

17 DÉCENTRALISATION ET ÉVOLUTION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

*Jacques Theys, François Perdrizet, Jean-Pierre Galland,
Claude Spohr, Serge Wachter, Yves Janvier,
Jean-Claude Nemery, Daniel Béhar et Gilles Jeannot*

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS (J. Theys)	7
-----------------------------------	---

Annexe : Documents produits pour la DRAST et le CPVS dans le cadre de la démarche "Décentralisation et avenir de l'équipement"	9
---	---

PARTIE I

LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT FACE À LA DÉCENTRALISATION ET AUX NOUVEAUX ENJEUX DES ANNEES 2000 : QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION ? QUATRE SCÉNARIOS POUR UN DÉBAT

Jacques Theys, Jean-Pierre Galland, Claude Spohr, Serge Wachter

1. Bref retour historique sur le ministère de l'Équipement	14
2. Quelle perception des enjeux début 2002 ?	20
3. Au-delà des enjeux perçus, quelques tendances lourdes d'évolution du contexte	26
4. Quatre scénarios pour un débat	34
5. Conclusion	47

Annexe 1 : Vers une organisation décentralisée de la République : le projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation	49
---	----

PARTIE II :

ÉVOLUTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT EN RAPPORT AVEC LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION : UNE ANALYSE HISTORIQUE

Yves Janvier

1. Positions et valeurs du ministère	54
2. L'adaptation des services aux évolutions extérieures	60
3. La "modernisation, management de l'adaptation"	71
4. Le ministère à la recherche d'enjeux et de stratégies	75
5. Conclusion	83

PARTIE III :

QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?

Jean-Claude Nemery

1. Les perspectives décentralisatrices dans les rapports "Mauroy" et "Delevoye-Mercier"	90
2. Les réformes législatives engagées et leurs limites	96
3. Nouvelle gouvernance et République territoriale : les débats sur la décentralisation	101
4. Décentralisation, acte 2	106
5. Quelques questions pour conclure	107

PARTIE IV : DEUX CONTRIBUTIONS D'EXPERTS

I) LES ÉLUS LOCAUX ET LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Daniel Béhar

1. Les transformations du pouvoir local	111
2. L'impact sur les relations du ministère de l'Équipement au local	113
3. Quelle perspective de repositionnement	115

II) LES COMPÉTENCES COMPOSITES

Gilles Jeannot

1. Des fonctions légitimes	117
2. Des compétences à conforter	119
3. Des compétences composites : l'exemple des services de police de l'eau	120
4. La compétence composite n'est ni la technicité ni le management	121
5. Produire les compétences composites : essai de prospective	122

PARTIE V : QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?

François Perdrizet

Introduction	127
1. De notre symbiose avec les agents de travaux et l'exploitation des routes	127
2. À propos de la décentralisation et de la réforme de l'État	132
3. De l'articulation entre le politique et le technique, l'évolution du réseau scientifique et technique de l'Équipement	135
NOTES CPVS DÉJÀ PARUES	139

Les auteurs

- **François Perdrizet,**
Directeur de la DRAST
- **Jacques Theys,**
Responsable du Centre de prospective et de veille scientifique de la DRAST
- **Jean-Pierre Galland,**
Chargé de Mission au CPVS, Rédacteur en chef des Annales des Ponts
- **Claude Spohr,**
Chargé de mission auprès du directeur de la DRAST
et au Conseil Général des Ponts
- **Serge Wachter,**
Conseiller scientifique du CPVS, professeur à l'École d'architecture de Rennes
- **Yves Janvier,**
Directeur de Janvier Consultant
- **Jean-Claude Nemery,**
Professeur à l'université de Reims
- **Gilles Jeannot,**
Directeur de recherche au LATTs (ENPC)
- **Daniel Béhar,**
Professeur associé à l'université de Paris XII,
Consultant à la coopérative ACADIE

AVANT-PROPOS

Jacques Theys*

Suite à la publication des rapports Mauroy et Delevoye laissant envisager une nouvelle étape dans la décentralisation en 2002-2003, le comité des directeurs du ministère de l'Équipement a demandé en septembre 2001 à la DRAST d'engager une réflexion sur ce thème de la décentralisation dans ses relations avec l'action future du ministère.

Très rapidement, il est apparu néanmoins que cette analyse des impacts de la décentralisation ne pouvait être entreprise sans tenir compte simultanément d'autres évolutions auxquelles le ministère de l'Équipement est aujourd'hui confronté : le contexte budgétaire, la réforme de la loi organique de 58, l'affirmation croissante de l'Europe, les nouvelles attentes du public et des usagers (en particulier en matière de sécurité, de participation aux décisions et d'environnement), les difficultés à adapter les compétences à ces nouveaux besoins, ou encore la transformation des formes de "gouvernance" et du positionnement de l'État par rapport à d'autres acteurs que les collectivités locales : entreprises, organisations patronales ou syndicales, associations, autorité de régulation, etc.

Il est également apparu qu'une telle réflexion devait à la fois s'appuyer sur la multiplicité des rapports, études, analyses, séminaires déjà publiés ou réalisés sur ce thème au sein ou hors du ministère ; mais en même temps s'en différencier sur le plan de la

méthode, en donnant la place la plus large à l'ouverture et à la controverse. D'où, comme on le verra, une tentative sans doute insuffisante pour élaborer des scénarios contrastés d'évolution du ministère.

La démarche mise en place par la DRAST et le Centre de Prospective et de Veille Scientifique s'est articulée autour de quatre grandes étapes successives entre novembre 2001 et juin 2002 :

- dans une première étape, un questionnaire ouvert a été envoyé à une trentaine de responsables de l'administration centrale, des services déconcentrés et de personnalités ou chercheurs extérieurs. Il était demandé aux répondants à la fois de "citer cinq à dix idées reçues semblant déterminantes pour l'évolution du ministère" et de "mentionner quelques déclencheurs – événements, lectures ou expériences – annonçant des pistes nouvelles de transformation".*
- sur la base de ce questionnaire synthétisé par François Perdrizet, Directeur de la DRAST, plusieurs réunions ont été ensuite organisées avec des chercheurs et des responsables du METLTM pour dégager cinq à dix thématiques majeures, susceptibles d'être approfondies par des experts.*
- dans une troisième étape, de courtes synthèses ont été commanditées puis réalisées sur les thèmes ainsi considérés comme prioritaires : l'Europe,*

* Responsable du Centre de prospective et de veille scientifique

l'ingénierie publique, les relations du METLTM avec les élus, la perception du ministère par le public, les relations entre administration centrale et services déconcentrés, la problématique du développement durable, le thème du risque, l'évolution des compétences, les recombinaisons possibles des champs d'intervention, la notion de service public...

Parallèlement deux importants "états des lieux" ont été rédigés sur le thème de la décentralisation. Le premier, écrit par Yves Janvier, fait une rétrospective des impacts de la décentralisation sur le ministère depuis les années 80 et analyse les stratégies mises en œuvre depuis cette date pour s'adapter aux changements qui en ont résulté. Le second, réalisé par Jean-Claude Nemery, professeur à l'Université de Reims, fait une synthèse des propositions qui ont été faites ou du "débat public" qui s'est engagé sur la décentralisation au cours des années les plus récentes.

- C'est sur la base de tous ces matériaux qu'une quatrième étape a pu se dérouler en juin 2002 : la tenue d'un séminaire de réflexion prospective¹ reprenant les éléments de réflexion précédents pour en dégager des "esquisses" de scénarios alternatifs sur l'évolution future du ministère.

La présente Note du CPVS rassemble quelques uns des matériaux élaborés au cours de cette démarche :

- le premier texte, rédigé par le Centre de Prospective (Jacques Theys, Jean-Pierre Galland, Serge Wachter et Claude Spohr), synthétise les principaux résultats de l'enquête préalable et présente les esquisses de scénarios² ;
- les deux parties suivantes reprennent – dans une version réduite – les rapports de Yves Janvier et de Jean-Claude Nemery ;

– une quatrième partie illustre, à travers deux exemples, le travail d'expertise thématique qui a précédé le colloque – les deux textes choisis portant successivement sur les rapports du ministère aux élus (Daniel Béhar) et sur l'évolution des compétences (Gilles Jeannot) ;

– enfin une postface, rédigée par François Perdrizet, clôt le document et propose au débat quelques pistes et recommandations.

Il faut insister sur le caractère à la fois incomplet et modeste de cette publication :

– faute de place, il n'a pas été possible de publier l'ensemble des expertises qui ont été faites ni de rendre compte de manière exhaustive du séminaire tenu en juin à la Maison de l'Amérique latine³ ;

– les scénarios présentés dans le premier texte ne constituent que des esquisses très partielles : ils reflètent un travail en atelier de quelques heures qui devra à l'évidence être approfondi ;

– la démarche n'a pu naturellement tenir compte des projets du nouveau gouvernement en matière de décentralisation et risque en conséquence d'être en décalage par rapport aux perspectives qui se dessinent dans les réformes engagées aujourd'hui ;

– il faut souligner enfin que le but de cette réflexion n'était pas d'analyser de manière opérationnelle les conséquences pour le ministère, secteur par secteur ou niveau par niveau, des projets de décentralisation mais plutôt d'apporter des éléments de cadrage en amont.

*Nous espérons que malgré toutes ces limites, les éléments rassemblés dans cette note (qui, **comme toutes les notes du CPVS n'engage que leurs auteurs**) seront néanmoins utiles pour éclairer les réformes en cours et amorcer les approfondissements nécessaires.*

¹ Séminaire organisé à la Maison de l'Amérique latine les 10 et 11 juin 2002.

² La synthèse exhaustive de l'enquête, rédigée par François Perdrizet, peut être obtenue auprès du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

³ Le compte rendu de ce séminaire, réalisé par Virginie Desanfans est disponible au CPVS (Bénédicte Bianay).

**Documents produits pour la DRAST et le CPVS dans le cadre de la démarche
"décentralisation et avenir de l'Équipement"**

1. Projet de programme de travail sur la décentralisation et l'évolution du METL (J. Theys, novembre 2001).
2. Envoi par F. Perdrizet d'une demande de contribution informelle, à partir d'une note "Esquisse de cadrage pour une démarche prospective et avenir de l'Équipement" – novembre 2001.
3. Exploitation des retours à cette demande : "Résumé de lecture des contributions 'Prospective et avenir de l'Équipement' " – F. Perdrizet, janvier 2002.
4. Réflexions sur l'évolution du MELT : thèmes de travail proposés par le comité de direction de la DRAST et synthèse de réunions préparatoires (CPVS).
5. *Évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation, rapport intermédiaire – synthèse bibliographique des réflexions menées entre 1980 et 2001 – Yves Janvier, mars 2002.*
6. *Évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation, Yves Janvier, rapport final, avril 2002.*
 - *10 expertises portant sur des thèmes divers (avril à mai 2002) :*
7. "Les élus locaux et le ministère de l'Équipement", Daniel Béhar.
8. "Le développement durable et l'avenir de l'Équipement", Dominique Bidou.
9. "L'Équipement dans quinze ans", Jean-Claude Boual.
10. "Les compétences composites", Gilles Jeannot.
11. "Le plan de modernisation de l'ingénierie publique : vers une recomposition des territoires professionnels ?", Claude Vauclaure.
12. "Évolution des rapports entre DAC et services extérieurs", François Hurson.
13. "Contribution aux réflexions prospectives sur l'avenir de l'Équipement", Isabelle Orgogozo.
14. "La société du risque et le ministère de l'Équipement post-moderne", Jean-Gustave Padioleau.
15. "Institutions européennes et nationales : l'imbrication", Jean-Claude Boual.
16. "Ingénierie publique : quelques hypothèses d'évolution", Sébastien Gourguillat.
 - 3 documents de synthèse réalisés par Virginie Desansfans (cabinet Yves Janvier) :
17. Résumé de la thèse : *Le ministère de l'Équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale*, thèse de doctorat en sciences politiques, Hélène Reigner, novembre 2000.
18. Résumé de la recherche : *Le rapprochement des directions de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales de l'Équipement, la coordination des interventions publiques*, Patrice Duran, avril 1995.
19. Résumé des *Baromètres de la communication gouvernementale de 1996 à 2001*, SIC-METL.
20. *Quelles perspectives de renforcement de la décentralisation ?* Jean-Claude Nemery, mai 2002.
21. Compte rendu de l'atelier "Prospective de la décentralisation et avenir de l'Équipement", DRAST, 10-11 juin 2002, Maison de l'Amérique latine, Virginie Desansfans, juillet 2002.

Partie I

**LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT
FACE À LA DÉCENTRALISATION
ET AUX NOUVEAUX ENJEUX
DES ANNÉES 2000 :
QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION ?
QUATRE SCÉNARIOS POUR UN DÉBAT**

**Jacques Theys, Jean-Pierre Galland,
Claude Spohr, Serge Wachter**

PARTIE I :

LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT FACE À LA DÉCENTRALISATION ET AUX NOUVEAUX ENJEUX DES ANNEES 2000 : QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION ? QUATRE SCÉNARIOS POUR UN DÉBAT

Jacques Theys, Jean-Pierre Galland, Claude Spohr, Serge Wachter

C'est à la demande du Comité des directeurs du ministère de l'Équipement¹ que la DRAST et le CPVS ont engagé fin 2001 une réflexion sur "*les conséquences possibles d'une nouvelle étape de la décentralisation*", et plus largement, sur "*les nouveaux enjeux, liés aux évolutions internes ou externes, auxquels devrait être confronté le ministère dans les années à venir*".

La démarche mise en œuvre a combiné plusieurs "outils" différents : une consultation restreinte, la réalisation de plusieurs "états des lieux", des expertises sur des sujets ciblés, l'organisation d'un séminaire, et finalement l'élaboration de "scénarios contrastés". **La note qui suit rend compte essentiellement des résultats de la consultation restreinte et du travail d'élaboration des scénarios qui, comme on le constatera, ne sont encore que des esquisses très schématiques².**

À l'origine de la démarche confiée à la DRAST, il s'agissait essentiellement de situer le ministère par rapport aux propositions faites fin 2000 et début 2001 par les rapports Mauroy et Mercier-Delevoye³. Ces deux rapports, tout en ouvrant la perspective d'une nouvelle étape dans la décentralisation, suggéraient en effet simultanément des transferts très précis de compétences aujourd'hui attribuées au ministère – soit au profit des régions (ports non autonomes d'intérêt régional, transports ferroviaires, aides localisables aux logements...), soit à celui des départements (entretien du réseau routier national...). Une première préoccupation était donc de s'interroger

sur les conditions ou impacts possibles d'un tel transfert⁴.

Très rapidement, il est apparu néanmoins que la réflexion devait être élargie dans au moins trois directions.

Il a semblé tout d'abord nécessaire, à mesure que l'année 2002 s'avance, de prendre en compte d'autres hypothèses de décentralisation que celles suggérées dans les rapports Mauroy et Mercier-Delevoye – ce qui finalement a justifié un large "état des lieux" des débats ouverts sur ce thème avant les élections présidentielles⁵.

Il est par ailleurs progressivement apparu qu'on ne pouvait dissocier les réflexions sur la décentralisation de celles portant sur d'autres évolutions internes ou externes au ministère – l'affirmation croissante de l'Europe, le changement des attentes sociales, la modernisation de l'État, le renforcement des contraintes budgétaires, le renouvellement des compétences, le vieillissement du personnel... Une large place leur a donc été donnée dès la consultation préliminaire.

Enfin – et surtout – il a semblé qu'on ne pouvait évaluer l'impact des réformes institutionnelles à venir sans tenir compte à la fois des transformations de longue durée qui ont affecté le ministère de l'Équipement depuis vingt ans et de la longue liste de réflexions, diagnostics et constats qui se sont attachés à caractériser ces changements au cours de la même période. Bien qu'identifiées à de nombreuses reprises – notamment lors du "Grand Débat" de 1995 – ces mutations en profondeur du contexte,

1 Source : compte rendu du Comité des directeurs daté d'octobre 2001.

2 On s'est limité dans cette note à reproduire les résultats des ateliers de prospective mis en place au cours du séminaire organisé à la Maison de l'Amérique latine, les 10 et 11 juin 2002.

3 Voir, sur ces deux rapports, la synthèse rédigée par Jean-Claude Nemery.

4 Les deux rapports plaident non seulement pour des transferts de compétences mais aussi pour des transferts de moyens et de personnels – dont les répercussions seraient nécessairement très importantes pour le MELTM.

5 Voir également la synthèse de Jean-Claude Nemery, en partie III du document.

parce que multiples et progressives, sont restées très largement à l'arrière-plan – mal explicité – du fonctionnement du ministère. Or, il s'agit à l'évidence de facteurs déterminants dans toute tentative de positionnement par rapport aux hypothèses de décentralisation future – *dans la mesure où celle-ci ne peut se réduire à un simple transfert de compétences.*

C'est en fait précisément l'objet des scénarios – présentés en quatrième partie de cette note – de réarticuler ces déterminants de long terme et les enjeux plus immédiats liés à la décentralisation, pour tenter de dessiner des images volontairement contrastées d'évolution du ministère dans la décennie à venir.

À travers leur extrême schématisation, la principale vertu de ces "images" est peut-être finalement de montrer, *a contrario*, la difficulté à faire tenir dans une même vision cohérente une administration aussi multiple dans ses échelles et champs d'intervention, mais surtout dans ses fonctions (de "garant", "partenaire", "presta-

taire", "opérateur", "contrôleur", "régulateur"...), que celle du ministère...

Comment cet équilibre entre fonctions s'est-il modifié au cours de la période historique récente ? Comment pourrait-il encore évoluer dans différents contextes de décentralisation ? C'est en définitive la question centrale à laquelle tentent de répondre les quatre parties de ce papier qui s'attachent successivement :

1. à rappeler rapidement les grandes étapes de l'évolution historique du ministère (Partie I) ;
2. à synthétiser les principaux résultats de la consultation lancée fin 2001 sur "la perception des enjeux futurs" (Partie II) ;
3. à faire un bref inventaire, en principe plus objectif, des quelques facteurs majeurs d'évolution à moyen terme du contexte – tant interne qu'externe – (Partie III) ;
4. et enfin à présenter les esquisses de scénarios élaborées lors du séminaire de juin 2002 (Partie IV).

I. BREF RETOUR HISTORIQUE SUR LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT⁶

Le ministère de l'Équipement a été créé en 1966 par la fusion du ministère des Travaux Publics et du ministère de la Construction et de l'Urbanisme. C'est la rencontre de deux domaines d'action de traditions et de structures très dissemblables : les Travaux Publics, administration très déconcentrée et liée au monde rural, et la Construction et l'Urbanisme, structure centralisée s'occupant des villes, qui a donné lieu à une institution puissante et originale, restée pour l'ensemble stable, pour traiter des enjeux de plus en plus urbains d'une société en forte transformation depuis les années 50.

Première origine : le ministère des Travaux Publics

La base la plus ancienne et la plus marquante de ce nouveau ministère a été le ministère des Travaux Publics (MTP), son cœur historique, fondé en 1830 pour équiper le territoire en infrastructures routières, en canaux de navigation ou en infrastructures ferroviaires.

Ce ministère, spécialisé dans le génie civil, prend sa forme définitive en 1869. Il est extrêmement décentralisé et ancré dans le monde rural autour de la construction et de l'entretien des routes.

Son administration dispose de caractéristiques originales et à l'origine de très profondes traditions : une forte implantation territoriale avec des services très autonomes par rapport aux administrations centrales, capables de s'adapter à l'extrême diversité des situations et des configurations politiques locales.

En 1904, l'administration des Travaux Publics comporte environ 8 500 agents sur les quelque 500 000 que comprend la fonction publique. Plus de 95 % des effectifs sont affectés dans les services territoriaux, seuls 250 agents sont en administration centrale.

Dans chaque département est implanté un Service Ordinaire des Ponts et Chaussées (SOPC), l'ancêtre des Directions Départementales de l'Équi-

⁶ Il s'agit d'un résumé, librement construit, d'un ensemble de cours de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État, "Les politiques publiques d'équipement du territoire : approche historique et politique", réalisé sous la direction de B. Jouve.

pement (DDE). Dirigé par un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, il coiffe des arrondissements territoriaux, deux à six selon les départements, et des subdivisions, quatre à huit selon les arrondissements.

Dans leurs rapports aux communes, ces cellules de base que sont les subdivisions et les arrondissements cumulent, dès cette époque, les trois fonctions qu'elles assurent encore très largement aujourd'hui : une fonction de production technique ou d'entreprise de génie civil, financée par honoraires ; une fonction régaliennne de contrôle de légalité et de "portage" des politiques nationales ; et une fonction d'assistance, de conseil à la maîtrise d'ouvrage ou d'ingénierie.

Par son rapport privilégié au territoire, c'est-à-dire aux élus locaux, le ministère des Travaux publics constitue ainsi, par bien des points, une originalité dans l'appareil administratif de l'État républicain français. Mais son mode de fonctionnement est incontestablement mieux adapté aux territoires ruraux qu'à la ville : dans les zones urbaines, le nombre d'acteurs à intégrer dans les négociations avec l'État est incomparablement plus important (élus locaux de différentes tendances, acteurs privés, groupes de pression, associations...) ; les modes d'intervention sur la ville font intervenir une expertise beaucoup plus socio-politique ou économique que technique ; le "socialisme municipal" qui se développe à partir de la fin du XIX^e siècle vient remettre en question la légitimité de l'État à intervenir seul. Il y a là une dissymétrie qui va marquer durablement le ministère.

Seconde origine : le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme

À l'opposé des traditions décentralisées du MTP, l'urbanisme et la reconstruction prennent au lendemain de la guerre une tournure centralisatrice – dans une relative continuité avec certaines réformes de Vichy qui avait créé des administrations centrales chargées de la planification des villes.

En novembre 1944 est créé le ministère de la Reconstruction et de l'Ur-

banisme (MRU) – la fusion, proposée à cette époque, de la reconstruction et des travaux publics ayant été refusée.

Le MRU qui, sous l'impulsion de son Premier ministre, Raoul Dautry, avait pour mission de "reconstruire la France", hérite des traditions d'intervention publique en matière de logement social.

À partir de 1949, il récupère la responsabilité des Habitations à Bon Marché (HBM) qui deviendront les Habitations à Loyer Modéré (HLM) en 1950. Une politique de la construction et du logement s'élabore progressivement pour prendre le relais de la reconstruction. C'est à partir de 1953 que les moyens sont dégagés pour lancer une politique de construction de masse. L'objectif du "Plan Courant" était de construire 240 000 logements par an. En 1952, 82 000 logements auront été construits ; 187 000 en 1953 et 264 000 en 1954.

Cette politique de la construction, avec la figure centrale du "grand ensemble", qui permet la convergence d'une logique industrielle et d'une logique architecturale et urbaine, va finalement conduire à la construction de plus de 2 millions de logements en 10 ans.

Le MRU a un caractère très centralisé. L'administration répartit des crédits, réglemente, contrôle, lance des marchés, produit des normes techniques, mais ne réalise jamais elle-même. En 1965, avant la fusion, elle compte 7 000 agents avec en moyenne 1 sur 4 en centrale (1 sur 60 pour le MTP). Elle s'appuie localement sur des Directions départementales de la Construction (DDC) relativement modestes. Le contraste avec le ministère des Travaux publics est évident.

La création du ministère de l'Équipement en 1966

Pour faire face aux enjeux devenus majeurs de l'aménagement du territoire et de la politique urbaine, le gouvernement met en place, au début des années 60, un certain nombre d'outils nouveaux : l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne, le District (1959) et l'Agence

Foncière et Technique (1962) pour la région capitale ; la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale, DATAR, (1963) pour l'ensemble du territoire. Il engage par ailleurs une refonte plus globale des interventions territoriales de l'État par la création du ministère de l'Équipement. Il s'agit de prolonger l'effort de construction par une politique active de l'habitat et de l'aménagement de l'espace s'appuyant sur une maîtrise des équipements et du foncier.

Le ministère de l'Équipement naît officiellement par décret du 20 janvier 1966. Le gouvernement gaulliste entreprend de recentraliser les activités du ministère des Travaux Publics et du ministère de la Construction puis de les fusionner, afin de produire une entité administrative imposante, efficace et gouvernable de Paris.

Le ministère de l'Équipement compte à sa création près de 85 000 agents. Ses dépenses d'investissement représentent à elles seules plus du tiers des dépenses en capital de l'État.

L'administration centrale est recomposée et progressivement renforcée. Sa structuration répond aux objectifs suivants :

- définir et conduire la politique foncière nécessaire pour la maîtrise de l'urbanisation et des transports ;
- réaliser des infrastructures ou en contrôler la réalisation ;
- organiser, financer et contrôler la construction de logements et des équipements correspondants ;
- assurer l'exploitation des infrastructures et des moyens de transport en recherchant un optimum économique et social (notamment grâce à l'utilisation du calcul économique et de politiques de financement adaptées).

Les DDE sont créées sur la base d'une organisation qui restera pérenne durant une vingtaine d'années. Aux services des anciennes directions SOPC et DDC (les services-infrastructures, avec une implantation territoriale remaniée et réduite, et les services de l'urbanisme opérationnel et de la construction) se rajoutent deux services

transversaux, le Groupe Administratif Central (GAC) et le Groupe d'Etude et de Programmation (GEP). Le GEP fonctionne comme l'état major de la DDE. Faible en nombre mais doté de techniciens particulièrement adaptés aux tâches d'intégration, il a trois missions :

- animer la prospective,
- assurer la programmation,
- assurer aussi la liaison entre services ou avec l'extérieur.

Le ministère de l'Équipement s'ouvre aussi par voie contractuelle à d'autres formations professionnelles, architectes-urbanistes, géographes, économistes, sociologues...

La direction de ces nouvelles structures départementales est cependant largement assurée par le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC). Sur 95 directions en 1967, 72 sont dirigées par des IPC, 21 par des Ingénieurs de la Construction et 2 par des Urbanistes de l'État (corps créé en 1962).

De la création du ministère à la décentralisation (1966-1982)

Le ministère se trouve rapidement conforté en 1967 par la loi d'Orientation foncière (LOF) qui correspond à l'ambition de faire concorder maîtrise des sols et planification, et d'assurer le "gouvernement des territoires" par le contrôle de la planification spatiale. La LOF met en place deux grandes démarches de planification :

- les Plans d'Occupation du Sol (POS) qui précisent l'affectation détaillée des sols sur une commune ;
- les Schémas Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) qui sont des schémas d'orientation à long terme établis à l'échelle des agglomérations.

Parallèlement, la LOF crée la procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) qui va progressivement remplacer les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) dont l'échec commence à être constaté : difficultés d'acquisition et retards dans les mises en chantier, terrains enclavés, mal desservis, grande distance par rapport

aux zones d'emplois et d'activités, mauvaise implantation dans l'agglomération... Les ZAC tentent de leur côté de confier plus de responsabilités au secteur privé dans le domaine de la production des équipements collectifs (un partenariat public-privé qui se développe également par le biais des sociétés d'économie mixte et des délégations de service public).

Le ministère de l'Équipement a ainsi pour objectif de traiter de la ville et des territoires sous différents angles interdépendants : maîtrise du foncier, réalisation des grandes infrastructures et d'équipements collectifs, production de masse en matière de logements... Il dispose pour cela d'une forte légitimité assise sur :

- une solide capacité d'expertise technique et scientifique ;
- une implantation locale extrêmement ramifiée qui lui assure une légitimité politique non contestée, surtout en milieu rural ;
- une capacité administrative recon nue ;
- la gestion des principaux moyens de financement ;
- ses fonctions de "représentation de l'intérêt général" et son aptitude à l'articuler aux intérêts locaux.

Cette légitimité va néanmoins progressivement s'affaiblir. Le ministère de l'Équipement devra s'adapter aux contestations qui se développent tout au long des années 70 et portent sur l'obligation de ne plus traiter la ville comme un objet technique. L'État est jugé trop éloigné des réalités du local, trop dirigiste, trop bureaucratique.

La question de la recomposition des relations entre l'État et les collectivités locales émerge, et, combinée aux fortes transformations sociétales, sociales et économiques des années 70, va conduire aux lois de décentralisation.

Les lois de décentralisation de 1982-1983

La décentralisation est conçue comme un ré-agencement radical des pouvoirs locaux. Cinq grands principes vont désormais organiser

le fonctionnement des collectivités locales :

- la libre administration des collectivités locales par les élus et le transfert de leur exécutif au profit de présidents élus ;
- la reconnaissance de la région comme une collectivité de plein exercice ;
- le transfert de ressources fiscales et budgétaires de l'État, ainsi que de compétences importantes, vers les collectivités locales ;
- le transfert aux Chambres régionales des comptes du contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales ;
- l'absence de hiérarchie entre niveaux de collectivité.

Le dispositif met d'abord en place de nouvelles responsabilités politiques et administratives pour les collectivités libérées de la tutelle du préfet. La définition des missions et des moyens intervient dans un second temps au fur et à mesure de différentes lois qui viennent compléter, corriger ou expliciter les conditions d'exercice des nouveaux pouvoirs. Il s'agit d'un processus long qui aujourd'hui n'est certainement pas encore achevé.

La loi du 2 mars 1982 pose les grands principes. La loi du 7 janvier 1983 établit la répartition des compétences entre les collectivités.

La région est créée en tant que collectivité locale, bien que le changement de statut n'entre en application qu'après les élections législatives de 1986, sur des modalités organisées par la loi du 10 juillet 1985.

Le département est consolidé. Il dispose de nouvelles compétences en matière sanitaire et sociale. La loi confirme son rôle d'aménageur par les compétences de voirie et de transports, lui reconnaît un pouvoir d'intervention dans le domaine économique et consacre son rôle fédérateur du tissu communal ; il peut apporter son concours technique, financier et juridique à l'ensemble des communes.

Les responsabilités de l'urbanisme sont transférées aux communes et aux groupements de communes (même si, dans la pratique, la mise en œuvre de ce droit peut être confiée aux services de l'État mis à leur disposition).

- Les services déconcentrés de l'État sont en conséquence réorganisés. Les services qui exercent une compétence attribuée à une collectivité sont soit transférés, soit mis à sa disposition. Le système est encadré par une phase de transition à l'issue de laquelle une convention est signée par le représentant de l'État et l'exécutif départemental ou régional.

