



# LA TRIBUNE

*des ingénieurs de l'aménagement*

ORGANE DU SYNDICAT NATIONAL DES INGÉNIEURS DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## Un projet pour le MEEDDAT

*Une approche de la stratégie ministérielle*

### Pourquoi ce Flash ?

Si en mai 2007, le SNITPECT s'est félicité de la création du MEEDDAT, il n'a eu de cesse depuis lors de réclamer la définition d'une stratégie et d'un projet ministériels à la hauteur des enjeux considérables que sous-tendait cette création et des missions vastes et d'horizons variés ainsi assemblées. Force est de constater qu'un an après, le ministre et son administration n'ont répondu à cette attente que par des éléments tardifs, épars et partiels, quand ils ne se sont pas commodément abrités derrière le Grenelle de l'environnement. Or, il est difficile d'attendre du personnel, a fortiori de l'encadrement, qu'il se mobilise pour le changement, voire même qu'il effectue une véritable mue culturelle, sans qu'un minimum de sens et de lisibilité soit donné à son action. Pire, notre ministère prête ainsi le flanc aux desseins réducteurs de la RGPP, de l'Intérieur ou du Budget. On ne peut d'ailleurs que s'étonner qu'une telle réflexion n'ait pas précédé la définition des réorganisations de services.

La manifestation du 6 mars, portée par FO, a réveillé quelques vellétés de bien faire. Mais il est plus que temps de procéder à un saut quantitatif et qualitatif. Notre syndicat a donc décidé en avril 2008 la mise en place d'une cellule de crise sur la stratégie ministérielle dont la première tâche aura été l'élaboration de ce Flash, d'ailleurs dans la lignée de nombreux rapports votés ces dernières années par notre Congrès qui ont souvent anticipé les évolutions en cours. Notre objectif est de proposer notre vision du projet du MEEDDAT pour que l'administration se décide enfin à en discuter.

### Le contexte

La création du MEEDDAT est la concrétisation de la montée en puissance de la problématique environnementale qui a commencé dans les années 70 mais s'est accélérée ces dernières années, en particulier du fait de l'inquiétude suscitée par le réchauffement climatique. Longtemps affichées, les préoccupations environnementales n'ont pourtant pas toujours été une priorité, probablement à cause des coûts ou plus exactement du manque à gagner qu'elles sont censées générer. Pour autant, avec ce ministère regroupant ceux de l'Environnement et de l'Équipement ainsi que la Direction générale de l'énergie, la France tente une expérience novatrice et se dote d'un outil puissant mais disparate.





La réorganisation nécessaire pour en faire un ministère unifié est à la mesure des enjeux et des antagonismes qui opposaient parfois ses services constituants. Elle fait suite, à l'Équipement du moins, à plusieurs années de restructurations dont la dernière et la plus profonde, entamée en 2005, a vu le départ du tiers des effectifs (30 000 agents) dans les collectivités territoriales et la création concomitante des DIR. Elle a laissé des DDE exsangues à l'orée d'une fusion annoncée dans les DDEA. Parallèlement, une fusion des DRIRE et des DIREN commençait à être expérimentée sans que l'intérêt de tels projets ne soit clairement argumenté, leur motivation réelle ne résidant que dans la réduction des effectifs.

A ce contexte ministériel s'ajoute celui plus large de la RGPP, révision générale des politiques publiques, et de ses diverses conséquences. Il s'agit en particulier d'une refonte profonde de l'organisation territoriale de l'État, de la remise en cause du statut et des règles de gestion des personnels, entre autres par l'entremise de la loi dite de mobilité. Elle a aussi pour corollaire la contestation ou la suppression de missions à laquelle n'échappe pas le MEEDDAT, du permis de conduire au permis de construire, en passant par l'ingénierie prétendument concurrentielle.

Pourtant, il ne fait guère de doute que la constitution du MEEDDAT a une justification forte : nul ne peut plus ignorer les dangers qui menacent notre environnement et, par voie de conséquence, notre futur. Impossible de nier non plus qu'elle ouvre des perspectives intéressantes pour les agents, avec des missions consolidées et diversifiées et des thèmes porteurs. Difficile enfin de ne pas espérer qu'elle puisse servir de protection contre les aléas de la RGPP..

Pour cela, encore faut-il que ce ministère se mette en ordre de marche et qu'on lui donne les moyens de ses ambitions. Il appartient à notre ministre et à son administration de s'en assurer et cela passe inévitablement par la définition d'une stratégie et d'un projet. Le Grenelle de l'environnement, moment fort de cette première année d'existence, a certes débouché sur nombre de recommandations qui peuvent constituer une trame déjà très serrée de priorités. Mais, cela ne constitue pas en soi une véritable stratégie ministérielle, ce d'autant qu'en dépit des trois cent vingt mesures édictées, le Grenelle ne saurait à lui seul couvrir tout le champ des activités du ministère, ni même du développement durable.

L'affichage d'une vraie stratégie par le ministère sera un argumentaire indispensable pour justifier des moyens pour la mise en œuvre de sa politique.

Pour le SNITPECT, cette stratégie peut se décliner en six axes. Nous les présentons ci-après, complétés par quelques éléments opérationnels qui en découlent.



## *Un chef d'orchestre pour un Etat garant du développement durable*

### La légitimité de l'intervention de l'Etat

- Pour définir les orientations politiques du développement durable.
- Pour assurer la recherche et l'expérimentation pour alimenter la connaissance et porter la vision française du développement durable auprès des instances européennes.

