

# Après les effets d'annonce

*Un nouveau gouvernement est donc en place. Ce qui ressort, de prime abord, ce n'est pas tant le nombre des ministres – après tout ils n'étaient que seize de plein exercice dans le précédent gouvernement – que la redéfinition des périmètres ministériels. Or, il est bien évident, puisque c'est pour cela qu'ils ont été conçus, que ces changements entraîneront des évolutions notables des missions des ministères et donc des agents.*

Les discussions entre ministres pour récupérer des compétences et la tutelle de services auront été âpres (mais il en est ainsi à chaque constitution de gouvernement). Elles ont été tranchées pour une bonne part par les décrets d'attributions, textes définissant les responsabilités des ministres, publiés au *Journal Officiel* après avoir été entérinés en conseil des ministres du 30 mai 2007.

Il ne s'agit pas ici de porter le moindre jugement sur l'opportunité politique de cette démarche mais de tenter d'en cerner les contours et ses incidences pour les personnels et singulièrement pour les ITPE, tant il est vrai qu'avec la création du déjà fameux MEDAD, ils sont concernés au premier chef.

## Le Très Grand Ministère...

La création en 1971 d'un ministère l'Environnement a été l'aboutissement d'un processus initié dans les années 60 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'Équipement, à l'Environnement ou à l'Intérieur.

La configuration qui s'est le plus rapprochée du MEDAD, est celle qui, de 1978 à 1981, réunit l'Environnement et l'Équipement 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.

L'évolution principale apportée par la nouvelle organisation gouvernementale est donc la fusion des ex MEDD et MTETM mais avec des compétences qui s'étendent bien au-delà des frontières de ces deux ministères, au premier chef, lutte contre le réchauffement climatique oblige, grâce à l'adjonction de la très convoitée direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), issue du ministère de l'Industrie. De même, le contrôle des installations classées est de son ressort. Les ITPE et les ingénieurs de l'industrie et des mines pourraient donc se retrouver (retour de l'histoire) dans leur grande majorité sous un toit commun. De même, l'aménagement du territoire se retrouve en entier au sein du MEDAD, 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, à commencer, bien sûr, par le réchauffement climatique mais aussi la préservation de la biodiversité ou des ressources en eau. Mais il s'agit également de faire prendre à l'industrie française le virage de la révolution environnementale, censée succéder à l'industrielle, à l'informatique et à celle des NTIC, alors qu'elle semble avoir pris du retard en dépit de l'existence de champions nationaux dans le secteur. Encore que dans ce domaine-là, il n'est pas sûr que l'initiative ne revienne pas plutôt au MINEFE (ex-MINEFI).

## résumé

Dans le cadre de la formation du nouveau gouvernement, des modifications conséquentes ont été apportées à l'organisation ministérielle. La première d'entre elles est la création du MEDAD par fusion du MTETM, du MEDD et de la DGEMP. Ce ministère aux missions très larges est destiné à traiter les grands défis environnementaux auxquels nous devons aujourd'hui faire face. Il sera organisé autour de cinq pôles (énergie, transports, biodiversité, aménagement du territoire et risques industriels et sanitaires) qui semblent reproduire les précédents schémas et qui donnent à penser que toutes les attentes de changement de culture ne seront pas forcément satisfaites. De même, l'absence de remise en cause des fusions de services déconcentrés déjà amorcées, en dépit de leur incohérence avec cette organisation ministérielle, inquiète.

Les ITPE formeront le principal corps d'encadrement technique de ce ministère, de même que de celui du Logement et de la Ville. Ils peuvent y trouver une opportunité à condition que l'accompagnement (formation, statut, etc.) soit à la hauteur et que le MEDAD soit mis au service d'une véritable ambition pour le service public de l'aménagement et du développement durable des territoires et dépasse donc les effets d'annonce.

