

Pour une refondation des services techniques déconcentrés de l'Etat

Rapporteurs:

**Dominique Jaumard,
Laure Pasquier,
Laurent Tellechea**

Membres du groupe de travail :

**Jean-Michel Albin-Amiot,
Etienne Blandin, Alain Caro,
Alberto Dos Santos,
Etienne Dragin, Tanguy Jestin,
Sabrina Klein Wodzynski,
Laurence Matringe,
Zainil Nizaraly, Soraya Oquab,
Richard Piszewski,
Nolwenn Sarian, Eric Vachet,
Antoine Vasselin**

1. Une longue histoire

- 1.1. Rapide chronologie
- 1.2. Les évolutions majeures des dernières décennies
- 1.3. La fuite en avant des fusions

2. Les missions des services

- 2.1. Les services déconcentrés de feu l'Equipement
- 2.2. Les services déconcentrés de l'Agriculture
- 2.3. Les services déconcentrés de l'Industrie
- 2.4. Les services déconcentrés de l'Environnement

3. Evolution des organisations

- 3-1. Des initiatives erratiques
- 3-2. Des enjeux pourtant prégnants
- 3-3. OSE : le contre-exemple
- 3-4. Le service public du développement durable

4. Quel impact pour les compétences individuelles et collectives ?

- 4-1. Réflexions préliminaires
- 4-2. Fusion des services - Fusion des corps ???
- 4-3. Quelles compétences dans les nouveaux services ?
- 4-4. Les ITPE dans la nouvelle configuration

5. Conclusion

1. Une longue histoire

1.1 Rapide chronologie

1.1.1 L'Equipement

La monarchie française avait caressé de longue date le projet d'assurer la construction des voies de circulation qui relevaient ordinairement de la compétence des autorités locales, provinces, seigneurs ou communautés. Dès 1599, avec la création de l'Office de Grand Voyer de France, dévolu à Sully, et les premiers deniers de l'Etat affectés à la construction de routes, Henry IV pose les bases de l'intervention publique dans ce domaine. Mais, pour des raisons essentiellement financières, le projet n'aboutit vraiment qu'en 1716 avec la création d'un corps hiérarchisé, sur le modèle du corps du Génie militaire, responsable des fortifications, qui avait été organisé quelque vingt-cinq ans auparavant. Initialement, le corps des Ponts et Chaussées comprend un inspecteur général, un architecte premier ingénieur, trois inspecteurs généraux et vingt et un ingénieurs, qui doivent concevoir et réaliser des routes et des ouvrages d'art avec des sous-ingénieurs recrutés par leurs soins. La tâche qui leur est confiée correspond à un infléchissement notable des priorités de l'Etat.

Les généralités des Ponts et chaussées, circonscriptions de l'Ancien Régime plus étendues que les actuels départements, jouissent au départ d'une assez grande autonomie, décidant seules des projets à réaliser. Cette liberté n'aura qu'un temps, jusqu'à la création en 1744 d'un bureau des dessinateurs, embryon de ministère (et de l'ENPC), chargé de recadrer les projets.

La Révolution va ébranler l'administration des Ponts et Chaussées, trop corporatiste, qui en sortira pourtant renforcée par l'instauration des départements, la fin parallèle des

provincialismes, et le besoin de modernisation du pays. Elle amorce à partir de cette époque un mouvement qui durera tout le XIX^e siècle et qui la verra étendre son activité à tous les types d'infrastructures de transport. Cette extension se poursuivra au XX^e siècle par un accroissement constant des interventions pour le compte des collectivités locales.

Mais la plus importante mutation aura lieu dans les années 50-60, avec la résurgence de la planification et la fin de la reconstruction. Le processus de modernisation qui prend le relais de cette dernière va accorder une place privilégiée aux problèmes territoriaux et urbains devenus indissociables avec la perspective d'un nouvel exode rural et d'une croissance accélérée des grandes métropoles. On parle alors d'aménagement pour désigner l'approche globale qu'il s'agit de mettre en place. Outre la création de la DATAR qui donne une importance nouvelle à l'échelon régional, cela aboutira en 1966 à la fusion des ministères des Travaux Publics et de la Construction pour donner naissance à l'Equipement. Les DDE sont créées dans la foulée en mars 1967 et reprennent les attributions des services territoriaux des Ponts et Chaussées et des directions de la Construction. Il s'ensuivra dans les années 70 la mise en place des subdivisions et des arrondissements territoriaux, unités polyvalentes agissant dans les domaines des infrastructures, des transports, de l'urbanisme et de l'habitat.

Le ministère de l'Equipement profitera ensuite de la décentralisation pour réorganiser ses services, entraînant une scission de fait du domaine de la route. Nous y reviendrons.

1.1.2 L'Agriculture

Au sortir de la Révolution et de l'Empire, le patrimoine forestier français est ruiné. Cela préoccupe beaucoup le Ministre des

Finances qui crée à Nancy, sur le modèle allemand, une école pour former des cadres forestiers destinés à restaurer le patrimoine de l'Etat. Cette école n'est pas la première initiative de l'Etat dans le secteur agro-alimentaire, puisque plus de soixante années plus tôt, avait été créée à Lyon la première école vétérinaire du monde, au service d'abord de l'Armée. Mais l'école forestière de Nancy est appelée à connaître un grand destin. Rapidement devenue l'institution d'enseignement supérieur la plus prestigieuse du ministère de l'Agriculture, elle donnera naissance en 1965, par fusion avec l'Ecole nationale du génie rural, à l'Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts.

Après la défaite de 1870, l'histoire de France est marquée par la lutte politique entre les républicains et les conservateurs. Comme ces derniers tiennent les campagnes, Gambetta décide de les conquérir en réunissant dans un seul ministère tous les moyens pour promouvoir la petite exploitation familiale : c'est la naissance en 1881 du ministère de l'Agriculture qui n'était jusqu'alors qu'un département ministériel dépendant, au gré des gouvernements, de l'Intérieur ou encore du Commerce.

Mais c'est encore par le biais de l'enseignement agricole que le ministère s'est structuré. La création de l'INA à Paris en 1875 sera prolongée en 1879 par l'institution des écoles pratiques d'agriculture, précurseurs des lycées agricoles, pour former les cultivateurs d'exploitations moyennes (entre les écoles régionales destinées aux grandes exploitations et les fermes écoles pour les « valets »!). La même année, les premiers professeurs départementaux d'agriculture sont désignés. Pièces maîtresses de l'organisation de l'enseignement départemental et communal de l'agriculture, ils interviennent dans les écoles normales primaires pour former les futurs instituteurs, sont chargés « d'éclairer les cultivateurs » sur les réformes à introduire, les techniques nouvelles à adopter et dirigent des champs d'expériences, d'études et de recherches. Ils prêtent aussi leur concours aux préfets « pour tous les renseignements intéressant l'agriculture » et « tiennent l'administration au courant de la situation agricole ». Rien d'étonnant si un nouveau pas est franchi en 1912 qui en fera les directeurs des services agricoles, dont les compétences englobent «

tous les services intéressant l'agriculture ». Ainsi, les professeurs départementaux d'agriculture sont les lointains prédécesseurs des actuels directeurs départementaux et, d'une certaine manière, des actuels directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt, les "recteurs verts" de l'enseignement agricole dont les directions ont été créées par décret du 28 décembre 1984, suite aux lois de décentralisation et de déconcentration de 1982.

1.1.3 L'Environnement

Fruit d'une lente maturation dans les années 60, la création en 1971 d'un ministère l'environnement, sous l'appellation de ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, a été l'aboutissement d'un processus initié dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ces deux domaines n'auront pourtant que trop rarement été liés, puisqu'on sait combien ce dernier a été ballotté au gré des remaniements ministériels, servant tour à tour à donner du poids à l'Equipement, à l'Environnement ou à l'Intérieur.

L'Environnement connaîtra lui aussi des fortunes tout aussi diverses, variant à peu près autant de fois de dénomination et de rang qu'il y a eu de remaniements ministériels. La configuration qui s'est le plus rapprochée de l'actuel MEDAD, est celle qui, de 1978 à 1981, réunit l'Environnement et l'Equipement dans un grand ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Encore faut-il préciser que ledit ministère était loin de couvrir le même champ de compétences, ni d'avoir une place aussi éminente au sein du gouvernement. C'est toutefois la preuve qu'on aurait tort de considérer que la constitution du MEDAD est irréversible.

Les premières années de l'Environnement auront surtout été marquées par la mise en place d'un droit important, avec des lois fondatrices : protection de la nature et des paysages, installations classées, eau, littoral, montagne, enquêtes publiques, etc.

Dès le départ, ce ministère a souhaité se doter de services propres tant au niveau régional que départemental. S'il n'a pas abouti sur ce dernier échelon, il obtient en 1991 la création de directions régionales de l'Environnement (DIREN). Services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets de région et de département, elles résultent de

la fusion des DRAE (délégation régionale à l'Architecture et à l'Environnement), des services régionaux d'aménagement des eaux, des délégations de bassin et des services hydrologiques centralisateurs.

Il faut cependant noter que nombre de prérogatives du ministère de l'environnement relèvent toujours des autres services déconcentrés, en particulier de l'ex-Equipement, de l'Agriculture et de l'Industrie.

1.1.4 L'Industrie

Les racines des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) plongent loin dans le passé. Certains évoquent à cet égard l'édit là aussi d'Henri IV qui, en juin 1601, créa un corps de contrôle des "mines et minières". Le véritable acte de naissance fut en réalité la création le 13 juillet 1794 de l'Agence des Mines. C'est également sous la Révolution, avec l'adoption du système métrique, que fut fondé le Service public des Poids et Mesures, autre ancêtre de la DRIRE.

La fusion des arrondissements minéralogiques avec les circonscriptions électriques en 1976 puis les services des instruments de mesure et les DRRT, donnera naissance aux DRIR en 1983. L'adjonction du « E » de l'environnement se fera en 1991 au moment (ou faudrait-il dire en réaction ?) de la création des DIREN.

L'organisation actuelle des DRIRE est issue principalement de la mise en place des régions en 1982-83 qui a entraîné la création d'une direction dans chaque région (soit un quasi doublement de leur nombre). Les années 80 marquent aussi la montée en puissance de la composante environnementale au sein des services, avec des renforts conséquents (passage dans cette décennie de 250 à 400 environ, en nombre de postes ETP y compris secrétaires).

1.2 Les évolutions majeures des dernières décennies

1.2.1 Le paravent du droit à la Concurrence ou le lent déclin des fonctions techniques de l'Etat

Avec le traité de Rome de 1958, le droit de la concurrence a pris en France, comme dans le reste de l'Europe, une importance primordiale. Sous le contrôle pointilleux de la commission européenne, le champ des acti-

vités n'étant pas soumis à ces règles s'est considérablement rétréci. En tout état de cause, le fait qu'une activité soit exercée par un service public ne suffit plus à l'exonérer du respect de la réglementation de la concurrence. L'administration française, et singulièrement l'Équipement, en fait cependant bien souvent une interprétation extensive – au-delà même de ce qu'impose d'évidence la règle et la jurisprudence européenne – dont nous attendons toujours en vain la démonstration qu'elle est fondée.

Cette désormais sacro-sainte exigence de mise en concurrence, croisée avec le développement de l'externalisation et la tentation du corps préfectoral de préempter les services déconcentrés pour les intégrer dans les préfetures (voir projet OSE ci-après), pour ne pas même parler de conceptions libérales, 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.