Le MEEDDAT a un rôle primordial qu'il convient de conforter, de définition puis de diffusion des principes, des priorités et des méthodes du développement durable. C'est en particulier vrai dans toute la sphère des services de l'Etat. Il doit donc s'inscrire dans une démarche résolument interministérielle, ce d'autant que, sur de nombreux champs, il intervient concomitamment avec d'autres ministères (logement, urbanisme, aménagement rural, risques sanitaires, développement économique, etc.). Ce rôle interministériel devra aussi être renforcé pour les services déconcentrés du MEEDDAT, les DREAL et les DDEA étant de fait appelées à être le service technique unique de « l'Etat local ».

De la même façon, le MEEDDAT devra assurer une présence accrue au niveau européen, en particulier pour que les positions françaises soient mieux prises en considération dans les directives et normes européennes.

Pour pouvoir définir ses priorités et ses modes d'action en matière de développement durable, il lui faut tout d'abord être en capacité de réaliser des diagnostics et des études d'impacts. Il lui faut donc disposer de capacités d'observation et d'analyse pointues, car le champ du développement durable est vaste et, par définition, complexe, du fait de la multiplicité des interactions à prendre en considération. Avec les services issus de trois ministères techniques qu'il a regroupés au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD), il dispose des compétences nécessaires. Il peut de surcroît s'appuyer sur l'ingénierie de haut niveau scientifique et technique des autres services du ministère et en particulier sur son réseau scientifique et technique (RST).

Il lui sera nécessaire, sur un certain nombre de sujets, de développer des observatoires. Cela devrait en particulier être le cas pour les grandes problématiques environnementales planétaires (climat, ressource en eau, biodiversité) pour lesquelles il devra élaborer les positions internationales et les politiques de la France. De fait, le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources (eau, énergies fossiles, foncier, etc.), les atteintes incessantes à la biodiversité obligent l'Etat à repenser ses politiques publiques d'aménagement et de développement.

Il devra aussi assurer une veille technologique permettant de repérer l'offre disponible ou à venir en matière de développement durable et veiller à la diffusion de ces technologies ; et en particulier à leur intégration dans les champs de compétences du MEEDDAT

Il a par ailleurs pour mission d'assurer la traduction réglementaire des politiques de développement durable. A cet égard, rappelons-le, si les textes consécutifs au Grenelle doivent être une priorité, ils ne sauraient suffire à épuiser le sujet.



(suite)

il devra à l'égal concevoir et mettre en œuvre la réglementation dans tous les domaines d'activité du ministère. Pour répondre à cet enjeu réglementaire, une attention particulière devra être portée à accompagner ces textes des moyens des outils et d'un échéancier pour leur mise en œuvre.

Le MEEDDAT doit contribuer à l'analyse et préparer les éléments nécessaires aux arbitrages nationaux et locaux dans le cadre de la stratégie de développement durable. Il doit en particulier élaborer la politique énergétique (approvisionnement, production, stockage, transport) pour laquelle il est nécessaire de développer la recherche et l'innovation sur les énergies alternatives aux énergies fossiles.

Il doit assurer la réactivité et l'adaptabilité de la politique de développement durable. Cela passe en particulier par un suivi et une évaluation systématique des politiques. Cette dernière doit porter non seulement sur toutes les politiques publiques pour s'assurer de leur respect des règles du développement durable mais encore sur tous les projets importants d'infrastructures.

Enfin, dans l'esprit même du développement durable, le MEEDDAT doit se donner les moyens de rendre compte de ses actions et résultats aux citoyens mais plus encore de mettre en place les dispositifs pour les associer le plus en amont aux projets et aux politiques du ministère.

#### **Mais encore :**

- Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie.
- Augmenter significativement la part d'énergies renouvelables.
- Développer l'information et la formation au développement durable.
- Sensibiliser les citoyens, les professionnels, les élus.
- Engager la rénovation énergétique des bâtiments existants.
- Modifier les règles de construction pour les rendre plus favorables au développement des énergies renouvelables.



## *Promouvoir un Etat pionnier, pilote et exemplaire*

### **La légitimité de l'intervention de l'Etat**

- Par la possibilité de se projeter sur le long terme et d'en assumer les risques.
- Par une vision plus globale de la complexité.
- Par la neutralité par rapport aux choix technologiques.

Le développement durable suppose une certaine exemplarité du comportement des acteurs. On conçoit donc mal que l'Etat, et singulièrement le MEEDDAT, puisse ne pas être à l'avant-garde de cette politique qu'il entend diffuser au sein de toute la société, en particulier des agents économiques.

L'Etat devrait donc être le premier à se soumettre à un dispositif de type « bilan carbone » ; et au delà du calcul du coût environnemental global (eau, déchets, énergie, transports, etc.) de son fonctionnement, de ses politiques et bien sûr de tous ses investissements. Le MEEDDAT devrait d'ailleurs développer prioritairement les outils et méthodes correspondants afin de pouvoir les proposer aux autres ministères, aux collectivités territoriales et à tous les acteurs économiques.

De la même façon, il est crucial de mettre en place un processus et des outils d'évaluation des projets pour mesurer l'adéquation entre la réalisation et les objectifs initiaux de développement durable et utiliser les enseignements de cette évaluation dans les réflexions et les projets futurs.