Par contre, le rattachement de la réforme de l'État (qui va être amplifiée avec ce que cela suppose de réductions de moyens et d'effectifs) et de la Fonction publique au Budget, même s'il peut très éventuellement avoir un impact positif sur le dossier statutaire des ITPE, fait craindre qu'encore une fois, la réforme de l'État et la gestion des personnels ne soient considérées qu'à l'aune comptable.

En tout état de cause, la création du MEDAD devrait être l'occasion de rapprocher les RST des deux ex ministères, ce que revendiquait le SNITPECT, MEDAD ou pas. Tant qu'à vouloir développer une offre industrielle française dans le domaine du développement durable, comment ne pas imaginer de saisir l'opportunité que représenterait ce RST élargi, comme cela a été fait en son temps pour le BTP ? L'industrie et la compétitivité françaises ne s'en étaient pas trouvées plus mal...

Outre l'influence certaine que donne au MEDAD à la fois son périmètre très étendu, sa prééminence dans l'ordre gouvernemental (censé se traduire par un droit de revue de toutes les politiques) et, en corollaire, le poids

de son titulaire, l'apport de services opérationnels importants le dote d'une capacité d'action qui va très au-delà de celle dont avait pu disposer le ministère de l'environnement jusqu'alors.

A cet égard, le rattachement de l'aménagement du territoire, qui ne coulait pas de source comme on l'a vu, est essentiel. Le SNITPECT plaide depuis longtemps pour que ces deux domaines soient associés tant il est vrai qu'au-delà des grands enjeux mondiaux, le développement durable ne deviendra réalité que s'il est appliqué à tous les niveaux et donc au plus près des territoires, son lieu par excellence ; et qu'à l'inverse l'aménagement du territoire ne peut plus, ne doit plus se concevoir sans donner à la composante environnementale une place essentielle. L'exemple de l'énergie est de ce point de vue emblématique : nul ne conteste plus aujourd'hui la nécessité, dans l'optique du développement durable, d'accroître fortement les énergies alternatives. Or, outre qu'elles remettent en cause le principe des grands équipements, chers à la France, leur caractère diffus et fluctuant impose de repenser le système de distribution qui n'est pas configuré pour supporter les variations qui en découlent. Il s'agit donc de concevoir des systèmes à l'échelle des territoires, souples, maillés et ascendants par opposition au réseau actuel centralisé, ultra hiérarchisé et descendant. Cela concerne bien sûr au premier chef les acteurs du secteur de l'énergie mais les implications pour des ingénieurs de l'aménagement peuvent être aussi considérables. Et des exemples similaires, il en existe bien d'autres, pour lesquels des ingénieurs capables de penser le territoire en intégrant des techniques au service d'un développement soutenable seront indispensables.

Dans le même ordre d'idée, la tutelle unifiée sur un large champ de police (eau, chasse, pêche, carrière, installations classées), sur la prévention et le contrôle des risques ne peut qu'être bénéfique. Elle est le gage d'une plus grande efficacité.

Le ministre sera assisté dans sa tâche par deux secrétaires d'Etat aux prérogatives encore mal définies. Il faut par contre leur reconnaître le mérite d'être non seulement des spécialistes reconnus de leur domaine (en particulier, la secrétaire d'Etat à l'écologie) mais aussi d'avoir chacun une vraie passion pour ledit domaine. C'est évidemment

un avantage, à condition de ne pas recréer des bastions ou des guerres de chapelles. On espère d'ailleurs que le ministre d'Etat fera montre du même engouement ; mais ce n'est pas une évidence tant il semble être le titulaire du poste par défaut. Or, l'Equipement a appris ce qu'il en coûtait d'avoir un ministre intermittent. Il serait dommage que le MEDAD nouveau-né ait à vivre la même expérience. Mais gageons que le ministre saura se passionner et s'investir non seulement pour la mission ambitieuse qui lui échoit mais aussi pour les services dont il a la charge et qui ont fait la preuve, par le passé, de leur efficacité. Et qui sont en proie au doute depuis trop longtemps.