Or, ce qui est aussi en jeu, 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 payé un lourd tribut ne pourra se faire qu'en attaquant le cœur de leurs métiers. 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.

Une des composantes essentielles de ces missions est l'ingénierie publique. Si celle pour compte propre dans le domaine routier semble, même difficilement et temporairement, 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'envers 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 de son acuité et de sa pertinence.

1.2.2 Décentralisation, réforme et désengagement de l'Etat

Les premières lois de décentralisation (Lois Defferre) ont été promulguées en 1982-1983 par le gouvernement de Pierre Mauroy. Elles font suite à la première tentative, manquée, du général De Gaulle de régionalisation (échec du référendum d'avril 1969). Le gouvernement Raffarin a relancé le mouvement entre 2002 et 2004 : on a appelé cette nouvelle phase, l'acte II de la décentralisation.

Cet acte II annoncé comme « la mère des réformes » a pourtant tourné court, même si

en l'occurrence l'ex-Equipement a été très impacté. En effet, il a donné aux conseils généraux la gestion du réseau routier départemental qui s'est étendu à toutes les routes nationales que l'Etat ne considérait plus comme structurantes. Depuis le 1er janvier 2007, la route n'est plus même de la compétence des DDE puisque 11 directions interdépartementales des Routes (DIR) ont été créées pour construire, entretenir et exploiter le réseau restant à l'Etat. Afin d'assurer la continuité du service public, le ministère de l'Équipement a transféré 30 000 agents des DDE vers les conseils généraux.

Les résultats de la réforme sont jugés décevants, si bien que l'hypothèse d'un Acte III est déjà avancée dans certains cercles (comme, par exemple, dans le cadre du Grenelle de l'environnement).

Pourtant, on voit comme toujours apparaître la même erreur d'analyse qui consiste, au motif légitime de vouloir travailler au plus près du territoire, à transférer les moyens des services déconcentrés ; quand au contraire si, sur tel ou tel domaine, cette décentralisation se justifie, il faudrait l'accompagner d'un renforcement des services locaux de l'Etat par une plus grande déconcentration, offrant du même coup les moyens aux services de jouer pleinement leur rôle de contrôle et d'appui à des collectivités qui ne seraient plus laissées seules face à leurs responsabilités.

Outre cette décentralisation, on assiste actuellement à une montée en puissance de la décentralisation fonctionnelle qui consiste pour une personne morale de droit public (État ou collectivité territoriale) à décider de ne pas gérer une activité mais de la transférer à un organe distinct, agence ou établissement public. Les réalisations (VNF, RFF, agence sûreté nucléaire, France Domaine, etc.) et les propositions qui vont dans ce sens (agence de la biodiversité, route de France, etc.) se multiplient, transférant des pans entiers de l'administration.

Ces retraits de la puissance publique entraînent par ricochet des réformes en cascade des services, à coup de modifications substantielles de l'organisation, du périmètre d'action ou des méthodes de fonctionnement de l'Etat.

Sous couvert d'amélioration du service au citoyen, l'objectif des promoteurs de cette

désormais fameuse « réforme de l'Etat » semble bien, trop souvent du moins, d'appliquer les préceptes du libéralisme économique. Dès lors, tous ces mouvements quasi browniens semblent pourtant converger vers un objectif unique : réduire le budget de l'Etat et, ce faisant, ses missions et ses effectifs.

En la matière, feu le ministère de l'Equipement n'a pas été en reste qui 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'Etat 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, ne peuvent ainsi être interprétées comme un signal très négatif.

De surcroît, l'accumulation de réformes incohérentes et mal maîtrisées a fini par engendrer une lassitude et un profond malaise chez les agents, en particulier chez les cadres, forcément en première ligne pour la mise en œuvre de ces changements (voir à ce sujet la déclaration de la CE du SNITPECT du 19 avril 2007 et les Tribunes 1207 et 1208 de mai et juillet 2007).

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 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 paupérisation dans les territoires. Il doit au contraire y développer des moyens et des équipes conséquents et pérennes mais aussi des compétences fortes. Ce n'est à l'évidence pas le choix fait aujourd'hui.

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 prend, au moins en apparence, une importance majeure au sein de l'Etat, 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 !

1.2.3 Le corset de la LOLF

La réforme de la fonction publique s'appuie pour une bonne part sur la loi organique relative aux lois de finances (ou LOLF) du 1^{er} août 2001. Nous ne reviendrons pas ici dans le détail sur les effets de ce nouveau cadre budgétaire. Il convient pour cela de se référer au rapport d'activité du secrétaire général. Nous retiendrons seulement de cette réforme quelques faits saillants ou, plus précisément, les principaux dangers qu'elle recèle. En premier lieu, elle comporte un risque majeur pour la transversalité des missions et des métiers qui caractérise de façon générale le domaine de l'aménagement, et en particulier le corps des ITPE. En enfermant les actions de l'Etat dans des programmes gérés par des directions qui se considèrent dès lors comme autant de petits ministères (en d'autres temps ou d'autres lieux, on aurait dit des baronnies), elle génère une compartimentation du ministère (dont on peut même craindre qu'elle ne le soumette à des mouvements centrifuges), ce que le SNITPECT a appelé la « filiarisation ». Ce phénomène est inquiétant non seulement pour les missions transversales du MEDAD mais tout autant pour la gestion des carrières des ITPE qui pourraient se trouver enfermer dans ces filières.

Par ailleurs, par le biais des plafonds d'ETP et de la fongibilité asymétrique, la LOLF est une arme de destruction massive d'effectifs. D'ailleurs, les chefs de services et autres responsables de BOP, tétanisés à l'idée de s'approcher du plafond d'emplois, prennent de telles marges que les réductions initialement programmées sont même largement dépassées. C'est ainsi qu'en 2006, la baisse d'effectifs de l'Etat aura été de 9500 au lieu des 5 000 initialement prévus. Et l'Equipement n'a pas échappé à la règle, qui a perdu près de 1 300 ETP au lieu des 800 pourtant contractualisés avec Bercy !

1.2.4 La montée en puissance de la problématique environnementale

Le fait environnemental a commencé à prendre corps dans les années 60 et 70. Tout d'abord axé sur la protection de la nature et du cadre de vie, il a pris une nouvelle dimension avec l'opposition au nucléaire et la prise de conscience de la multiplication des risques sanitaires engendrés par la société industrielle (de la pollution atmosphérique, à Tchernobyl en passant par la vache folle ou l'amiante). Mais il a connu une soudaine accélération ces dernières années pour devenir un phénomène de société, du fait de la prise de conscience de grands dérèglements à l'œuvre au niveau mondial : effondrement de la biodiversité, trou de la couche d'ozone et, surtout, réchauffement climatique (ce à quoi il conviendrait d'ajouter l'emblématique dossier des OGM).

Alors que l'écologie politique connaît en France une passe difficile, la médiatisation réussie par Nicolas Hulot de son pacte écologique a propulsé ce thème sur le devant de la scène lors des dernières élections présidentielles. Il en a résulté deux initiatives tout aussi médiatisées du nouveau gouvernement : la convocation d'un Grenelle de l'environnement en octobre 2007 et la création d'un grand ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables par la fusion des ex MEDD et MTETM mais avec des compétences qui s'étendent bien au-delà des frontières de ces deux ministères. Lutte contre le réchauffement climatique oblige, il accapare la très convoitée direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), issue du ministère de l'Industrie, comme le contrôle des installations classées. De même, l'aménagement du territoire se retrouve en entier en son sein, y compris l'aménagement rural (même si la direction correspondante reste à l'Agriculture).

L'objectif affiché est que le MEDAD dispose de tous les leviers pour pouvoir affronter les grands défis environnementaux de notre temps. Mais il s'agit aussi de faire prendre à l'industrie française le virage de la révolution environnementale

1.3 La fuite en avant des fusions

Alors que les transferts aux collectivités locales et de la création des DIR n'ont pas encore fini d'être assimilés par les services, que les effets de ces réformes n'ont pas encore pu être évalués, que les structures ne sont pas stabilisées, il faudrait déjà conduire une nouvelle vague de réorganisation qui emporte de nouvelles régressions et réductions. Pressée de toute part de réduire de façon drastique son périmètre, ses missions et ses effectifs, l'administration semble avoir trouvé son nouveau totem : la fusion. Nouvelle pierre philosophale de l'organisation de l'Etat, par le seul fait d'être décrétée, elle doit permettre de résoudre le problème des moyens et des effectifs, faire travailler les services ensemble et apporter de la lisibilité à l'usager (toujours au singulier, comme s'il s'adressait à tous les services en même temps) de l'administration. Sous couvert d'expérimentation, la mécanique est donc en marche qui doit voir se regrouper d'un côté les DDE et les DDAF, de l'autre les DRIRE et les DIREN, les préfets étant en embuscade avec le projet OSE (organisation des services de l'Etat - transfert au sein de la préfecture de tous les services déconcentrés du département, expérimenté dans le département du Lot). Le tout sans qu'à aucun moment ne soit posée la question de la relation entre ces opérations ou de leur pertinence dans un schéma gouvernemental profondément modifié.

Dans toutes ces démarches, il ne semble y avoir que deux constantes : la réduction des moyens et des effectifs, objectif dorénavant considéré en soi comme une politique d'intérêt général, et la reconstitution par les grands corps de l'Etat de leurs lieux de pouvoir respectifs, mis à mal, il est vrai, par la décentralisation, la LOLF parfois, et l'érosion permanente du périmètre de l'Etat. Certains (à l'Équipement, du moins ce qu'il en reste) se sont créés leurs baronnies, DIR et DRE, se rendant compte un peu tard que d'avoir sacrifié les DDE pourrait ne pas être sans danger ; d'autres (à l'Agriculture) veulent capter les DDEA et même les DRIREN que leur disputent les troisièmes (du MINEFE) ; les préfets rêvent de faire passer le tout sous leurs fourches caudines, en l'intégrant dans les services préfectoraux !

Sous couvert d'expérimentation (dans huit départements pour les DDEA, cinq régions pour les DRIREN et donc le Lot pour OSE), il s'agit bien d'étudier les modalités pratiques de ces fusions pour mieux pouvoir les généraliser à court terme.

Pour plus de détails sur ce sujet, il convient de se reporter au Flash « Fusions, danger ! » n° 255 de juillet 2007.

2. Les missions des services

2.1 Les services déconcentrés de feu l'Équipement

Les directions départementales de l'Équipement (DDE) sont des services déconcentrés placés sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Les missions des DDE sont désormais fondées sur quatre piliers :

- premier pilier : habitat, politique de la ville, logement, constructions publiques,
- deuxième pilier : connaissances des territoires, planification, urbanisme, aménagement,
- troisième pilier : prévention des risques et environnement,
- quatrième pilier : transports et déplacements, sécurité des transports, sécurité routière, ingénierie de crise.