L'exemplarité suppose d'informer mais surtout d'impliquer les citoyens, les collectivités et les entreprises dans la conduite des projets qui les concernent ; elle donne la légitimité pour le faire.

Par ailleurs, il est incontestable que des avancées technologiques nombreuses seront nécessaires pour assurer le succès d'un développement durable et acceptable par tous (autrement dit, qui ne se fasse pas au détriment des couches les moins favorisées de la population). Là aussi, il serait irresponsable que l'Etat se décharge sur la seule initiative privée alors qu'il lui appartient d'avoir en la matière un rôle moteur, certes par des politiques d'incitation mais aussi en engageant ses propres moyens ; avec d'ailleurs un effet de levier certain pour le secteur privé français comme l'a démontré le précédent du BTP. En effet, en assumant le risque initial de certaines innovations, il permet aux entreprises françaises de limiter les risques et de réduire les coûts de développement (quand ce n'est pas le réseau de recherche de l'Etat qui leur diffuse ses propres avancées...), leur offrant dès lors un avantage compétitif certain.

Cela suppose évidemment que le MEEDDAT réoriente une partie de son RST vers ces nouveaux secteurs. Il a ainsi la capacité d'être pilote dans la mise en œuvre des innovations, de servir de laboratoire pour les solutions techniques (route propre, bâtiment HQE ou à énergie positive, substitution de produits toxiques...). Il conviendrait par exemple d'engager un programme de recherche et d'innovation pour les bâtiments afin de développer des technologies de



construction à énergie positive. Cette recherche sera engagée par le RST, en particulier le CSTB, le LCPC, le LASH (ENTPE), le CERTU, en partenariat avec les professionnels du bâtiment.

Le RST pourra ainsi avoir un rôle d'amorçage du développement de champs nouveaux. Il s'agirait de développer la recherche et l'innovation sur l'ensemble du périmètre du développement durable. Il pourra aussi partager ses compétences et expériences avec les collectivités locales pour tester les solutions techniques et permettre leur développement par les entreprises.

Cependant, dans un contexte budgétaire contraint, il n'est pas envisageable que l'Etat dépense sans compter, même si les retours pour l'économie sont assurés. L'exemplarité de l'Etat passe donc aussi par une bonne maîtrise de ses coûts. Cela suppose d'assurer la performance de la commande publique tant sur la prise en compte du développement durable que sur le plan économique. Cela signifie aussi qu'il est nécessaire de renforcer la sécurité administrative et juridique des actes de l'Etat afin de réduire le nombre de contentieux.

Au demeurant, il conviendra d'adapter les procédures de la commande publique au service des politiques de développement durable. C'est un levier économique puissant. La prise en compte du développement durable dans la commande publique passe par le développement de trois grandes familles d'achats au sein de l'administration :

- l'achat vert, qui vise au respect de l'environnement,
- l'achat éthique, qui veille au respect des droits sociaux et des conditions de travail,
- l'achat équitable, qui s'attache à la question d'une juste rémunération du salaire des producteurs.

Enfin, si l'Etat se doit d'être exemplaire vis-à-vis de la société, il le doit plus encore vis-à-vis de ses agents. Cela passe par une réflexion approfondie et des moyens lourds pour leur redéploiement et leur formation aux principes et modalités du développement durable. Voir la fiche « Un outil technique pour le service public du développement durable » ci-après.

#### Mais encore :

Liste non exhaustive de champs du développement durable à explorer :

- matériaux nouveaux,
- technologies énergétiques nouvelles,
- modes de construction,
- amélioration des coûts,
- nouveaux modes de transports,
- énergies alternatives,
- gestion des déchets,
- ressource en eau...

## 3

## *Un outil au service du développement durable des territoires*

### La légitimité de l'intervention de l'Etat

- Comme garant de l'aménagement équilibré des territoires.
- Pour assurer une cohérence des politiques territoriales.
- Pour assurer une péréquation au bénéfice des territoires en difficulté ou fragiles.
- Pour assurer la diffusion des outils et connaissances.

L'Etat, et en l'espèce le MEEDDAT, garant de la cohérence de l'aménagement des territoires se doit d'assurer un développement équilibré et harmonieux des territoires mais aussi d'impulser et de participer à leur aménagement solidaire. Il doit donc avoir une vision stratégique de l'aménagement du territoire et utiliser tous les modes d'intervention à sa disposition dans le cadre de ses postures traditionnelles d'Etat régulateur, partenaire, solidaire et prestataire.

Pour atteindre cet objectif, l'Etat doit conforter ses compétences techniques, pluridisciplinaires, et jouer le rôle d'ensemblier dans les projets d'aménagement et de développement. Cela suppose de maintenir des équipes opérationnelles pour produire des innovations réalistes, aider à la rédaction de textes applicables, vérifier et améliorer les politiques.

Cela peut aussi passer par la réforme de dispositions législatives, réglementaires et financières comme par exemple pour inciter les collectivités territoriales à ne plus multiplier les équipements concurrents, à développer leur territoire avec une vision d'ensemble des quartiers et des zones d'activité, autour de transports collectifs efficaces.