### ...et le reste

Dans les autres évolutions significatives, en tout cas pour celles qui intéressent les ITPE, il faut signaler la fin de la tutelle du ministre de la Cohésion sociale sur le Logement et la Ville, ministère indépendant et de plein exercice (MLV). Ce rattachement avait une cohérence certaine mais il n'était pas sans poser quelques problèmes. Ainsi, si elle garde bien sûr sa double tutelle, la DGHUC ne peut qu'en sortir confortée. Bien qu'en la matière, cela plaide toujours plus pour un rattachement de l'ingénierie publique au SG du MEDAD, comme le réclame avec constance le SNITPECT.

Notons enfin que le Tourisme a été rattaché au MINEFE, ce qui est cohérent avec l'idée qui a prévalu lors de la création de ce dernier d'en faire un grand ministère de la production. Ce qui l'est peut-être moins, c'est le maintien du ministère de l'agriculture, arraché par la FNSEA ; l'idée initiale, pour ce qu'on en sait, prévoyait plutôt de l'éclater entre le MEDAD (qui, peu ou prou, à quand même récupéré l'essentiel des compétences correspondantes) et le MINEFE. Il est cependant probable qu'il perdurera au moins jusqu'aux prochaines élections municipales et, plus vraisemblablement (a fortiori vu le titulaire actuel) jusqu'à la conclusion des négociations sur la réforme de la PAC et du cycle de Doha, dans les négociations de l'OMC.

Un aspect de cette construction gouvernementale est cependant plus alarmant : la dérive que constituait déjà le rattachement de la Réforme de l'Etat au Budget est encore

## Les attributions des ministres

Le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, M. Jean-Louis Borloo, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'aménagement foncier et rural, de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer, à l'exception de la pêche.

La ministre du Logement et de la Ville, Mme Christine Boutin, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de logement, de construction, de politique de la ville et de lutte contre la précarité et l'exclusion. A ce titre, elle élabore les règles relatives au logement social, à l'accès au logement, aux relations locatives, aux aides au logement, à la réhabilitation de l'habitat et en suit la mise en œuvre; elle est chargée des politiques menées en faveur de la qualité du logement et de l'habitat et de leur insertion dans le tissu urbain, elle élabore les règles relatives à la construction et veille à leur application et met en œuvre la politique en faveur des quartiers en difficulté, notamment en matière de rénovation urbaine, et la politique en faveur du logement des populations en situation d'exclusion. Elle participe à l'élaboration des règles d'urbanisme qui concernent ces attributions.

Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, M. Eric Woerth, met en œuvre la politique du Gouvernement en matière budgétaire et fiscale. Il est responsable de l'ensemble des finances publiques. A ce titre, il prépare les règles relatives aux finances locales et il est responsable de l'équilibre général des comptes sociaux. En liaison avec le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, il est chargé de l'élaboration et de l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale. Il est compétent, par délégation du Premier ministre, en matière de fonction publique. Il exerce également les attributions relatives à la réforme des services publics, à la modernisation de la gestion publique, à la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme et à la simplification des formalités administratives.

## Pour le SNITPECT, déjà...

*Extrait du discours de Georges Kuntz, secrétaire général du SNITPECT, lors du congrès de décembre 1998*