Ainsi, en s'appuyant sur une large palette d'interventions, la DDE a pour mission de traduire et de porter localement les politiques publiques nationales d'aménagement du territoire :

- l'urbanisme et l'aménagement, en vue de veiller au développement équilibré des territoires tout en prenant en compte les risques et vulnérabilités,
- l'habitat, à travers la mise en œuvre des politiques de l'habitat et des financements des parcs public et privé,
- la politique de la ville, avec la mise en œuvre et le suivi d'un programme national de renouvellement urbain,
- la prévention des risques, en élaborant des plans de prévention des risques naturels et technologiques, et en développant l'information,

- l'environnement, et notamment la promotion active du développement durable,
- la gestion des crises, à travers l'assistance technique auprès du préfet pour la prévention et la préparation de la gestion de ces situations,
- la sécurité routière, avec le pilotage et animation locale de la politique interministérielle, les examens du permis de conduire,
- l'application du droit des sols en renforçant son assistance technique et juridique pour les communes qui le souhaitent,
- l'ingénierie d'appui territorial. La DDE est aussi un partenaire des collectivités territoriales pour faire émerger leurs projets locaux. Elle propose conseils et assistance aux communes et intercommunalités qui le souhaitent, dans les domaines de l'aménagement urbain et rural, de la voirie et les réseaux divers, de l'eau et l'assainissement, de la gestion des déchets, des constructions publiques,
- l'assistance technique. La DDE demeure un service technique de solidarité pour les petites communes. Elle continue à apporter son concours aux communes et à leurs groupements : en application du droit des sols (ADS) pour les communes de moins de 10 000 habitants qui souhaitent confier à la DDE l'instruction des actes d'urbanisme ; avec l'Assistance Technique fournie par l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), par convention avec les collectivités intéressées.

Après les réorganisations liées à la décentralisation et à la création des DIR, les DRE ont évolué et se renforcent pour devenir le pôle de cohérence et de pilotage des politiques publiques de l'Équipement à l'échelon régional.

Les DRE exercent les missions suivantes :

- des missions traditionnelles : elles animent des réflexions sur l'aménagement du territoire et des transports, et continuent à gérer l'Observatoire régional de sécurité routière ; elles mettent en œuvre et contrôlent la réglementation des transports routiers ;
- des missions plus étendues : elles assurent le pilotage de tous les projets routiers neufs de l'État dans leur région. Elles ont

ainsi la responsabilité du service de maîtrise d'ouvrage (SMO créés en même temps que les DIR) qui peut cependant étendre sa compétence à d'autres domaines de maîtrise d'ouvrage que la route ;

- des missions nouvelles : dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat, elles ont en charge l'animation et le pilotage de la politique du logement au niveau régional, et assurent la répartition territoriale des aides au logement.

Le directeur régional de l'équipement devient, quant à lui, l'interlocuteur privilégié du préfet de région pour les services du ministère d'échelle régionale : DRE bien sûr, mais aussi CETE, Centres inter-régionaux de formation professionnelle (CIFP), Affaires maritimes, Délégations régionales des transports terrestres (DRTT), Aviation civile, DIR, etc., pour le récent pôle « Transport, Logement, Aménagement et Mer » dont il est le chef et qui comprend, outre les services ci-dessus : délégations régionales, entreprises publiques et établissements publics des secteurs du transport, du logement, de l'aménagement et de la mer (VNF, IGN, ANAH, SNCF, RFF), établissements publics d'aménagement, ports autonomes, maritimes et fluviaux, aéroports, etc. La DRE joue donc un rôle accru de coordination, synthèse et arbitrage entre services, rôle précédemment dévolu à l'administration centrale.

Ainsi, la DRE est responsable des budgets opérationnels de l'ex-Equipement et des orientations stratégiques attachées à ces programmes. Pour en définir les contenus elle doit engager un véritable dialogue de gestion avec l'administration centrale. Elle répartit ensuite entre DDE les moyens financiers et humains ainsi alloués. La DRE est également chargée de l'évaluation, au moyen d'indicateurs, de la performance, eu égard aux objectifs fixés, ainsi que de l'animation et de la coordination des différents domaines des programmes.

Les directions interdépartementales des routes (DIR) quant à elles sont des services déconcentrés du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, créés par le décret 2006-304 du 16 mars 2006. Le domaine routier de l'État se compose désormais de 8 000 km d'auto-

routes non-concédées et de 11 800 km de routes nationales.

Organisées pour gérer le réseau routier national par grands itinéraires, elles sont au nombre de onze et sont plus particulièrement compétentes en matière d'entretien et d'exploitation et d'ingénierie routière.

2.2 Les services déconcentrés de l'Agriculture

La direction départementale de l'agriculture et de la forêt, placée sous l'autorité du préfet, est un service déconcentré départemental du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Elle a une vocation interministérielle en remplissant des missions pour le compte d'autres ministères (notamment celui chargé de l'environnement).

Les missions de la DDAF ont pour objet :

- a) La gestion durable des espaces naturels, forestiers, ruraux et de leurs ressources ainsi que l'amélioration de la qualité de l'environnement ;
- b) Le développement de l'agriculture et de la forêt et la promotion de leurs fonctions économique, environnementale et sociale ;
- c) Le développement de filières alimentaires de qualité ;
- d) Dans les territoires ruraux, la cohésion sociale, l'aménagement équilibré et la promotion de l'emploi.

A ce titre, sans préjudice des compétences confiées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt exerce, sous l'autorité du préfet, les missions suivantes :

Elle met en œuvre la politique agricole et la politique et la police forestière.

Elle contribue à la gestion et au contrôle des aides publiques à l'agriculture, à la forêt et au développement rural.

Elle met en œuvre les politiques d'aménagement et de gestion foncière de l'espace rural et des zones agricoles périurbaines, les mesures de protection et de gestion des eaux superficielles et celles relatives à la police de l'eau et de la pêche.

Elle met en œuvre les mesures de gestion des milieux naturels, ainsi que la politique de la chasse et de la pêche.

Elle contribue à la promotion des pratiques agricoles favorables au développement et à la qualité des productions végétales tout en préservant l'environnement et assure l'application de la législation relative à la protection sociale agricole ainsi que la promotion de l'emploi salarié et non salarié dans les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier.

La DDAF effectue des missions d'ingénierie publique et, dans le même cadre que la DDE, apporte son concours technique aux communes et aux groupements de communes, à leur demande.

La DDAF est chargée de la collecte, du traitement et de la diffusion de données dans les domaines agricole, agroalimentaire et agroenvironnemental pour la mise en oeuvre du programme d'enquêtes statistiques établi par le Conseil national de l'informatique statistique.

Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt assiste le préfet pour l'approbation des budgets et des comptes financiers de la chambre d'agriculture. Il exerce, au nom du préfet, les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de la chambre d'agriculture pour les actions de développement agricole menées par cet établissement avec la participation du Fonds national de développement agricole.

La DDAF comprend un service chargé de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole.

La DRAF a de son côté un rôle de coordination, de programmation, de contrôle et de circulation de l'information. Elle participe à la définition et la mise en oeuvre des politiques pour ce qui la concerne dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection du milieu naturel, du tourisme, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle assure :

La connaissance sociale et économique des territoires ruraux, agricoles et forestiers et des hommes qui y vivent et y travaillent.

La programmation et l'accompagnement de la politique régionale dans le cadre principalement du contrat de plan État-région.

La formation agricole (lycées professionnels agricoles notamment ; la DRAF est à ceux-ci ce que le rectorat est aux lycées de l'Education nationale).

La circulation des crédits entre l'administration centrale et les DDAF et leur répartition.

2.3 Les services déconcentrés de l'Industrie

La direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) était jusqu'à présent un service déconcentré du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie avec des compétences relevant des ministères à l'Industrie, de l'Écologie et des Transports. Bien que sa situation ne soit pas totalement claire, elle est aujourd'hui censée relever du MEDAD.

Les missions d'une DRIRE s'exercent dans les domaines suivants :

- **Environnement** : Elle intervient pour prévenir et contrôler les pollutions, nuisances et risques des établissements industriels soumis à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. La DRIRE a également un rôle d'animation au sein des associations de surveillance de la qualité de l'air. Dans certaines régions elle assure le secrétariat des SPPI.
- **Aide aux entreprises et Développement économique** : elle renforce le développement des PME grâce à des aides individuelles et des actions collectives sur les principaux facteurs de compétitivité.
- **Sous-sol, mines, carrières et eaux minérales** : Elle veille à l'accès aux ressources du sous-sol dans des conditions acceptables au plan de la sécurité des personnes et des biens, de la rentabilité économique et du respect de l'environnement.
- **Énergie** : Elle veille à l'approvisionnement en énergie et à l'amélioration de l'efficacité de son utilisation.
- **Canalisations de transport** : Elle applique les politiques de l'État dans les domaines de la production, du transport, de la distribution et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Elle exerce le contrôle technique et administratif des ouvrages électriques et gaziers, et assure l'inspection du travail dans les industries électriques et gazières.
- **Sûreté nucléaire et radioprotection** : elle assure le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection afin de protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés à l'utilisation des rayonnements ionisants. Elle contribue

également à l'information des citoyens dans ce domaine. Il convient de noter que l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) a récupéré en 2006 une partie des missions et personnels des DRIRE sur le nucléaire. L'Autorité de Sûreté Nucléaire et Radioprotection (ASN) est une autorité indépendante depuis juin 2006 (loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire). Les divisions régionales hébergées par les DRIRE, sont chargées entre autres de l'inspection et des demandes d'autorisation des établissements médicaux, industriels, des laboratoires de recherche ainsi que des installations nucléaires de base (EDF, etc...)

- **Météorologie, appareils à pression, automobiles et contrôles techniques** : elle assure une mission de contrôle réglementaire dans le domaine de la sécurité routière. Elle contrôle la sécurité des équipements sous pression et vérifie l'exactitude des instruments de mesure. L'activité « contrôle technique périodique des poids-lourds » des DRIRE a été privatisée au cours du premier semestre 2005.

Il faut néanmoins souligner dans l'exercice de ces missions très techniques une évolution importante dans la façon de faire au cours de ces dernières années. Le contrôle des DRIRE qui antérieurement privilégiait les contrôles au premier niveau par l'administration a évolué vers des contrôles au second niveau. L'externalisation du contrôle des véhicules, mission traditionnelle des services des mines devenues DRIRE, en est la dernière illustration.

Les DRIRE ont une organisation matricielle :

- **géographique** : selon un découpage du territoire national en zones géographiques (dites subdivisions), généralement au niveau départemental
- **fonctionnelle** : divisions spécialisées par grands domaines d'action (développement industriel et technologique, énergie-défense, contrôles techniques, environnement industriel et sols et sous-sols).

2.4 Les services déconcentrés de l'Environnement

La direction régionale de l'environnement est un service déconcentré du ministère de l'écologie et du développement durable. Au

sein du pôle Environnement et Développement Durable, la DIREN anime et coordonne le réseau des services de l'État au niveau régional et départemental. La DIREN exerce sous l'autorité du préfet de région ou du préfet de département, les attributions relevant du ministre chargé de l'environnement.

Elles organisent, coordonnent et, le cas échéant, assurent le recueil, le regroupement, l'exploitation et la diffusion de l'ensemble des données et des connaissances relatives à l'environnement.

Elles participent à la définition et à la mise en œuvre des méthodes d'étude, d'aménagement, de gestion et de protection des milieux naturels et de leurs ressources, en veillant à l'adaptation de ces méthodes aux conditions régionales.

Elles sont chargées, sous réserve des attributions des autres services extérieurs de l'État et des établissements publics de l'État compétents, de l'évaluation des besoins en eau et de l'élaboration et du suivi des documents de planification dans le domaine des eaux superficielles et souterraines et des milieux aquatiques.

Elles coordonnent l'action des services extérieurs chargés de la cartographie des risques naturels majeurs et de l'information sur ces risques. Elles donnent des avis sur les études d'impact dont elles sont saisies et veillent à une bonne insertion des grands équipements dans le milieu environnant.