L'efficacité du service public n'est pas liée à « qui fait », mais à la cohérence institutionnelle et organisationnelle, à la qualité de coopération d'un système territorialisé. Le rôle et l'organisation de l'Etat peuvent et doivent être redéfinis pour viser cette cohérence ; encore faut-il lui en fournir les moyens. Sans remettre en cause la responsabilité des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement durables de leur territoire, l'Etat doit être capable de porter et défendre des enjeux s'inscrivant à des échelles territoriales et temporelles plus larges. Par sa vision stratégique élargie, l'Etat dispose également d'une légitimité pour intervenir en tant que médiateur dans des situations locales bloquées ou apparemment insolubles à l'échelle des collectivités concernées. Il peut ainsi être l'initiateur de projets sur le territoire et démontrer la faisabilité de solutions que les collectivités ne pourraient pas toujours envisager spontanément. Il peut aussi être porteur de politiques que les collectivités ont politiquement du mal à engager.

De façon générale, sans abandonner les prérogatives, en particulier régaliennes, qui lui sont propres, « l'Etat local » doit promouvoir des approches différentes (et différenciées d'ailleurs suivant le type de collectivité auquel il s'adresse) de ses postures traditionnelles. Il doit ainsi privilégier une approche contractuelle ou, plus certainement, partenariale.

Dans le premier cas, il participera par exemple à la définition avec les collectivités locales et les structures intercommunales des contrats d'aménagement, d'habitat,

**3** (suite)

de déplacements, de protection de l'environnement pour un aménagement cohérent, équilibré et durable des territoires . Dans le second, il engagera par une démarche d'écoute des attentes de la collectivité et de recherche des complémentarités une approche globale de relations où chacun aura un rôle défini selon les besoins et les capacités respectives des partenaires.

Il pourra ainsi mettre l'ingénierie de l'Etat, entre autre par le biais d'une ATESAT réformée, au service des politiques locales, en sachant aussi les réorienter vers une meilleure prise en compte du développement durable par les collectivités territoriales (biodiversité, infrastructures, déchets, eau, bâtiment ...), en particulier pour la mise en œuvre de la charte des maires pour le développement durable.

**Mais encore :**

- Accompagner et aider les collectivités à limiter l'étalement urbain.
- Inciter à une planification globale du développement, intégrant l'environnement, les modes de déplacements, le logement, les espaces publics, les commerces.
- Généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles.
- Aider au développement des réseaux de transports collectifs urbains et périurbains.
- Aider les collectivités à élaborer de plans énergie-climat.
- Assurer la maîtrise et le conseil pour la mise en place d'organismes de surveillance et de contrôle des nuisances (air, bruit, produit chimique...).
- Initier et accompagner un programme d'éco-quartiers.





## *Le ministère de la gestion durable du patrimoine collectif*

### La légitimité de l'intervention de l'Etat

- Pour assurer la pérennité du bien commun que constitue le patrimoine existant (naturel, immobilier, culturel) et ne pas reporter sur les générations futures des investissements lourds, faute de s'être donné les moyens de la protection, de l'entretien et de la maintenance.
- Pour investir ou co-investir dans des infrastructures de transport. Il doit pour cela disposer de services techniques compétents, à même de l'orienter dans ses choix hors de toute pression.

Il faut ici entendre le terme de patrimoine dans un sens large. Ainsi, au delà de l'immobilier (bâtiment, infrastructures, réseaux) le devoir du ministère est d'assurer et de garantir la préservation et la protection du patrimoine naturel et culturel en partenariat avec les différents acteurs ayant intérêt à agir pour la préservation de la biodiversité et l'amélioration de la gestion de l'espace. Il s'agit par exemple de mieux gérer l'urbanisation et l'industrialisation pour éviter que des dégâts soient occasionnés à ce patrimoine. Cela passe aussi par un exercice plus exigeant des missions de police de l'environnement, tout comme par la définition et la mise en œuvre de règlements, normes et bonnes pratiques (techniques, de gestion...). Le ministère doit aussi continuer à assurer la politique d'aménagement ou de préservation des territoires particuliers : montagne, littoral, cours d'eau, zones humides, parc naturel, forêt...

Il est en tout cas essentiel de préserver et d'améliorer la qualité écologique des milieux et la gestion des ressources. Le MEEDDAT doit en la matière mettre son expertise au service de tous les usagers et avoir un rôle moteur. Il doit aussi développer les fonctions d'observation et de prospective à toutes les échelles de territoire pour intégrer ces préoccupations dans les porter à connaissance de l'Etat pour l'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme et aider à une programmation plus pertinente des zones d'aménagement et de construction. De façon plus générale, il doit être en capacité de mieux recueillir et diffuser les informations pertinentes chaque fois que sont en jeu les politiques qu'il porte. Cela passe nécessairement par un développement accru de des moyens propres d'information et de SIG.

L'Etat doit d'ailleurs utiliser tous les outils d'intervention auprès des collectivités (ATESAT, IAT...) dont il dispose, au service de la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable (eau, biodiversité, déchets, bâtiment, transports, infrastructures, aménagement, etc.). Le développement durable est un objectif partagé entre l'Etat et les collectivités, dont l'échelle de mise en œuvre la plus pertinente est locale. Aussi, l'Etat ne pourra impulser et mettre en œuvre de telles politiques publiques qu'en partenariat avec les collectivités.

Dans un souci de bonne gestion, il doit aussi conseiller, accompagner, aider les établissements publics de coopération intercommunale à s'organiser et à développer leurs actions dans le domaine de l'aménagement et du développement durables afin de rationaliser les équipements publics. Il doit par son appui les inciter à réunir leurs forces pour plus d'efficacité et de résultats, pour réduire les coûts et donc la dépense publique.