“Le 19 janvier, le ministre annonce que les rencontres de l'Équipement de l'année 1998 auraient lieu et se tiendraient sur le thème de la territorialité. Ainsi, un mois après notre Congrès, il nous répondait qu'il avait entendu notre revendication et qu'il souhaitait effectivement y donner une suite. [...] Tout au long de l'année, nous avons essayé de leur faire comprendre qu'il fallait qu'il y ait un fort contenu aux journées de Lille. Le bilan ? Ceux qui y étaient savent que c'était un fiasco complet. [...] Et alors ? Alors, il faut retrousser nos manches et puis aller voir ailleurs. Il faut retrousser nos manches parce que dans ce qui a été dit à Lille, il y a quand même eu une intervention qui nous interpelle un petit peu : c'est Gilbert Santel qui nous dit que si nous ne bougeons pas nous sommes morts. [...] On l'a entendu ; et puis on se dit que notre ministre n'est pas en situation de nous dire vers quoi bouger. Conclusion : il faut aller voir ailleurs, parce que pour bouger, il nous faut un ministre qui ait plus que la responsabilité de l'outil, même très performant, qu'est l'Équipement, mais aussi la responsabilité des politiques publiques que doit servir cet outil. Lille, c'est 100.000 agents de l'Équipement à l'abandon qui cherchent un ministère où se définissent (ou au moins où seraient relayées avec conviction) les politiques qu'ils doivent mettre en œuvre. Après Lille ce sont des services performants et structurés qui demandent à faire partie d'un grand ministère de l'Aménagement, de l'Environnement et de l'Équipement pour y trouver le sens et le souffle de leur action.

La revendication sur les moyens, par exemple [...] n'a de sens que si un ministre peut expliquer aux parlementaires à quoi ces moyens sont destinés. Or, le ministre de l'Équipement ne peut même pas nous le dire à nous, tant il est à l'écart des politiques d'aménagement qui se traitent à l'Intérieur et au ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire. [...]

On ne peut imaginer en ce qui nous concerne un progrès statutaire que si notre ministre est un minimum convaincu que l'on sert à quelque chose. On ne peut pas imaginer de progrès statutaire dans un contexte de mort lente et de mort lente simplement pour faire l'économie d'un conflit social inéluctable si on transformait brutalement en plusieurs établissements publics les services du ministère. C'est donc là où il peut y avoir une dynamique forte de progrès que nous aurons une vraie chance de voir progresser nos revendications statutaires.”

accentuée en y ajoutant la Fonction publique. Cela ne peut que renforcer la tendance déjà forte de ne considérer la réforme de l'État et même la gestion des fonctionnaires que sous le seul aspect comptable. D'ailleurs le ministre ne s'est-il pas autoproclamé ministre des économies ! Et ce n'est pas la création d'un secrétariat d'État à la FP qui suffira à nous rassurer.

Or, de réforme de l'État, il est plus que jamais question. Le président de la République n'a d'ailleurs pas fait mystère que les redécoupages ministériels devront aussi servir cet objectif. Signe des temps et de l'importance accordée au sujet, il n'est pas même sûr que le ministère du Budget aura vraiment la direction des opérations. En effet, il a été doublé d'un dispositif spécial directement piloté par l'Élysée et Matignon et qui instaure, entre autres, un Conseil de la modernisation des politiques publiques, présidé par le président, et un comité de suivi de la révision générale des politiques publiques qui se réunira deux fois par mois autour du secrétaire général de la présidence de la République (et de M. Pébereau, PDG de BNP Paribas, dont le rapport sur l'endettement public fait référence pour le gouvernement). Quant aux audits Copé, quel que soit le nom qu'on leur donnera par la suite, on croit comprendre qu'ils seront généralisés et qu'ils seront dorénavant menés par des « spécialistes des secteurs public et privé ». A bon entendre....

## Des dérives déjà perceptibles ?

Le MEDAD devrait être réorganisé autour de cinq pôles qui, officiellement du moins, auraient été configurés à partir des principaux objectifs politiques à atteindre :

- la lutte contre le changement climatique et la politique de l'énergie,
- le transport, les reports modaux et les infrastructures,
- la biodiversité et les ressources naturelles,
- l'aménagement durable de l'espace,
- la prévention des risques techniques et sanitaires.