Elles sont chargées de l'application des législations relatives à l'eau, à la protection des sites, à la protection de la nature, aux études d'impact, à la publicité et aux enseignes et à la protection des paysages, notamment pour le littoral et la montagne, et, en lien avec les Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) et les Directions régionales de l'architecture et de la culture (DRAC), à celles relatives à l'architecture et à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain. Elles assurent des missions d'inspection et de police relatives à la mise en œuvre des mesures de protection.

Elles participent à la formation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel de la région et en assurent le secrétariat.

Les DIREN veillent au maintien de la biodiversité, de la qualité des milieux naturels,

des paysages et des milieux aquatiques par la mise en œuvre des réglementations sur l'environnement.

Elles sont chargées de l'animation technique des services de l'État en charge de la prévention des risques naturels au sein d'un club risque et la coordination de la prévision des crues.

Elles doivent s'assurer de la prise en compte l'environnement dans les autres politiques publiques notamment d'aménagement.

Elles ont en charge la protection réglementaire des espaces (réserves naturelles) et des espèces, le maintien de la biodiversité, avec la poursuite du réseau Natura 2000, la préservation quantitative et qualitative de la ressource en eau.

Pour réaliser ces missions, la DIREN pilote les crédits de l'ex MEDD délégués en région, y compris ceux dont elle confie la gestion, dans un deuxième temps, à d'autres services (DRIRE, DDAF et DDE). Elle a vocation également à mobiliser des fonds européens, tant régionaux (relevant du programme "objectif 2") que ceux découlant d'appels à projet de l'Europe (programmes LIFE par exemple).

Elle concourt au développement des connaissances, préalable essentiel à une action efficace de l'État : évaluation de l'état de l'environnement, production de données, mise à jour des inventaires des milieux naturels, cartographie des risques naturels... et à l'animation d'un réseau de services départementaux de l'État (DDAF, DDE, préfetures) constituant le "SPE" (service public de l'environnement). La DIREN a pour rôle d'informer, de prévenir, d'afficher les enjeux et priorités régionales (puis de vérifier leur réalisation effective), de favoriser les échanges d'expériences entre départements et d'établir chaque fois que possible une doctrine régionale.

3. Evolution des organisations

3.1 Des initiatives erratiques

Les évolutions de contexte et de missions décrites précédemment se sont traduites par des modifications dans l'organisation des services déconcentrés intervenant sur les différents champs de l'aménagement des territoires.

Au niveau des services de l'Équipement, un des principaux changements est la mise en place des DIR, des SMO et la disparition des fonctions "routières" dans les DDE, évolution qui n'est pas sans laisser quelques traumatismes. Nous avons eu l'occasion dans les diverses publications du SNITPECT de nous exprimer longuement sur ces points et n'y reviendrons donc pas dans ce rapport.

La deuxième source d'évolution est issue de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, déjà présente dans le décret du 29 Avril 2004 sur les pouvoirs des Préfets et développée dans les circulaires du 19 octobre 2004 et du 2 Janvier 2006 du Premier Ministre (M. Raffarin puis M. Villepin). Contrairement à la vieille chanson populaire, cette RATE là ne se dilate pas mais au contraire se contracte fortement. Le texte de janvier 2006 prône en effet la fusion des DDE et DDAF dans huit départements et une expérimentation dans le département du Lot de l'inclusion du service ainsi formé dans une direction "générale" de préfecture. Parallèlement, et sans que la circulaire RATE y fasse allusion, une expérimentation de fusion des DRIRE et DIREN était engagée dans cinq régions.

Le flash spécial n°255 de la tribune, publié en juillet 2007, présentait les conditions rocambolesques de mise en œuvre de ces fusions et/ou expérimentations. Nous appelons le lecteur à s'y référer.

Globalement on retiendra qu'elles ont été engagées dans la précipitation et sans qu'à aucun moment les enjeux de service public – et encore moins la stratégie – aient fait partie des discussions: les fusions ont été mises en place parce qu'il fallait le faire, sans vraiment chercher de plus value.

En réalité la seule motivation perceptible de la démarche semble être la conjonction des ambitions du corps préfectoral –en réaction aux effets directs de la décentralisation et aux effets collatéraux de la LOLF– et des économies brutes de deniers publics tant recherchées par Bercy.

La méthode directive, sinon brutale, n'a pas franchement entraîné l'adhésion du personnel, ce qui d'ailleurs n'a semblé à aucun moment être un objectif de quiconque. Discussions en chambre (au mieux en CODIR), organigrammes juxtaposés sans réelle interrogation, absence de

projet de service: le vide sidéral de la réflexion s'est inévitablement heurté à des difficultés lourdes de mise en œuvre.

Pour les DDEA, la contribution quasi indigente des neuf groupes de travail nationaux lancés en interne à l'administration pour tenter de régler les questions d'intendance n'a pas vraiment permis de donner du sens au projet. Les huit services fusionnés ont pris corps au 1^{er} janvier 2007 alors que nombre de questions pratiques n'étaient pas traitées (incompatibilités informatiques et comptables, locaux, cantines...) laissant au personnel, au-delà des difficultés matérielles, une impression de travail bâclé.

Il est plus grave de constater que nombre de questions sociales ont été traitées à la légère alors qu'elles auraient dû être une priorité: quid des CAP-CTPS ? Alignement des modalités ARTT par le bas (des cadres Equipement se sont vus imposer le forfait jours tous horaires), velléités de réduction du nombre de cycle de mutations, absence d'anticipation sur la gestion des corps. Pire, certains directeurs, laissés totalement libres par l'absence de cadrage national, ont joué la carte de la division notamment à travers des "liaisons dangereuses" avec les organisations syndicales qu'ils connaissaient bien.

A cet égard, les huit expérimentations ont permis de montrer que le choix de l'équipe dirigeante – donc de son profil – était fondamental. En effet, et ce constat semble partagé par l'administration elle-même, les aptitudes pour gérer une DDAF, qui comporte quelques dizaines d'agents centrés sur des missions techniques et où préside une certaine tradition au paternalisme, ne sont pas forcément compatibles avec celles indispensables pour gérer une DDEA qui comporte plusieurs centaines d'agents et où la dimension management est plus prégnante.

Il ne faut dès lors pas s'étonner qu'après une phase de sauve-qui-peut où chacun a cherché à sécuriser sa propre situation, la perplexité voire l'hostilité se soient installées au sein du personnel toutes catégories confondues : la greffe des DDAF sur les DDE a été rejetée.

Pour les expérimentations de fusion DRIRE-DIREN les obstacles semblent plus sérieux encore, à tel point que, annoncée pour le 1^{er} janvier 2007, la fusion a été retardée et à

l'heure où sont écrites ces lignes le décret constituant les nouveaux services n'est pas publié.

Il faut dire que sur le fond cette fusion relève du mariage de la carpe et du lapin et s'apparente à une imposture sur le plan de l'environnement tant les missions concernées ainsi que les méthodes de travail diffèrent.

A l'instar de DDEA, la fusion a été lancée sans analyse sur les enjeux du service public. Il ne faut donc pas s'étonner si de tels enjeux ne sont jamais mis en avant dans la démarche ; il faut d'autant moins s'en étonner que, contrairement à DDEA comme nous le verrons plus loin, ces enjeux ne sont pas faciles à identifier. En réalité, au-delà des différences de domaine et de méthode, DRIRE et DIREN sont des services aux cultures antagonistes – y compris au niveau central d'ailleurs puisque l'expérimentation a été lancée semble-t-il sur fond de rivalité entre cabinets ministériels – qui sont aussi difficiles à rapprocher que deux ions de charges opposées.

En accord avec nos camarades du Syndicat National des Ingénieurs de l'Industrie des Mines, nous pensons même qu'il y va de l'intérêt collectif de préserver cette diversité d'approche et de culture pour étayer plus solidement les positions de l'Etat, l'intégration étant faite au niveau du préfet.

Sur la forme, aux difficultés matérielles analogues à celles rencontrées pour DDEA, s'ajoutent des obstacles majeurs comme le décalage important des rémunérations – notamment du régime indemnitaire – et des processus de gestion. Pour ne parler que des seuls ITPE, qui sont présents dans chacune de ces structures, il est déjà impossible de justifier des écarts de rémunérations sur des missions comparables exercées dans des services différents, comment admettre qu'au sein du même service les écarts de prime soient aussi flagrants tandis que les processus de promotion diffèrent (IG spécifique pour les DRIRE qui adresse ses propositions à la CAP, « droit commun » des MIGT pour les DIREN) ?

Absence de logique de service, clé de lecture uniquement comptable, négligence des problématiques sociales, méthodes peu pédagogiques et encore moins participatives : les expériences de fusion engagées entre DRIRE et DIREN comme entre DDE et DDAF

se sont traduites par un rejet du personnel à qui l'on a laissé comme identification possible que celle d'un poids pour les finances de l'Etat.

Les agents ressentent donc au quotidien la pression d'un Etat-employeur que ses dirigeants, sous couvert de modernisation, mettent sous tension pour donner aux citoyens l'illusion de l'action. La réflexion, si elle existe, est conduite sans objectif, ni stratégie. La seule logique étant la recherche névrosée de réduction des effectifs.

A ces avatars se rajoute l'incohérence avec les nouveaux périmètres ministériels puisque l'Agriculture, pour l'instant, reste un ministère de plein exercice. Enfin, le lancement de la Revue Générale des Politiques Publiques de l'Etat, même si la démarche soulève de notre part les plus prudentes réserves comme nous l'évoquerons plus loin, rend d'autant plus incongrue la poursuite des expériences en cours : comment en effet continuer dans ces tentatives alors que le cap général est en cours de redéfinition ?

Pour la réussite même de la reconfiguration des services de l'Etat au niveau local, nous en appelons donc à un moratoire immédiat sur ces expérimentations à l'emporte pièce, la démarche méritant d'être relancée sur la base de projets et de périmètres (mieux) réfléchis.

3.2 Des enjeux pourtant prégnants

Notre vision critique des expérimentations engagées, de leur absence de sens et de leur conduite dans des conditions ne pouvant que braquer le personnel ne doit cependant pas être interprétée comme un refus a priori de toute évolution. Les enjeux d'une réadaptation des structures de l'Etat sont en effet particulièrement prégnants.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le dispositif administratif actuel repose, pour les domaines qui nous intéressent, sur un socle issu de l'après guerre ou au mieux de la fin des 30 glorieuses (programme Bideau-Foch des DDE).

Or la France de 2007 n'est plus celle de 1945 : la société évolue, les besoins de service public aussi. Quoi de plus naturel pour l'Etat d'adapter son action : ne doit-il pas par essence percevoir et anticiper les évolutions ?

Pour autant, si la thèse du statu quo s'avère indéfendable, encore faut-il que les évolutions engagées reposent sur un diagnostic sérieux afin que l'organisation adaptée réponde bien à la nouvelle donne.

Des changements majeurs sont intervenus qui ont bouleversé l'économie initiale : deux vagues de décentralisation et le développement d'un service public de proximité au sein des collectivités, évolutions technologique, TIC, domaines émergents comme l'écologie et le développement durable (biodiversité, changement climatique), évolutions sociales (structures familiales, déplacement, habitat, métropolisation), métiers nouveaux (risques, politique de la ville...).

De même, les modes de gouvernance de l'action publique se sont profondément modifiés : besoin de démocratie participative, poids des ONG et du milieu associatif en général, exigence de transparence, nécessité de convaincre....

Par ailleurs les échelles de temps et d'espace ont changé : problématique européenne, mondialisation, exigence de rapidité de réaction, souci d'efficacité.