Cela pose aussi, pour le domaine public, la question du renforcement des missions de conduite d'opération des bâtiments publics pour les ministères constructeurs, les établissements publics et les collectivités locales. La recherche de la haute qualité environnementale doit être intégrée dans toutes les phases d'études (opportunité, faisabilité, programmation et conception). Cela suppose une approche exigeante tant de la localisation ou de l'implantation que des choix architecturaux dans les domaines de l'énergie, de la consommation d'eau, de l'isolation thermique et acoustique, des matériaux de construction, de la prise en compte de l'entretien et des coûts de maintenance, des nuisances du chantier, de la gestion des déchets, etc.

L'Etat, premier propriétaire et gestionnaire de patrimoine immobilier, doit à cet égard être exemplaire. Pour aller plus loin, le MEEDDAT doit se positionner comme le gestionnaire de l'immobilier de l'Etat, voire mettre en place un « facility management » (1) d'Etat.

Le MEEDDAT doit en tout cas clairement se positionner sur ce domaine et même accompagner les collectivités locales et leurs EPCI dans ce sens. Il pourrait utiliser l'ATESAT pour offrir un diagnostic global de la gestion durable du patrimoine des collectivités et en revoir les critères d'éligibilité pour que certains EPCI puissent plus facilement en bénéficier.

Le MEEDDAT doit d'ailleurs inciter à l'efficacité énergétique et économique des infrastructures (bâtiment, route, transports...) et contrôler la mise en œuvre des mesures prises en ce sens.

Il doit aussi mettre en œuvre une politique d'optimisation des infrastructures à la fois en terme de maintenance, pour éviter les ruptures d'usage, et d'utilisation maximale, pour éviter d'avoir à augmenter la capacité à terme. Cela suppose aussi de conserver une expertise et une capacité d'intervention pour la gestion des situations de crise.

Il est tout aussi essentiel que l'Etat sache maintenir en état le patrimoine bâti et routier qu'il a constitué au fil du temps et qui est un atout compétitif majeur de la France qu'il convient de ne pas dilapider. Il en est d'ailleurs de même pour les réseaux dont il doit prendre en considération le nécessaire renouvellement dans les prochaines années.

#### Mais encore :

- Retrouver la qualité écologique des milieux aquatiques, notamment par le biais d'un meilleur entretien des cours d'eau et la réalisation d'éménagements respectueux.
- Améliorer la sécurité dans les transports.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les transports.
- Développer la multi-modalités des transports.
- Développer un programme de réduction des nuisances sonores des différents modes de transports.
- Poursuivre l'amélioration de la sécurité routière en adaptant la formation à l'éducation routière.
- Promouvoir l'éco-conduite.
- Développement des réseaux, y compris numérique.
- Assurer la maîtrise et le conseil pour la mise en place d'organismes de surveillance et de contrôle des nuisances (pollution de l'air, exposition au bruit, pollution industrielle, etc.).

(1) Le Facility Management (FM) est une solution d'organisation regroupant sous la responsabilité d'un seul prestataire, la gestion et la coordination des activités supports (hors cœur de métier) nécessaires à l'exercice du métier principal (cœur de métier) d'une entreprise. Ou, formulé autrement: «tout ce que le client a besoin pour qu'un bâtiment et ses installations fonctionnent et que les utilisateurs soient servis à satisfaction et travaillent de manière sûre et productive».

## 5

## *Développer une culture de la prévention des risques*

### La légitimité de l'intervention de l'Etat

- La protection des personnes et des biens est une mission incontournable de l'Etat.
- Les dangers s'affranchissent des limites administratives, ce qui rend indispensable une vision plus large de cette problématique.
- La politique de prévention des risques a un impact direct sur les coûts des assurances et donc sur le pouvoir d'achat.

L'exigence de sécurité de nos concitoyens est un enjeu de société. Nombre d'événements sont venus rappeler aux Etats toute l'importance de leur mission en matière de protection des personnes et des biens.

Il revient donc à l'Etat d'éclairer la situation de tout individu ou de toute structure, y compris les collectivités, contre tous les risques qui pourraient les menacer.

Le MEEDDAT est concerné au premier chef, pour le pilotage des conditions environnementales, de travail et de santé, en particulier dans le BTP. Cela passe aussi nécessairement par le maintien, voire le renforcement, des dispositifs de contrôle.

Du fait de sa compétence tant dans la prévention des risques que dans le bâtiment, le ministère, en synergie avec celui de la santé, devra développer une politique ambitieuse sur la qualité sanitaire de l'habitat et de la construction (produits chimiques, eau potable, matériaux...). Le MEEDDAT doit d'ailleurs mettre son expertise au service de tous les usagers et des professionnels sur les problématiques sanitaires. Il devra ainsi mener une action résolue pour l'amélioration de la qualité de l'air intérieur et l'acoustique des bâtiments, le remplacement des matériaux et produits toxiques et la résorption de l'habitat insalubre. Pour cela, il devra aussi s'appuyer sur les travaux de la recherche pour développer des matériaux plus sains, naturels, améliorant le confort de vie.

Une autre priorité sera de renforcer le contrôle des installations industrielles classées et d'assurer des missions d'accompagnement avec les collectivités et les professionnels sur l'implantation, la prévention des risques et les rejets industriels.