Entre 1983 et aujourd'hui, environ 5 000 agents auront ainsi été transférés aux départements – notamment les services ou partie de services chargés des transports scolaires, des transports départementaux de voyageurs, des ports maritimes de pêche et de commerce, de la maîtrise d'ouvrage des collèges, de la programmation ou de l'exploitation de la voirie départementale⁷. La mise à disposition des parcs et des subdivisions territoriales, organisée sous forme de convention par la loi du 2 décembre 1992⁸ touchera quant à elle environ 25 000 agents sur un total de 80 000 travaillant dans les DDE en 2001.

La décentralisation a fortement déstabilisé les DDE. Par réaction, les années 80 ont été l'occasion d'un profond mouvement de réorganisation, suscité non seulement par les conséquences de la décentralisation, mais aussi par la volonté d'un renouvellement du service public et de son adaptation aux nouvelles conditions sociales et économiques de cette période.

Ce mouvement de modernisation vise à la fois à réorganiser les tâches et les fonctions "régaliennes", et à améliorer la qualité des services à apporter aux collectivités et au public. En particulier :

- l'arrondissement territorial et, dans une majorité de cas, les subdivisions deviennent des pôles de prestation polyvalents ;
- les GEP sont souvent supprimés ou marginalisés ; une partie de leurs

effectifs est territorialisée ; le reste réorganisé en service d'études générales assurant également les tâches de "porter à connaissance" ;

- les services de l'Urbanisme Opérationnel et de Construction (UOC), amputés de leur fonction de gestion du droit des sols qui est territorialisée, se transforment en service de l'habitat ;
- les services de la sécurité et de l'entretien routiers, en large partie transférés ou gérés transitoirement par convention, sont réorganisés.

Il en résulte plusieurs types d'organisation selon les DDE, leur taille, la qualité de leurs rapports avec les départements et la vitesse d'adaptation locale des principes de modernisation. De façon générale, les services de conception se sont affaiblis.

Et pourtant, le diagnostic sur les impacts de cette "première étape" de la décentralisation est contrasté :

- pour les uns⁹, la décentralisation a plutôt permis l'affirmation – à travers les DDE – du rôle d'un "État territorial déconcentré", capable de nouer des partenariats efficaces avec les collectivités locales et de s'adapter aux formes nouvelles – plus "polycentriques" – de l'action publique. On constate en effet que les DDE restent très sollicitées par les collectivités locales – notamment en zone rurale – (70 % de l'activité des DDE se fait au profit de celles-ci¹⁰), que leur rôle de "service technique" des petites communes n'est pas remis en cause, et que finalement peu de présidents de Conseils généraux ont souhaité des partitions qui se seraient soldées par un dédoublement de structures ;
- pour d'autres, plus critiques, la décentralisation a plutôt conduit l'État à jouer un rôle d'acteur local "subsidaire", encore présent dans les domaines mal pris en compte par les collectivités locales (l'équipement en zone rurale, la gestion des crises...), mais de plus en plus en retrait par rapport à des enjeux majeurs comme la ville, le développement économique local ou l'aménagement du territoire...

7 Source : rapport de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2003 (annexe 20, Hervé Mariton).

8 Loi n° 92-1255 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

9 C'est notamment la position défendue par Hélène Reigner dans sa thèse publiée aux Éditions de L'Harmattan, *Les DDE et le politique : quelle administration des territoires ?*

10 Soit très approximativement 50 % pour les départements et 20 % pour les communes. Voir la thèse d'Hélène Reigner, ouvrage cité.

En fait, comme va le montrer la répétition des diagnostics et des débats venant se succéder tout au long des années 90, c'est, bien au-delà des effets de la décentralisation, l'identité même du ministère qui va devenir progressivement plus confuse (ou controversée) avec des tensions croissantes entre les "nouvelles DDE", de plus en plus intégrées dans l'action publique locale, et les services centraux, substantiellement renforcés, mais ne représentant toujours à la fin des années 90 que moins de 5 % du ministère¹¹.

Les incertitudes des années 90

La décentralisation de 1982-1983 a multiplié les lieux de décision et les acteurs qui participent directement ou indirectement aux décisions et aux démarches de l'action publique. Cette complexité va encore se développer jusqu'à atteindre son point culminant avec les "trois lois" – Voynet, Chevènement et S.R.U – qui consacrent la montée en puissance des intercommunalités et refaçonnent de façon vraisemblablement durable le paysage institutionnel français. Il s'agit de démarches de projets territoriaux à toutes sortes d'échelles, à la charnière des réalités locales et des politiques européennes, nationales, régionales "descendantes" ; démarches de plus en plus ouvertes à des débats avec des acteurs et des publics de plus en plus larges, et pour lesquelles les enjeux, les thématiques, les connaissances, les disciplines et les modes d'intervention sont rendus interdépendants.

Ces démarches peuvent être globales [chartes de Pays, contrats d'agglomération ou Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)], ou sectorielles [Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan de Déplacement Urbain (PDU) ...]. Elles induisent un jeu d'acteurs où les services déconcentrés, partenaires parmi beaucoup d'autres, doivent en permanence renouveler leur positionnement et questionner leur capacité d'expertise, de savoir-faire et de vision stratégique.

L'adaptation des services déconcentrés par rapport à un environnement de plus en plus mouvant et incertain,

marqué par les à-coups liés aux évolutions institutionnelles, pose des défis permanents en terme d'organisation, de qualification, de formation des équipes, de rapports avec l'extérieur et de communication. Ces services, avec de moins en moins de moyens, sont en permanence tenus de montrer leur crédibilité en étant tiraillés entre une adaptation continue aux formes changeantes des politiques locales et l'application territorialisée des "politiques nationales prioritaires"¹² qui résultent des orientations définies par les directions d'administration centrale.

Mais les incertitudes et les problèmes de choix stratégiques ne concernent pas seulement l'administration locale et les DDE. Car depuis les années 80, tout "l'environnement" du ministère s'est, parallèlement à la décentralisation, transformé et complexifié :

- depuis la loi d'orientation des transports terrestres et la dérégulation du milieu des années 80, la politique de transport a pris, dans un contexte de mondialisation et d'intégration européenne croissante, une dimension qu'elle n'avait pas dans les décennies antérieures. Il ne s'agit plus désormais seulement de produire ou de faire produire des équipements, mais aussi d'inventer et de faire accepter de nouvelles formes de "régulations" par les entreprises publiques ou privées et les partenaires sociaux ou européens, ce qui implique des modes d'action très différents ;
- l'attention portée durant les "Trente Glorieuses" à la reconstruction et la production se porte de plus en plus, au cours des années 90, aux conséquences des activités humaines et de l'aménagement : à la sécurité, à l'environnement, aux risques de fracture sociale, au "développement durable", à la démocratie participative. Or, comme le constate Patrice Duran¹³, le ministère de l'Équipement, faute d'avoir eu dans les années 80-90 une stratégie proactive, a perdu sur ces thèmes une partie de ses capacités réelles d'intervention – ce qui le rend vulnérable en retour ;
- une dernière incertitude majeure porte enfin sur les compétences.

11 Aux 78 000 agents des DDE s'ajoutaient en 2002 : 4 000 personnes dans les administrations centrales, 2 200 dans les Directions Régionales, 4 800 dans le Réseau Scientifique et Technique, et 11 000 dans les services spécialisés (navigation maritime, bases aériennes, écoles...).

12 Synthétisées dans les directives nationales d'orientation.

13 Source : Patrice Duran, "L'Équipement, une administration de gestion en recherche de missions" – *Annales des Ponts*, juillet-septembre 2001.

Dans un contexte de restriction budgétaire, de vieillissement démographique, de contraintes statutaires, de mise en concurrence de l'ingénierie publique ou de moindre attractivité de l'État, c'est finalement – avec l'affaiblissement des compétences techniques – un des piliers centraux du ministère (celui qui avait contribué à sa force depuis l'administration des travaux publics), qui risque finalement de s'affaiblir.

Après le ministère des Travaux publics, après celui de la Construction, après aussi celui des Villes et de l'aménagement du territoire, le sentiment à la fin des années 90 est que "l'Équipement" n'a plus d'identité clairement définie ou plutôt qu'il doit de plus en plus se définir "en réaction" par rapport aux événements ou à l'extérieur¹⁴.

C'est dans ce contexte que viennent s'inscrire les nouvelles propositions en matière de décentralisation.

II. QUELLE PERCEPTION DES ENJEUX DÉBUT 2002 ?

À l'aube de ce qui s'annonce comme une nouvelle étape importante dans l'histoire du ministère, comment les enjeux auxquels celui-ci est aujourd'hui confronté sont-ils perçus ?

C'était précisément l'objet de l'enquête lancée fin 2001 par la DRAST que d'évaluer cette perception. Il était demandé à la trentaine de personnes interrogées de "citer cinq à dix idées reçues semblant déterminantes pour l'évolution du ministère" et de "mentionner quelques déclencheurs – événements, lectures ou expériences – amorçant des pistes nouvelles de transformation". L'exploitation de ce questionnaire¹⁵ ainsi que les réflexions complémentaires demandées début 2002 à une dizaine d'experts, donnent une représentation de ces enjeux assez convergente, qui confirme le sentiment d'incertitude déjà présent au cours des années 90, mais met aussi en évidence de multiples opportunités nouvelles. On les regroupera ici autour de huit grands thèmes.

L'évolution des "postures" et missions du ministère

Il est devenu courant au sein du ministère, de réfléchir de manière générale au rôle de l'État à partir de trois pôles distincts : "l'État garant" (dit parfois régalien) qui assure les missions incontournables d'un État de droit ; "l'État partenaire" qui assume des missions à forts enjeux avec d'autres en ayant le parti de la mise en œuvre de l'intérêt général ; et enfin "l'État prestataire", qui fait lui-même un certain nombre de tâches pour le compte de tiers.

Cette façon de discriminer les fonctions de l'État tient maintenant du registre des "idées reçues". Si elle garde sans doute sa pertinence, elle demande cependant à être réinterrogée, s'agissant en tout cas du ministère de l'Équipement :

- Qu'est-ce que les fonctions régaliennes de ce ministère ? La question multifacette de la sécurité par exemple, que l'on sent monter sous divers aspects, doit-elle être considérée, globalement, à l'instar de ce qu'elle est sans doute pour les ministères de l'Intérieur ou de la Justice, comme une fonction régaliennne ? Pour un ministère technique comme le nôtre, cela signifie-t-il que tout ce qui a trait à la sécurité (mise en place de dispositifs destinés à améliorer la sécurité routière ou étude d'un Plan de prévention des risques naturels, par exemple) doit impérativement être l'apanage exclusif des services de l'État ? On voit là les limites d'une telle approche, extensive, des fonctions régaliennes d'un ministère technique. Mais à l'inverse, faut-il se contenter de considérer comme régalien ce qui tient du contrôle ultime du bon fonctionnement général des relations entre les acteurs locaux (contrôle de légalité par exemple) ?
- En ces temps de remise en cause de la notion d'intérêt général, qu'est-ce que la spécificité de l'État partenaire ? Pour certains (D. Behar), les récentes évolutions du pouvoir local ont provoqué une fragmentation accrue de celui-ci et une remise en cause du caractère "naturellement surplombant" de l'État (et des ser-

14 Voir les réflexions menées au cours du "Grand Débat" de 1995 ainsi que le compte rendu d'un séminaire organisé en mai 2001 par la MIGT11 (CGPC).

15 Réalisée par François Perdrizet, Directeur de la DRAST, voir *opus cité* en annexe 1.

vices du ministère) en milieu rural (à l'instar de ce qui s'est passé antérieurement dans les villes). Finalement, et en raison de la mise en œuvre croissante d'une "logique de projet" au sein des territoires, *le pouvoir local tendrait à être de plus en plus "indifférent" à l'État*, davantage préoccupé qu'il est des concurrences qui s'y multiplient.

- Enfin, l'activité traditionnelle de l'Équipement prestataire est fragilisée par l'ouverture de la concurrence souhaitée par les instances européennes (cf. le point public/privé et ingénierie publique).

Le développement durable et les questions environnementales et des risques

L'idée de développement durable, avec ses avantages et ses inconvénients (la notion est maintenant largement prise au sérieux mais reste floue) pourrait constituer une ressource pour une reconfiguration des missions du ministère. Une des conditions de cette intégration, pour ce ministère en particulier, est cependant de bien prendre cette notion dans sa triple dimension, environnementale certes, mais aussi économique et sociale. Reste en outre à donner très largement un contenu plus concret au concept. De même, l'idée de ne pas "*laisser la question de l'environnement au seul ministère de l'environnement*" ou celle de dépasser l'idée reçue au METLTM selon laquelle "*la concertation avec le public, en matière de projets d'équipements notamment, serait seulement un mal nécessaire*" revient régulièrement dans les points de vue exprimés.

Sur le registre plus restreint mais déjà vaste de la question des risques, une approche dépassant également un certain nombre d'idées "reçues" a été présentée par l'un des experts interrogés (J.-G. Padioleau) : si le ministère de l'Équipement est habituellement mal à l'aise vis-à-vis de ces questions, c'est avant tout parce qu'il est le "soutier" de la mise en œuvre au plan local de politiques publiques pensées par d'autres (Environnement, Santé, Intérieur...). Or, il peut inverser cette tendance à la condition de ne pas s'en tenir, comme

la plupart de ses partenaires d'ailleurs, à une approche purement négative des risques. Les risques (naturels, industriels...) sont "*janusiens*", toute entreprise humaine comportant des opportunités positives et des effets possibles négatifs. Le ministère de l'Équipement (comme celui de l'Agriculture) a tout intérêt à reconnaître cette double dimension et à se positionner, comme il l'a d'ailleurs largement fait dans son histoire, mais peut-être sans le dire jusqu'ici de manière explicite, comme "entrepreneur d'actions collectives" dans la "société du risque" (ou des risques) dans laquelle nous vivons désormais¹⁶.

Le partage public/privé

L'évolution des rapports public/privé dans nos champs de compétences ne se résume pas à la seule question de l'ingénierie publique ; mais les exigences tout récemment introduites par la Communauté Européenne sur ce plan constituent néanmoins une véritable "révolution culturelle" (C. Vauclore) dans les services déconcentrés. Le fait pour ces services de se trouver désormais en concurrence avec le secteur privé vis-à-vis d'un certain nombre de prestations destinées aux collectivités territoriales (avec nécessité de facturer sur devis ces prestations, ceci incluant estimation des temps passés et prix de journée) constitue un changement profond tant dans les rapports entretenus par les services déconcentrés avec leur environnement que dans le fonctionnement même des dits services. Le Plan de modernisation de l'ingénierie publique tente d'articuler cette donne nouvelle au maintien des missions de service public (plans stratégiques des services déconcentrés), en ouvrant en parallèle de nouveaux domaines d'investigation pour l'Équipement, ce qui pose à nouveau la question des compétences et des qualifications.

La décentralisation

L'idée selon laquelle la décentralisation va se poursuivre est largement partagée. D'un côté, elle progresse d'ailleurs "à bas bruit" (la "révolution silencieuse" de l'intercommunalité), de l'autre, beaucoup

16 Voir l'article de Jacques Theys : "La société des risques" in *L'aménagement en cinquante tendances* – Éditions de l'Aube – DATAR/CPVS – 2002, ainsi que la Note CPVS n° 10 (Jean-Pierre Galland).

s'attendent à un "coup d'accélérateur radical" en la matière (voir le texte de J.-C. Nemery notamment).

La question de la déconcentration des moyens de l'État accompagne celle de la décentralisation du pouvoir politique. Sont ainsi une nouvelle fois, mais peut-être de manière plus importante que jamais, posées un certain nombre de questions qui touchent d'une part au statut du niveau régional, au rapport entre directions d'administration centrale et

services déconcentrés (Voir Encart 2) et parallèlement, à l'évolution du rôle des préfets. Dit autrement, le double rôle des services déconcentrés de l'Équipement, habituelles "courroies de transmission" des Directions d'administration centrale d'un côté, et partenaires de l'État territorial de l'autre, évolue plutôt au profit de ce deuxième registre de leur activité, sans que toutes les conséquences de cette évolution aient été tirées par les directions centrales elles-mêmes.

Encart n° 1 : Extrait (1) d'une réponse au questionnaire

"Sur la décentralisation et la déconcentration, je ne partage pas l'idée que la déconcentration serait l'anti-chambre de la décentralisation. Je pense au contraire que le caractère très centralisé de l'action administrative de l'État alimente des demandes de décentralisation, l'expérience des vingt dernières années ayant démontré l'incapacité de l'État à promouvoir une réforme de l'État déconcentré répondant aux exigences d'une gestion moderne, proche du citoyen et lui permettant de se positionner en priorité dans une logique de réponse à la demande sociale. Les élus sont exaspérés par le centralisme de l'administration qui en fait s'est renforcé au cours des dernières années."

Encart n° 2 : Ce que les services extérieurs attendent des Directions d'administration centrale

Avant de définir ce qu'un service extérieur attend d'une DAC, il est intéressant de rappeler ce que souhaitent ses commanditaires locaux (préfet, élus).

- Les élus attendent de la DDE :
 - une capacité à "territorialiser" les politiques nationales, c'est-à-dire à faire en sorte que leur application soit la plus efficace possible en fonction des éléments de contexte local (apporter les meilleures procédures, simplifier les démarches administratives, faire en sorte que les financements offrent le meilleur rapport global) ;
 - une capacité d'expertise, surtout dans les départements de taille moyenne ou petite, où les collectivités elles-mêmes sont confrontées à des problèmes de ressources et de compétences dans les domaines tels que : renouvellement urbain – transports collectifs – déplacements urbains – développement économique – aménagement. Des prestations de qualité (ingénierie publique et mise à disposition du Conseil général).
- Le préfet attend de la DDE (au-delà des attentes du ministère) :
 - des conseils pour la conduite de la politique locale ;
 - des expertises techniques sur des sujets touchant nos domaines d'intervention mais aussi d'autres (développement local, projets touristiques...) ;
 - l'exercice du contrôle de légalité ;
 - la capacité à assurer une médiation locale entre État et collectivités locales voire entre collectivités locales.

À partir de là, une DDE attend des Directions d'administration centrale et d'une manière générale du niveau central :

- les marges de manœuvre qui lui permettent de s'adapter au contexte local, d'optimiser les politiques, de jouer leur rôle de médiateur ;
- un recours et une réactivité dans les demandes d'expertises dont les services extérieurs font l'objet ;
- la définition claire de priorités d'actions (ce qui est le cas de la DNO, à condition de considérer que ce qui est en dehors n'a pas pour vocation à être traité avec la même priorité !) ;
- les moyens et les compétences nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- un appui méthodologique et technique lors de la mise en place de politiques nouvelles ou de démarches innovantes.

François Hurson

La démographie des personnels et le renouvellement des métiers

La question du maintien des compétences et du renouvellement des métiers au sein du ministère se pose d'autant plus que la démographie actuelle des agents est telle que beaucoup de départs en retraite étant naturellement prévus dans les prochaines années à venir, certains craignent que le réservoir d'emplois du METLTM ne constitue une variable d'ajustement en matière de gestion des effectifs de la fonction publique. Par ailleurs et d'ores et déjà, les métiers de l'Équipement semblent de moins en moins parés d'attraits pour les grands corps de l'État (notamment les ingénieurs des Ponts et Chaussées), voire même, de manière générale, chez les jeunes, qui en tout cas s'intéressent spontanément

d'avantage aux questions liées à la problématique de l'environnement qu'aux métiers historiques de l'Équipement (Virginie Desansfans, *Résumé du baromètre de la communication gouvernementale de l'Équipement*). Par ailleurs, le taux de vacances des postes, notamment dans les services déconcentrés, est élevé.

Les enjeux, en matière de communication, et plus généralement en termes de réflexion, pour infléchir ces tendances sont donc importants. Les solutions pourraient passer pour certains, compte tenu de l'évolution générale du contexte de ces emplois publics, par des ruptures ou des modifications radicales (fusion des fonctions publiques d'État et territoriale, reprise de l'embauche de contractuels pour des tâches nouvelles, création d'agences...).

Encart n° 3 : Extraits (2) d'une réponse au questionnaire

"Il me paraît d'ores et déjà clair que l'Équipement prend du retard vis-à-vis des évolutions auxquelles il va être confronté en continuant à développer dans ses services, au niveau de "l'institution CGPC", dans les programmes de formation de ses Ecoles, dans sa communication, une culture du "faire". Il n'y a que lui pour y croire et comme les jeunes perçoivent bien ces évolutions en cours, cela explique en grande partie, selon moi, la désaffection à nos concours de recrutement..."

(...) On attend de l'État, à tous les niveaux, qu'il apporte de l'expertise, au niveau central comme au niveau territorial, et de mon point de vue c'est autour de cette idée qu'il est possible de concevoir un nouvel avenir pour nos corps d'ingénieurs. Plutôt que de cultiver la nostalgie des DDE toutes puissantes d'avant la décentralisation ou de l'indépendance des anciens ingénieurs en chef des services ordinaires des Ponts et Chaussées par rapport aux préfets, pourquoi ne pas rechercher une nouvelle légitimité dans l'expertise (y compris économique) sur tous les sujets prioritaires des Français ? L'ENA ne fabriquera jamais des experts : c'est une chance pour les grands corps techniques de trouver demain dans l'appareil administratif de l'État des responsabilités et un avenir attractif, à condition de faire reposer leur légitimité sur le "savoir" et non sur le "pouvoir" ou le "faire"."

L'adaptation des compétences

La question des "compétences" au sein du ministère a sans doute été posée à partir de deux phénomènes distincts : d'une part, la vieille idée, pas totalement "reçue", selon laquelle le ministère est un monde d'ingénieurs qui, traditionnellement ne reconnaît que la compétence technique ; d'autre part, l'autre idée, liée cette fois à la première phase de décentralisation, selon laquelle l'ensemble des compétences rassemblées au sein du ministère sont susceptibles d'être discriminées en blocs (de compétences), certains "blocs" pouvant justement être transférés et attachés à des niveaux non étatiques du pouvoir politique. Or, l'observation que l'on peut

faire sur cette deuxième idée montre que l'organisation en "blocs de compétences" techniques bien isolés ne semble pas fonctionner, non seulement parce que le public ne s'y retrouve pas (il peut s'adresser tantôt au maire et tantôt à l'État pour les mêmes problèmes et solliciter ainsi les mêmes "compétences"), mais aussi peut-être parce que les modes de prise en compte des problèmes transversaux, par les divers niveaux administratifs, ne sont pas forcément adaptés à de tels découpages. Certains plaident donc (G. Jeannot, D. Behar) pour que l'Équipement développe en son sein des compétences "composites" ainsi nommées car il y s'agit davantage d'articuler des métiers ou des savoirs divers autour de projets ou de

Encart n° 4 : Extrait (3) d'une réponse au questionnaire

"Il faut aussi songer au caractère concurrentiel du "marché de la compétence" et à la nécessité, pour fidéliser des collaborateurs de bon niveau pour le service public, d'être attractif en termes de statut (notamment financier), de condition d'exercice (recherche d'autonomie de réalisation dans le cadre des missions imparties), de mobilité (alternance public-privé, Paris-province, État-major-opérationnel), etc. La fonction publique pourra encore attirer si elle se met à niveau sur ces différents points. Elle doit en outre pour répondre au sentiment d'utilité que recherchent les gens dans leur travail arriver à mieux identifier et rendre visibles les spécificités de ses missions."

processus, ou sur un autre plan, de mieux articuler les diverses échelles de l'intervention publique. Dans ces conditions, la compétence n'est plus définie comme un certain niveau de technicité, mais plutôt par la capacité à devenir "généraliste de domaines".

Le management et la modernisation

Le ministère a traditionnellement l'image, en externe et en interne, d'un ministère "moderne" en matière de management. On peut quand même se demander, au vu des points précédents, si cette réputation ne mérite pas d'être relativisée et si la modernisation du ministère ne mérite pas d'être alimentée par un deuxième souffle, qui tienne mieux compte du contexte actuel. Concrètement, la gestion des carrières se heurte toujours à un certain nombre de rigidités (filières nouvelles). Et la nécessité d'une coopération accrue entre services déconcentrés, en vue d'une prise en compte plus transversale des problèmes, est loin d'avoir donné tous les résultats attendus (voir l'expérience de rapprochement DDE/DDA¹⁷). Par ailleurs, le constat est largement effectué, plus globalement, que ce ministère apparaît depuis ces vingt dernières années comme "sur la défensive", plus réactif qu'anticipateur, par rapport à l'évolution de son environnement. Enfin, il faut garder à l'esprit que si la question de l'évolution des métiers est déjà problématique en ce qui concerne les cadres du ministère, elle l'est encore bien davantage vis-à-vis des autres personnels et notamment de celle des agents de travaux ; pour ces agents, qui constituent toujours l'essentiel des "troupes" de l'Équipement, les évolutions managériales sont bien souvent encore vécues sur le mode de l'affrontement.

L'Europe

L'importance de la montée en puissance de l'Europe a été – et continue largement d'être – sous-estimée au sein de ce ministère. Or, il apparaît clairement que l'avenir du ministère n'est pas seulement lié aux développements attendus en termes de décentralisation du pouvoir politique français, mais bien plutôt aux effets croisés des deux phénomènes. La question de l'ingénierie publique est bien sûr particulièrement emblématique de cet "effet de ciseau" : les prestations à destination des collectivités locales ont commencé par se développer au profit des services de l'État, en raison de la première vague de décentralisation, avant de se trouver encadrées par des directives européennes tendant à organiser ces prestations sous forme d'un marché plus ouvert à la concurrence privée. Mais les effets croisés des deux phénomènes ne se limitent pas à cet exemple. La montée attendue du pouvoir régional, sous une forme qui reste à définir, n'est pas seulement liée à une volonté politique française de développer cet échelon administratif ; elle s'appuie aussi sur le fait que la gestion des fonds structurels européens articulés avec les contrats de plan État-régions, constitue une ressource non négligeable pour la mise en œuvre de projets divers à ce niveau de décision. Et vis-à-vis de vastes domaines particuliers, s'agissant de politique des transports par exemple, l'échelon national n'est plus le seul et unique niveau d'appréhension des problèmes ; les niveaux régionaux et infra-régionaux tendent à prendre une place croissante dans l'organisation générale des transports, tandis qu'un certain nombre de réflexions et de grandes décisions stratégiques nécessitent d'être menées et prises au niveau européen.

¹⁷ Résumé de la recherche de P. Duran, sur ce point, par V. Desansfans.

L'administration de l'Équipement est également transformée par le fait que l'effet frontière tend à s'estomper : la prise en compte par l'Europe de nombreux territoires transfrontaliers, avec un certain nombre de projets à la clef, affecte naturellement beaucoup l'administration française et l'oblige à se confronter à d'autres raisonnements, pratiques ou cultures. Et un certain nombre d'administrations étrangères analogues au ministère étant d'ailleurs elles-mêmes également en situation de remise en cause, la proximité évoquée favorise peut-être certaines convergences (J.-C. Boual évoque par exemple l'idée d'une banalisation générale de l'emploi public).

Enfin, et pour résumer d'un mot un vaste chantier de réflexions, l'avenir de l'Équipement sur le long terme est tout autant lié à l'avenir de la décentralisation à l'intérieur de nos frontières qu'à celui de l'Europe (réflexions en cours à la Convention, élargissement de la Communauté, dérégulation et mise en place d'agences européennes, concept de service public...).

Le besoin de stratégies "proactives"

On constate en conclusion de cette consultation, la diversité et la lourdeur des enjeux auxquels le METLTM est aujourd'hui confronté. Une des conséquences de cette multiplication des défis est une certaine perception pessimiste du changement. On est frappé, à ce propos, de la vision particulièrement sombre qui s'est dégagée, lors du séminaire de prospective du juin 2002, de la réponse à la question "Que se passera-t-il pour le ministère de l'Équipement à un horizon de dix ans si rien ne change ?" (Voir encart n° 5).

Inversement, le passage en revue des différents enjeux a aussi mis en évidence les atouts dont dispose le METLTM : haut niveau de professionnalisme, fonctionnement en réseau, capacité à organiser des partenariats, capacité de réaction, proximité du terrain, aptitude à gérer les risques dans toutes leurs dimension... En fait, la consultation n'a fait que réaffirmer une idée commune à toutes les réflexions menées depuis dix ans : la nécessité de passer de politiques essentiellement réactives à des "stratégies proactives" – structurées autour d'un vrai projet mobilisateur et d'une vision partagée. Le problème est de savoir laquelle et comment (Ce qu'illustre l'encart 6).

Encart n° 5 : L'évolution tendancielle du ministère : qu'est ce qui se passe, si rien ne se passe ?

Réponses des participants au séminaire de juin 2002 :

- l'avenir de l'Équipement sera de faire des négociations sociales ou de gérer des crises
- les services territoriaux de l'Équipement passeront totalement sous la tutelle des collectivités locales
- le ministère n'aura pas les capacités de faire face aux nouveaux enjeux
- les transferts aux départements et intercommunalités s'accéléreront
- les services extérieurs n'arriveront pas à résoudre les contradictions entre leurs missions et à faire face à leur mise en concurrence
- le ministère s'atrophiera pour devenir une administration de procédure
- des agents seront désorientés, sans moyens, ignorants les contraintes budgétaires et les attentes de la société civile
- les collectivités territoriales et l'Union européenne auront absorbé ces champs d'intervention les plus intéressants
- repli en moyen humain et financier
- le ministère perdra de sa cohérence, de sa substance et ses missions évolueront en creux, par défaut (une "administration subsidiaire")
- immobilisme et repli sur des positions défensives
- plus d'IPC qui s'intéresseront aux routes et à l'équipement
- les actions seront moins motivées par des objectifs politiques ou techniques que par des risques juridiques
- les cadres du ministère seront débauchés par les entreprises privées du BTP
- apparition de graves mouvements sociaux
- perte de technicité
- découragement de ceux qui sont censés "piloter le changement"
- difficultés à garder et à attirer les talents
- l'exigence politique augmentera et la capacité d'action baissera, d'où l'insatisfaction croissante du public.

Encart n° 6 : Quelle vision idéale du ministère de l'Équipement dans dix ans ?