De nouvelles contraintes sont apparues qu'il n'est plus possible d'occulter : poids des prestations sociales dans les comptes publics, assainissement de la dette, sécurité. Elles sont mises en avant pour justifier la réduction des effectifs dans les services de l'Etat mais il n'en est rien car l'Etat ne gère plus grand chose faute de projets stratégiques et construits pour son action.

Ainsi, à force de matraquage fallacieux, le lien entre la nation et l'Etat est quasiment rompu ce dernier étant perfidement rendu responsable des maux principaux de notre société.

Ainsi les territoires ont évolué, leurs besoins aussi et donc la manière de les aménager.

L'approche sectorielle qui a grosso modo prévalu jusqu'à présent a atteint ses limites. Les problématiques s'appréhendent désormais de façon intégrée en examinant l'ensemble de leurs composantes. La recherche d'efficacité, de réactivité tout en gardant la pertinence d'analyse exige ainsi de concilier l'expertise (nécessaire du fait de la complexification croissante des sujets à traiter), la vitesse de traitement et la synthèse.

Au-delà des nouvelles méthodes de travail, notamment en repensant la relation entre prestations externalisées et pour compte propre, le lien majeur entre toutes ces problématiques est l'approche "développement durable". En effet, avec la classique prise en compte des trois piliers (Environnement, Social, Economique), la logique du développement durable comporte par essence une analyse systémique des problèmes à traiter.

La question sur l'organisation optimale des services de l'Etat tourne donc autour des points suivants :

- *Quels sont les besoins à traiter ?* Pour cela il faut tenir compte de l'évolution des missions, des domaines émergents, des tâches à supprimer en sachant que, s'il n'y a guère de difficulté à produire des textes nouveaux, il est rarissime d'assister à la suppression de missions jugées obsolètes et que pourtant, on ne peut pas reprocher aux fonctionnaires qui s'en chargent de faire ce pour quoi on les paye. Au surplus, des éventuelles impasses dans les instructions seraient sanctionnées inmanquablement par des annulations de la part des juridictions administratives voire des mises en cause au pénal.

- *Comment s'organiser pour y répondre ?* Le rapport "ingénierie et fonctions publiques" approuvé au congrès 2006 déclinait comment, à partir des enjeux de service public il fallait organiser la réponse de l'Etat en terme de compte propre, d'ingénierie d'appui territorial et de lien avec le réseau scientifique et technique. Il importe en effet, pour la justesse de ses positions et pour l'efficacité de son action territoriale, que l'Etat reconfiguré soit réellement présent sur l'ensemble des postures qui lui échoient : garant, partenaire, prestataire et solidaire (ATESAT et subvention).

De même l'articulation entre missions de contrôle et de conseil doit être abordée sans dogmatisme: le contrôle n'est acceptable que s'il est pertinent, cette pertinence exige une certaine pratique. Autant le conflit d'intérêts est patent lorsque conseil et contrôle reposent sur les mêmes individus, autant la présence des deux activités au sein d'un même service déconcentré est une garantie de justesse des positions qui sont tenues.

En outre, la question de l'équilibre entre prestations externalisées et en régie doit être examinée sans a priori au regard de critères d'efficacité, d'économie mais aussi de neutralité et de construction de la compétence dans la durée. En effet, de toute la sphère publique l'Etat est à la fois le plus apte et le plus légitime pour porter des analyses à long terme.

- *Comment mettre en œuvre les changements ainsi identifiés ?* Les mutations ne réussiront que si le personnel se les approprie. Ce qui pourrait passer pour une évidence semble indispensable à rappeler tant cet aspect semble avoir été occulté, sinon méprisé, dans les expérimentations en cours. Qu'on ne vienne pas nous expliquer que le personnel est par dogme rétif à tout changement et que ses représentants sont figés dans des positions archaïques : l'existence même de ces lignes démontre le contraire.

L'adhésion du personnel au projet passe par un effort de pédagogie et de transparence sur sa conception avec la volonté de tenir compte du point de vue des agents : comprendre où l'on veut aller, quels sont les enjeux, donner son avis sur les objectifs et la méthode sont des facteurs clés du dispositif. Etre attentif aux préoccupations du personnel, écouter les revendications, accepter les progrès sociaux (alignement par le haut), admettre que les efforts consentis justifient d'un retour de la part de l'Etat en constituent d'autres tout aussi nécessaires.

La mise en œuvre de réformes majeures ne pourra se faire que par l'implication de tous, ce qui nécessite un juste retour vis à vis du personnel, d'autant plus indispensable que ce dernier – pour l'Equipement en tout cas – a appris à se méfier à l'issue des dernières réorganisations.

Autant dire que l'approche exclusivement comptable qui a prévalu jusqu'à présent est une garantie d'échec. En refusant toute autre considération (par crainte des résultats ?) on envoie au personnel un message particulièrement repoussoir: votre vision du sujet ne nous intéresse pas, seule l'économie immédiate des deniers publics compte, sans regarder si les économies d'aujourd'hui n'alourdiront pas l'addition demain. Comment s'étonner si une telle approche provoque le rejet : elle nie le

professionnalisme et les compétences des principaux intéressés et leur retourne l'image d'un fardeau pour la collectivité publique !

Dans ces conditions, nous abordons la démarche de Revue Générale des politiques de l'Etat, engagée par le gouvernement en Juillet 2007, avec les plus prudentes réserves. Si, dans les principes cette démarche semble proche de celle qui est développée ci-dessus, son pilotage par le ministère du budget et des comptes publics augure mal de la volonté d'aborder des réflexions de fond. Tout porte au contraire à croire que le dispositif sera dévoyé par le refus d'aborder d'autres sujets que l'aspect comptable.

C'est pourtant bien d'un nouveau souffle que le service public a besoin.

3.3 OSE : le contre-exemple

Parmi les expérimentations en cours, celle que connaît le département du Lot mérite une attention particulière par son côté audacieux, qui tranche avec la discrétion qui l'entoure, tant du point de vue de l'Intérieur que du MEDAD. Cette attention est d'autant plus légitime que la rumeur se fait persistante d'une extension d'OSE (Organisation des Services de l'Etat) aux quarante plus petits départements.

Il s'agit en substance de constituer une nouvelle organisation de la préfecture, reposant sur des directions générales, celle relative à l'aménagement du territoire étant le regroupement du bureau Environnement de la préfecture avec la DDEA qui ainsi disparaît en tant que service déconcentré.

A l'instar des fusions DDE-DDAF et DRIRE-DIREN, cette expérimentation n'a fait l'objet d'aucune explication quant à son bien fondé et aux objectifs attendus. Elle n'est pourtant pas sans traumatisme pour le personnel mais, on l'a vu, ce point là ne semble pas digne d'intérêt pour les promoteurs de la démarche. En l'absence d'argumentation tangible, nous y voyons surtout, comme évoqué précédemment, la conjonction d'intérêts du corps préfectoral et de Bercy. Les premiers espèrent semble-t-il par ce biais retrouver une parcelle du pouvoir qu'ils ont perdu à travers la décentralisation et la LOLF, les seconds y perçoivent un gisement d'économie drastique d'emplois publics.

A la lumière des considérations développées au paragraphe précédent sur la nécessaire approche intégrée des problématiques dans une logique de développement durable, cette expérimentation pourrait de prime abord présenter des aspects séduisants.

De notre point de vue cette impression ne résiste pas à l'analyse et OSE porte en germe les risques d'un affaiblissement majeur de l'action locale de l'Etat.

En effet, il nous paraît fondamental de distinguer l'instruction technique, qui repose certes sur une analyse pluridisciplinaire, et le choix politique final qui est le résultat de l'arbitrage préfectoral. L'instruction technique passe par une analyse rigoureuse, faisant appel à la doctrine, à l'expertise scientifique et technique ce qui nécessite la mobilisation de réseaux spécialisés.

L'intégration d'un service déconcentré en préfecture empêche ce travail technique en faisant obstacle aux relations bilatérales DAC-Services et en bloquant de fait le fonctionnement en réseau. Plus généralement, cette organisation supprime la représentation locale des ministères donnant peu de lisibilité à la mise en œuvre des politiques publiques portées par ceux-ci. On peut alors en redouter clairement des positions de l'Etat plus édulcorées, plus policées qui, pour être politiquement correctes, entraîneraient une perte de pertinence.

La démotivation du personnel concerné du fait de la faible attractivité de tels postes se traduirait rapidement par une perte de compétence individuelle et collective.

La meilleure illustration des dérives à attendre d'une telle organisation réside dans l'exemple des bureaux Environnement des préfectures qui, en fait d'environnement, se contentent de veiller à l'application – certes délicate – de procédures administratives renvoyant tout sujet technique, fut-il trivial, vers les services déconcentrés. On retrouve ainsi le contre pied des démarches MISE ou DISE qui regroupent, dans un souci de pertinence technique et avec une réelle plus value de service public, les services concernés pour une analyse collégiale.

En réalité, l'expérience OSE se situe à l'opposé d'une démarche "développement durable" dont on a vu précédemment qu'elle repose sur des analyses techniques à la hauteur de la complexité du sujet à traiter,

nourries par des allers-retours entre les services et le RST. OSE, en fusionnant purement et simplement les trois fameux piliers constitue de fait un dispositif anti-développement durable.

Comment ne pas en redouter un affaiblissement de l'Etat local, par absence d'analyse donc de pertinence qui serait condamné à porter des positions fréquemment "à côté de la plaque" ?

On peut d'ailleurs soutenir que OSE sera contre-productive au regard de la logique même de pouvoir évoquée ci-dessus: l'intérêt du métier de préfet, on pourrait dire la noblesse de la fonction, réside dans les arbitrages que ce dernier est amené à rendre. Lorsque les termes de ces arbitrages émanent de service extérieurs, le préfet est placé dans cette position de conciliation qui est au cœur même de l'approche développement durable (on supposera que les arbitrages rendus sont les bons...). Si la position est construite par ses propres services, comme cela sera le cas avec OSE, le Préfet perd ce rôle d'arbitre et concentre sur lui toutes les hostilités. Par ailleurs, si l'Etat perd de la pertinence au niveau local par affaiblissement de son analyse technique, les dossiers à enjeux seront vraisemblablement traités au niveau central ou arbitrés par les juridictions administratives : belle victoire à la Pyrrhus pour le corps préfectoral !

Enfin, puisque c'est de réforme de l'Etat qu'il s'agit, comment ne pas insister sur le côté décalé de cette démarche. Les préfectures sont caractérisées par une atmosphère surannée, un mode de management totalement archaïque et un encadrement ultra sédentaire. Comment voir dans de tels services, dont les dirigeants sont de surcroît soumis à un mouvement Brownien (rappelons que près de la moitié des préfets sont placés "hors cadre"), les prémices d'une organisation locale de l'Etat performante ? On ne réussira certainement pas l'administration de demain en s'alignant sur ce qui fonctionne le moins bien...

On l'aura compris, pour le SNITPECT, la démarche OSE est aux antipodes de ce qu'il faudrait engager : on ne répond pas à la complexification des problématiques, qui nécessite de renforcer l'expertise, par une organisation simpliste dictée au mieux par des considérations d'économies de moyens

au pire par une pseudo logique de pouvoir, d'autant plus que ce n'est pas en concentrant autour du préfet des services vidés de leur substance – donc sans plus de valeur – que l'on relèvera le prestige de la fonction.