Ce qui surprend de prime abord, c'est qu'avec cette organisation, on semble passer par pertes et profits la transversalité de l'aménagement durable, alors que les transports, les

espaces naturels et la prévention des risques en sont notamment des composantes importantes... Pire, quand on y regarde de plus près, on constate que ces pôles se calquent assez étrangement sur les directions des ministères dont elles sont issues : le premier devrait ainsi se construire autour de la DGEMP ; le deuxième regroupera probablement les directions générales des routes (DGR), de l'aviation civile (DGAC) et de la mer et des transports terrestres (DGMTT), et la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), soit (hors DGHUC) un mini Équipement; le troisième semble dévolu à la direction de la nature et des paysages (DNP) et à la direction de l'eau (DE), l'Environnement sauvant de la sorte ses bases traditionnelles ; le quatrième, plus délicat à cerner, s'appuiera sans doute sur la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (dont la tutelle sera, comme précédemment, partagée avec le MLV) et la délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT, ex DATAR) ; le dernier, devrait s'articuler autour de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) de l'ex MEDD, la question restant en suspens étant celle du rôle qu'y jouera la DAROSI (Direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle), censée rester au MINEFE (à la DGE sur laquelle le MEDAD a autorité conjointe pour la sécurité industrielle) et qui a la tutelle des DRIRE.

De là à imaginer que ces pôles tendent à reconstituer les baronnies, il n'y a qu'un pas. Quand on sait les luttes d'influences qui ont eu lieu entre les grands corps d'État lors de l'élaboration du découpage ministériel, on est tenté de le franchir. En tout état de cause, on peut légitimement craindre que la recherche de transversalité, le croisement de compétences et l'acculturation des agents n'en soient pas facilités.

De façon plus générale, on peut s'interroger sur ce que sera le fonctionnement en pôles. Seront-ils de simples lieux de coordination ? Ou des super directions générales ? Dirigées par qui ? Ou préfigurent-ils les futures directions générales ? et alors quid des DG actuelles ? Ou sont-ils le prélude d'un vaste mouvement de fusions/réorganisations des DAC ? Mystère...

Et qu'advient-il dans ce schéma de l'évaluation des politiques publiques et de l'action gouvernementale. Logiquement, cela devrait revenir pour une bonne part à un service constitué autour d'une direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E, ex MEDD) renforcée. Mais où trouve-t-il sa place dans les cinq pôles ? Peut-être, du moins faut-il l'espérer car ce serait la meilleure solution, cette mission et ses outils relèveront-ils d'un secrétariat général du ministère unifié ? Cela permettrait, de surcroît, un rapprochement avec la DRAST et la DAEI.

Ces changements pourraient (ou plutôt devraient) ne pas être sans conséquence aussi sur l'organisation des services déconcentrés et sur les projets de fusions entre DDE et DDAF, d'une part, et DRIRE et DIREN, d'autre part; On conçoit mal, en effet, que la structure des services déconcentrés ne soit pas mise, à terme au moins, en adéquation avec cette organisation ministérielle. Quand on y ajoute le maintien d'un ministère de l'Agriculture de plein exercice ou le passage sous la coupe du MEDAD du contrôle industriel (mais pas de la politique industrielle) et de l'aménagement du territoire, poursuivre sans autre forme de procès les expérimentations de fusions en cours tiendrait bien de l'aberration. Notons, pour finir, un danger inhérent à la taille du ministère : son titulaire, accaparé par les grands dossiers politiques, ne risque-t-il pas d'en négliger l'administration, laissant de fait la bride sur le cou à ses hauts fonctionnaires ? Les premières indications, de l'organisation des pôles à l'absence en CTPM, le donnent à présager. Pas très rassurant...

## Et les ITPE dans tout ça ?...

Faut-il le rappeler : les ITPE constituaient avant même la création du MEDAD le principal corps d'encadrement technique tant de l'Équipement que de l'Environnement. Il en sera donc de même au MEDAD, ce d'autant que la DGEMP en emploie aussi de longue date.

Dès lors, même si le ministère du Logement et de la Ville n'est pas rattaché au MEDAD, il n'en demeure pas moins que les principaux lieux

d'exercice des ITPE au sein de l'État trouvent ainsi une cohérence forte.