Réponses des participants au séminaire de juin 2002

- le ministère est le meilleur acteur du renouvellement urbain
- les agents de travaux sont les meilleurs alliés du développement durable
- le ministère conserve sa neutralité
- le ministère est un modèle à l'échelle européenne pour l'efficacité de sa politique et son ouverture européenne
- un bon promoteur du savoir-faire français et de l'attractivité du territoire à l'échelle mondiale (conquête de nouveaux marchés...)
- acteur clef de la "qualité de la ville"
- un ministère toujours maître d'ouvrage
- une maîtrise de la complexité territoriale
- le ministère devient le ministère de l'impulsion et de la mise en cohérence des politiques territoriales
- l'ingénierie sera reconnue comme un intérêt général européen
- le ministère conserve son influence dans la régulation des transports
- des DRE renforcées, un réseau technique plus compétent, une vision neuve
- le ministère maîtrisera l'intermodalité et l'insécurité routière
- un ministère exemplaire en matière de sécurité
- un ministère partenaire et exemplaire en matière de développement durable
- non plus un ministère de monoculture d'ingénieurs mais au contraire d'ensemblier
- un ministère qui saura travailler avec d'autres ministères
- un ministère capable d'anticiper et d'agir à toutes les échelles
- un ministère qui se recentrera sur des fonctions prospectives, d'évaluation et de contrôle
- le ministère sera le pôle d'excellence du développement urbain et rural
- le ministère aura satisfait les besoins en logements sociaux notamment pour les exclus
- un ministère de la qualité de vie pour tous (en particulier pour les territoires menacés "d'exclusion"), à l'écoute des habitants, et ouvert sur la société civile
- un ministère à la pointe de l'innovation pour répondre aux besoins de la vie quotidienne

III. AU-DELÀ DES ENJEUX PERÇUS, QUELQUES TENDANCES LOURDES D'ÉVOLUTION DU CONTEXTE

A la vision nécessairement subjective des enjeux exposés dans la partie précédente, il a paru intéressant, *malgré le risque de redondance*, d'ajouter ou d'opposer, pour la préparation du séminaire de prospective de juin 2002, un *inventaire* un peu plus systématique des "tendances lourdes" qui devraient avoir un impact majeur sur l'évolution du ministère dans la décennie à venir. On pense naturellement, en premier lieu, aux différentes hypothèses envisageables sur l'approfondissement de la décentralisation. Mais beaucoup d'autres facteurs tant externes qu'internes vont contribuer à modifier en profondeur le cadre dans lequel va devoir évoluer le ministère depuis la "révolution de l'intercommunalité" jusqu'à l'Europe en passant par la réforme de l'État, les nouvelles attentes du public, ou les changements

possibles du "périmètre" d'intervention du ministère...

Au cours du séminaire, quatre grandes tensions ont été un moment mises en avant : solidarité nationale et centralisme versus décentralisation ; étatisation-privatisation ; réglementation-contractualisation ; territorialisation-mondialisation. Mais ces dichotomies ont été fortement critiquées comme trop réductrices. Les tendances futures d'évolution – dont les pages suivantes n'ont en aucun cas la prétention de donner une liste exhaustive – ne débouchent certainement pas sur une image univoque de ce que pourrait être le rôle ou la place du ministère à l'avenir. Comme toutes les tendances, elles constituent autant d'opportunités que de risques et il vaut mieux les considérer comme des chances qui permettent une innovation et une meilleure effi-

cacité organisationnelle que comme des contraintes qui devraient être subies.

Trois hypothèses sur la décentralisation

Le passage à une nouvelle étape d'approfondissement de la décentralisation va bien évidemment avoir un impact majeur sur l'évolution du ministère. Avant les projets récents du nouveau gouvernement, plusieurs hypothèses étaient envisageables selon l'ampleur et le niveau de redistribution des pouvoirs. Le rapport réalisé pour la DRAST par Jean-Claude Nemery¹⁸ en évoque en effet trois principales :

- La première hypothèse est celle d'un "gel" du modèle actuel avec un **achèvement de la mise en œuvre des réformes législatives engagées**. Cela serait déjà relativement ambitieux par rapport à la situation actuelle puisque se généraliseraient les communautés urbaines et d'agglomération sur l'ensemble des territoires urbains ainsi que les communautés de communes dans les espaces ruraux. Cette évolution s'accompagnerait de la multiplication des contrats (agglomération, pays...) et d'une déconcentration accrue des services de l'État.
- La seconde hypothèse suppose un **approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration, sans rupture** avec le modèle existant. Il y aurait néanmoins des réformes d'envergure : élection au suffrage universel des délégués des intercommunalités ; maintien du département, mais avec une redéfinition de son rôle et de ses relations avec la région¹⁹ ; transferts importants de compétences de l'État vers la région, les départements et les intercommunalités (notamment en matière de politiques des transports, d'attribution des aides au logement et de routes) ; transferts parallèles de services extérieurs de l'État vers les régions, et recentrage des services déconcentrés existants vers des missions de contrôle et d'évaluation ; développement du droit à l'expérimentation ; gestion des fonds européens par la région qui bénéficierait également de transferts de ressources fiscales (TVA, TIPP...).

- Enfin, la troisième hypothèse envisage une **rupture avec le modèle de décentralisation existant**. Cela impliquerait que le "macro-local" (les pays, les agglomérations...), le "macro-régional" (les regroupements de régions) et l'Europe deviennent les trois grands pivots de l'organisation territoriale. Cela supposerait aussi l'élection au suffrage universel des intercommunalités et une évolution vers la supra-communalité ; la disparition progressive des communes comme collectivités autonomes²⁰ et la suppression des départements ; la création d'inter-régions fortes ayant des compétences très étendues ; l'absorption des services extérieurs de l'État par les intercommunalités et les régions ; et enfin le redéploiement des moyens fiscaux et la délégation de pouvoirs réglementaires et législatifs aux régions. On se rapprocherait d'un système fédéral.

Chacune de ces hypothèses renvoie à des défis majeurs pour l'État. Le changement d'échelle territoriale introduit par les trois lois Chevènement, Voynet et SRU va modifier en profondeur la maîtrise d'ouvrage et les modes de faire dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement ou des transports locaux. Il induira des conséquences tout à la fois pour les services territoriaux de l'Équipement et pour les politiques conduites nationalement. L'offre de service des DDE et des organismes du réseau scientifique va devoir s'adapter à cette nouvelle échelle – *et entrera éventuellement en concurrence avec de nouveaux services techniques territoriaux constitués au niveau des communautés de communes ou d'agglomérations*. La contractualisation va, de son côté, s'affirmer comme un instrument majeur de territorialisation des politiques nationales. À tous les niveaux, les compétences stratégiques ou d'intercession deviendront essentielles.

Les deux autres hypothèses lient étroitement décentralisation et réforme de l'État. Elles favorisent l'évolution vers un État régalien, garant de la sécurité et de la cohésion sociale, impulsor et contrôleur – mais perdant une part importante de son rôle opérationnel (sauf pour la gestion des crises). En

18 Jean-Claude Nemery – "Évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation – Quelles perspectives de renforcement de la décentralisation ?" – mars 2002.

19 Le département pouvant éventuellement devenir une division administrative de la région.

20 Ce qui n'est pas contradictoire avec leur maintien comme "sous-ensemble" des intercommunalités.

théorie, cette conception nouvelle de l'État est parfaitement concevable – si l'on se réfère aux exemples étrangers – mais elle suppose d'importantes mutations organisationnelles : suppression de la coupure entre fonction publique de l'État et fonction territoriale, reterritorialisation de l'action publique, réforme de la fiscalité locale, redistribution des compétences techniques..., autant de mutations qui ne sont envisageables que sur la durée.

Quelques autres facteurs externes de changement

La décentralisation ne peut être isolée d'autres facteurs externes qui eux aussi ont déjà eu ou vont avoir encore des conséquences majeures sur l'évolution du ministère. Ces facteurs de mutation externes ont déjà été recensés à maintes reprises dans les réflexions préalables à celles-ci (voir le document d'Yves Janvier). On ne fera donc ici que les récapituler très brièvement, en commençant par l'Europe et la mondialisation – quitte à répéter ce qui a déjà été dit dans la consultation sur les enjeux...

L'Europe²¹

Longtemps sous-estimée, la réalité de l'intégration européenne ne fera à l'avenir que s'accroître – à la fois parce que nous avons aujourd'hui une monnaie unique, que les traités impliquent une intégration toujours plus forte, et qu'il est dans le rôle de la Commission européenne de développer toujours plus cette intégration.

Aujourd'hui, 70 % environ des lois nationales sont d'origine communautaire. Cette influence s'exerce dans les multiples domaines et concerne aussi bien les transports que la normalisation ou l'ingénierie publique. Les règlements communautaires s'imposent partout avec de plus en plus de poids et représentent de puissants facteurs d'évolution des pratiques administratives, des services publics, des entreprises du secteur mais aussi des modes de faire et de décider. Les systèmes législatifs et de décision de l'Europe et ceux des différents pays de l'Union sont désormais étroitement imbriqués –

et limitent les initiatives isolées. Cette montée de l'Europe a aussi des implications sur les sources de financement : l'aménagement et l'équipement du territoire dépendent de plus en plus de financements communautaires. *C'est ainsi que l'argent versé à la France par l'intermédiaire des fonds structurels européens pour la période de 2000-2006 représente un volume financier plus important que la part consacrée pour la même période par l'État français aux contrats de plan État-régions (15,25 milliards d'euros).*

L'influence européenne s'exerce aussi à travers l'organisation du territoire et les infrastructures de communication. Une part sans cesse croissante de la législation et de la politique des transports est élaborée au niveau communautaire. De fait, les réseaux de transport ne peuvent se penser aujourd'hui qu'à l'échelle européenne et les dix prochaines années seront celles de la mise en place d'un système de régulation – ou de dérégulation – des transports conçu et piloté par Bruxelles. Un autre signe tangible de la montée de l'influence communautaire est la multiplication des coopérations transfrontalières. Il faut noter que près du tiers des services déconcentrés de l'Équipement se situe dans un département transfrontalier et ces services sont concernés par des projets élaborés avec des partenaires publics ou privés des pays voisins. Ces expériences témoignent d'un processus de construction de l'Europe "au concret" et au quotidien qui est encore souvent sous-estimé.

Cette liste d'exemples pourrait être fortement allongée. Elle conduit à penser que demain l'Europe sera le territoire pertinent d'interventions non seulement pour les entreprises – comme ça l'est déjà – mais aussi pour les administrations elles-mêmes. *Comme la décentralisation à venir, cette notion de territoire européen va constituer une rupture majeure.* Elle implique une vision neuve de l'approche territoriale du METLM. Désormais, celui-ci ne pourra plus seulement se tourner vers les collectivités locales mais devra également s'impliquer à l'extérieur du territoire national avec des problématiques nouvelles : intervention sur tout

21 Le paragraphe s'inspire très largement du texte de Jean-Claude Boual rédigé pour le séminaire de la DRAST, "L'Équipement dans quinze ans ?".

le territoire européen pour certains services tels que le "réseau scientifique et technique", coopération transfrontalière ou décentralisée, négociation et "régulation" des grands corridors...

La mondialisation et la remise en cause des services publics

À l'arrière-plan de la logique de construction européenne, la *mondialisation* et la libéralisation qui l'accompagne ne sont sans doute pas un phénomène nouveau, mais leurs effets – tout aussi considérables que l'Europe – sont encore très largement à venir. Il s'agit en apparence d'effets univoques – l'ouverture des marchés, la mise en concurrence... – mais en réalité, la mondialisation risque d'apparaître de plus en plus comme une "*injonction paradoxale*" pour la politique de l'État et singulièrement du ministère de l'Équipement. D'un côté, elle remet fortement en cause la notion de "service public à la française" – avec des conséquences directes ou indirectes sur l'ingénierie publique, les procédures traditionnelles de passation des marchés et le "maillage" territoriale des services. De l'autre, elle accroît les inégalités, la mobilité, ou la concurrence entre territoires – et donc par ricochet, la demande d'intervention publique. Si le ministère est ou sera particulièrement concerné, c'est donc au moins à quatre titres : comme maître d'œuvre ou d'ouvrage, comme autorité de "tutelle" des entreprises exposées à la "dérégulation", comme entrepreneur de service public lui-même, et finalement comme un des responsables majeurs de l'aménagement du territoire. Plus limité en tant qu'opérateur, il pourrait sans doute être amené à jouer un rôle plus important dans la territorialisation des services publics (schémas de service, optimisation de l'accessibilité, mobilité des logements, gestion des crises...).

L'ouverture à la concurrence des services autrefois publics ou produits par des monopoles publics pourrait par ailleurs conduire, comme cela s'est fait dans d'autres domaines ou d'autres pays à la *mise en place d'autorités indépendantes de régulation* ou de contrôle. Il faut en envisager l'hypothèse et se demander quel serait alors

le partage des compétences et des responsabilités entre le ministère et ces nouvelles institutions autonomes.

Le public et le privé

Cette possible redistribution des responsabilités fait émerger un sujet qui reste un enjeu important pour l'avenir des politiques d'aménagement et d'équipement, à savoir le partenariat public-privé. Les frontières entre ces deux pôles, qui étaient assez nettes autrefois, sont aujourd'hui brouillées. Le privé peut exercer des responsabilités publiques (l'eau, les transports...) ; le public peut offrir des services privés (aux particuliers ou aux collectivités locales) ; et les deux peuvent se regrouper pour mener, par exemple, des opérations d'aménagement (les SEM). Le partenariat public-privé est pratiqué sous des formes variées, de la concession de services publics à la réalisation d'opérations d'équipement en passant par l'offre de services d'ingénierie dans divers domaines. Une vision raisonnable du futur conduit à penser que les champs de coopération entre le public et le privé devraient encore s'élargir (notamment avec la montée des services et des nouvelles technologies de la communication), ce qui nourrit encore plus les interrogations sur l'avenir du service public et sur le rôle du ministère comme prestataire. De fait, on voit que la notion de service public, qui constituait pour une bonne partie la référence de l'action du ministère, est aujourd'hui ambiguë, hybride et qu'elle devra être plus clairement redéfinie.

Nouveaux besoins, nouveaux usagers

Un autre ensemble de facteurs de mutations provient des transformations de la société civile et des rapports avec l'utilisateur. Les citoyens sont devenus plus exigeants : cette vérité est banale mais dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement, ces exigences ont transformé les manières d'élaborer les politiques et de les appliquer. Ces changements appellent des attitudes nouvelles de la part des autorités publiques. Les notions de débat public, de participation des citoyens ou des usagers aux décisions, sont désormais des données presque "naturelles" qui

accompagnent les politiques d'équipement. De même, l'utilité publique qui s'imposait d'elle-même dans le passé est aujourd'hui discutée, mise en question et elle demande à être légitimée à travers des consultations et des délibérations. Dans le même ordre d'idées, l'usager qui était vu hier comme quelqu'un qui fréquentait ou qui subissait un service offert est considéré aujourd'hui comme un client capable de formuler des exigences et capable aussi de co-décider de la qualité du service qu'il entend obtenir. Ces niveaux d'exigence, en termes de démocratie de proximité et en termes de qualité du service attendu, ne devraient pas diminuer dans les prochaines années. Au contraire, on peut penser qu'ils seront introduits avec encore plus de force dans les demandes formulées aux politiques d'aménagement et d'équipement.

L'aménagement et le développement durable

Parmi ces nouveaux besoins ou ces nouvelles exigences, il y aura de plus en plus ce que l'on peut regrouper autour sous la dénomination de "*développement durable*". Selon une acception large ou étroite, cette notion englobe des éléments plus ou moins variés – mais tous concernent très directement les activités comprises dans le "portefeuille" du ministère de l'Équipement. On pense bien sûr d'abord aux questions de *risque et de sécurité* qui sont appelées à occuper une place de plus en plus centrale dans la politique du ministère – à toutes les échelles. Le thème du risque – qu'il s'agisse de la sécurité routière ou maritime, des risques naturels ou de la localisation des sites industriels – est un "intégrateur" qui oblige à adopter des approches transversales et à coordonner l'intervention d'une pluralité d'acteurs. Cela exigera, de la part des services chargés de la mise en œuvre, d'acquérir, au-delà des connaissances techniques, l'art de fournir des "services composites"²² conjuguant une aptitude à percevoir les enjeux de manière globale.

On pense aussi aux impératifs de *protection de l'environnement* – à la lutte contre l'effet de serre, à la qualité des paysages, au traitement de l'eau et

des déchets, à la maîtrise des consommations énergétiques ou de la mobilité. Tous ces enjeux ont longtemps été considérés comme des contraintes, des coûts supplémentaires pour la réalisation des infrastructures ou des entraves à l'efficacité et à la liberté des échanges. Mais on peut considérer qu'il s'agit aussi de nouvelles chances pour les politiques d'aménagement et d'équipement, des opportunités pour innover et valoriser le savoir technique acquis au sein du ministère. Il est peu probable, de toute façon, que l'opinion publique ou la communauté internationale revienne à moyen-long terme sur cette forte exigence.

En fait, au-delà des risques et de l'environnement, le "développement durable" est porteur de transformations beaucoup plus larges dans les processus de décision et les formes d'action publique (transversalité, attention au long terme, ouverture sur la société...), et c'est aussi en ce sens qu'il va s'agir d'un défi – et d'une opportunité – majeurs pour le ministère²³.

La fin de l'Équipement ?

Une dernière évolution, souvent associée aux facteurs précédents, pourrait venir de la remise en cause des politiques d'équipement elles-mêmes. Sommes-nous, comme certains l'avancent, à la "fin d'un cycle" dans ce domaine, le relais étant pris, désormais par les télécommunications ou les services²⁴ ? Il suffit d'évoquer les investissements à faire pour le rééquilibrage rail-route, les transports urbains ou la politique de renouvellement des quartiers pour se rendre compte que les besoins en équipement sont encore, en réalité, considérables, ce qui ne manquera pas d'ailleurs de poser des problèmes de financement. En fait, ce qui risque d'être de plus en plus contesté c'est plutôt la tendance à donner la priorité à la "*solution équipement*" (construction d'infrastructures) comme réponse aux besoins des populations – en négligeant parallèlement les problèmes de maintenance, d'usage, de qualité de service ou d'accès²⁵. Déssectorialiser "l'offre d'équipement" pour aborder de manière plus transversale les problèmes des banlieues, de sécurité, de développe-

22 Voir, ci-après, le texte de Gilles Jeannot.

23 Voir Jacques Theys : "Le développement durable et la confusion des bons sentiments" in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique* - Éditions de l'Aube, DATAR-CPVS, 2000.

24 Voir sur ce thème le numéro spécial des *Annales des Ponts* : "L'Équipement, fin et suite" – juillet-septembre 2001 ?

25 Voir dans le numéro des *Annales des Ponts* l'article de Gilles Jeannot : "L'impossible fin de la solution équipement".

ment local, d'environnement, de transport... sera plus encore qu'autrefois un défi culturel majeur pour le ministère.

Les facteurs internes de changement

Les causes "internes" d'évolution du ministère sont au moins aussi nombreuses que celles d'ordre externe. C'est pourquoi on les regroupera en plusieurs catégories, en commençant, par les données budgétaires. Là encore, il s'agira surtout de rappels – sans aucune prétention à l'exhaustivité...

Le contexte budgétaire

Le poids des données budgétaires va jouer un rôle tout à fait essentiel au cours des années à venir, et ceci pour au moins deux raisons différentes.

La réforme de la loi organique de 1958 va introduire tout d'abord une rupture profonde dans le fonctionnement de l'administration en substituant à une logique de moyen une logique d'objectif. En organisant l'évaluation permanente des actions menées par rapport à un nombre relativement limité d'objectifs – correspondant à la *Directive nationale d'orientation* – cette réforme va nécessairement conduire à resserrer les priorités et à accroître la cohérence des politiques mises en œuvre par les services déconcentrés. On peut en attendre à la fois plus de contrainte dans l'évaluation des dépenses et une meilleure intégration verticale des actions menées par le ministère.

Sur un plan plus général, il est probable que les années à venir vont être marquées par de fortes difficultés budgétaires et un contrôle plus rigoureux des dépenses – compte tenu notamment des transferts aux collectivités locales et du poids croissant des dépenses sociales (retraites, santé...). Les marges financières du ministère deviendront plus étroites et on s'interroge déjà aujourd'hui sur les capacités qu'il pourra sauvegarder pour les programmes d'investissement dans les domaines routiers, des transports collectifs ou de l'habitat (la Commission européenne a évalué à 400 milliards d'euros le coût d'une

"nouvelle" politique des transports en Europe, alors que les capacités actuelles des états européens sont évaluées à environ 20 milliards d'euros !). Des économies et une certaine mutualisation des moyens seront donc à l'évidence indispensables.

Les personnels et l'évolution des compétences

Les contraintes budgétaires ont déjà eu et auront encore des conséquences importantes sur l'évolution des personnels du ministère et sur sa capacité à renouveler ses compétences.

D'après les données fournies par l'INSEE sur l'évolution des agents de l'État de 1990 à 2000, les effectifs de l'Équipement ont baissé de plus de 10 000 en passant de 122 700 à 112 300 agents. Cela signifie que des départs à la retraite n'ont pas été remplacés par de nouvelles embauches. De fait, on constate sur cette même période qu'après le ministère des Finances, celui de l'Équipement figure en tête des administrations qui ont perdu le plus d'emplois. Dans un contexte de remise en cause des rôles et "périmètres" de l'État, on peut raisonnablement penser que cette tendance se poursuivra. Compte tenu de la pyramide des âges et du départ prévisible d'ici 15-20 ans de plus de la moitié du personnel du ministère, (58 000 départs en retraite prévus d'ici quinze ans compte tenu aussi des transferts possibles de services aux collectivités locales, une des hypothèses envisageables est donc celle d'un rétrécissement très significatif des moyens en personnel du ministère – en tout cas supérieur à un tiers – à cet horizon de vingt ans.

Il n'y a pas nécessairement de relation entre cette perte possible d'effectifs et l'évolution des compétences – liée à bien d'autres facteurs (formation, recrutement, mise en réseau, flexibilité, adaptation aux technologies, proximité de la "demande" etc.). On peut craindre néanmoins un processus de vieillissement des personnels et des structures qui viendrait accentuer le décalage avec les services locaux ou l'offre privée.

Encart n° 7 : Deux discours sur les compétences

- “Aujourd’hui les relations avec les communes commencent à se dégrader. Elles regrettent l’époque où les DDE “avaient des moyens”. On n’est plus fiable. On ne respecte pas les délais. On est un peu dépassé par les événements. Les communes se disent que la DDE, ce n’est plus ce que c’était...” (interview d’un responsable de subdivision cité par Hélène Reigner).
- “Le ministère de l’Équipement dispose sans doute du réseau technique le plus imposant en Europe. Mais il le sait mal lui-même et les incitations à la valorisation de ces compétences sont très insuffisantes” (Thierry Gaudin, “Le Grand Débat”, 1995).

Quelle ingénierie pour quel service public ?

Dans un tel contexte, le maintien des compétences va de fait être fortement lié aux choix de positionnement que va faire le ministère en matière d’ingénierie publique. Et ce choix pourra de moins en moins ne pas tenir compte de l’évolution plus globale des attentes par rapport aux services de l’État.

Le ministère a l’avantage de pouvoir intervenir sur un spectre très large de domaines – avec des “postures” très diversifiées allant de la production d’infrastructures jusqu’à l’élaboration de normes ou de prescriptions – en passant par la fourniture de services opérationnels. Il est probable néanmoins que l’on attendra de plus en plus de lui – comme de tous les services de l’État – qu’il fournisse des services à haute valeur ajoutée ou des outils d’encadrement technique et de régulation de l’action collective, beaucoup plus que des biens de production (le “faire faire” plus que le “faire”...).

Tout cela devrait inciter à orienter l’ingénierie publique vers les besoins liés à la territorialisation des politiques publiques (prospective territoriale, gestion de projets territoriaux complexes...) ou vers la prise en compte de problème “nouveaux” comme la gestion globale des risques, l’organisation du débat public, la mobilisation de financements européens ou la modernisation des systèmes d’information (du satellite aux systèmes d’information géographique...).

De toute façon, l’ingénierie publique va devoir faire face à un contexte marqué de plus en plus par la concurrence. Toutes les activités vont être concernées, y compris celles dont on pourrait penser qu’elles sont à l’abri

d’une possible “privatisation” comme le contrôle de légalité des documents d’urbanisme. Face à des “marchés” en pleine évolution, les stratégies de positionnement, déjà en partie amorcées, vont jouer un rôle majeur (voir le rôle des chargés de mission “prospective et développement des CETE”). Mais comme on l’a vu, les domaines nouveaux où les compétences d’un service public modernisé pourront s’affirmer ne manquent pas...

La modernisation et les relations entre administration centrale et services déconcentrés

Tous ces problèmes de positionnement et d’organisation des compétences ne sont pas récents et ils ont conduit le ministère à adopter depuis les années 80 une politique de management interne et de modernisation dont on s’accorde généralement à penser qu’elle a été innovante et efficace. Le ministère a ainsi acquis une expérience en matière d’expérimentation qui devrait pouvoir être valorisée dans un contexte de décentralisation...

Il semble cependant que ce caractère novateur se soit amoindri avec les années. Il y a eu, du fait de la décentralisation une *fracture croissante entre les Directions d’administration centrale et les services déconcentrés*. La “mutualisation” des compétences est restée en conséquence très imparfaite, et malheureusement ces dysfonctionnements risquent fortement de s’accroître avec les changements institutionnels futurs.

Parmi les points faibles généralement constatés, on note en particulier l’absence de véritable évaluation de l’action des DDE par le ministère, la fragilité des services de taille faible ou moyenne, un appui insuffisant des

administrations centrales dans la mise en œuvre des politiques nationales, ou la "fuite en avant" vers des réglementations trop nombreuses et complexes qui rendent l'action de l'État "illisible" et "impraticable"²⁶.

Tous les facteurs d'évolution évoqués précédemment risquent, comme on l'a dit, d'accentuer cette cassure et l'inefficacité qui en résulte. Y faire face supposerait, à l'inverse, de repenser la place des structures régionales (DRE), de mieux organiser la mutualisation des moyens, de systématiser l'évaluation et d'assortir toute proposition de politique nouvelle d'une étude d'impact, comme cela est fait en Allemagne.

L'évolution des champs d'action

Même s'il s'agit d'une conjecture parfaitement hypothétique, on ne peut exclure en dernier lieu un changement du champ de compétence du ministère de l'Équipement. Si ce champ est resté relativement stable depuis 1966, il recoupe en même temps de multiples prérogatives, et le ministère a été historiquement associé aussi bien à l'environnement qu'à la ville, au cadre de vie ou à l'aménagement du territoire. L'association "transports-logement" qui répond à une logique d'aménagement très solide n'est pas non plus incontestable. Certains imaginent un ministère de "la qualité de vie quotidienne"²⁷, un ministère du "développement local" ou de "l'attractivité des territoires"... Les hypothèses sont infinies.

On peut cependant penser que les "modes de faire" sont sans doute plus décisifs pour l'avenir que la délimitation des compétences. Ainsi, pour prendre ces deux exemples, en Grande-Bretagne et en Suède, les administrations centrales qui s'occupent d'aménager et d'équiper le territoire jouent un rôle interministériel très important de coordination dans la ter-

ritorialisation de l'ensemble des politiques publiques tout en se limitant à édicter des directives et des orientations (les "*Planning programming guidelines*" en Grande-Bretagne) qui sont mises en œuvre localement par les acteurs privés et les collectivités locales. Une bonne application des directives permet à ces acteurs décentralisés d'obtenir des contributions financières de l'État. Dans le cas contraire, ils peuvent inversement être fortement sanctionnés et traduits devant des juridictions civiles. On est là devant des modes de régulation de l'action publique par l'incitation, complètement différents de ceux qui existent en France. La véritable question prospective est de savoir si les modes de régulation existants vont rester stables en France dans les dix ans à venir ou au contraire être profondément transformés. C'est sans doute, au-delà des changements hypothétiques de compétence, une question majeure pour la construction de scénarios.

- Il est clair, *en conclusion*, que quelle que soit l'hypothèse de décentralisation retenue, modeste ou audacieuse, le ministère n'échappera pas à l'obligation de réfléchir à de nouvelles missions ou à de nouveaux modes d'organisation mieux adaptés à un environnement institutionnel et économique de plus en plus turbulent et contraint.

On a trop souvent tendance à résumer les tendances futures à quatre risques majeurs : perte de légitimité, perte de responsabilité, perte de moyen et perte de monopole technique. Mais le changement de contexte va aussi, comme on l'a déjà dit, ouvrir beaucoup de marges de manœuvre nouvelles ; et les ressources internes et externes qui existent pourront être utilement mobilisées pour transformer ces différents risques en opportunités d'action. Encore faut-il une vision partagée du changement et une stratégie d'action commune.

26 Source – François Hurson. "Réflexions sur les relations entre Directions d'administration centrale et services déconcentrés" (pour le séminaire de la DRAST, août 2002).

27 Proposition d'Isabelle Orgogozo, pour le séminaire de la DRAST.

Encart n° 8 : Quinze questions sur l'évolution du ministère de l'Équipement (compte-rendu du séminaire de juin 2002)

1. Où situer la frontière entre le rôle régalien de l'État et son rôle de contrôle – et en quoi différent-ils ? La gestion des risques est-elle, par nature, "régalienne" ?
2. Comment articuler les fonctions de prestataire et de co-décideur ? L'hybridation des deux rôles est-elle une position tenable et durable ?
3. En quoi les conceptions de "service public à la française" et de "service universel européen" diffèrent-elles et sont-elles compatibles ?
4. Comment résorber la coupure entre fonction publique territoriale et fonction publique d'État ?
5. Comment faire progresser la culture du "faire faire" au sein de l'Équipement et pallier la pénurie en matière d'expertise de maîtrise d'ouvrage ?
6. L'ingénierie doit-elle continuer à travailler dans les domaines concurrentiels et le pourra-t-elle ?
7. Le changement d'échelle lié aux nouvelles intercommunalités est-il durable – et va-t-il susciter un développement important de nouveaux services techniques hors des grandes agglomérations ? De quelle nature est l'intercommunalité qui se construit ?
8. Le réseau technique du ministère doit-il travailler désormais à l'échelle européenne et comment ?
9. Le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales doit-il se faire sur la base de critères fonctionnels ou, au contraire, valoriser les "compétences composites" (rôle " d'ensemblier, de médiateur, d'intercesseur...).
10. Quel est l'équilibre à rechercher entre approches sectorielles (transport, logement...) et approches transversales (développement territorial, qualité de vie, développement durable, gestion des risques et sécurité) ? Comment articuler les deux types de compétences correspondantes ?
11. Va-t-on assister à un glissement de la fonction publique d'État vers une fonction d'intercession territoriale, et quelle est la place des agents de catégorie B et C dans les nouveaux métiers de l'intercession ?
12. La notion d'"État territorial déconcentré" – "agence technique d'État" travaillant essentiellement pour des collectivités locales (notamment rurales) a-t-elle au sens dans le nouveau contexte de décentralisation ? Ou faut-il prioritairement renforcer les liens verticaux entre l'administration centrale et les DDE et se recentrer sur les politiques nationales ?
13. Peut-on imaginer une représentation des élus locaux et des habitants dans les instances futures d'orientation des DDE-DRE ? Ou des agences territoriales sous double tutelle ?
14. Comment appliquer le principe de subsidiarité à la gestion des réseaux ?
15. Un ministère de l'Équipement à l'écoute des habitants et des usagers, ouvert à contre expertise, actif dans le débat public et social, est-il concevable et comment ?