3.4 Le service public du développement durable

Quelle est donc l'organisation qui permettrait de donner un nouveau souffle au service public porté par l'Etat pour l'aménagement durable des territoires et qui, singulièrement, permettra de décomplexer les services de l'Équipement par rapport aux traumatismes de la réforme routière ? En réalité la réponse réside moins en terme d'organisation que de projet pour ce service public.

La création du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables constitue à cet égard un signal que nous voulons bien prendre comme encourageant. Le périmètre élargi de ce nouveau ministère, la cohérence que l'on peut attendre de l'autorité qu'il exerce sur l'ensemble des champs de ce vaste domaine (Écologie, Transports, Urbanisme, Logement, Énergie...), le poids politique de premier plan qui lui est accordé constituent des a priori plutôt rassurants sur les velléités de mettre en œuvre des changements de fond.

Reste à définir lesquels et comment faire. À cet égard, à l'heure où sont écrites ces lignes aucun projet clair ne se dégage ou ne s'entrevoit au-delà de quelques généralités sur la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité. Le projet du gouvernement en la matière est reporté aux réflexions du « Grenelle de l'Environnement » soit à l'automne 2007 et la préparation de ce « Grenelle », auquel le SNITPECT participe, fait redouter qu'il ne se résume à quelques mesures décidées par avance, comme l'accès aux ONG aux organes majeurs de gouvernance des politiques publiques nationales – au détriment de structures représentatives – et à un faire-valoir pour une nouvelle vague de décentralisation massive.

Quoi qu'il en soit, notre syndicat appelle de ses vœux depuis plusieurs années un nouveau formatage de l'action de l'Etat autour des questions d'aménagement et de développement durable.

Le congrès 2002 a ainsi approuvé un rapport "Environnement et développement durable: un champ transversal majeur pour le service public" pointant entre autres la nécessité d'une stratégie territoriale de développement durable pour l'Etat.

De même le congrès 2003 approuvait le rapport "Refonder le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires" qui revendiquait la création de Directions Départementales de l'Aménagement et du Développement Durables des Territoires (DDA DDT) regroupant l'ensemble des services intervenant sur ces thématiques. Nous invitons le lecteur à consulter ces rapports de référence dont les lignes forces ont été reprises dans plusieurs discours récents de l'administration et dont l'avènement du MEDAD constitue en quelque sorte une confirmation de la pertinence.

Avant de s'intéresser au Meccano administratif optimal, précisons que la question à trancher à travers la reconfiguration éventuelle des services est bien: en quoi le service public porté par l'Etat sort-il gagnant du nouveau dispositif ? Cela suppose que les objectifs fixés à ce service aient été déterminés au niveau national et déclinés territorialement, ce qui nous renvoie au problème de l'absence actuelle de projet au MEDAD.

Pour autant quelques fondamentaux de l'action publique et des domaines immanquablement concernés permettent d'orienter notre réflexion.

En matière d'articulation des responsabilités, il nous paraît important de préciser le niveau d'implication attendu de chaque échelon territorial. Le principe général en serait le rapprochement, à chaque niveau, des services intervenant sur les champs du MEDAD selon des logiques de missions proches avec, en corollaire, le maintien en tant que structure autonome des services ayant des logiques de missions spécifiques.

3.4.1 Le niveau central

C'est le lieu de la définition des politiques nationales, de l'élaboration de la doctrine, de la mise en cohérence des autres échelons en terme d'objectifs et de moyens en veillant au respect des grands équilibres. Autrement dit, lorsqu'il s'écarte de ces missions le niveau central est en dysfonc-

tionnement, le plus souvent en en faisant trop.

Nous estimons à cet égard qu'une nouvelle étape de déconcentration doit impérativement être lancée pour consacrer le niveau central à ses missions essentielles, redéployer les moyens en conséquence en donnant aux échelons territoriaux la capacité de conduire leur action et confortant leur position auprès des collectivités concernées.

La vraie réforme de l'Etat est celle qui englobera aussi les directions d'administrations centrales en sachant résister aux "forces de rappel" qu'exercent ces dernières sur les services déconcentrés. Observons à cet égard que l'avènement du MEDAD présente les premiers symptômes de ce qui a été observé pour l'expérimentation DDEA : fusion des services supports de l'Écologie et de l'Équipement (niveau SG et DG), ce qui semble bien un minimum, et rien au-delà !

Nous exigeons donc que la réflexion se poursuive et tire les conséquences des synergies possibles entre l'ensemble des directions d'administrations centrales du nouveau périmètre ministériel (DGUIHC, D4E, DARQSI, DPPR, etc.).

3.4.2 Le niveau régional

Il est le lieu de stratégie et de l'allocation globale des moyens. En corollaire, y maintenir des missions opérationnelles serait une contradiction.

S'agissant de l'expérimentation DRIRE-DIREN, on a vu dans le chapitre précédent les réserves unanimes qu'elle avait soulevées et l'intérêt qu'il y avait à conserver des cultures assez antagonistes pour garantir l'exhaustivité de l'analyse, l'arbitrage final étant rendu au niveau du préfet dont ce devrait être le rôle premier. Nous considérons donc la fusion DRIRE-DIREN inopportune, en délicatesse d'ailleurs avec le périmètre du MEDAD qui exclut l'essentiel des missions du ministère chargé de l'Industrie.

Nous soutenons que les missions relevant de l'échelon régional sur ces champs doivent continuer à être distinguées. Nous pensons même qu'il y aurait plus d'opportunité à rapprocher les DRIRE des DR(D)TEFP, des services de la Concurrence et de la Répression des Fraudes et autres instances locales du Ministère de l'Économie des Finances et de l'Emploi (MINEFE) pour cons-

tituer un nouveau service public de l'Etat consacré au « développement durable des entreprises ». N'oublions pas en effet que le DD ne se réduit pas au seul pilier « environnement ».

Cela n'empêche pas des remaniements comme par exemple l'adossement des fonctions "Environnement" des DRIRE, telles que présentées dans les chapitres précédents aux DIREN. Les DRIRE redeviendraient ainsi des DRIR et le périmètre d'intervention des DIREN serait conforté car plus cohérent.

Mais nous estimons qu'il faut aller plus loin pour donner corps au service public de l'aménagement durable des territoires à l'échelle régionale.

Le rapprochement des DRE et des DIREN, au-delà de la cohérence ainsi affichée au regard du périmètre du MEDAD, nous paraît être judicieux. En effet, avec un même pilotage central et des métiers voisins, un tel rapprochement serait une garantie de pertinence des analyses et d'efficacité dans l'action publique. On ne peut constater longtemps que les problématiques de transport, urbanisation, biodiversité, réchauffement climatique, risques interfèrent sans en tirer les conséquences du point de vue organisationnel, à l'instar de ce qui a été opéré au niveau ministériel.

La réflexion mériterait même d'être étendue aux DRAF nonobstant l'incohérence (provisoire ?) avec l'actuel découpage ministériel, en continuité avec la démarche à l'échelon départemental évoquée au paragraphe suivant.

De même, pour préserver la logique « régional=stratégie », les missions opérationnelles des DRE (essentiellement le contrôle des transports terrestres) pourraient être adossées à une DDE de la région, à l'instar de ce qui se fait en matière de phares et balises.

Enfin, nous estimons qu'il faut mettre un terme à l'organisation actuelle dans les départements chefs-lieux de région où les fonctions de DRE et DDE sont cumulées par la même personne. Si ce dispositif pouvait avoir une certaine logique, en cohérence avec l'organisation préfectorale, lorsque les DRE traitaient essentiellement de prospective, il nous paraît désormais source de confusion, conflit d'intérêts et crispations (sans réel avantage en terme de service

public) à présent que les DRE sont en charge des missions d'allocations de moyens.

3.4.3 Le niveau départemental

Il est le lieu de la réalisation des politiques publiques, de l'opérationnel. C'est donc essentiellement au niveau du département que doit se concrétiser l'approche intégrée des problématiques dans une logique développement durable que nous évoquions au paragraphe 3-2.

Cette approche pluridisciplinaire, on l'a vu, est nécessaire eu égard à la complexité et l'imbrication des thématiques à traiter. Elle l'est également du fait des organisations des collectivités elles-mêmes constituées en services pluridisciplinaires. Rappelons en effet que si, du fait de la décentralisation l'essentiel du service public de proximité (service à l'utilisateur) est apporté par les collectivités, ces dernières constituent en quelque sorte le principal usager de l'Etat.

La constitution de services techniques de plein exercice, intervenant de façon large et transversale sur l'ensemble des champs concernés est la garantie de l'approche intégratrice nécessaire à un positionnement de l'action publique selon la logique développement durable. A contrario de l'expérimentation OSE qui conduira à un affadissement des positions de l'Etat et donc une fragilisation du rôle même du Préfet, un tel dispositif permettra à ce dernier de retrouver une place de décideur de premier plan. En effet, au-delà de nos critiques sur l'hégémonie suspectée du corps préfectoral, il faut également admettre que l'expérimentation OSE peut également correspondre à un besoin pour celui-ci de reconstituer une compétence technique pour l'aider dans ses décisions, compétence que l'organisation fragmentée actuelle, qui est à bien des égards dépassée, ne lui permet plus de trouver.

La constitution de services déconcentrés à spectre large permettrait donc à la fois d'apporter une garantie de pertinence pour les positions de l'Etat, sans l'asphyxie du dispositif OSE, tout en offrant aux collectivités et singulièrement aux élus une clarté dans l'organisation et une facilité dans les démarches. Comment en effet ne pas évoquer l'imbroglio administratif actuel où plusieurs services sont compétents sur les mêmes thématiques ? Comment ignorer que si deux services sont situés sur les mêmes champs,

ils se mettront naturellement en position de concurrence ?

Pour définir le périmètre optimal des futurs services, pour réussir les greffes, il faut ainsi raisonner sur la proximité des missions et non sur les seules structures.

On retrouve donc au niveau départemental la même logique que pour le niveau régional : créer des services centrés sur le développement durable des entreprises – qui regrouperaient les représentations départementales des services du MINEFE – et des services centrés sur le développement durable des territoires, qui regrouperaient les représentations départementales des services du MEDAD. Nous nous intéresserons ici à ce dernier type de service.

Il semble évident que l'ossature principale doit en être la DDE réorganisée, le réseau Equipement constituant – qu'on le veuille ou non – le socle du MEDAD.

En procédant par élargissement concentrique on trouve les métiers les plus proches, réellement complémentaires à ceux des DDE, au sein des DDAF: risques, police de l'environnement, IAT, SIG...

A contrario la composante économie agricole des D.D.A.F. serait probablement plus pertinemment placée au sein du service du « développement durable des entreprises », émanation du MINEFE évoquée au paragraphe précédent, autour de la DRIR(E), la DRTEFP... dont elle constituerait un maillon départemental. De tels services engloberaient ainsi l'ensemble des secteurs de l'économie : primaire, secondaire, tertiaire.

Le rapprochement DRE-DIREN évoqué précédemment conduit à inclure dans le service technique départemental unique les missions opérationnelles des DIREN, portant essentiellement sur les sites et paysages ainsi que l'hydrométrie quitte, si des questions de taille critique se posaient, à mutualiser cette dernière mission dans un ou plusieurs départements d'une même région.

La réflexion devrait être prolongée aux groupes de subdivisions des DRIRE, dont les missions, notamment celles relatives aux installations classées "industrielles", sont pour l'essentiel dans le périmètre de compétence du MEDAD.

De même, l'intégration des SDAP dans ce service pourrait être opportunément étudiée.