Il lui appartient aussi de développer la politique de prévention des risques naturels, technologiques et accidentels. Il s'agit d'améliorer la connaissance des risques, d'organiser leur surveillance, de généraliser le retour d'expérience sur les catastrophes, d'informer la population et, bien sûr, de faire adopter les réglementations nécessaires à la prise en compte des risques dans tous les actes de la vie quotidienne. Cette mission de prévention repose donc sur l'observation, l'analyse, la réglementation et la communication.

Le développement de l'information sur les risques et de la culture du risque est une impérieuse nécessité. L'Etat doit donc définir et mettre en œuvre la politique de prévention : modélisation, planification, diagnostic, mesures préventives hors cadre des PPR (crues, mouvement de terrains ...). Cela passe aussi par le développement de l'information et la sensibilisation pour une

## 5 (suite)

meilleure prise de conscience du risque. L'information et l'éducation préventives, ainsi que l'entretien de la mémoire, visent à développer une culture commune du risque au sein de la société. L'information et la connaissance des risques conduisent à une plus juste appréciation d'un événement, à l'adoption d'un comportement responsable et à la mise en œuvre de mesures de réduction de la vulnérabilité.

Il s'agit aussi de développer les partenariats avec les collectivités et les synergies en interministériel pour mettre en œuvre la politique de prévention des risques. Il conviendra de constituer au sein du MEEDDAT un observatoire, en s'appuyant sur le RST, les services spécialisés et les services déconcentrés, au service de toute la collectivité.

Notre ministère est appelé à se retrouver en première ligne dans la gestion de nombre de crises, celles-ci ayant presque toujours une dimension infrastructures / transports / environnement. Il doit donc être un acteur essentiel de la mise en place d'une ingénierie de la gestion de crise. Il peut pour cela apporter ses compétences et son concours tant pour l'Etat qu'en interministériel et pour les collectivités locales. Il doit offrir un appui à ces dernières pour qu'elles se dotent des méthodes et moyens de la gestion de crise. Il lui appartient de mener les réflexions et de développer les outils nécessaires. Il doit d'ailleurs développer les référentiels et méthodes pour s'assurer que les aménagements prennent efficacement en compte les risques et même, concourent à leur prévention. A cet égard, la question de définir quel aménagement est nécessaire face aux risques doit devenir un préalable à l'analyse et aux avis de l'Etat.

Dans ce domaine en particulier, l'expertise technique est indispensable. Elle seule est à même de garantir la bonne connaissance des risques, le choix éclairé des solutions et le contrôle des intervenants. Il est donc essentiel que le MEEDDAT conforte ses capacités en la matière et des moyens propres suffisants. De même, la nécessaire réactivité en situation de crise suppose de disposer encore de moyens adaptés sur le terrain.

Le but de cette politique est de maîtriser les conséquences des risques naturels et de réduire les risques technologiques. Il s'agit de préserver la santé et la vie de nos concitoyens par un usage « intelligent » du principe de précaution reposant sur l'expertise, le diagnostic partagé, la transparence et la recherche. Par cet objectif, le MEEDDAT doit permettre de concilier la réduction nécessaire des impacts de nos activités sur l'environnement, dans un souci de santé publique, et le développement des innovations qui permettront de trouver de nouvelles solutions aux défis auxquels nous devons faire face.

### Mais encore :

- Sécurité routière.
- Sécurité des transports.
- Mettre aux normes les stations d'épuration par rapport à la directive ERU par une démarche d'assistance, de conseil et d'expertise des DREAL et des DDEA.
- Renforcer les dispositifs d'alerte et la coordination des acteurs.
- Achever l'inventaire des sites potentiellement pollués et le croiser avec celui des captages d'eau et des points d'accueil de populations sensibles.
- Poursuivre l'identification des zones exposées aux risques naturels, technologiques ou industriels.
- Réduire l'exposition des populations aux inondations.



## *Participer au développement économique et social*

### **La légitimité de l'intervention de l'Etat**

- Par la maîtrise de la commande publique, le contrôle de opérateurs et des PPP, qui sont autant de facteurs permettant une meilleure maîtrise de la dépense publique.
- Pour le soutien à l'activité économique.

L'Etat doit assumer sa part du risque économique et pour cela expérimenter, investir dans la phase initiale des techniques ou des technologies. Il doit par ce biais avoir un effet de levier pour le développement économique (voir fiche 2). Cela suppose de renforcer le rôle de l'Etat comme soutien à la recherche et à l'innovation, le RST ayant toute sa place dans ces domaines. Le MEEDDAT doit prendre ses responsabilités dans ce dispositif, dans les champs qui lui incombent.

Il lui appartient de la même façon d'assurer la formation et l'animation des réseaux professionnels, en particulier pour développer les compétences nouvelles. Il doit encore, du fait de sa mission spécifique, faciliter le développement de nouveaux modes de production et de consommation, reposant sur la sobriété dans l'utilisation des matières premières, des énergies fossiles et des ressources naturelles dans leur ensemble. Dans le même ordre d'idée, il conviendra d'engager avec les responsables des industries et les fédérations professionnels une réflexion et une démarche visant à les accompagner dans la réduction des rejets de CO<sub>2</sub> et autres gaz à effet de serre.