IV. QUATRE SCÉNARIOS POUR UN DÉBAT

C'est sur la base des matériaux précédents (rappel historique, analyse des enjeux et tendances) – et des questions suscitées par leur présentation (Voir l'Encart 8) – qu'ont été construites, au cours du séminaire de juin 2002, *quatre esquisses de scénarios contrastés d'évolution du ministère*. Il faut une nouvelle fois insister sur le caractère très provisoire et informel de ce travail qui devrait, à l'évidence, être repris pour tenir compte du projet de réforme constitutionnelle en cours de discussion.

Des scénarios structurés autour de deux dimensions : décentralisation et équilibre entre action sectorielle et action territoriale

Construire ces scénarios supposait, au départ, de privilégier deux ou trois dimensions – ou variables discriminantes – parmi toutes celles envisagées dans la partie précédente ; la décentralisation, le contexte externe, les champs d'action, les "postures", les contraintes budgétaires, les compétences, etc.

• **Très naturellement, il est apparu que la première façon de discriminer les scénarios était de prendre en compte des hypothèses contrastées de décentralisation.** On a donc différencié deux hypothèses :

– La première hypothèse est celle d'une *poursuite sans discontinuité majeure* du mouvement amorcé à la fin des années 90 avec les trois lois Voynet, Gayssot, Chevènement, la loi "Décentralisation de proximité" et en partie, les rapports Mauroy-Delevoe. Les intercommunalités sont renforcées ; la démocratie de proximité est développée ; la mise en œuvre des lois de 82-83-92 est menée à son terme (avec une accélération du transfert aux départements des moyens et personnels d'entretien des routes départementales)²⁸, certaines compétences sont transférées aux collectivités locales (routes nationales non structurantes, canaux de petit gabarit, ports fluviaux ou "nationaux" d'intérêt non européen...), et leur autonomie est renforcée.

– La seconde hypothèse est, au contraire, celle d'une *rupture radicale dans le contexte institutionnel*, aussi bien au niveau des pouvoirs locaux qu'au niveau européen ; avec notamment, une constitution européenne de type quasi-fédéral, l'élection au suffrage universel des intercommunalités (agglomérations...), un transfert important de pouvoir aux régions (en matière d'aménagement du territoire, de transports, de logement...), une forte articulation de ces régions aux départements, une grande réforme de la fiscalité locale, et une certaine décentralisation de pouvoir réglementaire. Il faut remarquer que chacune de ces deux hypothèses va dans le sens d'un approfondissement plus ou moins accentué de la décentralisation²⁹.

• **Pour ce qui est de la seconde dimension des scénarios**, il a semblé indispensable de privilégier une variable de choix stratégique pour le ministère. Plusieurs possibilités étaient ouvertes : les champs d'action, les "postures" (garant, prestataire...), les moyens (budget, compétences...), les attentes ou finalités

politiques (cohésion sociale, sécurité, développement économique, développement durable...), les valeurs "fondatrices" (neutralité, technicité, démocratie, service public...), etc. Après discussion, **le choix a été fait de discriminer les scénarios en fonction du poids respectif donné aux politiques nationales et européennes d'une part, à l'action territoriale déconcentrée du ministère de l'autre :**

- dans une première hypothèse, le ministère est plutôt envisagé comme une *administration sectorielle*, dont le rôle est de concevoir, négocier, mettre en œuvre, promouvoir des politiques publiques nationales et européennes, en partenariat avec les autres acteurs ;
- dans une seconde hypothèse, la vision dominante est plutôt celle d'un *ministère fortement territorialisé* intervenant sur tout le territoire, soit en appui des collectivités locales, soit pour mettre en œuvre les politiques de l'État ("l'État territorial déconcentré").

Dans les deux cas, il ne s'agit que de dominantes permettant de mettre en évidence une tension entre deux visions contrastées.

• **En croisant ces deux conceptions alternatives du ministère avec les deux hypothèses sur la décentralisation et le contexte institutionnel, on parvient finalement à quatre scénarios différents :**

- 1) "Un État lisible (et ouvert sur l'Europe), entrepreneur de politiques publiques" (**Scénario 1**).
- 2) "Un État intercesseur, au service des dynamiques territoriales" (**Scénario 2**).
- 3) "Un État régulateur et incitateur, porteur d'innovations" (**Scénario 3**).
- 4) "Un État garant territorial" – au service de la cohésion sociale, de la sécurité et du développement durable – (**Scénario 4**).

• Au cours des travaux d'atelier et de la discussion, deux variantes du scénario 2 se sont par ailleurs ajoutées :

- "L'État subsidiaire" – ou recours – (**Scénario 2b**) ;

²⁸ Mise en œuvre de l'article 7 de la loi de décembre 92.
²⁹ Les projets du gouvernement se situent entre ces deux hypothèses, avec un accent particulier mis sur l'expérimentation.

Tableau n° 1 : Quatre scénarios et deux variantes

Dimensions des scénarios		B. DOMINANTES D'ACTION DU MINISTÈRE :	
		"Responsable de politiques publiques sectorielles"	"Administration territoriale"
A. C O N T E X T E I N S T I T U T I O N N E L	Approfondissement de la décentralisation sans rupture majeure	<p>Scénario 1</p> <p><i>Un État lisible, "entrepreneur" de politiques publiques</i></p>	<p>Scénario 2</p> <p><i>Un État intercesseur, au service des dynamiques territoriales</i></p> <p>Variantes</p> <p>2b : L'Etat subsidiaire</p> <p>2c : Le " rectorat " territorial</p>
	<p>Forte rupture dans l'organisation institutionnelle</p> <p>(Europe plus fédérale, forte décentralisation)</p>	<p>Scénario 3</p> <p><i>Un Etat régulateur et incitateur, porteur d'innovations</i></p>	<p>Scénario 4</p> <p><i>L'Etat "garant territorial"</i></p>

Encart n° 9 : Décentralisation et modernisation de l'action publique

"Décentraliser ne signifie pas moins d'État mais mettre en place une nouvelle articulation des pouvoirs entre administrations centrales et collectivités locales, de manière à redéfinir l'action publique et engager un nouveau rapport avec les citoyens".

"Aujourd'hui nous pouvons aller vers un système où tous les services collectifs fournis aux territoires et aux populations seraient de la responsabilité des collectivités locales, laissant l'État exercer ses fonctions propres qui sont la définition des orientations, le suivi et le contrôle des politiques menées et le maintien de l'unité nationale. L'enjeu va donc bien au-delà d'un simple transfert de compétences !".

Pierre Richard,
Président de DEXIA,
Le Figaro, octobre 2002

– et enfin le scénario du “*Recteur territorial*”, qui suppose une profonde réorganisation de l’administration territoriale de l’État (**Scénario 2c**).

Toutes ces propositions sont synthétisées dans le Tableau 1.

Il faut ajouter, avant d’en venir à une description succincte de ces quatre scénarios (et des deux variantes) que toutes ces images alternatives prennent comme point de départ commun une part non négligeable des tendances lourdes évoquées dans la partie précédente, sur lesquelles on ne reviendra pas – en particulier celles qui concernent la mondialisation, les attentes du public ou les contraintes budgétaires.

Le scénario 1 : “Un État lisible et recentré, entrepreneur de politiques publiques”

Description générale

La caractéristique majeure de ce premier scénario est un recentrage de l’action du ministère autour de quelques grandes politiques bien identifiées correspondant à la fois aux attentes du public et aux intérêts prioritaires de la France à l’échelle européenne.

L’articulation avec l’Europe est privilégiée ainsi que la capacité à mobiliser la société autour de quelques objectifs lisibles et en phase avec les attentes sociales.

L’action territoriale du ministère ainsi que celle du réseau scientifique et technique sont structurées par ces grands objectifs, avec une forte attention portée à la bonne articulation “verticale” entre directions d’administrations centrales et services déconcentrés, et à la lisibilité locale des politiques de l’État.

Hypothèses de départ

Quatre hypothèses majeures structurent ce premier scénario :

- la montée des enjeux européens et internationaux, qui se manifeste à la fois dans l’encadrement juridique et financier (directives...) et dans l’évolution des problèmes (transports transfrontaliers, sécurité maritime...);
- l’évolution des exigences du public,

de plus en plus sensible à l’efficacité et à la lisibilité de l’action publique (attente de résultats, besoin d’identifier les responsabilités...);

- le resserrement des contraintes budgétaires et en effectifs, qui implique un recentrage sur quelques priorités, des économies de moyen et une gestion par objectif;
- une prise en charge croissante par les collectivités locales de domaines d’intervention d’intérêt local ou régional (routes nationales non structurantes...).

Contenu et cheminement

– Dans le cadre de la réforme de la loi organique de 1958 et à partir des priorités définies par le gouvernement et le Parlement, le ministère affiche quelques grandes priorités à moyen terme. Celles-ci sont inscrites dans la directive nationale d’orientation et assorties d’indicateurs de résultat.

– Parallèlement, le ministère renforce très sensiblement ses capacités d’intervention et de négociation au niveau européen. Une bonne articulation entre politique nationale et politique européenne est recherchée, ainsi qu’une meilleure valorisation des fonds structurels ou des financements de programmes européens. L’Europe devient le territoire d’action du réseau scientifique et technique, et la coopération transfrontalière est favorisée.

– Les priorités politiques sont déclinées dans une “doctrine de référence pour l’action des services déconcentrés³⁰”, ainsi que dans des “programmes d’intervention territoriale prioritaires”, qui précisent les “territoires à enjeux”. Dans la perspective ouverte par les “schémas de service”, une plus grande cohérence est par ailleurs recherchée entre les programmes européens, les projets régionaux et ces priorités nationales.

– Sur la base de ce repérage des enjeux, les services déconcentrés, disposant d’outils d’observation et d’analyse renforcés, transforment les orientations en doctrines territoriales de l’État servant de référence pour les missions régaliennes ou les “porter à connaissance”. L’interministérialité est développée tant au niveau

30 Source : Aménagement et décentralisation : introduction au débat (F. Bouchard, J.P. Dufay, B. Menoret, M. Simonnet, N. Samsouen), PCM, n° 10, octobre 2001.

national que local au service d'une "vision partagée" des enjeux territoriaux vus du point de vue des politiques prioritaires (projets territoriaux de l'État).

- L'affichage clair de priorités sectorielles ne vise pas à recentraliser l'action du ministère, mais plutôt à favoriser la mobilisation sociale et économique autour d'objectifs partagés. C'est pourquoi la notion d'"entrepreneur de politiques (ou d'actions) publiques" est dans ce scénario capitale. La contractualisation et le partenariat constituent des outils d'action prioritaires au même titre que l'évaluation (par rapport à des objectifs affichés). Le ministère favorise la création de structures *ad hoc* de partenariat (groupements d'intérêt public et structures de gestion de projet associant l'État, les collectivités locales, les entreprises et les associations...). Il s'appuie fortement sur la société civile pour favoriser les changements.
- L'organisation interne du ministère et du réseau scientifique et technique est modernisée pour traduire les choix de priorité et permettre une meilleure articulation entre directions d'administration centrale et services déconcentrés. Dans cette dernière perspective, le rôle des Directions régionales est fortement renforcé.

L'administration développe résolument ses moyens et ses outils en matière de conception, suivi et évaluation des politiques publiques. Inversement, elle limite ses prestations aux seuls champs considérés comme prioritaires. Une flexibilité et une mobilité plus grandes des effectifs permettent d'intervenir sur des "territoires à enjeux" avec des équipes aux compétences adaptées.

Enjeux majeurs et questions

Le scénario repose sur la légitimité de l'État à afficher des priorités et sur sa *crédibilité* à les mettre en œuvre. Peut-il le faire dans le contexte actuel hors des domaines régaliens ; et a-t-il les marges de manœuvre nécessaires pour réaffecter effectivement des moyens aux politiques prioritaires ?

Il suppose aussi des changements culturels internes très importants (investissement dans l'Europe, culture du

résultat, montage de partenariats complexes, interministérialité, ouverture sur la société civile...). On peut se demander comment, par exemple, pourra se décliner dans les services déconcentrés la volonté politique d'investissement européen en un projet d'action concret.

Les services déconcentrés risquent d'être confrontés à un exercice impossible : "concurrer les collectivités locales sur le terrain de l'énonciation des priorités territoriales tout en critiquant l'application aveugle des politiques nationales sectorielles"³¹.

Pour rendre ce scénario plus concret, il faudrait spécifier les priorités d'action (sécurité, grandes infrastructures, développement durable, quartiers défavorisés... ?) et évaluer les chances qu'elles mobilisent l'opinion – ce que le séminaire n'est pas parvenu à faire.

Le scénario 2 : un État intercesseur, au service des nouvelles dynamiques territoriales

Description générale

Dans ce second scénario, presque symétrique au précédent, le ministère se met d'abord en position de pouvoir participer activement aux nouvelles dynamiques territoriales liées à la décentralisation et au développement des intercommunalités. Il renforce donc son organisation territoriale dans la perspective de construire des partenariats efficaces avec les collectivités locales – dont les compétences sont par ailleurs sensiblement élargies. Il s'agit de valoriser les services, les ressources ou les fonctions complémentaires de ceux ou celles dont disposent les collectivités élues – en mettant notamment l'accent sur un rôle "d'intercession", d'intégration entre les différentes échelles territoriales.

Même s'il est moins en rupture que les autres par rapport à la situation actuelle, ce scénario n'en est pas pour autant le prolongement direct. Il repose en effet sur une mutation importante de l'activité des services déconcentrés – qui investissent de nouveaux thèmes (la prospective territoriale, le développement local, la sécurité, l'utilisation

31 Citation empruntée à D. Behar et P. Estebe.

des fonds européens...) et jouent un rôle moteur dans la mise en place de nouveaux territoires de projets (nouvelles intercommunalités, élaboration des SCOT, nouvelle génération de plan de déplacement urbain, grands projets de renouvellement des quartiers ou requalification des anciennes régions industrielles...).

En d'autres termes, le ministère se réinvestit sur l'urbain et le niveau régional ou interrégional en s'adaptant aux nouvelles demandes de la société.

Hypothèses de départ

- Au départ de ce scénario, il y a le constat que l'aménagement du territoire ne peut se "piloter" à l'échelle nationale : ce n'est qu'à l'échelle régionale ou à l'échelle des groupes de communes que peuvent utilement être appréhendées les problématiques de déplacement, de développement économique, de localisation des services et des infrastructures ou d'aménagement – dans lesquelles le ministère est impliqué. Cela justifie que la priorité soit donnée à l'action de terrain, au plus près des habitants et des acteurs locaux.
- L'autre hypothèse majeure est celle d'un approfondissement sans rupture de la décentralisation. Les intercommunalités sont mises en place. La mise en œuvre de l'article 7 de la loi de 1992 est poursuivie. L'État ne conserve sous sa responsabilité que le réseau routier strictement d'intérêt national, les grands aéroports, les voies navigables à grand gabarit, les ports autonomes d'intérêt européen, les aides au logement non territorialisées ou la "politique de la ville" – alors que les aides à la pierre et les équipements d'importance régionale sont confiés aux régions ou aux départements.
- Il y a toujours une forte attente locale du public pour que l'État intervienne sur des thèmes comme la sécurité, l'environnement, l'organisation de la mobilité, le logement social, la politique de la Ville et l'accès aux services publics. Mais il n'est plus, sur ces thèmes, qu'un acteur parmi d'autres et doit trouver sa spécificité.
- Les directives européennes imposent des contraintes à l'ingénierie publique sans remettre en cause son intervention dans des domaines spécifiques (assistance à la maîtrise d'ouvrage, cadrage normatif...). L'utilité de maintenir un statut spécifique pour les services publics n'est pas fondamentalement remise en cause.

- L'État conserve la gestion des fonds structurels européens et renforce son rôle d'interface avec l'Europe.

Contenu et cheminement

- Le ministère de l'Équipement affiche clairement comme projet mobilisateur sa volonté d'être au service des nouvelles dynamiques territoriales et de contribuer activement au processus de renforcement de la décentralisation. L'autonomie et les moyens généraux des services déconcentrés sont renforcés.
- Les services territoriaux du ministère s'impliquent fortement dans les processus de développement et d'aménagement des "nouveaux territoires" auxquels l'État est associé : projets et contrats d'agglomération, SCOT, chartes de contrats de pays, PDU, programmes locaux de l'habitat, grands projets de renouvellement urbain, Agendas 21, SRAT... Ils s'appuient pour cela sur l'élaboration de projets territoriaux de l'État articulés avec les schémas de service, les directives territoriales d'aménagement ou les programmes européens. Cela suppose une vision claire et une déclinaison locale des objectifs d'intérêt général défendus par l'État : cohésion sociale, sécurité, développement durable, intermodalité...
- Pour mieux répondre à ces besoins, de nouvelles compétences sont développées au sein des services déconcentrés ou du "réseau scientifique et technique" en matière d'élaboration de diagnostics, de prospective, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de gestion des risques ou des projets complexes...
- L'État se positionne essentiellement dans un rôle d'intercesseur et "d'ensemblier" en valorisant deux types de ressources : la capacité d'articuler les échelles de territoire et de mobiliser des "compétences composites" (gestion des interfaces entre les aspects techniques, économiques,

- ou socio-politiques des projets, aptitude à l'appréhension transversale de problèmes complexes...).
- L'ingénierie se repositionne dans cette perspective de complémentarité et de différenciation – en nouant éventuellement des partenariats avec le secteur privé. Elle s'adapte aux nouvelles règles de passation des marchés et privilégie une approche par la "demande" (recentrage sur les transports urbains, l'environnement, la sécurité, l'évaluation ou le diagnostic...). L'évolution vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage est accentuée. La qualité de service devient un objectif essentiel.
 - En revanche, le rôle des DDE en matière d'exploitation routière, de maîtrise d'œuvre des routes nationales non structurantes et d'élaboration en régie des POS ou PLU ou d'application du droit des sols (ADS) est fortement diminué – même si demeure la possibilité de conventionnements avec les départements ou de partenariats avec les communes.
 - Le scénario se situe donc dans une perspective générale de "co-production" de l'action publique territoriale entre les collectivités locales, l'État déconcentré et les autres acteurs publics ou privés. Pour tenir compte de cette imbrication, les DDE, les DRE et les CETE mettent en place des "comités d'usagers" intégrant à la fois les collectivités locales utilisatrices et des représentants de la société civile. Symétriquement, les services déconcentrés participent aux nouvelles institutions de "gouvernance" qui se développent à l'échelle des aires urbaines ou des interrégions, en favorisant leur ouverture démocratique.
 - Les administrations centrales ne sont pas absentes de ce mouvement de territorialisation des politiques publiques. Mais leur rôle se limite essentiellement à définir des priorités nationales, fournir un appui méthodologique ou de l'expertise et ouvrir les marges de manœuvre nécessaires pour l'action locale.
- puissent trouver leur place dans le paysage institutionnel français, ni que l'État soit en position de pouvoir faire passer son point de vue.
- Le scénario suppose par ailleurs une forte évolution des compétences et de la culture du ministère, hypothèse qui peut sembler peu réaliste dans un contexte de ralentissement des recrutements et de vieillissement de la pyramide des âges. Une des clefs de sa réussite est la capacité des services déconcentrés à se reconfigurer en fonction des nouvelles dynamiques territoriales – ce qui est d'autant moins évident que la géographie des territoires "pertinents" pour l'action future est incertaine.
 - Il y a une contradiction potentielle entre le transfert de l'exploitation de la route ou de la construction de routes nationales aux départements et la priorité donnée à la sécurité, à la prévention des risques et à l'intervention de l'État en cas de crise : quel sera le positionnement institutionnel des agents de travaux et qui sera responsable en cas de catastrophe majeure ?
 - Comme les deux variantes suivantes, ce scénario 2 repose sur la capacité à la fois à moderniser et à légitimer une conception hybride du service public, à cheval entre l'administration et la prestation de service. Pour le rendre moins vulnérable, il faudrait sans doute imaginer de nouvelles formes de contrats entre collectivités publiques en dehors des conventionnements existants³².

Deux variantes du scénario 2 : "l'État subsidiaire" et le "rectorat territorial"

Dans la même perspective d'un "*État au service des territoires*" et à partir des mêmes hypothèses d'évolution du contexte, deux autres variantes du scénario 2 ont été proposées au cours du séminaire : "*L'État 'recours' ou 'subsidiaire'*" et le "*rectorat territorial*".

La principale différence avec le scénario précédent est que dans ces deux cas, l'ambition n'est plus principalement d'accompagner les nouvelles

Enjeux majeurs et questions

- L'incertitude majeure de ce scénario concerne la réalité des "nouveaux territoires" : il n'est pas évident qu'ils

³² Voir sur ce thème les réflexions sur l'ingénierie publique et le réseau scientifique et technique, et en particulier la note de François Perdrizet.

dynamiques territoriales ou de "réinvestir" les agglomérations mais plutôt d'assurer la présence du service public sur l'ensemble du territoire dans une perspective de solidarité nationale avec les collectivités locales les plus pauvres, petites ou isolées. La tendance à intervenir en milieu rural est donc accentuée.

La différence entre ces deux variantes est que la seconde envisage un changement radical dans l'organisation de "L'État territorial" avec une intégration des différentes administrations techniques sectorielles (DDE – DDA – DIREN...).

Première variante :
"L'État 'recours' ou 'subsidaire'"

Dans cette première hypothèse, l'État intervient comme un *service public subsidiaire* par rapport aux collectivités locales (régions, départements ou communes). C'est-à-dire qu'il assure les services ou les fonctions que celles-ci ne peuvent assurer, soit en raison de leurs compétences (prise en charge des programmes ou politiques d'intérêt national), soit en raison de leurs moyens (mise à disposition ou prestation de services au profit des communes ou des départements dépourvus de services techniques).

On est dans la prolongation des modes de fonctionnement mis en place dans les années 80-90 (en particulier la loi de 1992), avec une individualisation croissante au sein des DDE des services travaillant pour l'État, pour les départements (régime de conventionnement, dualité des autorités fonctionnelles et hiérarchiques) ou pour les communes (maintien de l'ATE-SAT – "Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire").

Ce scénario n'est pas en lui-même incompatible avec un élargissement des compétences des collectivités locales – tel que, par exemple, le transfert aux départements de la responsabilité des routes nationales. Il suppose simplement, dans cette dernière hypothèse, un effort encore plus important de modernisation des services déconcentrés à la fois pour maintenir la qualité des services rendus et pour gérer le

rétrécissement des moyens affectés aux "missions d'État" (réduction du nombre des subdivisions, mutualisation des moyens...).

Par définition cependant, cette position de "recours" ou de "subsidiarité" met les services de l'État en situation de forte dépendance par rapport aux moyens ou aux stratégies des collectivités locales. Elle est en outre particulièrement vulnérable aux directives européennes sur les marchés ou services publics. Même "réactivée" et légitimée par les préoccupations nouvelles en matière de sécurité et de gestion des crises, cette première variante a surtout finalement l'inconvénient majeur de figer le ministère de l'Équipement sur des positions que certains pourront juger très défensives et peu évolutives.

Seconde variante :
"le rectorat territorial"

Cette seconde variante part d'un constat et d'une hypothèse. Le constat est que le principal obstacle à une action efficace de l'État à l'échelle territoriale résulte d'une "*interministérialité molle*" et de l'incapacité à définir – vis-à-vis des collectivités locales – une position commune de l'État qui soit lisible et cohérente.

L'hypothèse est que le renforcement de la décentralisation et l'autonomisation croissante des territoires qui vont en résulter ne vont faire que renforcer ce sentiment d'incohérence et d'inefficacité, et que la seule façon d'y répondre et de rapprocher les services déconcentrés de l'État (pour peu que celui-ci souhaite conserver un rôle actif en matière d'aménagement du territoire au niveau local).

Le cœur du scénario est l'institutionnalisation de "*recteurs territoriaux*" ayant pour rôle d'assurer la convergence de toutes les politiques publiques sur ce territoire donné. Sans fonctions directement opérationnelles, ces "recteurs" ont essentiellement pour tâche "d'organiser la gouvernance" au niveau local, de cadrer le débat public sur l'aménagement du territoire, de fournir les instruments d'observation, d'évaluation et de prospective. Une de leur attribution majeure est, en

particulier, de mettre en place, avec les élus locaux, le maillage territorial le mieux adapté à un aménagement du territoire efficace.

Les responsabilités du "recteur territorial" sont proches de celles des préfets, mais, dans cette variante, il s'agit de fonctions disjointes. Le recteur territorial est autonome par rapport aux différentes administrations et a pour fonction majeure "d'être à l'écoute" des réalités territoriales et des populations locales.

L'institutionnalisation des recteurs s'accompagne d'une autre réforme radicale qui est l'intégration ou même le regroupement des services territoriaux de l'État jouant un rôle technique dans le domaine de l'aménagement du territoire : DDE, DDA, DIREN, structures de mission de la DATAR...

Cela passe, dans un premier temps, par une relance de la politique des pôles de compétences, puis par une intégration ou une fusion des services. Une des alternatives envisageables est, à terme, la transformation de ces structures regroupées en "agences techniques territoriales" ayant dans leurs conseils d'administration des représentants des collectivités locales.

Par rapport aux communes, départements ou régions, la spécificité de ces structures constitutives de "l'État territorial" est de jouer un rôle d'interface, de médiation entre les différentes échelles territoriales. Les "compétences composites" et la pratique du fonctionnement en réseau développées au sein du ministère pourront donc utilement y être valorisées. Mais il s'agit bien, à terme, de sortir des logiques sectorielles et corporatistes pour aller vers une offre de services publics intégrée au profit des territoires.

Même s'il répond à des interrogations réelles, ce scénario du rectorat territorial soulève naturellement de multiples questions qui le rendent à moyen terme relativement improbable :

- Quelle sera la position institutionnelle du "recteur" et peut-on imaginer qu'il puisse être différent du préfet ?
- L'échec des "pôles de compétences" ne rend-elle pas utopique

l'idée d'une forte intégration et *a fortiori* d'une fusion des services techniques ?

- Ne risque-t-on pas, à travers la mise en place d'un tel scénario, à la fois un démantèlement et une perte de technicité des services ?
- Comment le "rectorat territorial" pourra-t-il concrètement s'articuler avec les collectivités locales et s'imposer comme l'"organisateur des gouvernances" ?

Il s'agit, en tout cas d'une rupture presque aussi importante que celles envisagées dans les deux scénarios suivants qui, eux, font l'hypothèse d'une décentralisation très profonde.

Le scénario 3 : "L'État régulateur et incitateur"

Description générale

Comme le scénario 1, ce troisième scénario met l'accent sur la dimension nationale ou internationale de l'action du ministère. Mais il constitue une rupture beaucoup plus radicale dans la mesure où l'État y perd une grande partie de ses fonctions opérationnelles à l'échelle des territoires au bénéfice des régions et des regroupements de communes.

N'ayant plus que des missions opérationnelles limitées (conception ou gestion de certaines grandes infrastructures ou opérations d'intérêt national ou international...), le ministère se recentre sur des fonctions d'animation, d'incitation, de régulation, de contrôle ou de promotion de l'innovation. Relais des politiques européennes, il définit les politiques sectorielles, développe la recherche et l'innovation, poursuit la normalisation et assure la coordination des initiatives territoriales.

En conséquence, la structure ministérielle se réduit progressivement aux administrations centrales et à des missions régionales – qui continuent néanmoins à pouvoir s'appuyer sur des agences techniques ou d'objectifs susceptibles de travailler au-delà du territoire national.

La création par la loi d'une nouvelle catégorie d'établissements publics –

les "agences territoriales de services publics"³³ lancées sous la double tutelle de l'État et des collectivités locales – ouvre la possibilité d'un pilotage commun par l'État, les départements et les régions des services déconcentrés actuels. Mais la tendance la plus probable dans un tel scénario est plutôt celle d'une régionalisation des services de l'État.

Hypothèses de départ

- L'hypothèse centrale de ce scénario est celle d'une redistribution profonde des pouvoirs au profit des regroupements de régions, des intercommunalités et de l'Europe. Les départements deviennent des divisions administratives des régions. Celles-ci se voient confier des compétences opérationnelles en matières d'aménagement du territoire, de transport, de logement, d'infrastructures routières et d'environnement.
- Parallèlement, le constat est fait que "la régulation par les blocs de compétence ne fonctionne pas" et "qu'il y a une dissociation de fait entre les fonctions politiques réellement exercées et le périmètre ou le statut des institutions territoriales"³⁴. Dans une société devenue plus ouverte, il y a place pour un certain "découplage" entre les fonctions traditionnellement unifiées de représentation, mise en débat, décision, évaluation, expertise...
- Une autre hypothèse importante est l'accentuation de la mondialisation, un contexte favorable à la libéralisation de l'économie, et la tendance à une définition restrictive des services publics européens. Les marges de manœuvre pour une ingénierie publique "à la française" se réduisent.
- Tant au niveau européen qu'à l'échelle française, les pressions du public restent néanmoins très vives pour la mise en place de systèmes démocratiques de "régulation" dans des domaines comme la sécurité, la fiscalité locale, l'accès aux services publics, la qualité des transports...

Contenu et cheminement

- Le ministère perd une partie de ses compétences opérationnelles au profit des régions : l'investissement et l'entretien routier hors autoroutes de liaison, la majeure partie des

infrastructures portuaires et aéroportuaires, les subventions aux transports publics, les aides localisables au logement. Les services déconcentrés correspondants sont placés sous la tutelle des régions ou sous double tutelle (grâce à la création d'agences territoriales de services publics). Dans cette perspective, les fonctions publiques nationales et territoriales sont harmonisées – ou à terme, fusionnées.