La pertinence d'un tel service technique départemental unique pour la mise en œuvre des politiques publiques nationales de l'aménagement et du développement durables des territoires serait alors renforcée par les opportunités d'action au plus près du terrain offertes par le maillage infra départemental des DDE.

3.4.4 Au final, une organisation lisible et performante

A la lumière de ce qui précède se dessine une organisation territoriale optimale de l'Etat pour le partage des politiques publiques nationales de l'aménagement et du développement durables des territoires qui serait une déclinaison à chaque échelon concerné, des attributions du MEDAD :

- au niveau régional, en charge de la stratégie et de l'allocation des moyens, des services regroupant les compétences des DRE et DIREN,
- au niveau départemental, en charge de l'opérationnel et de la réalisation des politiques publiques concernées, des services regroupant les compétences des DDE, leurs homologues en DDAF (risques, police de l'environnement, IAT, SIG), et des groupes de subdivisions des DRIRE (risques, installations classées) auxquelles se rajouteraient les missions opérationnelles des DIREN (sites et paysages, hydrométrie...), et voire DRE (contrôle des transports).

Evidemment, il conviendra aussi de respecter la logique de base de la démarche qui consiste à rechercher la meilleure échelle de territoire en fonction de la mission à remplir. Certains services opérationnels peuvent ainsi ne pas avoir la taille critique en étant positionnés à l'échelon départemental ou au contraire, y perdre en cohérence d'intervention. Si l'intégration dans une DDE, serait-elle « coordonnatrice », nous semble devoir être privilégiée, il ne faut pas exclure pour des cas particuliers de créer des structures ad hoc (inter départementales ou inter régionales par exemples). Par contre, répétons-le, il nous paraît essentiel de dissocier DRE et DDE (ou DREDAD et DDEDAD...).

Sur la méthode, il nous semble nécessaire de lancer sans tarder les réflexions sur les évolutions ci-dessus, en concertation avec les représentants du personnel, la dimension

RH étant cruciale pour la réussite de ces réformes comme nous le verrons plus loin. La situation incertaine actuelle est en effet pénalisante tant en ce qui concerne l'efficacité de l'action publique locale que la motivation du personnel, ce dernier étant traumatisé par la perspective d'une période de restructuration permanente.

Il conviendrait donc d'éviter de continuer à juxtaposer des réformes partielles, mal abouties et désordonnées qui, parce qu'elles ajoutent les traumatismes aux traumatismes, ne font que susciter crispations et blocages à même de mettre en échec l'objectif à terme. A cet égard, on ne peut que condamner de nouveau la poursuite en l'état des projets de fusions en cours (en particulier DRIRE/DIREN) qui risque d'empêcher pour longtemps la vraie réforme d'ensemble dont le service public de l'aménagement et du développement durables a besoin pour devenir réalité.

Il importe de mettre un terme à la précarité actuelle en se donnant les moyens d'agir durablement et, accessoirement, de conforter dans le temps, à travers ses structures territoriales, le périmètre du MEDAD qui ne doit pas être une construction de circonstance dictée par la seule logique post-électorale mais un ministère pérenne. On peut d'ailleurs craindre qu'à contrario, une suite incessante de réorganisations peu cohérentes, mal gérées et mal ressenties n'engendrent que désordres, pertes d'efficacité, blocages et, in fine, remise en cause de l'idée même du MEDAD.

4. Quel impact pour les compétences individuelles et collectives ?

4.1 Réflexions préliminaires

La mise en place d'un service technique départemental unique recèle des enjeux forts de service public dans tous les thématiques de l'aménagement et du développement durables des territoires.

Dans de nombreux domaines des DDE, DDAF, DIREN, DRE, DRIRE les synergies sont fortes et les métiers très proches : risques,

police de l'environnement, IAT, SIG, action territoriale...

Le format de services régionaux ou départementaux, proposé précédemment tire les conclusions du périmètre large du MEDAD, que nous considérons volontiers comme globalement pertinent, en déclinant sur chaque échelon territorial des services compétents sur le même périmètre.

Cela revient à fusionner à chaque échelon les services de l'Equipement (DRE-DDE) avec ceux de l'Ecologie ainsi que les parties des D(R)DAF et DRIRE en charge de missions pour le MEDAD. Cela signifie par voie de conséquence que les autres parties de ces services seraient appelées à fusionner avec d'autres structures aux missions plus proches (D(R)DTEFP - D(R)DASS - DDCCRF...).

Une telle évolution, pour judicieuse qu'elle serait du point de vue opérationnel, ne serait pas sans traumatisme pour le personnel concerné. Elle pose la question de la définition d'un projet de service, de l'accompagnement social, de sa mise en œuvre. Elle pose aussi la question de la gestion des compétences à la fois pour assurer la transition mais aussi pour faire vivre la nouvelle organisation ainsi configurée.

De surcroît, l'accumulation de réformes incohérentes et mal maîtrisées de ces dernières années a fini par engendrer une lassitude et un profond malaise chez les agents de l'ex-Equipement, en particulier chez les cadres, forcément en première ligne pour la mise en œuvre de ces changements (voir à ce sujet la déclaration de la CE du SNITPECT du 19 avril 2007 et les Tribunes 1207 et 1208 de mai et juillet 2007).

Il faut donc insister sur la nécessité, évoquée au chapitre précédent, de conduire l'ensemble de ces évolutions avec les agents concernés, en positionnant les questions sociales au cœur du débat alors qu'elles ont été méprisées dans les expérimentations engagées jusqu'à présent. Les changements ne réussiront que s'ils sont acceptés par ceux qui doivent les mettre en œuvre, c'est-à-dire qu'au-delà de la pertinence globale de la réforme, chaque projet de service doit être discuté avec ses acteurs et que les efforts (énormes) consentis doivent être accompagnés d'un juste retour en terme de mesures sociales.

En matière de compétences, c'est une question de survie pour les cadres concernés. De survie, en tant qu'avenir des métiers en ce sens que l'organisation actuelle s'avère chaque jour plus intenable. A cet égard la nouvelle configuration proposée constitue un nouveau souffle et redonne de la visibilité à l'action.

Mais toutes ces évolutions, pour pertinentes qu'elles soient du point de vue intellectuel, constituent sur un plan plus matériel une question de survie personnelle pour l'encadrement concerné : ne nous leurrons pas, s'il y a fusion de services il y aura fusion de postes et donc, pendant une phase transitoire au minimum, compétition dans l'encadrement des trois niveaux pour obtenir le positionnement recherché. L'expérience DDEA est assez édifiante sur ce point d'autant plus que, en l'absence de projet de service, l'exercice s'est finalement limité à une curée sur les postes les plus intéressants, à commencer par le niveau de direction.

Le réseau Agriculture a bien compris ces enjeux qui, par une stratégie de faible au fort, a réussi à imposer une fusion d'égal à égal (moyens, conditions de travail, constitution des équipes, gestion du personnel), malgré la disparité de taille des services (de 1 à 5 en général).

Il faut dire qu'à l'Équipement la notion de réseau a quasiment disparu avec la mise sous le boisseau des clubs des DDE et DRE, remplacés par une conférence des DRE où les participants ont surtout le droit d'écouter.

Côté Équipement, on ne « pense » donc qu'au niveau du secrétariat général qui jusqu'à présent sur ces sujets ne nous a pas édifiés par l'acuité de sa vision...

Autant dire que sur les questions de compétences, c'est encore une fois sur les organisations syndicales, et singulièrement le SNITPECT pour l'encadrement, qu'il faudra compter.

4.2 Fusion des services - Fusion des corps ???

La tentation est grande – et certains franchissent le pas rapidement – d'associer mécaniquement la fusion des services à celle des corps, supposée être le remède à bien des maux de la fonction publique.

Autant le dire d'emblée ce n'est pas notre point de vue, même si la question des fusions de corps n'est pas pour nous un tabou en soi.

Il semble en effet important de souligner que la pertinence du service technique unique réside dans sa pluridisciplinarité, dans sa capacité à conduire, pour un projet donné, une analyse exhaustive poussée qui conduira in fine à une approche intégrée de la question. La pertinence même de ces services repose donc sur les compétences qui le composent et dont on doit veiller à assurer la diversité. Dit plus trivialement : n'importe qui ne va pas n'importe où (faire n'importe quoi) !

C'est pourquoi l'enjeu repose sur la mixité des cultures, ce qui implique de préserver celles-ci tout en maintenant les passerelles nécessaires.

La notion de passerelle, à l'instar de ce que le SNITPECT développe depuis longtemps, doit s'interpréter comme interministérielle mais également comme inter-fonctions publiques. Sans revenir sur les points développés dans le rapport "ingénierie et fonctions publiques" approuvé par le congrès 2006, retenons que la fluidité accordée au passage d'une fonction publique à l'autre est, pour l'encadrement concerné, un gage de pertinence dans l'appréhension des logiques de chaque collectivité et un enrichissement à la fois en terme de compétences individuelles et collectives et une garantie de justesse dans les prises de position des services.

En considérant la nécessité de préserver les passerelles ci-dessus, l'exigence de technicité, la préservation des métiers et cultures, la diversité des compétences essentielles aux services techniques uniques, plaident ainsi en faveur du maintien de corps distincts avec leur savoir-faire.

Les ingénieurs des TPE seraient alors un élément – certes substantiel – d'un véritable creuset de compétences comprenant notamment les ingénieurs de l'Industrie des Mines et les ingénieurs de l'Agriculture et de l'Environnement.

4.3 Quelles compétences dans les nouveaux services ?

La raison d'être de tels services, à l'échelon régional ou départemental, est d'apporter

une vision technique large et approfondie pour éclairer les choix stratégiques.

La question des compétences est donc centrale. Le chapitre 2 de ce rapport a bien montré que les questions techniques ne peuvent être traitées que par des techniciens et le chapitre 3, à travers l'avatar des "bureaux environnement" des préfectures, a pointé ce qu'il advenait lorsque ces questions étaient traitées par du personnel étranger au sujet.

Ces exigences en la matière sont d'autant plus prégnantes pour des services de l'Etat que celui-ci doit, par nature, porter une vision à la fois large, dépassant les clivages issus du découpage administratif, et sur le long terme. C'est en effet essentiellement sur lui que repose la prise en compte des besoins des générations futures. A cet égard, l'apport en "matière grise" sur les territoires est au moins aussi important que l'apport financier, même si l'Etat ne peut se targuer de porter seul une vision judicieuse de l'avenir des territoires en question.

Les considérations sont d'autant plus avérées que la complexification de notre société se traduit par une double donne : un besoin accru d'expertise technique pour analyser les phénomènes en cause et un besoin accru de synthèse pour aboutir à la bonne décision. En effet, les sujets à traiter sont désormais multiformes, compliqués techniquement et sur le plan juridiquement. De plus ils agissent les uns sur les autres. Les cas de la politique de la ville, des risques, de l'aménagement de l'espace sont à cet égard édifiants.

L'analyse technique est donc nécessaire pour anticiper les problèmes, les identifier, les comprendre, exprimer les besoins pour les traiter et suivre leur traitement. A chaque étape de cette chaîne c'est un aller-retour entre généraliste-spécialiste (voire expert) qui s'opère pour proposer des décisions, arbitrer des choix opérationnels.

Cette problématique protéiforme, évolutive, qui impose souvent de concilier des paradoxes constitue l'approche intégratrice au cœur de la logique de développement durable : en réalité, le développement durable n'est pas en soi un métier mais il se construit à partir de métiers spécifiques.

L'enjeu pour le MEDAD est donc de définir les modes de recrutement, formation initiale

et continue, de gestion des parcours qui feront vivre le creuset des compétences que constitueront les futurs services techniques uniques.