Le MEEDDAT doit développer des moyens importants pour une meilleure prise en compte du volet économique du développement durable. Cela suppose en particulier la mise en place d'outils et de méthodes pour calculer et internaliser les coûts environnementaux (sans se focaliser exclusivement sur des instruments de type « bilan carbone »). Les coûts environnementaux servent souvent de variable d'ajustement. La politique de développement durable ne sera pérenne que s'ils sont pleinement intégrés dans coûts des processus et des projets. C'est le « coût vérité » qui est de nature à modifier les comportements des producteurs et des consommateurs dans le sens du développement durable et à stimuler les innovations technologiques.

Les actions à développer par le MEEDDAT pour concourir à cet objectif sont nombreuses et doivent faire l'objet d'une analyse systématique. On peut les regrouper dans trois volets :

- par le contrôle et le développement par le MEEDDAT de sa propre organisation :
  - développer une offre publique de référence pour assurer les conditions de l'efficacité économique et par l'évaluation et le contrôle des offres dans les projets,
  - intégrer l'approche économique dans tous les dossiers et projets du ministère (économie du projet et impact sur le développement),
  - assurer un bon usage et un contrôle des PPP (partenariat public-privé) et DSP (délégation de service public). Il convient en particulier de s'assurer,



avant d'y recourir, que d'autres solutions permettant à la collectivité une meilleure maîtrise du projet n'existent pas,

- assurer sur tous les territoires un accès pour tous, à l'ensemble des services publics. Le développement de l'administration électronique doit rester un outil donnant les premières informations mais il ne saurait remplacer le conseil et l'analyse apportés par des services déconcentrés de proximité,
- piloter VNF, afin d'avoir une politique d'investissement, d'entretien et d'exploitation par itinéraires des voies d'eau notamment en améliorant les dessertes portuaires et la disponibilité du réseau à grand gabarit ; l'Etat conservant la gestion de ses personnels ayant en charge l'entretien du réseau. Assurer de même un contrôle strict des autres opérateurs publics et services de gestion d'infrastructures de transports ;
- par la politique du logement :
  - développer le logement de qualité durable pour tous (économie d'énergie...) synonyme de gains de pouvoir d'achat,
  - porter les valeurs fondamentales du droit au logement, il s'agit d'améliorer l'accueil des personnes défavorisées, d'augmenter l'offre de logements locatifs sociaux et de prévenir les expulsions en recherchant des solutions avec l'ensemble des acteurs,
  - assurer un bon usage et la maîtrise de la ressource foncière (Etat et collectivités territoriales) pour réduire les coûts de construction,
  - lutter contre le logement indigne en engageant un vaste programme de rénovation de l'habitat ancien et insalubre et par une implication accrue des services dans les programmes locaux de l'habitat ;
- par la politique des transports :
  - développer transports en commun et réduire l'étalement urbain en conséquence et en traitant les territoires défavorisés Poursuivre la régulation tarifaire des transports permettant un accès de tous les usagers à tous les modes de transports et facilitant la multi-modalités,
  - limiter les chocs sociaux en assurant les conditions de transport (en particulier des transports en commun) et de logement pour les populations les plus fragiles (accessibilité, gens du voyage, jeunes, personnes âgées, personnes défavorisées...).

#### Mais encore

- Soutenir l'activité des entreprises du bâtiment.
- Appui à l'export.
- Appui à l'innovation
- Développer l'ingénierie financière et la connaissance des mécanismes de l'économie au sein du ministère.
- Limiter les contentieux et leurs conséquences.
- Réguler le secteur des transports routiers.
- Créer des autoroutes ferroviaires.
- Développer le transport fluvial et maritime.
- Assurer un cadre stable et sécurisé et un contrôle renforcé du transport aérien.

# Le MEEDDAT : une organisation technique pour le service public du développement durable

Le commissariat général au développement durable (CGDD) assure la définition, la coordination, le portage et l'évaluation des politiques de développement durable. Par définition, le développement durable concerne toutes les activités du ministère. Il est donc indispensable que le CGDD s'assure de la bonne intégration de ces principes et des priorités qu'il définit dans les stratégies des directions sectorielles. A contrario, celles-ci ne se résument pas au seul développement durable. Toutes ces dimensions de l'activité du ministère doivent être prises en compte et mises en cohérence. Il apparaît donc nécessaire qu'en interface avec le CGDD, le SG assure le pilotage, la coordination et la mise en cohérence de l'action ministérielle.

Comme le démontre la fiche 4, et en cohérence avec les principes qui ont prévalu à la création du MEEDDAT, l'aménagement du territoire et le développement durable sont indissociablement liés. Aussi serait-il logique d'intégrer la DIACT dans le CGDD.

De façon générale, il est nécessaire que le ministère assure un meilleur exercice de sa tutelle et en particulier du contrôle des opérateurs publics : sans renier leur autonomie, il s'agit de mettre ces opérateurs au service des priorités de l'Etat.

Lesdites priorités, telles que décrites précédemment, mettent largement en évidence le fondement de technicité et d'expertise de notre ministère. L'ingénierie de l'Etat (l'ingénierie étant prise dans une acception large d'approche technique d'une problématique ou d'une mission) est donc un outil indispensable à la réalisation de nombre de ses missions.