- L'État se recentre sur des fonctions de "régulation" (Voir l'Encart n° 10) et "d'animation" : définition d'objectifs, élaboration de normes ou de réglementations, articulation avec les politiques européennes, négociation et mise en place de mécanismes de péréquation, usage des incitations (information, financements, politiques contractuelles, fiscalité...), évaluation, contrôle, aides à la recherche et à l'innovation (technique et sociale).
- Il s'appuie pour cela sur des "agences d'objectif" (agence des routes, agence de la sécurité routière...) chargées d'élaborer des normes ou des "guidelines", de capitaliser le savoir-faire technique, de financer la recherche, de diffuser les expériences et de favoriser "l'intelligence collective" des problèmes. Ayant le statut d'EPIC, les agences peuvent aussi développer certaines formes d'ingénieries publiques (assistance à la maîtrise d'ouvrage).
- Dans certains domaines comme l'organisation du débat public, ou les transports ferroviaires, maritimes ou aériens, les fonctions de régulation sont partagées avec des "autorités administratives indépendantes".
- Les organismes de recherche ou d'expertise du réseau scientifique et technique (hors "agences d'objectif") sont développés et structurés de manière à pouvoir devenir des pôles d'excellence au niveau européen et à mieux répondre aux besoins des entreprises et des collectivités locales.
- Au niveau régional, le relais avec les collectivités locales continue à être assuré par des structures légères fonctionnant comme des administrations de mission. Celles-ci jouent un rôle d'interface entre les institutions locales, les agences

33 Proposition faite par Jean Ludovic Silicani, ancien commissaire à la réforme de l'État (in) : *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, numéro spécial sur la déconcentration, juillet-août 2002 (n° 214).

34 Citations empruntées à Daniel Behar et Philippe Estebe : "Décentralisation : l'acte II est déjà joué", *Les Échos*, 6 juin 2002.

d'objectif, les organismes européens, les administrations centrales et la société civile, qui, elle aussi se structure et joue un rôle croissant dans les décisions.

Enjeux et questions

- Ce scénario met en évidence plusieurs enjeux relativement nouveaux ou sous-estimés par le ministère : *l'importance des relations futures avec les régions*, la nécessité d'approfondir les réflexions sur la régulation ou ses outils (normalisation, incitations économiques, débat public...) ³⁵, le besoin urgent de développer en interne les capacités d'évaluation ou de prospective, l'importance de passerelles entre les deux fonctions publiques.
- Il présente néanmoins de nombreux risques dont celui d'une disparition des savoir-faire et d'une réduction du service à l'utilisateur lié à la réorganisation des DDE : on peut se demander en effet ce que devien-

nent dans ce scénario les notions d'intérêt général et d'égalité ou de garantie de service à l'utilisateur.

- Une autre interrogation majeure que soulève ce scénario est l'articulation des missions ou l'emboîtement des compétences entre les régions et l'État : en Angleterre, où il n'y a pas de services déconcentrés, le gouvernement est confronté à un problème difficile de territorialisation de ses politiques nationales. On peut se demander également à quelle échelle s'organise la solidarité territoriale (péréquation entre communes...) et ce qui deviendrait dans cette hypothèse la politique contractuelle.
- Ceci étant, il faut relativiser la rupture que constitue ce troisième scénario : il est très proche du mode d'organisation qui existe depuis longtemps non seulement dans les pays fédéraux mais aussi dans des pays "centralisés" comme la Suède, les Pays-Bas ou, comme on l'a vu, l'Angleterre.

35 Voir sur ce plan, les travaux du CGPC et ceux du séminaire mis en place par le Centre de Prospective de la DRAST (séminaire sur "l'État régulateur").

Encart n° 10 : L'État régulateur

L'État régulateur, c'est en premier lieu l'État réglementeur, édicteur de lois et de règlements, l'État qui définit les règles du jeu (économique, politique, social). C'est aussi l'État contrôleur, garant du respect des règles. C'est enfin l'État régulateur au sens restreint du terme, à savoir l'arbitre des différends entre acteurs économiques en concurrence ou entre groupes sociaux aux intérêts antagoniques. La régulation n'est pas à l'évidence une fonction nouvelle pour l'État : l'essence de l'État n'est-elle pas, d'une certaine manière, la production de la loi ? Plus spécifiquement, c'est la position de l'État au sommet d'une hiérarchie décisionnelle qui est remise en question, dès lors que cette hiérarchie, justement, n'en est plus vraiment une. Ce qui est donc en jeu au fond, c'est la transformation des modalités de la régulation exercée par l'État. La question posée est en définitive : comment réguler lorsqu'on n'a plus (ou qu'on a moins) le pouvoir d'imposer ses décisions régulatrices ? Pour faire image, quel est le pouvoir d'un arbitre qui, lorsqu'il siffle une faute, est soit ignoré, soit contesté ? Certes, on peut juger que cette comparaison est plus ou moins valide selon les domaines d'intervention de l'État ; mais c'est bien cela que signifie le diagnostic (ou l'hypothèse) de perte de centralité de l'État.

Cela conduit à accorder une attention particulière à la figure d'État compositeur d'intérêts sociaux, facilitateur de décisions collectives. Cette figure suggère que la fonction sociale principale de l'État serait désormais de créer les conditions favorables à un accord entre intérêts contradictoires ou de composer au mieux entre ces différents intérêts pour aboutir à un compromis acceptable par tous – ce qui n'exclut pas, notons-le, un certain degré de conflictualité dans le processus d'élaboration de ce compromis. C'est cette conception qui semble prévaloir, notamment en matière d'action publique territoriale : pour nombre d'experts, l'État a vocation désormais à se limiter à fixer les règles des jeux d'acteurs locaux et à en arbitrer le déroulement. Cette conception procédurale de l'action de l'État soulève cependant des questions importantes : l'État a-t-il encore des objectifs stratégiques ? Si oui, lesquels ? Comment ont-ils été élaborés et quelle est leur légitimité ? De quels moyens l'État dispose-t-il pour faire valoir – et le cas échéant, prévaloir – ses objectifs (censés traduire une certaine forme d'intérêt général) ?

Olivier Coutard
Jacques Theys
et Serge Wachter

Introduction du séminaire du CPVS sur "l'État régulateur"

Le scénario 4 : “L’État garant territorial”

Description générale

Le quatrième et dernier scénario, “*L’État garant territorial*” se situe, comme le précédent, dans un contexte de forte décentralisation au profit des régions et des groupement de communes, mais il s’en différencie radicalement dans la mesure où l’État y conserve une présence territoriale relativement importante.

Cette apparente contradiction trouve sa justification dans une séparation marquée des fonctions entre l’État et les collectivités locales. Si ces dernières assurent désormais l’essentiel des missions opérationnelles, l’État conserve une fonction majeure devant la communauté internationale et les citoyens – de “garant” de certains objectifs essentiels : la cohésion sociale, la sécurité, le développement durable et un minimum d’équité dans l’accès aux services publics.

Cette fonction de “garant” prend trois formes différentes. D’une part, l’État contribue à l’élaboration d’une vision commune sur ces grands objectifs essentiels et met en place les politiques “constitutives” ou les moyens d’incitation nécessaires à leur mise en œuvre par les différents acteurs publics ou privés.

D’autre part, il renforce ses moyens d’intervention “régaliens” – contrôle de légalité, police de la sécurité, capacité à intervenir en cas de crise...

Enfin, il assure le pilotage de manière exceptionnelle de certains grands programmes nationaux ou européens – en coopération étroite avec les collectivités locales – dans une perspective de stricte subsidiarité.

Cette conception de l’intervention de l’État a deux conséquences majeures pour le ministère : le rôle de prestataire de service est fortement diminué au profit d’une séparation stricte entre contrôleur et opérateur ; par ailleurs, ce scénario s’accompagne d’une organisation beaucoup plus interministérielle des services déconcentrés, avec un rééquilibrage au profit de l’échelon régional.

Hypothèses de départ

- Les hypothèses de départ sont les mêmes que dans le scénario 3 (transferts de compétences aux régions, renforcement de l’intégration européenne et de la libéralisation économique, polycentrisme et complexification de l’action publique...), à deux exceptions près :
- En matière de compétences, l’État conserve ses attributions dans les domaines de la politique de la Ville, de la sécurité (sécurité routière, prévention des risques...) et de la planification spatiale à grande échelle (avec les régions).
- Il existe une demande sociale plus forte pour qu’il continue à garantir un certain nombre de droits ou d’objectifs essentiels : la neutralité de l’action publique, la cohésion sociale, la sécurité, le développement durable, l’équité dans l’accès aux services (notamment pour les populations les plus vulnérables ou non solvables).
- C’est à ce titre qu’est justifiée la coexistence de deux types de structures publiques territoriales jouant un rôle complémentaire mais clairement distinct.

Contenu et cheminement

- L’action de l’État se recentre sur certains objectifs essentiels : la sécurité, la cohésion sociale, le développement durable, la préparation du long terme... Les politiques du ministère sont redéfinies à la lumière de ces priorités aussi bien à l’échelle nationale que territoriale.
- Dans ces champs prioritaires, l’État contribue à construire une vision partagée des attentes, des enjeux, des solutions possibles, des objectifs à atteindre. Il traduit cette vision partagée en principes et programmes d’action clairement affichés – avec les indicateurs correspondants.
- Outre la définition de cadres d’action et la mise en œuvre des moyens de contrôle (administratif ou judiciaire), l’État conserve la possibilité de proposer et de mettre en place des programmes finalisés dans les domaines où les moyens d’intervention des collectivités locales (ou des autres acteurs publics ou privés) sont manifestement insuffisants ou inap-

Encart n° 11 : L'État garant en tant qu'opérateur

"Dans le domaine du logement, la répartition actuelle des rôles (ou plus précisément, le sentiment que les élus disposent d'un pouvoir d'attribution arbitraire) fait peser sur les élus locaux, un inévitable soupçon de clientélisme. À l'inverse, il ne semblerait pas illégitime que le maire ait un droit de regard global (et non limité à son "contingent") sur les attributions dans sa commune. Ne pourrait-on envisager que l'État, plus neutre, gère les attributions sur la base d'orientations résumées dans un Programme local de l'Habitat négocié entre les communes et l'État, et sous le contrôle d'un "Conseil" des élus locaux ? Sans méconnaître les obstacles (improbable retour en arrière sur la décentralisation, risque de dérive bureaucratique du fait des lourdeurs de gestion de l'État...), ne retrouve-t-on pas là la même logique : élus qui orientent, État plus neutre qui fait ?".

Source : PCM, octobre 2001, *opus cité*.

propriés (principe de subsidiarité). Ce peut être par exemple le cas en matière de renouvellement urbain, de prévention des risques ou de transports collectifs. Il développe par ailleurs ses fonctions régaliennes (sécurité publique, intervention en cas de crise...).

- Les collectivités locales, qui assurent désormais la maîtrise d'œuvre des infrastructures et la gestion des services publics locaux, sont tenues pour responsables d'un certain nombre d'obligations liées aux grands objectifs précédents et s'y engagent éventuellement par contrat. Les mécanismes de péréquation intégrant certaines règles de conditionnalité.
- Les services déconcentrés du ministère, renforcés au niveau régional et intégrés dans des structures progressivement plus interministérielles, jouent un rôle essentiel d'incitation à la mise en œuvre de ces objectifs déclinés à l'échelle des territoires. Ils disposent pour cela de plusieurs moyens : "le porter à connaissance", la prospective territoriale, la contractualisation, le contrôle de légalité, l'évaluation et la mise en œuvre de la planification spatiale à grande échelle. Ils mettent par ailleurs en place les partenariats nécessaires pour la réalisation des grands programmes, s'organisent pour pouvoir intervenir prioritairement dans les "territoires à enjeux" (quartiers défavorisés, zones à risque...) et assurent la gestion des moyens d'intervention de l'État en cas de crise ou d'accident majeur.
- Le réseau scientifique et technique renforce ses compétences en matière d'évaluation, de normalisation, de prévisions ou d'information notamment dans les domaines "priori-

taires" : cohésion sociale, sécurité, développement durable... En revanche, il n'intervient plus en matière d'ingénierie que pour la mise en œuvre des grands programmes d'intérêt national ou européen.

Enjeux et questions

- La réussite du scénario repose à la fois sur une forte séparation et un partenariat actif entre l'État et les collectivités locales. Ne s'agit-il pas d'objectifs contradictoires qui peuvent générer beaucoup de confusion dans les responsabilités respectives des uns et des autres ? Par exemple, qui sera réellement responsable devant l'opinion en cas de crise et où se situeront les moyens d'intervention ?
- La séparation opérateur-évaluateur ne correspond-elle pas à une vision purement abstraite de l'action publique ? Peut-on évaluer sans faire ? Et l'État est-il légitime pour imposer aux collectivités locales (ou aux autres acteurs) des objectifs d'intérêt général ? Quelle forme enfin prendront les "sanctions" éventuelles (sanctions pénales, compensations financières, publication d'audits) ?
- Les mutations en terme de compétences et de personnels qu'imposerait un tel scénario semblent complètement irréalistes à moyen terme. Il y a également un risque que le ministère perde son identité au profit de structures interministérielles déconcentrées aux contours et aux compétences extrêmement flous.
- En revanche, le scénario ouvre des perspectives intéressantes sur la territorialisation des politiques publiques et a l'avantage de réduire considérablement les logiques sectorielles.
- Jugé très conservateur par les uns (retour à l'État régalien), ce scénario

dessine au contraire pour les autres, une vision très novatrice de l'action publique future fondée sur une nouvelle forme de séparation des pouvoirs. Mais on pourrait imaginer, sur le modèle de la séparation, une divi-

sion inverse du travail entre collectivités élues et État, où les premières définiraient les orientations et le second mettrait en œuvre les actions opérationnelles (Voir Encart 11).

V. CONCLUSION

À la fin de ce long exercice, il faut insister une nouvelle fois sur le caractère très informel et provisoire des scénarios précédents.

Aucun d'entre eux ne donne une image précise de ce que pourrait être le ministère après la nouvelle étape de la décentralisation. Ce ne pouvait d'ailleurs pas être l'ambition de la DRAST de dessiner cette image – compte tenu des incertitudes sur la future répartition des compétences.

S'en dégagent néanmoins un certain nombre d'"idées nouvelles" ou de pistes de recherche qui mériteraient un approfondissement ultérieur. On en citera quelques-unes, pour conclure :

- le renforcement des politiques sectorielles dépend d'abord de la capacité à mobiliser des partenaires autour d'une vision partagée, ce qu'ont réussi à faire des politiques de l'environnement dans les années 70-80 ;
- le "rectorat territorial" est une des solutions possibles pour sortir de "l'interministérialité molle" et rendre lisibles les politiques territoriales de l'État ;
- la création "d'agences territoriales de services publics" sous la double tutelle de l'État et des collectivités locales est une solution qui peut être envisagée dans presque tous les cas de figure – pour les services déconcentrés comme pour le réseau technique ;
- le rôle central que devraient jouer les régions dans la décentralisation future amène à s'interroger sur les modalités de coopération entre les régions et le ministère ; cette articulation sera naturellement encore plus déterminante à partir du moment où les régions deviendront, au même titre que l'État, un échelon privilégié de solidarité territoriale – avec un rôle important dans la péréquation et les politiques contractuelles ;

- dans toutes les hypothèses, l'Europe va avoir un impact majeur sur les métiers du ministère. Il serait donc utile d'initier une réflexion sur ces conséquences et sur les modalités d'implication possibles des services et des personnels – au niveau central comme au niveau territorial – dans les politiques européennes et la gestion des fonds européens ;
- tous les scénarios vont également avoir des répercussions importantes sur le positionnement ou les modes d'intervention des agents de travaux. Là encore, il faudrait pouvoir anticiper toutes les éventuelles conséquences ;
- quel que soit le contexte le ministère sera très probablement amené à renforcer ses moyens dans des domaines comme le risque, la sécurité, le "développement durable" mais aussi dans la mise en œuvre des "nouveaux outils de l'action publique" – évaluation, information, médiation, prospective, capitalisation des connaissances... Dans tous ces domaines la mutualisation des moyens indispensables devra faire appel à des solutions originales – avec, sans doute, une forte composante interministérielle ;
- il faut remarquer, enfin, que plusieurs scénarios ont semblé aux participants trop abstraits : il faudrait à l'évidence compléter ces approches globales par des analyses plus concrètes de l'évolution de l'action publique sur le terrain.

Tous ces thèmes n'étaient pas nécessairement envisageables avant le séminaire – et c'est sans doute un des mérites principaux de celui-ci d'avoir montré qu'à travers la décentralisation, c'est finalement toute l'action du ministère qui est concernée – bien au-delà, finalement, des problèmes posés par la répartition des compétences.

ANNEXE 1 :

VERS UNE ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE :

LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE SUR LA DÉCENTRALISATION

Le **projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République**, a été présenté au Conseil des ministres le 16 octobre 2002, avant d'être déposé au Sénat puis transmis à l'Assemblée nationale pour un examen au cours des mois d'octobre et de novembre. Son adoption définitive aura lieu au début de l'année 2003 soit par le Congrès soit par un référendum.

Cette réforme vise à fonder les bases d'une République unitaire et décentralisée, "afin de favoriser le développement d'une démocratie locale au service des citoyens, dans le respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République".

Une organisation décentralisée de la République française

- Le projet de loi constitutionnelle prévoit d'abord que les collectivités territoriales sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle essentiel pour moderniser le pays. L'article 1er du projet de loi constitutionnelle complète l'article 1 de la Constitution ("*La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale*") en rajoutant la mention "*Son organisation est décentralisée*".
- Il prévoit également l'inscription dans la Constitution de l'existence des régions et rend possible la création de collectivités territoriales à **statut particulier** en lieu et place de celles existantes (art. 72, al. 1). Il

reconnaît la vocation des collectivités territoriales à exercer l'ensemble des compétences pouvant le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort (art. 72, al. 2).

Le nouveau droit à l'expérimentation

- Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et se voient reconnaître un **pouvoir réglementaire** pour l'exercice de leurs attributions dans les conditions prévues par la loi (art. 72, al. 3).
- De plus, elles pourront **expérimenter** des règles nouvelles, avec l'autorisation du Parlement ou du Gouvernement, selon des modalités déterminées par avance : elles pourront ainsi, selon les conditions définies par la loi organique, déroger aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences dans les cas prévus par la législation. Cependant, cette expérimentation ne pourra pas porter sur les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit garanti par la Constitution (art. 72, al.4).
- Enfin, pour l'exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales, le texte prévoit la possibilité de désigner, par la loi, l'une d'entre elles, chargée, telle un "chef de file", de déterminer "les modalités de leur action commune" (art. 72, al. 5).

L'amélioration de la démocratie locale

Le texte prévoit d'améliorer la **démocratie directe**, notamment par trois nouveaux instruments (art. 72-1) :

- possibilité, par **pétition**, d'obliger l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale à inscrire à son ordre du jour toute question relevant de sa compétence ;
- possibilité, à l'initiative d'une collectivité locale, d'organiser un **référendum local** sur tout projet relevant de sa compétence ;
- possibilité de consulter les électeurs sur toute question intéressant l'**organisation de la collectivité** (pour créer une collectivité à statut particulier ou pour modifier les limites des collectivités existantes).

Des ressources garanties pour la libre administration des collectivités locales

- Les collectivités territoriales peuvent **disposer librement** de ces ressources dans les conditions prévues par la loi : le projet de loi garantit l'**autonomie financière** des collectivités locales et l'existence de **dispositifs de péréquation** nécessaires pour corriger les inégalités de ressources entre collectivités territoriales (art. 72-2).
- Les collectivités pourront déterminer le taux et l'assiette des impositions locales dans les limites définies par la loi.
- Le texte leur assure que, dans les conditions prévues par une loi organique, leurs **ressources propres** constitueront une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources et que tout transfert de compétences s'accompagnera d'un transfert de ressources corrélatif de la part de l'État.

Des dispositions spécifiques pour les collectivités d'outre-mer

- Le projet distingue d'une part, les départements et régions où s'applique de plein droit la législation valant sur l'ensemble du territoire, et d'autre part, les collectivités relevant d'une législation spécifique. Le passage d'un régime à l'autre ne sera possible qu'avec le **consentement préalable des électeurs** de la collectivité intéressée, "convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement". Mais dans ce cas, c'est une loi organique qui décide du changement de régime.
- Le projet prévoit aussi d'**adapter** le régime des collectivités d'outre-mer en fonction de leurs caractéristiques et contraintes particulières, et d'offrir à chacune d'entre elles un statut propre conforme à ses spécificités et à ses attentes (art. 73 et 74).

Parallèlement à l'examen parlementaire du projet, une série de débats sera organisée en province : ainsi, les Assises des libertés locales organisées d'octobre 2002 à la mi-janvier 2003 permettront de recueillir dans les régions les souhaits des collectivités quant à leurs compétences et la façon dont celles-ci seront régies par la loi. Au printemps 2003, un projet de loi organisant des transferts de compétences et des expérimentations sera déposé au Parlement. Trois lois organiques, dont l'adoption est prévue avant l'été 2003, auront pour objet de mettre en application la réforme constitutionnelle, en organisant les expérimentations et les référendums locaux, et en garantissant l'autonomie financière des collectivités locales.

Partie II

ÉVOLUTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT EN RAPPORT AVEC LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION : UNE ANALYSE HISTORIQUE

Yves Janvier

PARTIE II :

ÉVOLUTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT EN RAPPORT AVEC LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION : UNE ANALYSE HISTORIQUE

Yves Janvier

Les lois de décentralisation promulguées en 1982 et 1983 ont marqué une rupture dans les rapports entre l'État et les pouvoirs politiques territoriaux qui a provoqué une restructuration du positionnement, de l'organisation et du fonctionnement du ministère de l'Équipement¹. Sur le plan interne à l'Administration d'État, la décentralisation a été accompagnée par un mouvement de déconcentration qui a modifié durablement l'organisation des rapports entre échelons centraux et services dits "extérieurs", ainsi que les modalités de travail interministérielles aux différents niveaux territoriaux. Les services du ministère de l'Équipement ont été soumis à ce mouvement de déconcentration, au même titre que les autres départements ministériels de l'État.

Ces transformations institutionnelles internes à la France se sont trouvées, par ailleurs, insérées dans les transformations liées à la mise en place de l'Europe (Acte Unique : 1992) et, pour une part, déterminées par elles.

Par ailleurs, cette période d'une vingtaine d'années qui nous sépare des lois de décentralisation a été le temps d'évolutions de la société qui débordent largement les transformations institutionnelles posées par les lois. Ainsi, le champ où s'exercent les activités du ministère de l'Équipement a-t-il été soumis à des exigences nouvelles de la part des citoyens, de l'opinion publique et des corps constitués dans le sens d'un renforcement de la démocratie participative et de proximité. À l'autre extrême, le développement de la mondialisation, la montée en puissance de

la déréglementation et de la libéralisation de l'économie ont structurellement modifié le cadre de référence de l'action publique. Enfin, l'émergence dans la société des valeurs portées par les courants de pensée écologique et l'émergence du concept de développement durable ont contribué à déformer les enjeux des politiques conduites par le ministère.

Ce relevé des principales composantes qui ont pesé sur les transformations du ministère est évidemment assez schématique, et beaucoup d'autres facteurs, qui apparaîtront au fur et à mesure dans les analyses qui suivent, ont joué des rôles complémentaires.

Avec le recul que permet le regard projeté une vingtaine d'années en arrière, il apparaît que les réactions et adaptations du ministère de l'Équipement à ces diverses modifications de son environnement se sont placées dans des registres différents selon les périodes : au départ, essentiellement comme des *adaptations de défense et de survie* puis, progressivement, dans une *posture plus active d'identification et de poursuite de nouveaux enjeux* :

– autour de l'année 1980 (dès 1978 à 1984), le ministère s'est trouvé placé dans un contexte de déstabilisation extrême provoqué par la simultanéité de la décentralisation et de l'éclatement du ministère en deux : ministère des Transports, d'un côté, ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, d'un autre côté,

¹ On entend ici le terme "Équipement" de façon générique, englobant tous les secteurs d'administration qui – à travers les regroupements ministériels successifs – ont été placés dans la même orbite, autour des fonctions de base du ministère.

- pendant les années 1980 (essentiellement de 1982 à 1990), l'énergie du ministère a été fortement mobilisée sur des questions d'organisation pour trouver de nouveaux équilibres entre son fonctionnement interne et ses nouveaux rapports aux autres acteurs. L'attention essentielle a été portée, dans cette période, au sort des **services déconcentrés** et à l'**organisation territoriale** (arrondissements et subdivisions) **du ministère**,
- au deuxième degré, le repositionnement du ministère – du moins principalement de ses services déconcentrés – sur le registre de la prestation de service progressivement de plus en plus insérée dans un contexte concurrentiel, a fortement poussé à l'engagement, à partir de 1985, d'une **politique interne de conduite du changement** qui, sous le titre de "*projet de modernisation*", s'imposera comme une dimension permanente de la gestion dynamique du ministère,
- jusque vers l'année 1990, l'attention du ministère à sa propre transformation sera ainsi mobilisée essentiellement vers l'adaptation de l'organisation, des comportements, des outils... en quelque sorte, sur le recilage de sa reconnaissance sociale, de sa capacité opérationnelle et de ses moyens de production. Le début des années 1990 apparaît comme une période charnière où le regard du ministère cherche à se reporter sur le monde extérieur pour **appréhender les nouveaux enjeux**, avec une prise de conscience de la faiblesse d'un projet stratégique plus ou moins délaissé pendant la décennie précédente. *Cette période de*

reconstruction du projet stratégique n'est pas encore aboutie.

Notre propos est de donner de ces vingt années une vision à la fois synthétique et historique de l'évolution du ministère de l'Équipement et de donner à voir l'articulation des adaptations auxquelles il a été contraint, des opportunités qui lui ont été ouvertes et aussi des jeux de forces internes qui l'ont traversé. Ce panorama est fondé, conformément à la commande de la DRAST, sur l'exploitation d'un fonds documentaire constitué pour l'essentiel à partir de textes institutionnels et de la littérature officielle ou informelle produite au sein du ministère de l'Équipement². Il s'agit donc essentiellement d'une restitution de la perception par lui-même des évolutions du ministère et du contexte où elles se sont produites ; il ne s'agit donc en aucune manière d'une évaluation de la pertinence des analyses ou de l'intérêt des résultats des transformations opérées.

Nous aborderons successivement plusieurs plans où ces évolutions sont lisibles, sachant qu'ils sont évidemment en interaction les uns avec les autres :

- les valeurs et la position institutionnelle du ministère dans le cadre de l'évolution de l'État : sa légitimité, son rôle, ses missions, la nature de ses responsabilités...
- l'organisation de sa structure interne et de ses liens aux autres acteurs,
- la manière dont le "management" s'est investi dans la politique d'adaptation et de transformation,
- les enjeux et la stratégie : enjeux anciens requalifiés ou nouveaux enjeux, formalisation de stratégies à moyen et long termes.

I. POSITIONS ET VALEURS DU MINISTÈRE

Jusqu'à l'engagement du processus de décentralisation, l'État tenait plus ou moins entre ses mains tous les rôles d'administration du territoire. Les lois de 1982 et 1983 ont introduit la confusion dans la perception qu'ont eue les services de l'Équipement de leurs responsabilités dans le fonctionnement de la nation : ce qui leur semblait être les moyens d'assurer leur vision du service public leur était retiré

et un courant d'opinion réclamant "moins d'État" était perçu par eux comme contestant leur utilité sociale. Les premières années qui ont entouré les lois de décentralisation (aussi bien avant, depuis 1978, qu'après, jusque vers 1985) ont ainsi été surtout celles d'une recherche d'adaptation de dispositifs juridiques et organisationnels garantissant la préservation des régulations opérées, des services rendus

² La documentation sur laquelle on s'est appuyé, réunie à l'occasion de ce travail, est indiquée dans une annexe bibliographique.

et des positions locales tenues par le ministère de l'Équipement.

1. Quelles fonctions pour l'État ?

En 1989, la circulaire Rocard³ exposait aux services de l'État la nécessité d'un "renouveau du service public" autour de quatre axes majeurs : une rénovation des relations de travail internes à l'Administration, un développement des responsabilités des fonctionnaires, un devoir d'évaluation des politiques publiques et une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers. Il ne s'agissait donc pas encore d'une reconception du service public mais, pour l'essentiel, d'une **amélioration de sa qualité** dans la logique qui l'avait jusqu'alors déterminé. En ce qui concerne le ministère de l'Équipement, cette circulaire convergeait largement avec la réflexion engagée (et les actions conduites) dans le cadre de la "modernisation" du ministère⁴. Cependant, une fois traitées les plus grandes urgences relatives à la défense de la présence territoriale du ministère, des questions de fond sont remontées pour interroger les déformations subies par la notion de service public et, en même temps, les bases de la légitimité des missions du ministère.

Ainsi, par exemple, en septembre 1990, se sont tenues les "Rencontres" du ministère de l'Équipement⁵ sur le thème du "renouveau du service public" préconisé par le Premier ministre comme un des axes politiques de réforme de la société. Pour autant, à l'époque, régnait encore au sein de l'Équipement une vision confuse de l'articulation entre les multiples niveaux de son positionnement, si l'on en croit en tout cas le dossier prospectif constitué en 1990 par le CGPC⁶ qui entremêlait dans son analyse rôles, fonctions techniques, champs de responsabilité, compétences, principes d'organisation, etc.

Il est important de souligner qu'à cette époque, comme on l'a déjà évoqué, la déstabilisation des agents de l'Équipement induite par la décentralisation avait provoqué une crise interne d'incertitude et de doute quant à l'utilité sociale des activités qui restaient du

ressort du ministère. Doute beaucoup plus profond sans doute que n'était leur remise en cause par les acteurs extérieurs : "Du fait de ses missions ambivalentes, c'est-à-dire à la fois bien perçues (travaux d'utilité publique, recherche de cohérence et de solidarité et vision à long terme, protection du domaine public et du patrimoine) et contraignantes (expropriation, autorisation ou interdiction, tutelle), notre Administration a toujours éprouvé le besoin d'un discours de légitimation à l'usage interne et externe, valorisant ses missions et son utilité sociale. Aujourd'hui, ce discours est en défaut et il mérite d'être reconstruit dans le cadre d'un véritable projet, même si nos partenaires locaux ne nous critiquent qu'assez peu sur ces sujets"⁷.