La politique GPEECC est donc à repenser – on pourrait presque dire à penser tout court tant les réflexions en la matière stagnent – pour répondre aux besoins diversifiés de l'approche développement durable. Nous revendiquons à cet égard pour l'ensemble du MEDAD le lancement d'un grand plan de GPEECC, qui devra accorder un effort particulier aux questions d'encadrement, pour faire face à la nouvelle donne. Cette politique GPEECC devra associer le Réseau Scientifique et Technique élargi, comprenant l'ensemble des services spécialisés du périmètre du MEDAD. En effet, la légitimité d'un tel réseau est plus que jamais confirmée par cette nouvelle donne, les sujets à traiter nécessitant expertise et innovation. Nous exigeons que la DG unique du ministère s'attaque à cette tâche en priorité.

Elle devra également se pencher sur les problématiques spécifiques à l'encadrement supérieur, appelé à manager des services à spectres plus larges nécessitant de concilier diversité technique, synthèse des problématiques et gestion du personnel, aux cultures plus diversifiées le tout dans un paysage externe renouvelé.

Comme quelques ratés l'ont montré dans les expérimentations DDEA, un effort tout particulier sera nécessaire pour les fonctions de direction où l'équilibre entre socle technique, sciences politiques et capacités managériales est encore plus subtil.

Le travail sur les fonctions de direction est d'autant plus crucial si l'on souhaite réussir le positionnement par rapport aux préfets. Actuellement, le malaise est palpable dans bien des départements du fait que ces derniers exercent une tutelle sclérosante sur les services. Nonobstant les considérations de pouvoir, qui ne sont jamais loin dans ce type de jeux d'acteurs, cette situation s'explique très probablement par le fait que les préfets ne trouvent pas, dans l'offre actuelle des services déconcentrés, l'aide à la décision qu'ils recherchent. Ils jouent donc par défaut ce rôle d'intégrateur attendu du service technique unique. Si les futurs services, et leur direction en particulier, atteignent le bon équilibre entre technique et

sciences politiques, il est certain que le travail d'intégration sera mieux effectué et les préfets d'autant libérés (d'autant plus qu'ils sont par ailleurs largement occupés par les missions de protection civile et d'ordre public).

Au-delà des initiatives disparates qui se font jour en matière de formation de l'encadrement supérieur, nous en appelons donc à une relance ambitieuse du CSME qu'il conviendra d'orienter vers le management des services ainsi reconfigurés.

4.4 Les ITPE dans la nouvelle configuration

Le paragraphe précédent présentait la nécessité de préserver la spécificité des corps techniques concernés.

Parmi ceux-ci les ITPE, de par leur nombre et leurs fonctions, constituent l'ossature de l'encadrement du MEDAD.

Corps d'encadrement éminemment interministériel, majoritaire à la fois dans les branches Ecologie et Equipement, on les retrouve également dans le réseau Industrie, essentiellement sur la composante environnementale des services concernés, celle qui précède entre dans le champ du MEDAD.

Ils sont également présents à tous les niveaux d'encadrement, avec une proportion significative de fonctions de 3^{ème} niveau dans les services déconcentrés, les DAC ou le réseau scientifique et technique.

Ils constituent donc, par la force des choses, une pièce maîtresse pour la réussite du nouveau dispositif ainsi que pour la phase préalable de transition.

4.4.1 La formation

En terme de formation, au-delà de la place de choix qui doit être accordée à l'encadrement dans le plan de GPEECC évoqué au paragraphe précédent, il est nécessaire que le projet pédagogique de l'ENTPE soit fortement orienté vers la logique "développement durable".

Certes, l'accroche "environnementale" a été largement renouvelée et le "verdissement" du corps des ITPE est une réalité désormais incontestable comme le démontre leur présence majoritaire dans l'encadrement du réseau "Ecologie".

Nous estimons cependant que le travail doit être poursuivi pour améliorer la cohérence

entre les trois piliers du développement durable, en mettant notamment l'accent sur la dimension "Economie" qui reste un domaine où l'ITPE est mal positionné.

De façon générale, une réflexion sur les doubles-cursus nous paraît devoir être lancée tant vis-à-vis de l'IFORE, des Ecoles des Mines ou des IAE pour enrichir les compétences initiales sur l'ensemble des composantes concernées.

Enfin, l'accent devra être mis sur la grande force du produit ITPE qui est sa capacité à concilier formation de haut niveau scientifique et technique avec une bonne adaptabilité aux évolutions des problématiques et des territoires.

Logiquement, l'effort de formation doit de même être étendu à la formation continue pour généraliser à l'ensemble du personnel l'acculturation au développement durable, son intégration dans l'ensemble des pratiques professionnelles, avec une actualisation dans la durée des savoirs et méthodes.

4.4.2 La gestion des carrières

Au cœur de la problématique, que ce soit par les compétences qu'ils ont développées à travers la formation initiale et les parcours professionnels, par leur position majoritaire au sein de l'encadrement du MEDAD, par leur présence dans toutes ses composantes et chaque niveau de fonction, les ingénieurs des T.P.E. sont un élément décisif de la réussite du projet de ce nouveau ministère.

Le travail sur la gestion de leurs parcours est essentiel.

Cette dernière doit en effet évoluer pour assurer la meilleure égalité de traitement entre ITPE. Les pratiques de gestion assez disparates (présence ou non d'un IG spécifique, comités de domaines...) selon qu'il s'agit d'ingénieur au sein du réseau Equipement, du réseau Ecologie, du réseau Industrie ou en détachement, doivent être harmonisées.

Nous nous félicitons à cet égard que notre revendication de désigner un I.G. correspondant "Ecologie" ait été mise en œuvre en 2007 et veillerons à ce que ce dernier dispose de moyens d'actions suffisants et en tout cas des mêmes leviers que son homologue pour le réseau industrie ou les coordinateurs de MIGT.

Au-delà de ces questions administratives, les opportunités supplémentaires en terme de parcours, induites par la configuration du MEDAD – d'autant plus si cette dernière est déclinée localement – incitent à revoir la politique de gestion du corps.

Il s'agit en effet de renouveler l'approche afin de construire des parcours qui permettront de développer les compétences nouvelles ainsi que le potentiel nécessaire pour apporter à chaque niveau de fonction l'approche intégratrice caractéristique de la logique développement durable.

Nous nous félicitons à cet égard de la publication en août 2007 des décrets et arrêtés plaçant en position d'activité les ITPE exerçant dans le ministère en charge de l'agriculture. Ces textes viennent prolonger la liste des ministères concernés (Défense, MINEFI, MEDD, Education Nationale, Justice) et confirment le caractère interministériel du corps. Ils doivent désormais être mis à profit à travers une gestion dynamique des parcours entre ministères.

Nous appelons donc à graver cette nouvelle logique dans la note d'orientation du corps, en cours d'élaboration et à revisiter en conséquence la note de gestion pour faciliter les passerelles et les compléments de formation.

4.4.3 Le statut

La logique de développement, par nature pluridisciplinaire et intégratrice, rend plus complexe le métier de cadre tant par les savoirs qu'elle nécessite – même s'il n'est pas envisageable de faire de chaque cadre un spécialiste de tous les thèmes concernés – que par les méthodes renouvelées d'analyse et de gouvernance de l'action publique qu'elle requiert. L'effort ainsi demandé aux ingénieurs passe par une revalorisation de leur statut.

Pour les ITPE, à cette nécessité de revalorisation statutaire générale s'ajoute celle de créer un troisième niveau de grade, l'emploi fonctionnel actuel d'ICTPE 1G et 2G étant un frein à la mobilité inter-fonctions publiques, voire interministérielle, alors même que les fonctions de troisième niveau sont, dans la nouvelle logique, celles faisant appel aux parcours les plus diversifiés.

Ainsi, au-delà des considérations de gestion évoquées ci-dessus, la nouvelle donne rend

encore plus légitime l'adoption rapide du projet de statut à trois niveaux de grade et à périmètre inter-fonctions publiques.

Nous exigeons donc un aboutissement des discussions en cours en 2008 et mobilisons l'essentiel de nos efforts pour cela.

La nouvelle configuration pose avec encore plus d'acuité la question du changement de dénomination du corps, l'actuelle devenant chaque jour plus obsolète.

Nous demandons donc que soit intégré à la réflexion statutaire un nouveau nom pour le corps, conciliant les notions d'ingénieurs – caractéristique de la sphère scientifique et technique – de service public, d'aménagement et de développement durables.

5. Conclusion

Notre société a connu depuis deux décennies des évolutions de fond qui entraînent de nouvelles attentes vis-à-vis de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Décentralisation, émergence de problématiques nouvelles (écologie, politique de la ville, endettement public...) amènent ce dernier à faire face à de nouvelles missions.

Or les structures en place que ce soit au niveau local comme central sont à peu près identiques depuis les trente glorieuses et sont le fruit d'une certaine sédimentation : la cohérence du dispositif fait désormais globalement défaut.

Les expérimentations mises en place depuis 2006 dans le cadre de la réforme territoriale de l'Etat sont issues de commandes politiques sans analyse préalable, ni projet.

Animées par une logique exclusivement comptable, occultant toute réflexion qualitative, dénigrant les questions sociales, elles conduisent inévitablement à des échecs. C'est le cas pour les expérimentations de fusion DDE-DDAF, conduites dans des conditions rocambolesques et sur la base de périmètres inadaptés. C'est également le cas pour les velléités de fusion DRIRE-DIREN où l'on cherche vainement à rapprocher des cultures et métiers qui n'ont aucun point commun. C'est enfin le cas pour l'expérimentation OSE du département du Lot où, avec l'absorption de l'ensemble des services départementaux au sein de directions de

préfecture, c'est à la disparition du discours technique d'Etat que l'on assiste.

Dans ce concert de tentatives hasardeuses, l'avènement du Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement Durables apporte une bouffée d'espoir quant à la capacité de voir enfin se dessiner une organisation à même de traiter les problématiques sous le bon angle, celui du développement durable. Ce dernier impose de concilier, dans les domaines concernés, analyses techniques et données socio-économiques dans une approche intégratrice.

Du point de vue local, les rapprochements ou fusions sont à mettre en œuvre en recherchant les complémentarités et en préservant a contrario les antagonismes, garants d'une exhaustivité de l'analyse.

C'est ainsi qu'une déclinaison territoriale du périmètre du MEDAD serait particulièrement opportune :

- au niveau départemental, chargé de l'opérationnel, se regrouperaient les DDE, les parties des DDAF et DRIRE œuvrant pour le MEDAD, les composantes opérationnelles des DIREN (sites, hydrométrie) voire les SDAP. Cette synergie serait renforcée par l'apport au plus près du terrain du réseau infra départemental des DDE ;
- au niveau régional, chargé de la stratégie et l'allocation de moyens, se regrouperaient alors DRE, DIREN et les parties des DRAF et DRIRE sous tutelle du MEDAD.

Cette nouvelle configuration passe par un ambitieux plan de GPEECC centré sur l'approche développement durable. En effet, à l'opposé des logiques dogmatiques de fusion des corps, la fusion des services exige précisément de préserver les spécificités des métiers en renforçant leurs caractéristiques techniques.

Pour les ITPE, au cœur de ce nouveau dispositif, cela implique une réadaptation des modes de gestion, facilitant notamment les passerelles, et rend d'autant plus criante la nécessité d'un nouveau statut inter-fonctions publiques à trois niveaux de grade.