Il est évidemment indispensable de la renforcer au premier chef pour les missions incombant directement à l'Etat, qu'il s'agisse de réalisation d'ouvrages, de mise en œuvre de politiques, de gestion, de contrôle ou d'expertise. Pour autant, certaines prestations présentent un

intérêt commun pour l'Etat et les collectivités et méritent donc d'être menées. La contribution de l'Etat constitue alors un moyen de porter une politique publique, complémentaire à celui du financement. Il s'agit même d'un moyen de portage plus sûr puisque la mobilisation de sa propre ingénierie apporte à l'Etat les meilleures garanties quant à la conformité finale à la politique publique visée. Toutefois, dans un contexte de rareté des moyens, les missions doivent faire l'objet d'un choix attentif. Cette ingénierie d'intérêt partagé doit s'exercer sur des projets offrant une plus-value de service public. Et si l'intérêt est partagé, les prestations doivent se faire par le biais de conventions ou d'utilisation d'outils communs qui échappent aux règles de la concurrence.

La notion d'ingénierie d'intérêt partagé plaide pour la constitution de plates-formes locales d'ingénierie publique regroupant les savoir-faire tant des services de l'Etat - notamment les DDEA - que ceux des collectivités et en particulier des conseils généraux.

De la même façon, il est indispensable que les collectivités puissent accéder au réseau scientifique et technique hors concurrence, qu'elles participent à son pilotage et y emploient si nécessaire du personnel.

La nouvelle configuration du MEEDDAT doit aussi permettre de mieux développer les synergies entre des services relevant auparavant de différents ministères, en particulier pour les services scientifiques et techniques. De même, il est indispensable de coordonner étroitement les analyses du Comité de concertation sur l'ingénierie et celles du Comité des services scientifiques et techniques.

De façon générale, le MEEDDAT doit se doter de la capacité de coordonner et assembler les initiatives, connaissances, projets en son sein. Il faut favoriser la capitalisation des expériences, la diffusion de l'état de





**SNITPECT-FO** 11, rue Meslay 75003 PARIS

Tél. 01 42 72 45 24 Fax 01 42 72 05 67

Courriel : [snitpect@snitpect.fr](mailto:snitpect@snitpect.fr) Site internet : [www.snitpect.fr](http://www.snitpect.fr)

Directeur de la publication : Gilles PAQUIER Commission paritaire n° 1250-2006 Périodicité : trimestrielle

Imprimerie : A.TROIS 06 26 84 14 51 ISSN 1959-4704



l'art, la normalisation, pour permettre à l'Etat et aux collectivités d'assumer pleinement leur rôle public sur les problématiques complexes nouvelles : développement durable, biodiversité, sécurité et risques, gestion des patrimoines, énergies renouvelables, aménagement urbain et rural, diversification des modes de transports, bâtiment, etc.

Par lettre du 18 mars 2008, le premier ministre a confirmé l'organisation du service public de l'aménagement et du développement du territoire autour de services déconcentrés aux niveaux régional, départemental et inter départemental.

Le niveau régional, avec les DREAL, doit assurer la coordination du niveau départemental et la cohérence de la mise en œuvre au niveau local des politiques publiques, développer la stratégie locale d'aménagement et de développement durable des territoires et disposer d'une capacité d'observation et d'analyse des territoires.

Les DDEA seront de fait le service technique unique de « l'Etat local ». Elles devront être confortées au sein de délégations inter-services, qui intégreront logiquement les services « environnement » des préfetures et certaines missions des actuelles DDASS en matière de risques sanitaires. Cette configuration permettra une préparation des avis techniques prenant en compte toutes les composantes d'un dossier, tout en permettant au préfet de jouer son rôle d'arbitre. Elles doivent être clairement affichées et défendues comme le service

#### **Mais encore**

- *Construire et affirmer une image du ministère vis-à-vis du grand public.*
- *Pour les DIR et VNF, conserver l'organisation actuelle qui a fait ses preuves.*

interministériel de gestion de l'immobilier au niveau local et comme le service opérationnel de la DIACT.

Pour une partie importante du personnel, la création du MEEDDAT entraîne un changement de culture technique qui vient s'ajouter à une réorganisation, après d'autres, d'une grande ampleur. Si de surcroît, conformément à la RGPP, plusieurs milliers d'agents doivent être redéployés, cela suppose de se doter de moyens massifs de GPEC en particulier pour la formation. Cela passe par la mise en place d'un plan ambitieux qui sache, tant sur le fond que pour les outils utilisés, aller très au delà des pratiques qui ont eu cours lors des précédentes réorganisations. Il convient donc d'étudier toutes les pistes, de la mise en place de formations en alternance à l'usage intensif des outils d'information et de communication (visio-conférences, formation à distance, outils pédagogiques, diffusion de méthodes et de bonnes pratiques et FAQ sur intranet). Cela suppose aussi que le MEEDDAT se dote d'outils permanents de prospectives sur les compétences et les métiers.

Le MEEDDAT doit pouvoir tirer partie de la diversité des compétences qu'il a regroupées (auxquelles il convient d'ajouter celles apportées par l'Agriculture au sein des DDEA). Il conviendra donc de mener une réflexion approfondie sur la façon d'exploiter au mieux cette diversité et de développer des modes de production qui facilitent les échanges et la pluridisciplinarité. La gestion par projet est à cet égard un bon outil mais qui ne doit pas pour autant conduire à abandonner toute organisation hiérarchique. De la même façon, la consolidation de la technicité et de l'exemplarité du ministère plaide pour un développement accéléré des démarches qualité, loin des initiatives hésitantes qui ont souvent prévalu jusqu'alors. Mais là aussi, cela suppose de se doter de moyens importants, à la hauteur de ses ambitions.