Les notes et rapports établis à cette époque présentent des **analyses très convergentes des rôles de l'État**, interprétés par la perspective de l'Équipement qui s'appuyait sur les deux composantes essentielles et historiques de sa mission (présentes avec constance depuis l'origine : les Ponts et Chaussées au XVIII^e siècle), que rappelle Claude Martinand :

- "concevoir, réaliser et gérer des équipements publics et spécialement des réseaux d'infrastructures, participant ainsi à l'aménagement du territoire (fonction opérationnelle et culture de projet),
- mettre en œuvre des "pouvoirs de police", des réglementations et des politiques publiques (fonction réglementaire et culture juridique, mais au service de la fonction opérationnelle), sachant que l'Équipement agit à la fois pour le compte de l'État et pour celui d'autres collectivités publiques ou privées (missions d'intérêt général)".

La formulation donnée aux rôles de l'État-Équipement était généralement la suivante⁸ :

- **État régalién** : exercice souverain de ses responsabilités,
- **État contrôleur** : contrôle des responsabilités décentralisées et tutelle des compétences déléguées,
- **État prestataire de services** : ingénierie publique notamment,

3 "Circulaire relative au renouveau du service public" – 23 février 1989.

4 Cf. Chapitre 3 : "La conduite de l'adaptation".

5 "Discours introductif de M. Delebarre – Rencontres de 1990" – 12 septembre 1990.

6 "2020 – Rôle et missions de l'État", CGPC, 1990.

7 "L'Équipement – champs de légitimité et problématique d'un projet" – Claude Martinand, Note interne version du 7 juin 1993.

8 Cf. notamment "Réflexion stratégique au ministère de l'Équipement" – Service de l'information et de la communication – 3 mai 1993, mais aussi le texte de Claude Martinand et les documents d'analyse des contributions au Grand Débat de 1994.

- **État d'exception** : intervention en cas de défaillance ou de dysfonctionnement majeur des collectivités ou organismes responsables ou en cas de force majeure,
- **État régulateur et impulseur** : intervention lorsque les mécanismes ordinaires de régulation de la société ne peuvent pas jouer,
- **État éclairer, expert, stratège** : fourniture d'informations, d'analyses, de doctrines.

- *l'intérêt général, fondé sur une valeur forte, la neutralité,*
- *la technique, fondée sur la compétence,*
- *la territorialité départementale, fondée sur la proximité des services."*

On peut y lire les analyses des "groupes des sages" et "groupes miroirs" faisant état des fissures de ces trois piliers :

- **"remise en cause de l'intérêt général** : *il n'y a plus un, mais des intérêts généraux ; la logique juridique européenne s'impose de plus en plus face à la logique jacobine linéaire : apparition d'autres logiques (référendum...) avec "une légitimité qui vient du bas",*
- **remise en cause du pilier technique** : *les savoirs-faire techniques traditionnels (BTP, route...) sont largement détenus en dehors du ministère ; les techniques nécessaires recouvrent de nouveaux champs, moins maîtrisés par le ministère (techniques plus cognitives, plus sociales...),*
- **remise en cause de la territorialité départementale** : *montée en puissance des collectivités locales et des "acteurs aménageurs" ; mise en cause du niveau départemental (intercommunalité...); nouvelles logiques de territorialité (zones frontalières) ; évolutions technologiques et modes de communication cassant la logique de pays".*

2. Les valeurs fondatrices du ministère et leur remise en cause

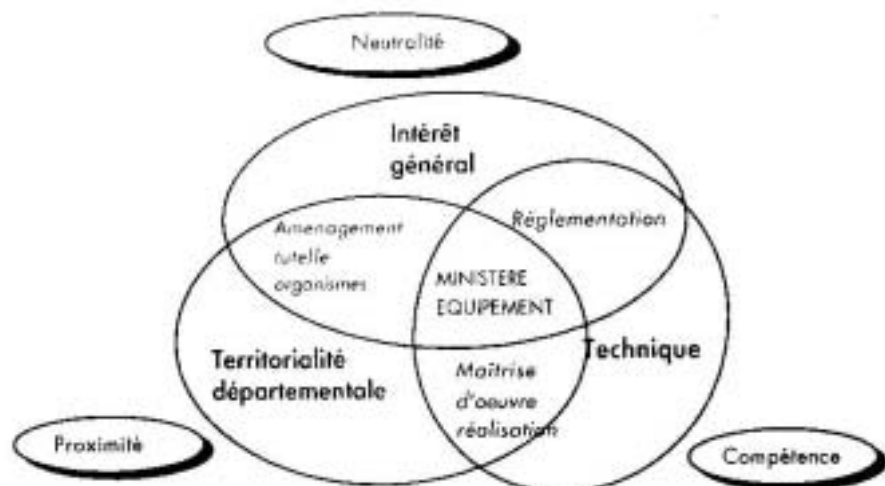
Ces rôles étaient explicitement légitimés à la fois par la répartition des pouvoirs que la décentralisation définissait, mais aussi, pour une part importante, par les valeurs fondatrices du ministère qui, en quelque sorte, suffisaient à justifier sa saisie de missions d'intérêt public. Ces valeurs fondatrices, très fortes, étaient trois : le **sens du service public**, la **compétence technique** et la **territorialité de l'organisation**⁹. Mais pour autant, la prise de conscience se faisait que ces valeurs fondatrices étaient ébranlées par les évolutions de société ; les réflexions menées au cours du Grand Débat l'ont bien explicité, même si le "Livre Bleu" n'en a pas fait vraiment rendu compte. Ainsi, on peut trouver¹⁰ sous le titre : "Un ministère dont les piliers sont fissurés ?", le schéma et les commentaires ci-dessous :

Aussi, des interrogations se développent à partir d'une remise en cause des acquis traditionnels du ministère, dans le but de clarifier ce qui est perçu

9 Cf. notamment "Le Grand Débat - exploitation des débats dans les services" - Yves Janvier - 1994.

10 "Mettre au cœur du livre bleu et des scénarios la définition des missions de service public auxquelles contribue le ministère" - Grand Débat - Équipe Projet - IDRH - 12 juin 1994.

"Le schéma met en évidence les trois piliers fondateurs du ministère dans son histoire :



comme un brouillage des rôles, une absence de priorités, une absence d'explicitation des choix :

- "le ministère doit-il continuer à assurer un triple rôle : régulateur, opérateur, prestataire ?
- quelle valeur ajoutée produit-il ?
- au regard de quels intérêts publics agit-il ?
- le droit, la règle, la norme sont-ils toujours opérants pour porter l'action régulatrice ?"¹¹

3. Les débats sur la légitimité de l'État et le service public

Ces questionnements induiront, dans la période 1992-1995, des réflexions assez approfondies dans deux directions en particulier : d'une part, quant aux valeurs et aux sources de légitimité du ministère de l'Équipement, d'autre part, sur l'évolution de la notion de service public.

La réflexion sur la légitimité s'est développée à l'époque dans une problématique nouvelle dont on peut trouver l'origine dans la note de méthode proposée aux animateurs de groupes de réflexion de 1993¹² : "... la légitimité des institutions publiques, et donc de l'État, sera d'autant plus forte qu'il sera à l'écoute des attentes sociales et en mesure soit d'y répondre, soit de faciliter la réponse par un autre acteur, soit d'expliquer clairement les motifs de non prise en compte de certaines attentes (...). **La légitimité n'est donc pas consécutive à des "champs de compétences" définis a priori.** Elle se construit par des adéquations successives, une communication et une pédagogie actives, un partenariat efficace et une responsabilité assumée". En février 1993, la synthèse des travaux de ces groupes

passa au filtre du diagnostic des légitimités divers scénarios d'orientation en référence à la position du ministère par rapport aux enjeux de société, à la question de la ville et à celle de la fonction transport.

Cette réflexion, approfondie en 1994 dans la dynamique du Grand Débat, conduit alors à soulever une question essentielle en mettant en cause "**l'unicité des légitimités du ministère**", en partant du constat que l'évolution des valeurs de référence en Administration centrale et dans les services extérieurs – soumis plus fortement à des pressions directes – ne se faisaient ni au même rythme, ni de la même façon. "La question qui se pose est de savoir si, dans les prochaines années, ces systèmes de valeurs et de légitimités vont se rapprocher ou au contraire continuer à s'éloigner jusqu'à une séparation nette entre un ministère central et un ministère territorial"¹³. Pour éclairer cette question, l'analyse qui est faite de l'évolution des systèmes de légitimité (fondée sur le niveau de l'adéquation entre les attentes sociales et les valeurs du ministère) s'appuie sur une grille de références des attentes qui, explicitée dans le document cité, est rappelée ci-après.

L'analyse tient compte principalement de deux éléments : d'une part, l'ordre domestique (celui de la proximité et de l'adaptation aux spécificités locales), principalement porté par l'État territorial, est très valorisé et prend le pas sur l'ordre général ; d'autre part, des valeurs traditionnelles sont en recul sensible : l'ordre de l'efficacité technique (progrès technique et innovation ne sont plus reconnus comme moteur du progrès social) et l'ordre civique (l'État garant de l'intérêt général, de la justice

Références vis-à-vis de l'État central	Références vis-à-vis de l'État territorial
Ordre de la sécurité Ordre du marché et de l'économie	
Ordre de l'efficacité organisationnelle Ordre civique Ordre du recours et de la régulation Ordre de la responsabilité Ordre de l'éthique Ordre de la négociation	Ordre de l'efficacité technique Ordre de l'équité Ordre domestique Ordre de l'adaptabilité Ordre du renom

11 "Séminaire des Directeurs – Éléments de diagnostic prospectif" – 21 novembre 1992 – DAEI

12 "Groupe de réflexion des Directeurs – Note de méthode aux animateurs des trois groupes" – DAEI - Josée Landrieu – 19 janvier 1993.

13 "Valeurs et légitimités du ministère de l'Équipement" – DAEI – Mission Prospective – Josée Landrieu – 21 juin 1994.

et de l'égalité fait place à un État équitable régulant les rapports de proximité). Cette réflexion explicite que les deux niveaux – central et territorial – ne relèvent pas du même système de légitimité et met en évidence la nécessité d'une évolution dans trois registres : les références culturelles des agents du ministère ; la reconnaissance de divergences justifiées entre les références de légitimité de l'État central, des services extérieurs et des organismes techniques ; les savoir-faire, compétences et organisations.

En ce qui concerne maintenant la réflexion engagée par Claude Martinand dans sa note (déjà citée) de juin 1993 sur l'évolution du service public, elle a été poursuivie par lui dans le contexte de la dérégulation introduite par l'Union Européenne. Un point effectué en 1995¹⁴ place la promotion d'un concept européen de service public (ou de service d'utilité publique) comme un enjeu important de la construction d'une Europe politique et sociale. Rappelant d'abord combien, dans ces années, le débat était actif à l'échelle nationale et internationale (et transcrit dans la réalité opérationnelle par les traités et par les arrêts de la Cour de Justice de Luxembourg), il montre que **les bases du service public "à la française" sont remises en cause** à de multiples titres :

- la **base juridique** (fondée sur la notion d'intérêt général), par le droit de la concurrence, par le droit communautaire, par la confrontation avec les approches anglo-saxonnes,
- la **base économique** (référée à la théorie de l'économie publique), par la transformation des points de vue sur la tarification (coût complet plutôt que coût marginal) et par la réflexion sur les rapports entre économie publique et économie industrielle,
- la **base sociale** (portée par la notion d'État providence et la convergence d'intérêts entre les gestionnaires publics, leur tutelle et les syndicats), par la montée de revendication des usagers/clients et par le mouvement de déréglementation.

Après analyse, l'auteur propose la définition générale suivante : *"Un service public ou service d'utilité publique*

est un service assurant des missions d'intérêt (économique) général et dont une "autorité publique" (Union Européenne, État, collectivité locale) a décidé explicitement d'assurer la maîtrise (la régulation) publique en réponse à des exigences de la société découlant de différentes spécificités techniques, économiques, sociales, culturelles ou éthiques".

L'analyse relativise aussi le principe français de mise en œuvre, implicitement admis comme "le bon" :

- *"la régulation publique peut être rattachée à deux formes : le modèle français – administratif ou "bureaucratique" – confié au bureau des ministères de tutelle ; le modèle anglo-saxon de l'expertise indépendante, confié à un régulateur (Grande-Bretagne) ou à des commissions de régulation locales ou fédérales (USA)"*,
- mais, est-il souligné, il existe un autre modèle possible, préférable, *"associant cinq catégories d'acteurs à la régulation publique pour améliorer son efficacité : les usagers, clients et consommateurs et leurs associations ; les citoyens, contribuables et leurs représentants élus ; les propriétaires, actionnaires ou épargnants et les dirigeants de l'entreprise ; les salariés et leurs syndicats ; les tiers, qu'ils soient concernés par des externalités positives ou négatives, ou qu'il s'agisse des générations futures"*.

La perception d'une transformation structurelle en cours de la notion de service public, qui apparaissait pendant la tenue du Grand Débat de 1994, n'a cependant pas été reprise explicitement dans le "Livre Bleu" qui le clôturait, dont le texte affichait au contraire plutôt une prise de position en faveur de la continuité et de la pérennisation des valeurs passées : *"Les retours aux sources sont souvent salutaires (...) Servir la collectivité, c'est au regard de cet objectif qu'ont été affirmées les valeurs d'égalité, de neutralité, de continuité qui fondent le service public "à la française" et qui sont partie intégrante de notre idéal républicain. C'est au regard de cet objectif qu'il nous revient de saisir les opportunités d'un monde en*

¹⁴ "Le service public en France et en Europe – un double effort de reconstruction indispensable" – Claude Martinand (sans date).

mouvement pour faire évoluer, adapter, rénover l'administration au bénéfice des individus et des organisations publiques et privées pour lesquels elle intervient". Dans le même esprit de continuité, le "Livre Bleu" ferme aussi les discussions qui avaient été engagées sur la cohérence entre les fonctions de régulateur, d'opérateur et de prestataire assurées par le ministère, par le constat, non seulement de l'existence de cette cohérence, mais de la synergie nécessaire entre ces différents rôles.

Ces affirmations n'ont cependant pas épuisé la question et une note interne, en 2000, remarquait le glissement du sens de "service public", à travers une "certaine continuité des "services" rendus, qui ne se sont pas radicalement modifiés au cours des vingt dernières années, même si leur périmètre a varié en raison des transferts de compétences opérés au profit des collectivités locales. (...) Ces éléments tendent à déplacer le centre de gravité de la fonction publique vers des fonctions plus qualifiées de gestion, de contrôle ou d'organisation. L'État reste largement gestionnaire et ne saurait être purement un "régulateur" mais les tâches de gestion se sont singulièrement enrichies et sont devenues plus complexes. **Il demeure fondamentalement "puissance publique" mais cette notion ne se confond plus aussi aisément que par le passé avec le service public et a fortiori avec le secteur public ou la fonction publique".**

4. L'État, animateur de "gouvernances"

En trame de fond, derrière ces débats sur le service public et le rôle de l'État, une question – essentielle pour le ministère de l'Équipement compte tenu de la simultanéité de ses positions – porte sur le fait de savoir de quels intérêts il est réellement porteur. Cette question, présente dans les questionnements initiaux du Grand Débat, s'est trouvée reposée à propos des DTA – outil considéré comme une reprise de parole de l'État sur les territoires locaux – à l'occasion d'un séminaire du CERTU¹⁵. "Est-ce que l'État privilégie la déclinaison des

enjeux de l'État principalement, voire exclusivement ? ou est-ce que l'État est plutôt en posture de coproduction avec les grandes collectivités locales d'un discours sur les "enjeux partagés", donc sur un spectre plus large ?". Sans apporter de réponse directe à cette question, les discussions entre les partenaires de ce séminaire ont mis en évidence une vision assez nouvelle du rôle de l'État : "De l'État complexé à l'État complexe, ce parcours souligne le rôle moderne de l'État : gouverner l'articulation des pouvoirs publics, tous légitimes à leur échelle. Mais la complexité ne se légifère pas, elle est même à l'opposé de la loi ou de la règle, qui sont sensées apporter la simplicité pour l'unité d'action. Belle contradiction pour qui aurait l'ambition de retrouver une place centrale dans la décentralisation, parce qu'à l'articulation de ses acteurs : cela ne peut se décréter sous peine de crispation générale, mais seulement se pratiquer".

Cette vision du ministère comme, en quelque sorte, **animateur des gouvernances**, est une façon de transcender des contradictions auquel il est confronté et correspond à une posture pratique par laquelle il pourrait reprendre un rôle de "création de valeurs" sur les grands enjeux actuels de société. C'est bien la posture qu'il a prise en lançant et en gérant le débat national de 1999 sur la Ville¹⁶ dont on peut constater qu'il a débouché sur une finalité consensuelle et mobilisatrice entre toutes les composantes participant au débat qui, sous le terme "faire société", peut constituer une référence partagée, commune à tous les partenaires de la ville.

5. Les nouvelles perspectives de décentralisation

Parallèlement à ces réflexions et initiatives internes au ministère, son environnement politique et institutionnel continue à évoluer ; il faut évoquer à ce propos les débats en cours sur l'opportunité et le sens à donner à une nouvelle étape de la décentralisation, débat dont le rapport Mauroy¹⁷ pose les termes. Des propositions qui y sont faites, on peut en retenir quelques-unes dont la mise

15 "Vers un nouveau positionnement de l'État local ? l'exemple des DTA" – Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs – Cahiers n° 2 – CERTU – 2^{ème} trimestre 2001.

16 "Débat national. Habiter, se déplacer... vivre la ville" – Compte-rendu d'Ateliers-Synthèse – juin 1999.

17 "Refonder l'action publique locale ; rapport au Premier ministre" – Pierre Mauroy – 2000.

en application pourrait avoir des incidences fortes, assez directes, sur la position du ministère en général et particulièrement sur celle des services déconcentrés :

- un renforcement de la légitimité démocratique (suffrage universel) de l'intercommunalité, celle-ci devenant rapidement le support d'un nouveau maillage du territoire national à partir des concepts de communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines,
- un renforcement de la démocratie de proximité, au nom duquel sont préconisés la réforme de l'enquête publique, l'association des habitants à la conception et à la gestion des projets, le renforcement de la représentation par les associations,
- une nouvelle articulation des échelons départemental et régional, le premier ayant un rôle ciblé sur la gestion de proximité (social, culturel, équipements), le second étant renforcé par le transfert de nouvelles compétences et encouragé à atteindre, par des alliances et des

coopérations interrégionales, un niveau de puissance suffisant pour exister dans l'Europe des Régions,

- la confirmation de l'autonomie des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres, mais avec l'apparition de la notion de "collectivité chef de file" pour traiter les problèmes impliquant divers niveaux de compétences,
- la réaffirmation d'une organisation déconcentrée de l'État, prévoyant notamment le renforcement du rôle du Préfet dans la conduite cohérente des services déconcentrés de l'État et la clarification des responsabilités de niveaux différents par la suppression de la confusion des directions régionales et départementales (Préfectures, DRE/DDE...).

Les principes ainsi énoncés, assortis de propositions de mesures techniques d'application, définissent une transformation du contexte global susceptible d'induire une nouvelle phase d'adaptation du ministère de l'Équipement.

II. L'ADAPTATION DES SERVICES AUX ÉVOLUTIONS EXTÉRIEURES

Depuis 1980, la structure et l'organisation du fonctionnement du ministère se sont beaucoup transformées en réaction à des évolutions d'ordre institutionnel qui se sont produites dans trois registres principaux :

- en premier, la **décentralisation**, rupture brutale qui, en deux ans, 1982 et 1983, a bousculé structurellement la situation et qui a provoqué des mouvements d'adaptation très importants, surtout pendant les dix années suivantes,
- en second, la **déconcentration**, mouvement de réforme interne à l'État, accompagnant la décentralisation ; il s'est imposé progressivement de façon relativement lente, mais puissante, par des dispositions qui ont fortement modifié les rapports entre les échelons territoriaux de l'État et les rôles que ceux-ci jouaient par rapport aux collectivités territoriales de niveaux équivalents,
- enfin, sous l'effet – relativement tardif dans la période que nous examinons, 1980-2000 – le mouvement

de **transformation des rapports entre le secteur public et l'économie privée**, induit notamment par la politique de dérégulation et de généralisation de la concurrence poursuivie par l'Union Européenne. En ce qui concerne le ministère, ce troisième volet des transformations de contexte joue de façon directe (transformation de services en Établissements publics, modification des règles de l'ingénierie publique...), mais aussi de façon plus indirecte (développement des concessions de services publics par les collectivités territoriales...).

Sous l'effet de ces mouvements, c'est le sort des services extérieurs – déconcentrés – qui a mobilisé pour l'essentiel les enjeux de la réorganisation structurelle ; la forme que celle-ci a prise a résulté de l'adaptation à l'évolution des territoires et des institutions politiques, mais elle a été aussi déterminée par la prise en compte du sort des personnels – attachés à leur statut de fonctionnaires d'État – et du souci

de l'institution Équipement de préserver des positions d'influence acquises.

Pour aborder cette question, nous avons pris le parti de rappeler l'évolution du ministère en choisissant quelques sujets qui ont été déterminants des transformations et qui ont été porteurs d'ouvertures d'alternatives, d'expérimentations plus ou moins heureuses et d'élaboration de scénarios d'évolution. Cette présentation crée, bien entendu, des coupures artificielles entre différents aspects qui, dans la réalité, étaient en interaction les uns avec les autres. Acceptant cette schématisation due au parti pris de présentation, nous traiterons successivement les volets suivants :

- partition, rattachements, mise à disposition des services extérieurs,
- transversalité, interministérialité, globalité,
- articulation des échelles : centrale, régionale, locale,
- ingénierie publique.

1. Partition, rattachements, mise à disposition des services extérieurs

Il faut rappeler qu'au moment de la promulgation des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les services de l'Équipement étaient en situation de faiblesse depuis plusieurs années, notamment parce que le secteur des transports, d'une part, ceux de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement, d'autre part, étaient dissociés en deux ministères distincts, les services extérieurs (DDE) dont le métier était dominé par le domaine routier étant détachés du ministère des Transports. Au début des années 80, la posture adéquate par rapport à la mise en place des dispositions législatives n'était pas évidente¹⁸ :

"L'alternative paraît simple :

- vouloir croire à la pérennisation possible de la mise à disposition des services en leur forme actuelle ou légèrement adaptée, et mettre tout en œuvre pour tenir le plus longtemps possible auquel cas, s'il y a naufrage, il y aura lieu d'évacuer d'urgence le navire,*

– considérer que cette vision des choses est un leurre, car totalement en opposition de phase avec la volonté politique décentralisatrice qui a présidé à l'élaboration des différentes lois, et anticiper le mouvement sous la forme la plus adaptée, ce qui ne signifie pas automatiquement transfert d'hommes ou de services, c'est cette deuxième solution qui paraît la plus réaliste".

L'une ou l'autre de ces postures créait des incertitudes pour le personnel et un climat de déstabilisation qui a motivé, dans les années 1981-1982, des "tournées" des Directeurs (en l'occurrence Rousselot et Dauge) dans les services extérieurs.

En réalité, sous le double effet de la mise en place de la décentralisation et de la définition progressive des modalités de la déconcentration interne à l'État, c'est une ligne intermédiaire qui sera mise en place.

Les lois de décentralisation, en effet, prévoyaient clairement une **partition des services**, les compétences et les moyens (y compris humains) devant être transférés là où les compétences institutionnelles étaient désormais placées. Ce principe politique a été, à l'époque, interprété parfois de façon assez brutale : le ministre de l'Équipement a, par exemple, été obligé d'intervenir pour bloquer la suppression des rémunérations accessoires des corps de techniciens, envisagée comme moyen éventuel de les inciter à passer "du côté des collectivités locales"¹⁹.

Les services extérieurs étaient placés en première ligne par rapport à ce principe de transfert ; en 1981, il a été envisagé que les DDE deviennent des services départementaux, solution qui a été abandonnée – quasi immédiatement – dès lors que la loi Le Pors²⁰ a créé **une fonction publique territoriale indépendante et sans perméabilité avec la fonction publique d'État**. Cette loi tranchait une alternative qui semble avoir été assez peu discutée, au bénéfice de la position tenue par les élus politiques, alors que l'Administration d'État semblait plutôt favorable à maintenir en son sein les

18 "Rapport de la Mission permanente du SNITPE" – Congrès National des 15 et 16 décembre 1983.

19 "Note pour le Premier ministre" du ministre de l'Urbanisme et du Logement – septembre 1982.

20 "Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale".

moyens en personnel utilisés par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'idée de traiter la décentralisation au niveau des DDE en plaçant celles-ci dans une situation de quasi-autonomie a été poursuivie pendant assez longtemps, selon des hypothèses diverses. Dès 1983, l'idée est émise de transformer les DDE (pour leurs compétences routes, transports et urbanisme) en établissements publics travaillant sous convention avec les trois clientèles de l'État, des départements et des communes, et utilisant du personnel relevant de la fonction publique d'État. Cette hypothèse a été rejetée au bénéfice de la solution mise en place par le décret de juillet 1985²¹ qui préconisait des solutions diversifiées selon les départements mises en place sous forme de conventions départementales prévoyant pour une part la **partition des services avec transfert partiel**, pour une autre part la **mise à disposition de services aux collectivités territoriales**.

L'esprit de celles-ci se référait à un principe formulé en 1984 au ministère quant aux activités routières :

- les moyens de la maîtrise d'ouvrage, fonction d'exercice du pouvoir, doivent être transférés aux élus,
- l'exploitation doit être assurée par une entité unique pour tout le réseau pour garantir la cohérence du service, et donc rester entre les mains des services d'État,
- la maîtrise d'œuvre et la réalisation des travaux neufs n'ont pas à être pré-attribués de façon systématique.

La directive du ministre du 18 février 1986²² définit les orientations détaillées pour la réorganisation des DDE, indiquant, mission par mission et domaine par domaine, comment interpréter les lois de décentralisation et les décrets d'application.

Pour autant, l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées maintenait sa préférence pour la solution de l'établissement public, idée reprise et soutenue en 1986 par le ministre Méhaignerie à son arrivée. Mais la DPS – pour éviter aux agents le risque (qui inquiète les syndicats) de perte de

leur statut de fonctionnaire d'État – négociera une position de compromis qui confirmera, par le décret de février 1987²³, le dispositif des conventions départementales.

C'est donc ce dispositif conventionnel qui deviendra la règle, mise en place de façon inégale et selon des modalités propres dans chaque département.

Une évaluation faite en 1990²⁴ fait état de ce que, à cette date, la DDE assume dans près d'un tiers des départements la maîtrise d'œuvre pour le compte du Conseil général, mais que des pratiques d'appui intellectuel (assistance à la maîtrise d'œuvre) se sont développées fortement dans des conditions juridiques floues. Ce constat est une alerte tant sur le plan juridique (responsabilité incertaine en raison de l'écart entre le droit et le fait) et risque de dégradation de la qualité technique (isolement de la hiérarchie par rapport au subdivisionnaire). *Le rapport pose trois termes alternatifs pour poursuivre cet axe de la décentralisation :*

- confirmer la pertinence d'une maîtrise d'œuvre générale de la DDE avec ses moyens internes et relations contractuelles avec le maître d'ouvrage départemental,
- reconnaître la vocation des départements à prendre en charge la totalité de la maîtrise d'œuvre avec sous-traitance éventuelle (à la DDE notamment, de façon ponctuelle),
- laisser se poursuivre l'évolution qui transforme peu à peu certaines DDE en loueurs de main d'œuvre au coup par coup, ce qui ne garantit pas à long terme le maintien d'une compétence technique.

Cependant, les dispositions financières de la loi de 1985 (partage financier) n'ont pas été appliquées et il faudra attendre 1992²⁵ pour que le dispositif conventionnel soit administrativement stabilisé par des dispositions qui régulent dans le détail la **répartition des charges financières entre département et État** ainsi que les modalités de leur gestion²⁶, notamment en généralisant, pour le parc, le mécanisme du compte de commerce. La structure générale du dispositif est la suivante :

21 "Décret du 31 juillet 1985, relatif aux modalités du transfert aux départements et à celles de la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports".

22 "Directive du ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports aux Commissaires de la République, donnant des orientations pour la réorganisation des DDE" – 18 février 1986.

23 "Décret du 13 février 1987, relatif aux modalités du transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports et du Secrétariat d'État à la Mer".

24 "Rapport du groupe de travail concernant l'exercice par les DDE pour le compte des Départements des missions de maîtrise d'œuvre et de conduite d'opérations intéressant la voirie départementale" – CGPC – Max Fortin et Jean-Paul Suillerot – 18 février 1991.

25 Sauf pour la gestion du parc, pour laquelle le mécanisme du "compte de commerce" a été créé par le décret du 15 mars 1990 relatif aux opérations industrielles et commerciales des DDE.

26 "Loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des Départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services" – "Décrets 92.1464 et 92.1465 du 31 décembre 1992".

- le service mis à disposition du Conseil général demeure service d'État et leur personnel conserve son statut,
- la mise à disposition s'effectue dans le cadre d'un dispositif de conventions négociées à l'échelon départemental,
- sur demande du Conseil général, il peut être procédé à une adaptation de l'organisation des services (article 7) identifiant les parties des services intervenant exclusivement pour le compte du département. Celles-ci sont alors placées sous l'autorité fonctionnelle du Président du Conseil général, l'autorité hiérarchique sur le personnel de l'État demeurant du ressort de l'État.

La clôture de la période transitoire par cette loi de 1992 ne ferme pourtant pas, sans doute, le débat et les analyses faites de son application laissent envisager des adaptations encore possibles.

En effet, si le rapport Cyrot²⁷ conclut que *"le système mis en place par la loi du 2 décembre 1992 peut fonctionner correctement, selon un avis assez largement répandu, avec un minimum de bonne volonté de part et d'autre"*, il fait aussi état que *"beaucoup le considèrent cependant comme fragile et instable. Cela tient vraisemblablement à l'importance déterminante reconnue aux relations humaines (...) mais aussi au contexte de réduction des moyens de l'État qui fait douter de la valeur de son engagement à moyen terme"*. Pourtant, la souplesse d'ajustement à chaque situation locale apparaît a posteriori comme un facteur positif et il n'est pas constaté, contrairement à beaucoup de craintes, de difficultés majeures dans l'articulation des autorités fonctionnelles hiérarchiques dans les services concernés.