On ne peut donc pas nier que la création du MEDAD, ne serait-ce que par comparaison à la situation précédente, représente une opportunité pour le corps des ITPE. À défaut de moyens supplémentaires, elle élargit le champ des emplois accessibles et, à terme sans doute, elle devrait faciliter l'accès à des postes aujourd'hui exercés hors de la position normale d'activité.

Il faut pour cela renforcer les compétences des ITPE. Les métiers de l'écologie en particulier nécessitent une vraie capacité d'expertise face à des professionnels qui maîtrisent leur sujet et travaillent trop souvent à décrédibiliser les services face à des préfets hésitants. Il est donc indispensable de faire évoluer cette compétence au rythme des avancées scientifiques. Cela ne peut s'organiser qu'à l'intérieur d'un réseau puissant dans lequel le RST a toute sa place. Mais cela suppose la mise en place d'un plan de formation conséquent.

Enfin, la nouvelle organisation ministérielle pourrait ne pas être sans incidence sur le dossier du statut des ITPE. Avec le rattachement de la Fonction publique au Budget, on peut en effet espérer faciliter l'adoption du statut à trois grades : le ministère du Budget n'ayant jamais mis d'obstacles à cette réforme (qui ne lui coûte rien...), on peut penser que cela fera taire plus facilement les éternelles objections de la Fonction publique... Même si la création du secrétariat d'État tempère cet optimisme tout relatif. Reste à désarmer les éternels opposants internes. Peut-être que si le ministre ou eux-même comptent, une fois encore, sur la mobilisation des ITPE pour réussir la mise en place du nouveau ministère, y verront-ils un intérêt !

## Y a-t-il une vie après le Grenelle ?

Bizarrement, l'horizon stratégique du MEDAD semble s'être arrêté au Grenelle de l'environnement qui doit se dérouler en octobre et qui constitue apparemment l'alpha et l'oméga de toute la politique et l'activité du ministère. Ainsi, quand il reçoit les organisations syndicales, le conseiller social du ministre leur parle-t-il de social ? ou à tout le moins de l'or-

ganisation du ministère en formation ? Pas du tout : il leur détaille par le menu la procédure qui mènera à la conférence. Bien sûr, disons-le, l'idée n'est pas sans intérêt et, s'il est sollicité, le SNITPECT apportera, avec FO, son modeste écot. Mais est-il admissible que jusque-là rien ne puisse être décidé, rien ne puisse être fait, que nous ne puissions recevoir aucune réponse sur les sujets, nombreux et parfois brûlants sur lesquels il faudrait aussi que nous puissions avancer !

Pourtant, avec la création du MEDAD, les questions essentielles, pour le devenir des ITPE mais bien au-delà, sont nombreuses : quelle place pour l'IP, l'IAT et le RST au MEDAD? Quelle conception et quels outils pour l'aménagement du territoire? Comment seront conciliées des attributions et des cultures jusqu'ici différentes, voire antagonistes? Quel rôle pour les ITPE, les corps techniques, l'encadrement? Quelle organisation pour les services centraux et déconcentrés? Quid des fusions de services, de corps? Quels moyens pour réussir cette réorganisation (et aboutir, pour une fois, à ce qu'elle ne se fasse pas au détriment des agents)? Quelles carrières et quelle gestion pour les ITPE ?

Pour autant, reconnaissons-le : comparé au sort déprimant auquel semblait destiné l'Équipement, cette nouvelle configuration offre une véritable opportunité de rebondir, tant grâce au poids politique de ce nouveau ministère que par l'élargissement de ses attributions qui ouvre des perspectives intéressantes aux ITPE. Encore faut-il qu'elle soit enfin l'occasion de dessiner une véritable ambition pour le service public technique de l'aménagement et du développement durables. C'est la réflexion stratégique que réclame le SNITPECT. Sans délai.

### pour en savoir plus

Sur le site [www.snitpect.fr](http://www.snitpect.fr)

- Les décrets d'attributions des ministères
- Flash n° 255 : Fusion : danger !