Le rapport Cyrot pronostique pour l'avenir soit le maintien d'une stricte logique d'allocation de moyens dans l'esprit de l'article 7, soit la transformation en une logique pleinement contractuelle définissant des résultats à obtenir et les conséquences de non respect des obligations.

On peut également évoquer l'avis des élus à l'appui de la probabilité à terme d'une nouvelle évolution du dispositif, avis qui ressort, par exemple, du rapport Hoeffel de 1997²⁸ : *"Les principes suivant lesquels tout transfert de compétence de l'État au profit des Départements et des Régions devait s'accompagner du transfert des services correspondants (article 7) (...) et la mise à disposition en tant que de besoin des autres services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées (...) ont reçu une application inégale, assez satisfaisante dans certains cas, moins dans d'autres, ainsi que le montre l'exemple des DDE. (...) L'APCG ne se satisfait pas de la situation actuelle et souhaite la poursuite de la partition des DDE"*.

Il est intéressant de noter comment, dans le cadre de ces adaptations de l'organisation des services extérieurs, la position des agents par rapport à leur statut a pu évoluer sur une période longue. Au moment de la décentralisation, la décision a été prise par le législateur de séparer de façon quasi étanche la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État, interdisant ainsi les synergies et transferts de compétences qu'aurait permise la mobilité. Les agents du ministère, dans les négociations sur la partition des services et la mise à disposition ont toujours posé la limite du maintien de leur statut de fonctionnaire d'État (ce même souci a d'ailleurs été aussi présent dans les transformations de certains services en établissements publics).

Cette position s'est assouplie progressivement, au fur et à mesure sans doute que la fonction publique territoriale prenait de la maturité et que la décentralisation s'établissait de façon inéluctable. Cette évolution a permis d'introduire récemment une première brèche dans l'imperméabilité entre les deux statuts, en donnant un droit d'option pour intégrer le statut de la fonction publique territoriale²⁹ aux agents des DDE appartenant aux services (ou parties de services) placés sous l'autorité fonctionnelle des Présidents de Conseils généraux.

27 "Évaluation de la mise en œuvre de la loi du 2 décembre 1992" – Rapport au ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports – CGPC – Dominique Cyrot – 1^{er} octobre 1995.

28 "Commission des Lois – rapport d'information n° 239 – Groupe de travail sur la décentralisation" – 1996-1997 – Daniel Hoeffel, Sénateur.

29 "Loi relative à la démocratie de proximité" – 27 février 2002.

2. Transversalité, interministérielle et globalité

Le ministère est traversé depuis 20 ans par des mouvements permanents de regroupements et de redécoupages, par des recherches de cohérence et de synergie, par des expériences ou des créations dont beaucoup ont eu des durées de vie courtes. Ces événements ont été impulsés par deux motivations essentielles, outre les considérations strictement politiques qui ont pesé dans les multiples modifications du "périmètre" du ministère³⁰ :

- l'une ressort de la politique de déconcentration, qui promeut³¹ les réductions d'effectifs, une meilleure lisibilité de l'État par la réduction du nombre de ses services et l'organisation d'une cohérence administrative aux différents niveaux territoriaux,
- l'autre ressort de considérations sur la nécessité de compenser la sectorisation – indispensable pour que les directions techniques développent leurs compétences – par des dispositifs qui permettent l'appréhension globale des problèmes et la gestion coordonnée des solutions.

Ces deux enjeux se trouvent évidemment confrontés, d'une part, à l'inertie des structures, d'autre part, aux intérêts des milieux sectoriels et à leurs craintes de devoir partager leur maîtrise d'un domaine. Dans la pratique, plusieurs types de modalités ont été envisagées, expérimentées ou mises en place, pour chacune desquelles nous donnerons des illustrations :

- le regroupement structurel,
- la création de structures horizontales,
- la mise en place d'organisations fonctionnelles,
- la multi-fonctionnalité de services opérationnels,
- et, naturellement, la refonte totale de l'organisation sur de nouvelles bases.

a) La logique de regroupement

Un premier exemple de regroupement structurel est celui qui avait conduit à la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, en 1978, conformément aux conclusions du

rapport Guillaumat (début 1978) soulignant l'intérêt d'un découpage ministériel regroupant d'une part tout ce qui concerne la vie urbaine et d'autre part tout ce qui concerne les liaisons entre elles.

La création du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie rassemblait ainsi – en les séparant des Transports – les compétences de l'Administration ayant un sens pour la gestion territoriale de l'espace : urbanisme, construction, architecture, environnement. Dans le projet, les DDE devaient subir une réorganisation, les subdivisions étant promises à devenir des "ALEE" (Agences Locales de l'Équipement et de l'Environnement). Ce dispositif n'a pas eu le temps de produire ses effets, puisque l'expérience a été arrêtée en 1981 par un éclatement en plusieurs ministères ; les différences, voire les oppositions entre les cultures professionnelles, étaient trop fortes pour que des synergies réelles aient pu se développer en un temps aussi court.

Il est intéressant de signaler que cette problématique a été reprise beaucoup plus récemment en conclusion générale d'un rapport de 1995³² qui, s'appuyant sur les réflexions du Grand Débat de 1994, préconise la mise en cohérence d'ensemble des moyens d'administration de l'espace territorial et, pour cela, le placement "sous le commandement d'un même ministre, de l'environnement, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'équipement, qui pourraient donner ainsi leur pleine mesure dans le contexte de la décentralisation". Il est aussi intéressant de rappeler que, presque à la même époque – 1997 – le rapport Santel³³ se référait à la même logique de regroupement, finalisé par la prise en charge d'une thématique globale, mais pour argumenter la création de la DGUHC autour d'un enjeu un peu différent, plus spécifiquement urbain :

- "développer les synergies entre les politiques d'habitat et les politiques urbaines,
- renforcer les capacités d'élaboration des politiques,
- favoriser une approche globale des problèmes urbains".

30 Le rapport du "Comité Costet" – 1994 – analyse ce mécanisme et rappelle que, à travers la grande variabilité de l'affectation des Directions aux diverses configurations ministérielles, la structure des Directions elles-mêmes reste "assez stable".

31 Cf. "Décret du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration" et les circulaires du Premier ministre du 26 août 1992 (adaptation des règles de gestion des personnels de l'État au service de la déconcentration) et du 18 septembre 1992 (déconcentration et simplification des structures administratives).

32 "Mission d'analyse et de proposition relative à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme" – Pierre Mayet – 18 avril 1995.

33 "Rapport sur la création d'une Direction Générale de l'Urbanisme et de la Construction" – Gilbert Santel – 16 septembre 1997.

Cependant, la montée en importance des préoccupations environnementales induisait de façon permanente, au sein de l'Équipement, une recherche d'articulation avec les services de l'Environnement, voire de prise en charge du domaine. À une échelle ponctuelle, il a été conduit par exemple une opération de rapprochement entre DRE et DRAE dans le Nord-Pas-de-Calais³⁴ qui aurait pu aboutir à la fusion des deux services. Cette expérience a été suspendue parce qu'elle s'est trouvée "prise à contre-pied par les projets d'administration territoriale autonome du Secrétariat d'État à l'Environnement et par l'hostilité de la communauté des DRAE prompte à redouter une annexion par l'Équipement". Elle était pourtant évaluée comme apportant "trois avantages décisifs : dégager des économies de gestion, diffuser "un brin" de culture commune au sein des deux filières administratives qui, à l'heure actuelle, vivent sur deux planètes différentes (à noter que l'inculture de l'Équipement en matière d'environnement et de patrimoine n'est pas pour rien dans la volonté d'autonomie du ministère de l'Environnement), surtout, permettre au couple Équipement-Environnement de prendre une option sérieuse sur le créneau interservices et interministériel de l'aménagement du territoire au niveau régional".

Une autre expérience, plus durable, a marqué fortement l'histoire du ministère pendant ces années : celle du **rapprochement entre DDE et DDAF**. Là encore, l'origine se situe dans des préoccupations environnementales, à propos des difficultés d'une gestion coordonnée de l'eau dans le contexte d'une année de sécheresse. L'expérience est lancée officiellement dans quinze départements en février 1991³⁵ ; dans chaque département expérimental, le DRAE est présent au Comité de Pilotage. Les domaines expérimentaux sont ouverts ; sont suggérés : l'aménagement, l'urbanisme, l'eau et les déchets, l'équipement des collectivités locales, les constructions publiques.

L'opération, menée avec une certaine ampleur (dispositif de pilotage et d'animation, diffusion d'un "Journal de l'ex-

périmentation" ...), paraît suffisamment intéressante pour être généralisée à l'ensemble national par la circulaire du 22 janvier 1993. Les DDASS, les DIREN et les DRIRE se sont impliquées de façon inégale suivant les départements. Une évaluation réalisée en 1994 par Patrice Duran³⁶ en confirme les résultats positifs³⁷, surtout en matière de politique de l'eau³⁸. Mais on constate à l'époque un essoufflement de la dynamique expérimentale, lié d'une part à une incertitude sur les objectifs et le caractère stratégique du rapprochement, d'autre part au manque d'accompagnement pour la levée d'obstacles statutaires et administratifs qui obéraient le fonctionnement. Les services impliqués ont eu tendance à se réfugier dans un attentisme prudent, sans s'engager dans une perspective stratégique de recherche d'opportunités nouvelles de service public et de repositionnement de l'État.

La systématisation et l'institutionnalisation du rapprochement DDE-DDAF seront cependant proposées en 1995³⁹ par le Comité pour la Réorganisation et la Déconcentration des Administrations, en référence à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁴⁰. Ces propositions, reprises par le Commissariat à la Réforme de l'État (créé en 1991⁴¹) et soumises par celui-ci à la concertation, ont fait l'objet d'un avis mitigé de la part des préfets : "Une fusion des DDE et des DDAF ne paraît pas envisageable à court terme pour la plupart des préfets qui considèrent que le monde agricole doit conserver un interlocuteur bien identifié. Cependant plusieurs préfets ont envisagé des rapprochements de ces services notamment dans le domaine de l'ingénierie".

Cette expérience aura sans doute inspiré d'autres initiatives ultérieures telles que :

- projet de généralisation des missions conjointes d'ingénierie entre les services de l'Environnement et de l'Agriculture⁴²,
- projet de création dans les départements d'un pôle de compétence dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement de l'espace associant DDE, DDAF, DDASS, DIREN et DRIRE⁴³,

34 Signalée comme un modèle possible par le rapport "Note de réflexion sur les échelons régionaux du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer" - CGPC - Claude Robert - mars 1990.

35 Note des ministres de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Intérieur et de l'Environnement aux préfets de région et de département : "coordination des interventions des DDE et des DDAF" - 15 juillet 1991.

36 Patrice Duran - Centre de Recherche en Sociologie Politique - Université de Bordeaux II.

37 Cf. aussi le rapport du "Comité Costet" de réorganisation et de déconcentration - 1994.

38 En décembre 1993, la "MISE" (Mission Inter Services de l'Eau) est créée dans 42 départements et en instance de création dans 34 autres.

39 "33 propositions pour rendre plus efficace l'administration territoriale de l'État" - Rapport du Comité pour la Réorganisation et la Déconcentration des Administrations - avril 1995.

40 "Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire", dite Loi Pasqua.

41 Par la "circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la Réforme de l'État et des services publics".

42 "Projet de lettre des ministres de l'Équipement, de l'Agriculture et de la Fonction Publique au Vice-Président du CGPC et CGGREF" - octobre 1996.

43 Dossier interne du CGPC - février 1994.

– proposition d'une organisation renforcée dans le champ de l'Équipement, de l'Aménagement et de l'Environnement par fusion des DDE, des SDA et des DDAF en un service unique⁴⁴.

b) La logique des structures horizontales

Les adaptations des directions centrales sont caractéristiques de cette manière de procéder, qui confie à une structure spécialisée horizontale, transversale aux filières spécialisées de l'organigramme, la prise en charge de fonctions de cohérence entre les directions techniques. C'est ce qui a motivé, en mars 1992, une réorganisation des directions centrales dites "horizontales" : regroupement à la DPS de l'ensemble des moyens relatifs aux services déconcentrés, regroupement à la DAFAG dans le but d'y développer deux pôles de compétence (en matière juridique et en matière financière et fiscale), création de la DRAST pour élaborer une politique de recherche et d'orientation technologique pour l'ensemble du ministère, mission de coordination des études en matière d'aménagement des territoires confiée à la DAU, responsabilité de la prospective confiée à la DAEI, ainsi que de la coordination statistique de l'ensemble du ministère.

En dépit de ces décisions structurelles, le Comité Costet rappelle, début 1994⁴⁵, que, "*lors de leur analyse des dysfonctionnements de l'Administration centrale, les chefs de services déconcentrés ont insisté sur le manque de travail inter-directions pour la mise au point d'orientations coordonnées à destination des services de terrain, tout en notant qu'il y a eu des progrès récents sur ce point*". Le rapport recommande "*une réflexion sur les modalités du travail horizontal de l'Administration centrale*", conduite par le Comité des Directeurs.

La question de l'efficacité des transformations d'organigramme pour compenser la sectorisation des directions techniques restera posée comme une question de fond pour la modernisation des directions centrales ; le rapport d'orientation d'octobre 1998⁴⁶

met en effet l'accent sur le fait que les directions centrales ont plus tendance à rechercher les améliorations dans des modifications de structures, permanentes ou non permanentes, plutôt que dans les modalités de travail susceptibles de mobiliser, d'une autre manière, les acteurs et les agents du ministère.

c) La mise en place d'organisations fonctionnelles

Cette modalité correspond à la création de missions ou d'organisations inter-structures, destinées soit à assurer de façon permanente ou temporaire des coordinations et des cohérences, soit à prendre en charge un aspect particulier d'une politique visant la résolution d'un problème global.

Parmi les nombreuses dispositions relevant de cette logique, on peut en citer deux particulièrement caractéristiques :

- l'organisation de "pôles de compétences" préconisée – après expérience – par la Charte de la déconcentration⁴⁷ et reprise dans tous les textes et rapports de propositions sur la déconcentration de l'État. Essentiellement mis en place au niveau des départements – parfois au niveau des directions régionales – ces pôles de compétences avaient le mérite d'être plus facilement interministériels que les regroupements de services,
- au niveau central, ce principe est celui de la constitution des comités de directeurs, dont la première mise en place date de 1994. Ces comités, thématiques, doivent permettre l'articulation entre les directions et soutenir un travail transversal. Ils peuvent être ouverts, selon le thème, à des partenaires d'autres administrations telles que la DATAR ou le ministère de l'Environnement...

d) La multi-fonctionnalité de services opérationnels

C'est une logique fortement présente au ministère de l'Équipement, sur laquelle s'appuie directement l'argumentaire de défense et de maintien de l'échelon territorial des subdivisions et, dans une moindre mesure, celui des directions départementales.

44 Note remise par le CGPC, sans date et sans signature : "Proposition pour une organisation des services de l'État renforcée dans le champ de l'Équipement, de l'Aménagement et de l'Environnement".

45 "Synthèse des travaux du Comité devant servir de base au rapport" – Comité de réorganisation et de déconcentration de l'Équipement – Jean Costet – 13 janvier 1994.

46 "L'amélioration du fonctionnement des Administrations centrales du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement – Rapport d'orientations et de propositions au ministre" – le Délégué à la Modernisation et à la Déconcentration – octobre 1998.

47 "Décret du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration".

Dans cette formule, une entité territoriale rattachée au ministère de l'Équipement se trouve placée en situation d'**opérateur de proximité pour un faisceau diversifié des politiques nationales** pouvant relever d'autorités ministérielles différentes. Ce principe a été promu – et plus ou moins mis en œuvre concrètement – à partir de la réalité historique de la présence territoriale du ministère, au service de deux objectifs : d'une part, pour coordonner l'action locale de l'État par rapport à des problèmes globaux, d'autre part, pour mettre à disposition des partenaires de l'État (élus et citoyens) des services de proximité au moindre coût, grâce à des économies d'échelle.

Selon ce principe, les structures territoriales du ministère constituent, en quelque sorte, une rente de situation qui peut être valorisée en supportant des offres aux autres secteurs de l'Administration.

e) La restructuration d'ensemble des services

Les examens qui sont faits, au fur et à mesure des diagnostics et des évaluations, des effets des transformations de structures montrent que les réformes et les repositionnements passent autant – sinon plus – par l'évolution des comportements et des modalités de travail, ainsi que par le décroisement des cultures spécifiques portées par les divers secteurs de l'Administration. Et pourtant, le vent de réforme qui a été porté par la déconcentration a conduit à examiner des modifications lourdes de la structure de l'Administration poursuivant, il est vrai, en priorité la réduction drastique des effectifs et du nombre de services ; les propositions les plus ambitieuses et les plus systématiques sont sans doute celles qui ont été formulées par le Commissariat à la Réforme de l'État en 1996, sous forme de scénarios proposés à l'examen des préfets⁴⁸.

L'objectif affiché est d'une part de rationaliser les moyens de l'État, d'autre part d'aller au-delà de la formule des pôles de compétences dont de nombreux préfets jugeaient qu'elle avait atteint ses limites là où elle avait été expérimentée. L'ambition était

d'organiser les services déconcentrés de l'État en une dizaine d'unités (au lieu d'une vingtaine, voire près de 40 dans certains départements). Il s'agissait donc de propositions placées dans une perspective résolument interministérielle. Plusieurs niveaux de recomposition étaient scénarisés :

- recomposition complète où l'Équipement se voyait impliqué dans deux directions départementales : environnement et cadre de vie, aménagement de l'espace,
- recomposition moyenne qui prévoyait la fusion de la DDE et de la DRAF, notamment pour réunir les activités d'ingénierie publique,
- réorganisation limitée, qui intégrait le SDA à la DDE, et intégrait l'environnement à la Direction Départementale de l'Agriculture,
- réorganisation des services sur le principe de leur adaptation aux caractéristiques géographiques des départements et des régions, qui prévoyait la fusion des DDE et des DDAF sous l'autorité soit d'un IGREF, soit d'un IPC (selon le taux d'urbanisation du département),
- enfin, un scénario de regroupement des niveaux régionaux et départementaux et de création de directions interdépartementales.

3. L'articulation des échelles territoriales

Pendant les années qui ont suivi immédiatement les lois de décentralisation, la logique générale d'organisation du ministère de l'Équipement entre les niveaux territoriaux n'a pas été réellement remise en cause sur le fond. L'attention du ministère s'était essentiellement mobilisée vers l'adaptation de l'échelon départemental et infra-départemental, les plus directement mis en cause par la décentralisation : c'est donc à l'échelle départementale que se situaient alors les principaux enjeux. Mais, plus que de réorganisation des fonctions internes au ministère, il s'agissait surtout de dégager un nouvel équilibre des relations entre les échelons territoriaux (département, arrondissement, subdivision) et les nouveaux pouvoirs des collectivités territoriales.

48 "Réorganisation des services déconcentrés de l'État, scénarios de réorganisation" – Juillet 1996.

En particulier, le niveau régional restait tel qu'il avait été institué par le décret de 1967, qui en faisait un échelon quasi strictement d'administration, pour l'essentiel de préparation de la programmation. L'analyse conduite en 1990⁴⁹ donnait des fonctions des DRE une image assez plate : observatoire socio-économique, prospective et planification de l'aménagement, animation du partenariat avec les milieux professionnels (ces trois fonctions rangées sous le titre "communication") et les fonctions de préparation de la programmation et de gestion et de contrôle des transports de marchandises. Les perspectives d'avenir et les propositions restaient dans la logique de leur renforcement et d'une plus grande professionnalisation de ces fonctions qui n'étaient pas structurellement transformées.

Cependant, à la même époque, une analyse conduite par Claude Robert⁵⁰ projetait au premier rang le niveau régional. Prenant appui sur une vision de l'avenir des régions dans la Communauté Européenne, de l'évolution du rôle de l'État et du caractère interministériel de ses domaines de compétences, il prenait acte de **l'émergence du niveau régional comme un niveau structurant de l'organisation territoriale de l'État**, dans l'esprit du projet de loi Joxe relative à l'Administration territoriale de la République (ce projet donnait un rôle déterminant à la région, préconisant notamment une autorité du préfet de région sur ses collègues départementaux et la répartition des crédits de fonctionnement des services de l'État par le préfet de région). Il rappelait aussi que la vocation fondamentale de l'Équipement – l'aménagement de l'espace – impliquait aussi d'autres structures d'État (DATAR, Environnement, Tourisme...) et qu'il aurait été logique que ces différents secteurs d'administration soient regroupés en une seule entité.

Le rapport évoquait deux scénarios d'évolution des DRE :

- leur suppression pure et simple, dont il était démontré qu'elle était possible et, dans une certaine mesure, cohérente avec le renforcement du rôle des préfets et des SGAR,

- au contraire, leur renforcement par, d'une part, un double mouvement de décentration de fonctions tenues jusqu'alors au niveau central (sans doute peu nombreuses) et de remontée au niveau régional de fonctions départementales, d'autre part, un regroupement sur elles des fonctions interministérielles de l'aménagement du territoire.

Ces questions seront tranchées en 1992 par la Charte de la déconcentration⁵¹, qui répartit les rôles entre les différents niveaux territoriaux et en organise le fonctionnement :

- aux Administrations centrales, le rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle,
- à l'échelon régional, la programmation et la répartition des crédits, la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire de développement et d'aménagement du territoire, l'animation et la coordination de politiques d'État, la coordination des actions intéressant plusieurs départements,
- à l'échelon départemental, la responsabilité territoriale de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire.

La Charte prévoit, par ailleurs, une mise en cohérence "horizontale" des politiques sectorielles de l'État aux deux échelons territoriaux de la région et du département.

Le ministère de l'Équipement, pour sa part, était déjà engagé dans des démarches "POM" (Plans Objectifs Moyens), base de relations quasi contractuelles entre les services déconcentrés et les services centraux. C'est ce dispositif qui est considéré, par le Comité Costet, comme le moyen principal de la diffusion des stratégies du ministère dans les services déconcentrés⁵².

Les principes posés par la Charte de la déconcentration resteront la référence de base des années suivantes et seront réaffirmés par la circulaire de 1995⁵³. Celle-ci prévoit le transfert de toutes les fonctions de mise en œuvre des politiques dans les services déconcentrés ou dans des établissements publics, le

49 "Rapport du Groupe de travail sur la situation actuelle et l'avenir des directions régionales de l'Équipement" – CGPC – Rapporteur Hubert Gueret – septembre 1990.

50 "Note de réflexions sur les échelons régionaux du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer" – CGPC – Claude Robert – mars 1990.

51 "Décret du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration".

52 "Comité de réorganisation et de déconcentration de l'Équipement" – Synthèse des travaux du Comité – 13 janvier 1994

53 "Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

regroupement des services territoriaux de l'État et l'appel aux formules contractuelles pour régler les rapports entre l'État, les services opérateurs et les établissements publics.

Parallèlement, dans le cadre du Grand Débat, la redéfinition des rôles des directions centrales est posée au sein du ministère de l'Équipement, après une longue période qui avait été essentiellement consacrée à l'adaptation des services déconcentrés. Une des questions posées est celle de la cohérence des politiques au niveau central, car il apparaît alors clairement que les échelons territoriaux sont désormais des lieux de mise en cohérence concrète des différentes politiques définies par l'État, et même, au-delà de cela, de mise en cohérence des politiques d'État et des politiques territoriales des collectivités locales. Mais, par rapport à cela, l'Administration centrale qui se trouve centrée sur trois missions⁵⁴ – mission régaliennne, mission de régulation (animation et contrôle), mission d'évaluation – ne peut plus trouver, elle, sa cohésion à partir de la logique territoriale ; l'analyse montre que c'est dans la mise en rapport du **conjunctuel** et du **court terme**, d'une part, du **"futur incontournable et indispensable"**, d'autre part, que peut se former le système de cohésion de l'Administration centrale.

Ces dernières années, l'attention s'est ainsi portée sur la modernisation des directions centrales d'autant que les services déconcentrés continuent à faire état de façon récurrente de la difficulté qu'ils ont à établir, sur le terrain, des cohérences qui n'ont pas été organisées au niveau central. Un rapport de 1998⁵⁵ fait encore état de ce qu'*"il n'est pas rare que certaines DDE se trouvent devant la nécessité de tenter la synthèse interdirectionnelle ou interministérielle qui n'a pas été faite au niveau central. Ils reconnaissent y parvenir alors très rarement. En revanche, face à la multiplication des sujets communs à plusieurs secteurs, à l'empilement des commandes et des urgences, l'Administration centrale du ministère apparaît parfois désorientée, décalée"*. Ce rapport constate le creusement de l'écart entre le monde de la Centrale

et celui des services déconcentrés et l'affaiblissement des articulations entre les deux. Le développement des rapports contractuels – plus exactement de rapports fondés sur des engagements non strictement juridiques – ne paraît avoir été jusqu'à présent un vecteur de cohérence, sauf de la cohérence locale des échelons déconcentrés. Une analyse conduite en 1996⁵⁶ montrait en effet que la contractualisation n'avait été portée réellement que par une seule direction – la Direction du Personnel – ce qui a facilité son rôle intégrateur vis-à-vis des unités déconcentrées, mais sans qu'elle exerce un rôle de coordination spécifique à l'égard des autres directions centrales spécialisées : *"Les directions centrales continuent ponctuellement à exercer auprès des DDE leur rôle d'experts ou de financeurs au cas par cas et en fonction des problèmes, donc en dehors du contrat"*.

4. L'ingénierie publique

La question des prestations d'ingénierie est l'une des celles qui ont été les plus problématiques dans la conduite de l'évolution du ministère au moment de la décentralisation : elle constituait une composante structurelle et historique de l'activité des services déconcentrés et, d'une certaine façon, de leur identité. Composante aussi qui, historiquement, alimentait – par le mécanisme des honoraires – la rémunération individuelle des agents. Par ailleurs, cette question n'était pas le monopole de l'Équipement, puisque d'autres Administrations (principalement l'Agriculture) intervenaient de façon analogue : les transformations du dispositif pouvaient donc difficilement être spécifiques au seul ministère de l'Équipement.

La première réforme significative, réalisée en 1979, a mis fin à l'intéressement individuel pour supprimer l'incitation au "bétonnage", en dissociant la relation directe qui existait auparavant entre la rémunération individuelle et le chiffre d'affaires réalisé en honoraires par le service d'appartenance. Le nouveau dispositif prévoyait une centralisation du produit des honoraires dont le montant était redistribué,

54 "Grand Débat – Éléments pour un débat prospectif sur l'Administration centrale" – Groupe transversal Administration centrale – note provisoire – 29 juin 1994.

55 "L'amélioration du fonctionnement des Administrations centrales – Rapport d'orientations et de propositions au ministre" – Le Délégué à la Modernisation et à la Déconcentration – octobre 1998.

56 "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation" – Renaud Berrivin et Christine Musselin - Sociologie du travail n° 4 – 1996.

par le biais de coefficients, en fonction de l'importance des missions dans chaque département. Ainsi, une distanciation entre les intérêts personnels des agents et la politique de service public de l'État était opérée. Pour autant, si l'intérêt était moins directement individuel, les agents de l'Équipement restaient encore directement intéressés collectivement à la masse d'honoraires réalisés dont le montant effectif constituait la base à répartir entre eux.

Indépendamment de cet aspect particulier des honoraires, la décentralisation, en provoquant la disparition du monopole des DDE, a posé la question de la justification, de l'utilité et des modalités des prestations apportées par les services de l'État, de deux points de vue : d'une part, quant au respect de l'autonomie des collectivités locales (notamment pour les petites qui ne disposent pas de services propres suffisants), d'autre part, quant à la position des services de l'État dans un système concurrentiel plus ouvert.

La disparition du monopole a été l'un des grands sujets d'inquiétude de la période écoulée, dont la prise en compte a motivé, en partie, le Projet de Modernisation (cf. chapitre 3), dans le but d'accroître la compétitivité professionnelle des services. La pression de l'ouverture concurrentielle s'est transformée en contrainte par le jeu des directives européennes qui obligeaient à ramener les prestations des services de l'État dans le champ du droit commun, notamment par rapport aux règles nouvelles de mise en concurrence du Code des Marchés publics.

Enfin, dernière composante pesant sur l'ingénierie publique, les réflexions menées quant à la position de l'État, à son rôle et aux priorités du ministère, ont fait progressivement ressortir le fait que – en simplifiant – les travaux routiers ne correspondaient peut être pas à l'emploi le plus stratégique des moyens du ministère au service des enjeux qu'il avait à défendre.

En 1997, le besoin d'un pilotage recentré d'une politique générale en

la matière applicable à tous les services, conduit à identifier l'ingénierie publique comme un axe stratégique de l'évolution du ministère et à en déplacer, sur la proposition de Gilbert Santel, la responsabilité de la DPS à la DGUHC.

Dans le cadre du Plan de Modernisation du ministère, une action spécifique "Modernisation de l'Ingénierie publique" se met en place de façon accélérée en raison d'un arrêté du 20 mai 1998⁵⁷ qui, amorçant une jurisprudence, impose de réagir immédiatement. Un groupe interdirections est constitué et une équipe spécifique – dont la responsabilité est confiée à Claude Allet – est mise en place. Pour contrôler provisoirement les risques juridiques, une instruction transitoire (du 19 janvier 1999) interdit explicitement aux services de prendre des missions de maîtrise d'œuvre au-dessus des seuils fixés au Code des Marchés publics. Le ministère de l'Agriculture diffuse en février une circulaire équivalente et, à l'automne 1998, les travaux s'organisent de façon conjointe avec celui-ci. Une instance nationale interministérielle est installée en décembre 1999 comprenant les ministères des Finances, de l'Intérieur, de l'Environnement, de la Réforme de l'État, de l'Agriculture et de l'Équipement.

La loi de finances 2000 met en place de façon opératoire une première disposition de la réforme structurelle en abrogeant les lois de 1948 et de 1955 et en décidant l'inscription au budget des sommes nécessaires au paiement d'une nouvelle "indemnité spécifique de service", dispositif qui remplace par une dépense budgétaire l'ancien système de redistribution du produit des honoraires. Structurellement, les rémunérations sont ainsi rendues indépendantes de la masse des honoraires d'ingénierie.

La mise en conformité de l'ingénierie publique avec les règles de l'ouverture à la concurrence aboutit fin 2001 par le vote d'une loi⁵⁸ qui fait rentrer les prestations des services d'État dans les règles ordinaires du Code des Marchés publics, tout en maintenant un régime particulier d'assistance

57 Arrêt "Communauté de Communes du Piémont de Barr" du 20 mai 1998.

58 "Loi du 20 novembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier" – Titre 1^{er} : Marchés publics, ingénierie publique et commande publique.

technique au bénéfice des communes et groupement de communes de petite taille ou de faibles ressources.

Outre ces dispositions législatives, qui touchent l'ensemble des services de l'État, une réorientation stratégique des activités d'ingénierie est définie au sein du ministère de l'Équipement, qui revêt schématiquement trois dimensions :

– un recentrage des activités, sur les domaines d'intervention où l'État considère que les pouvoirs publics (collectivités locales) ont le plus de retard et de difficultés, dans le but de concentrer les moyens publics sur les dynamiques de progrès plutôt que sur des prestations banales pour lesquelles une offre privée est disponible. Ainsi, la réforme prévoit un recentrage sur l'assistance aux métiers de la maîtrise d'ouvrage et, plus généralement, aux réflexions en amont de la maîtrise d'œuvre. L'esprit de la réforme est de faire évoluer dans le temps les priorités de l'ingénierie publique, au fur et à mesure des progrès réalisés par les services internes des collectivités territoriales et par les prestataires privés,

– une dynamique de professionnalisation des agents pour garantir la qualité des prestations, y compris dans une meilleure connaissance des enjeux, des attentes, des capacités et des projets des acteurs aux niveaux local et national.

Un programme d'accompagnement de la réforme est mis en place à grande échelle, portant sur : la définition des missions et métiers, le développement d'outils d'aide à la décision, l'ajustement opérationnel des dispositions juridiques et réglementaires, l'adaptation des règles de gestion, une politique de formation et de gestion des ressources humaines, la promotion de partenariat, le développement d'une démarche de qualité et un dispositif de pilotage au niveau central.

Il n'aura donc fallu, sur cette opération, qu'environ trois ans pour modifier structurellement – sous la pression urgente de contraintes externes, il est vrai – un dispositif emblématique de l'histoire et de la culture des services extérieurs, et ceci à une échelle réellement interministérielle.

III. LA “MODERNISATION”, MANAGEMENT DE L'ADAPTATION

De tous les bouleversements qui ont agité le ministère de l'Équipement depuis 1980, c'est certainement ceux qui touchaient à l'adaptation des comportements de travail, du management et des objectifs professionnels qui ont été le plus étroitement pilotés dans le cadre d'une stratégie explicite et organisée. Cette *conduite du changement*, initiée par Serge Vallemont sous l'intitulé de “*Projet de progrès et de modernisation de l'Équipement*”, a été engagée en 1985 comme un axe essentiel de l'adaptation du ministère. Le contexte d'engagement de cette action est analysé de la façon suivante par Patrice Duran⁵⁹ :

“Dans le contexte menaçant de la décentralisation pour l'unité des services, il a fallu en fait que l'Administration se mobilise pour garder la confiance d'élus disposant d'une marge de manœuvre les rendant beaucoup plus imprévisibles que par le passé. En particulier, ces derniers

ont maintenant la possibilité de définir leurs objectifs propres sans passer par l'administration. Dès lors, à défaut de contrôler les finalités de l'action, il ne reste plus à l'administration qu'à conserver la maîtrise d'œuvre, mais bien sûr à condition de convaincre les élus soudainement plus exigeants de l'intérêt de sa prestation”.

Concrètement, la prise de conscience de l'ampleur de la reconfiguration nécessaire des pratiques de l'Équipement – précisément de ses services extérieurs – s'est faite mi-1985, à la signature du décret qui mettait en place la nouvelle organisation des DDE et qui prévoyait les conventions départementales. Il est apparu alors clairement là que le décret ne serait pas efficace et que les DDE ne seraient donc garanties de leur pérennisation que si elles devenaient des entités compétitives par rapport à un métier de prestataire de service.

⁵⁹ “Moderniser l'État ou le service public, les chantiers de l'Équipement” – Patrice Duran – mai 1992.

1. Le passage d'une administration de pouvoir à une administration de service

La décision de créer le 15 mai 1985 une Commission Nationale de Modernisation de l'Équipement, était ainsi motivée par la reconnaissance de la nécessité d'une sorte de révolution culturelle et de recomposition des pratiques pour **passer d'une administration de pouvoir à une administration de service**. La conduite du changement qui sera mise en place se caractérise :

- par une dynamique décentralisée et pragmatique, mobilisant les services extérieurs, assortie d'une forte mobilisation des cadres dirigeants et d'une stratégie de maillage des compétences,
- par une cohérence d'ensemble et une animation assurée par un pilotage puissant du projet au niveau national – confié à la DP – jouant de tout l'arsenal d'objectifs, d'actions d'accompagnement, d'allocations de moyens, d'évaluation des performances, d'actions de communication.

L'ampleur du projet de modernisation peut être appréciée à la hauteur des effectifs concernés : à l'époque, l'administration de l'Équipement comptait 110 000 agents dont 95 000 dans les Directions Départementales. L'une des difficultés de la conduite du changement viendra d'ailleurs de ce qu'elle devra intégrer la gestion technique et psychologique des réductions d'effectifs significatives que le Gouvernement imposera, année après année, en accompagnement de la déconcentration.

Pressée par l'urgence de calmer les inquiétudes des agents et par les exigences de l'environnement local des DDE, consciente que la compétence et la proximité territoriale des DDE constituaient des atouts déterminants, la DP construit le "projet de progrès et de modernisation" en lui donnant délibérément la **signification d'un projet d'entreprise**, au sens où ce terme est employé dans l'entreprise privée. Les fondements de ce projet étaient promus par trois mots clé :

- **professionnalisme** : professionnels dotés d'une capacité technique de haut niveau s'appuyant sur un réseau de compétences (directions centrales, services techniques centraux, CETE...),
- **efficacité** : productrice de services publics, l'Administration se fixe comme objectif prioritaire la recherche d'économies et de gains de productivité ; l'enjeu est d'avoir la capacité d'offrir le meilleur service au meilleur coût,
- **transparence** : faire la clarté dans la mise en œuvre des moyens à la disposition des DDE, pouvoir rendre des comptes dans le contexte d'imbrication fonctionnelle des activités exercées pour le compte de différents maîtres d'ouvrage.

Trois volets structuraient le programme d'action correspondant : la formation, le **contrôle de gestion**, la **valorisation des ressources humaines**, complétés par des axes concernant le développement de l'informatique et la communication. La mise en œuvre s'appuyait sur le principe de la responsabilisation des dirigeants et des cadres des services concernés.

Le lancement de ce programme a été mobilisateur, marquant une reprise d'initiative du ministère après plusieurs années d'incertitude ; il a été particulièrement innovant jusqu'en 1989. Pendant cette première période, les DDE ont été le lieu d'une évolution très significative vers les pratiques d'entreprises et vers la pratique du service, sous l'impulsion de nombreuses prescriptions et grâce à la généralisation d'un certain nombre d'outils. Par ailleurs, ce programme a eu l'intérêt d'être mis en œuvre progressivement, toute initiative nouvelle faisant en général l'objet d'expérimentations et d'évaluations collectives avant sa généralisation. Les dispositifs opérationnels sont multiples : schéma directeur de la formation continue, "CLAIRE" (clarification des comptes), "CORAIL" (indicateurs de gestion), "GÉODE" (pilotage et gestion des activités et moyens), etc.

2. Une logique de gestion par objectif

Mais les dispositions les plus stratégiques sont celles qui vont **modifier la logique managériale de l'administration**. Elle se mettra progressivement en place à partir de 1989 dans le cadre du "second plan de modernisation de l'Équipement". Après la première phase destinée à mettre en mouvement et à orienter les perspectives des services extérieurs, ce second plan aura l'ambition de généraliser les démarches contractuelles à l'ensemble des services : sa finalité est d'ériger les services extérieurs en centres de responsabilité et d'inscrire dans le mode contractuel les relations entre le niveau local et le niveau central.

La logique est donc une *logique de gestion par objectif*, qui se concrétisera en particulier par deux types de dispositifs : les contrats de performances (établis entre les directeurs et la DP), puis les POM (Plans Objectif Moyens), véritables plans de développement établis au niveau de chaque service déconcentré, en référence à un cadre global régulé par la direction centrale.

Le cadrage général donné à ce plan de modernisation – tant au niveau des objectifs que des composantes de l'action et des outillages mis en œuvre – restera la référence constante de la politique de reconfiguration interne des services déconcentrés pendant une dizaine d'années. Même si l'importance des effets produits sur l'efficacité et la productivité du ministère n'est pas évaluée de façon précise, cet axe de l'adaptation aux évolutions est jugé en général positivement, tant dans les bilans internes qui en ont été faits que par la fonction publique d'État, qui a considéré cette expérience conduite au ministère de l'Équipement comme un modèle de référence.

En 1997, le ministre crée la fonction de Délégué de la Modernisation, manifestant ainsi l'actualité toujours vive du besoin d'évolution du ministère et confirmant la pertinence attribuée aux adaptations du management⁶⁰ ; le

Délégué aura pour mission de préparer un nouveau programme de modernisation pour les trois années 1999-2001. L'esprit dans lequel ce programme est préparé montre des préoccupations nouvelles⁶¹. Tandis qu'il s'agissait jusqu'à présent essentiellement d'adapter les services extérieurs à un contexte d'économie ouverte et à un besoin de professionnalisation, les enjeux se portent maintenant sur **l'adaptation de l'ensemble du ministère pour en repositionner le fonctionnement et les pratiques** par rapport aux grands enjeux auxquels il doit faire face, après une vingtaine d'années d'évolution de la société et d'émergence de la dimension mondiale. La deuxième orientation nouvelle est de traiter la **nécessité d'amélioration du fonctionnement des Administrations centrales**, notamment sous l'angle des démarches stratégiques, de la coordination entre les directions et du pilotage par projet.

Sur ces bases, le programme pluriannuel de modernisation est présenté et engagé fin 1998, affichant l'objectif central d'accroître la réactivité du ministère aux changements et aux attentes de la société française. Les axes qu'il développe pour cela sont prioritairement⁶² :

- améliorer l'appareil d'analyse et de connaissance de la société française dans son contexte européen et international : études prospectives, méthodes économiques, analyse de risques, écoute des usagers, évaluation...
- à partir de ces éclairages, expliciter les orientations stratégiques des différentes structures : obtenir un ensemble cohérent et lisible des orientations et priorités du ministère, des DAC et des services déconcentrés.

Plusieurs dimensions de mise en œuvre sont annoncées :

- de nouvelles approches sur les compétences (nouveaux besoins, nouveaux métiers, pratiques),
- l'instauration d'une approche par l'organisation du travail en complément de l'approche par les organigrammes, en particulier pour

60 La prise en compte de la modernisation comme une dimension permanente du management au sein du ministère trouve d'ailleurs son aboutissement dans la transformation de "la Direction du Personnel et des Services" en "Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation", intervenue en décembre 2001.

61 Cf. compte-rendu du "Comité Ministériel pour la Modernisation" – 27 novembre 1998.

62 Cf. "Les grandes options du programme de modernisation du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement pour 1999-2000" – Note synthétique du Délégué à la Modernisation et à la Déconcentration – 7 juillet 1999.

rechercher le décloisonnement à tous les niveaux,

- des approches nouvelles de l'information : développement du dialogue social, management de la connaissance, substitution de "l'information-pouvoir" par "l'information-travail".

Enfin, le programme se fixe l'ambition de développer la mesure des résultats (approche qualité, engagements, évaluation, contrôle de gestion) et de s'appuyer sur la mobilisation des hommes par une association de l'obligation (directives) et du volontariat (sensibilisation, explication, conviction).

Le bilan d'avancement effectué à mi-parcours⁶³ montre que ce programme est considéré comme susceptible "de donner du sens à l'action des services du ministère". Il est remarqué que "c'est sur le champ des démarches stratégiques que le travail a été le plus poussé, même si le ministère n'a pas encore franchi, dans ce domaine, le stade des décisions. Tout se passe comme si l'Administration centrale, entièrement absorbée par l'élaboration des politiques nouvelles et par leurs traductions juridiques et budgétaires s'en remettait intégralement aux services déconcentrés pour la mise en œuvre des politiques existantes, sans même chercher à acquérir une vision globale de celle-ci et de ses faiblesses".

L'année suivante, en 2001, Vincent Amiot produisait un bilan général de l'évolution du ministère⁶⁴. Son rapport, remis au moment de la présentation des conclusions de la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation⁶⁵ s'intéresse principalement aux services déconcentrés et rappelle – encore une fois – que "les directions d'Administration centrale sont souvent considérées comme trop tournées vers elles-mêmes, peu au fait du quotidien des services, et agissant avec des approches trop sectorielles, avec de réelles difficultés à travailler de façon réunies". Il remarque aussi que "l'évolution positive du ministère au cours des quinze dernières années a été sur-tout le fait des services déconcentrés,

mais que cette évolution s'est faite, pour l'essentiel, **sous la double contrainte externe de la réduction des moyens et de la décentralisation**. Il lui faut aujourd'hui démontrer sa **capacité à accélérer le pas du changement en anticipant sur l'évolution de l'environnement**".

En ce qui concerne l'organisation du ministère, le rapport met en exergue des axes de progrès récurrents :

- la coordination inter-ministérielle, en butte aux difficultés inhérentes à la coexistence de deux tutelles sur les services déconcentrés (verticale et horizontale),
- le renforcement du niveau régional, échelon d'intervention privilégiée de l'Europe et niveau adapté d'organisation de la complémentarité entre le réseau technique et le réseau territorial,
- une évolution au niveau central : décloisonnement inter DAC, articulation des DAC et de la DPS, aptitude des DAC à décliner les politiques nationales à partir d'une lecture des territoires,
- enfin, la construction d'une polyvalence réelle et généralisée du niveau infra-départemental.

En conclusion, le rapport évoque l'avenir de la mise à disposition auprès des Conseils généraux en signalant la tendance continue à l'augmentation du nombre de départements fonctionnant sous l'article 7 de la loi de 1992. "Défendre l'unité du service de la route présente pour le ministère l'avantage d'encourager la mesure des résultats et les démarches qualité ; cette unité contribue aussi à ne pas accroître inutilement les dépenses fiscales globales. Mais si cette défense doit sans arrêt reconnaître ses défaites successives, peut-être faut-il modifier complètement l'analyse, considérer que le mouvement de partition va dans le sens inéluctable de la décentralisation et rechercher alors comment il peut bénéficier à nos services pour l'exercice des missions du ministère, plutôt que d'être subi. Dans cette optique, le moment d'une évaluation partagée avec les départements est venu".

63 "Le bilan d'engagement du programme de modernisation du ministère à mi-étape" – Le Délégué à la modernisation et à la déconcentration – juin 2000.

64 "Traduction sur le terrain des grandes réformes" – Rapport à M. le Directeur de Cabinet du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement - Vincent Amiot – mars 2001.

65 "Refonder l'action publique locale – Rapport au Premier ministre" – Pierre Mauroy – 2000.

IV. LE MINISTÈRE À LA RECHERCHE D'ENJEUX ET DE STRATÉGIES

1. Le projet d'Edgar Pisani

Remontant dans le passé, c'est aux années 1966 à 1970 qu'on peut situer l'élaboration d'un projet fondateur dont l'impulsion stratégique, donnée par Edgar Pisani, marque encore les pratiques du ministère et qui est le produit d'un effort de réflexion, de formalisation et de synthèse qui n'a pas eu son équivalent depuis.

Ce projet était construit sur un enjeu clairement affiché : celui **d'accompagner, d'organiser et de maîtriser le développement urbain**, perçu alors comme un mécanisme puissant de transformation du territoire et de la société, et que les anciennes structures de l'Administration de la Construction, d'une part, et de celle des Travaux Publics, d'autre part, ne permettaient pas de gérer de façon assez offensive. La création du ministère de l'Équipement, intégrant les deux dimensions, en était résultée, mais le projet d'Edgar Pisani portait un sens qui apparaît aujourd'hui comme ayant eu une dimension prospective certaine :

"L'Administration doit animer plus que contrôler, faire faire plus que faire par elle-même, déléguer ses responsabilités aux citoyens plutôt que tout ramener à elle. S'agissant de l'urbanisme, par exemple, le ministre de l'Équipement (il s'agit d'E. Pisani) affirme une nette volonté de renforcer le rôle et les moyens des collectivités locales actuellement réduites à la portion congrue par une Administration d'État omniprésente. Décentraliser, réorganiser le découpage politico-administratif de la France, créer des régions fortes sont quelques-uns des leitmotives de la philosophie politique du ministre. (...) Dans une société dominée par des tendances technocratiques et bureaucratiques, l'urbanisme peut être l'occasion d'une réinsertion civique des citoyens dans la cité. (...) Le projet d'Edgar Pisani représente par ailleurs un des premiers efforts d'ensemble qui, depuis l'économie dirigée de la Libération, tente d'introduire un retour aux mécanismes du marché. (...) Le profit devient un mécanisme respectable

*auquel il faut tenter de redonner sa place en ce qui concerne les investissements collectifs. (...) Edgar Pisani ne s'érige pas en admirateur inconditionnel du néo-libéralisme et tempère ses idées d'une volonté de "concertation" organique entre les groupes sociaux et l'État."*⁶⁶

La dynamique du nouveau ministère de l'Équipement s'est mise en mouvement sur ce projet, dans une tension interne entre l'enjeu de l'urbain et la culture routière.

2. De la fin des années 70 au début 90 : l'adaptation à la décentralisation

La fin des années 70 s'ouvre sur de **nouveaux enjeux** qui donnent plus de complexité au projet initial de maîtrise et de gestion du développement urbain : d'une part, les valeurs de l'environnement commencent à émerger, d'autre part, l'aménagement des quartiers existants apparaît comme un problème essentiel, tant dans les centres urbains dont la valeur patrimoniale est menacée par la brutalité des rénovations urbaines que dans les quartiers périphériques récents (dont les formes seront condamnées en 1973 par la circulaire ministérielle dite "ni tours, ni barres") dont les difficultés sociales se révèlent.

La réforme de 1978 qui rassemble dans un seul ministère de l'Environnement et du Cadre de vie les administrations de l'Équipement, la Direction de l'Architecture, les Directions de l'Urbanisme, du Logement et de l'Environnement, est la manifestation politique de la reconnaissance d'un enjeu élargi par rapport à la dimension "aménagement" de l'urbain, en affichant l'ambition d'*appréhender globalement la gestion du territoire sous ses divers aspects : l'environnement, le cadre de vie, l'habitat*. Cette réforme, qui mêle des cultures différentes, voire opposées, de secteurs de l'Administration d'État, ne sera qu'une tentative de peu de durée (le retour à une configuration ministérielle plus classique se produira en 1984, par la création du

66 "La création des Directions départementales de l'Équipement - Phénomènes de corps et réforme administrative" p. 15 - J.-C. Thoenic et E. Fridberg - CNRS, 1970.

ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports). Les lois de décentralisation seront intervenues dans l'intervalle, accroissant encore la déstabilisation du ministère et provoquant un effacement des enjeux stratégiques :

"Un discours public écrasant a interprété la décentralisation comme effaçant largement la légitimité et la présence de l'État dans les problèmes territoriaux. (...) La continuité de l'espace à l'échelle intercommunale des agglomérations urbaines s'est alors trouvée largement niée par l'enfermement dans les périmètres clos des autonomies communales. Le capital de réflexion accumulé depuis quinze ans par les services de l'Équipement à ces échelles s'est trouvé mis en sommeil (...) Pendant près de dix ans, l'essence même de la réflexion collective à l'échelle pertinente de l'espace a été niée... entraînant perte de mémoire, de continuité, de compétence, de professionnalisme, repoussant la recherche de solutions à des problèmes urgents dès lors qu'elles doivent reposer sur des coopérations entre plusieurs institutions".⁶⁷

On constate ainsi que, pendant les années 80, la perception des enjeux par le ministère (en tout cas pour les parties les plus touchées par la décentralisation, les services décentralisés et ceux de l'urbanisme) s'est fortement refermée sur des enjeux internes d'adaptation et de réaction aux transformations institutionnelles, et en tout premier lieu (de façon quasi exclusive ?) sur le sort des services "extérieurs" directement mis en cause dans leurs activités d'administration et de production (urbanisme et entretien des routes départementales). Pendant toute cette période, les analyses dont on retrouve trace font essentiellement état de question de positionnement, d'organisation, de mission, mais elles évoquent très rarement de véritables enjeux de société comme des références possibles pour une "reconstruction" du ministère.

Ainsi, par exemple, les enjeux d'amélioration affichés en 1989 pour donner des perspectives aux organismes techniques centraux du ministère⁶⁸ sont-ils situés, certes, comme répondant à une inadaptation aux nouveaux besoins,

mais en restant encore à l'intérieur des champs les plus traditionnels du ministère : études prospectives de l'équipement et de l'aménagement du territoire, conception générale du réseau routier, gestion du trafic automobile, génie urbain, équipements de l'environnement urbain, pratiques de l'urbanisme, maîtrise d'ouvrage, technique des bâtiments publics, systèmes intermodaux de transports.

Ces affichages, qui confinent les besoins de progrès et d'innovation à l'intérieur des champs techniques, correspondent essentiellement à une analyse des "manques" des pratiques du ministère, sans mettre en avant de nouveaux enjeux de contenu. Ils sont d'ailleurs cités après un constat préalable qui calme les inquiétudes : *"La décentralisation des compétences n'a pas bouleversé globalement l'activité des services de l'Équipement sur le terrain"*. Cependant, une analyse de la politique de modernisation du ministère⁶⁹ mettait en relief que les progrès obtenus en ce domaine révèlent ses limites : *"Le principal problème réside dans l'existence d'un décalage entre la mise en œuvre de la politique de modernisation et les nouveaux enjeux auxquels se trouve confronté le ministère"*.

3. La préparation et l'organisation du "Grand Débat" (1994)

Quels sont ces enjeux nouveaux ? comment le ministère les identifie-t-il ?

La prise de conscience – en interne – de la faiblesse et de l'obsolescence des orientations stratégiques induit, tout début des années 90, une reprise des réflexions qui monteront progressivement en puissance jusqu'à l'organisation en 1994 du **Grand Débat "Ensemble traçons notre avenir"**.

En 1992, un "diagnostic prospectif"⁷⁰ est proposé à un séminaire de directeurs à partir d'entretiens auprès de personnalités. Ce diagnostic détecte cinq axes forts :

– la *nécessité d'un recentrage des choix* et de *plus de clarté* par rapport à la *multiplication* et l'*articulation des rôles du ministère*, notamment vis-à-

67 "Mission d'analyse et de proposition relative à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme – Rapport au ministre – P. Mayet – 18 avril 1995.

68 "Rapport de la mission d'étude relative aux perspectives d'évolution des organismes techniques centraux du ministère" – Conseil général des Ponts et Chaussées – P. Mayet – 13 juin 1989.

69 "Moderniser l'État ou le service public, les chantiers de l'Équipement" – Patrice Duran – 1992.

70 "Éléments de diagnostic prospectif" – Séminaire des Directeurs – DAEI – 21 novembre 1992.

vis des enjeux et modalités de la régulation : rapports entre l'action de l'État et les règles de marché, logique marchande et logique de service public, polarisation de l'espace, ségrégation/intégration...

- la *transformation de la culture de l'Équipement* pour mieux l'adapter à l'évolution de ses champs d'action : rapport entre technique/politique/débat public ; prise en compte du champ social ; transversalité et gestion des interfaces ; expertise socio-technique, analyse de systèmes complexes, techniques de concertation et de confrontation...
- la *mise en articulation de la construction européenne* et le *développement des réseaux sur le territoire*, qui interrogent les logiques d'intervention territoriale du ministère,
- le *réinvestissement du ministère sur le champ urbain*, quasi cantonné à l'action sur les quartiers alors que la ville est au cœur des principales dynamiques, financières, sociales et culturelles,
- la *reconquête par le ministère d'une capacité d'analyse, d'innovation, d'anticipation et de mise en perspective* en réaction à son manque d'ouverture, à son centrage sur le court terme, à l'absence de lieux de débat, à une faible valorisation de la recherche.

Le Groupe de réflexion des directeurs conduit un programme de travail par le biais de trois groupes thématique : le ministère face aux enjeux de la société, missions et organisations du ministère face à la ville, enjeux et organisation de la fonction transport au sein du ministère. Ces travaux sont structurés par une méthode proposée par la DAEI⁷¹ qui vise à prendre des distances par rapport aux compétences, au fonctionnement et à l'organisation actuelle du ministère et qui préconise de procéder par une démarche reliant : identification des attentes sociales, objectifs de l'État par rapport à celles-ci, formes de légitimité...

L'année 1993 est marquée, en aval de ces premières initiatives, par l'entrecroisement de *démarches de réflexion stratégiques* se référant de plus en plus

explicitement aux enjeux induits par l'évolution de la société, appréhendés dans des visions à long terme et prospectives. On peut constater l'importance de ces travaux à travers plusieurs documents de travail. On y lit d'abord les synthèses de travaux de groupes de travail⁷², présentées sous quatre thèmes : "droit à la ville, droit au logement", "environnement - qualité de la vie", "risques sécurité et responsabilité publique", "transports" ; ces synthèses sont accompagnées d'un diagnostic sur les faiblesses du ministère et d'hypothèses de cadrage sur l'évolution de l'État. Des scénarios pour orienter les évolutions du ministère sont envisagés, en contrepoint des diagnostics :

- trois axes de scénarios relatifs au thème "**droit à la ville, droit au logement**" :
 - la même structure assure la réponse aux besoins des défavorisés, la réponse aux attentes des couches moyennes et la régulation de l'économie du logement,
 - l'objectif du logement des "populations critiques" est intégré dans des objectifs globaux (économiques et spatiaux) du ministère mais les structures de mise en œuvre sont spécialisées,
 - le ministère se dessaisit du volet social qui est confié à une structure publique plus appropriée ;
- en matière d'"**environnement et de qualité de la vie**" :
 - une attitude dite "d'accommodation réparatrice" selon laquelle l'enjeu de l'équipement est de minimiser l'impact de son action sur l'environnement,
 - une attitude d'intégration normative, qui place les critères de l'environnement comme une composante interne des règles de l'art,
 - une attitude d'éco-développement où le ministère se positionne en créateur de ressources par la qualité globale de l'écosystème global social et économique ;

- pour le thème "**risques, sécurité et responsabilité publique**", le groupe conclut à la responsabilité "éminente" de l'État qu'il devra exercer, pour certains risques (qui sont à définir clairement), en intervenant

71 "Groupe de réflexion des Directeurs - note de méthode aux animateurs des trois Groupes" - DAEI Mission Prospective - Josée Landrieu - 19 janvier 1993.
72 "Synthèse des travaux des Groupes de réflexion - Séminaire des Directeurs" - DAEI - février 1993.

direct, pour d'autres en se plaçant comme acteur dans des dispositifs collectifs mis en place par d'autres instances ;

- quant aux "**transports**", trois orientations sont envisagées :
 - l'amélioration simple de l'efficacité des services actuels,
 - l'équipement garde ses fonctions de régulateur et les fonctions d'opérateur sont "désétatisées",
 - un partage des rôles entre État et collectivités locales, le premier se concentrant sur les fonctions de subsidiarité et d'État d'exception et sur les arbitrages transterritoriaux.

Ces réflexions se poursuivent dans le cadre d'une commande du ministre⁷³, selon une démarche qui cherche à situer l'avenir du ministère à partir des réformes institutionnelles (décentralisation, déconcentration, transformation de l'Europe) et de leurs conséquences sur les comportements d'acteurs, des réformes induites par la dérégulation et la déréglementation, de l'évolution de la notion de service public dans la relation aux usagers, des transformations de la société et des besoins de régulation. Dans ce cadre, plusieurs actions sont engagées à échéance de fin 93⁷⁴ : lettre d'orientations ministérielles fixant les politiques prioritaires du ministère ; réflexion prospective, centrée sur l'utilisateur, qui pourrait déboucher sur un "Livre blanc" ; articulation entre les réflexions du ministère et celles de la Commission Nationale du Renouveau du Service Public à l'Équipement (créée le 28 novembre 1990) ; organisation d'un séminaire "décentralisation, coopération et évolution de l'utilité publique" annoncé comme le premier acte d'une structure pérenne de réflexion ("l'université permanente de l'Équipement") ; et enfin, la préparation d'un plan d'action pour conduire une réorganisation complète de l'Administration centrale dans le cadre de la mise en place d'un Comité de Réorganisation et de Déconcentration.

Deux rapports, en particulier, font l'analyse détaillée de la situation et des évolutions souhaitables du ministère de l'Équipement en relation avec les différents aspects de la transformation de son contexte institutionnel :

le rapport Le Menestrel et Roux⁷⁵ et le rapport Costet⁷⁶.

Dans cette même dynamique de réflexion, le ministre Bernard Bosson décide en 1994 de lancer *le Grand Débat*, "*Ensemble, traçons notre avenir*", opération de réflexion ambitieuse qui mobilisera fortement l'ensemble du ministère pendant plusieurs mois. L'objectif affiché est de "*préciser sur le long terme les missions des services, qui sont en forte évolution, et de réaffirmer l'identité du ministère pour les vingt années à venir*". Ce débat doit s'inscrire dans le cadre "*de la réflexion sur l'organisation de l'État initiée par le Premier ministre, de la nécessaire adaptation des missions liées aux fortes évolutions de la société ; il est par ailleurs complémentaire du débat sur l'aménagement du territoire*"⁷⁷. Les attendus faisaient état de la nécessité d'appréhender les enjeux à partir de trois points de vue :

- *les nouvelles attentes des citoyens* : problème de l'exclusion sociale, volonté d'expression dans les choix publics, intégration de la dimension environnement, conséquences de la construction européenne, amélioration des missions de sécurité,
- *la réaffirmation des missions de l'État sur le terrain, dans le cadre de la nouvelle répartition des pouvoirs* : souci de se placer le plus en amont possible et volonté d'avoir une vision globale des territoires,
- *la prise en compte des attentes du personnel* soumis à une succession d'évolutions et de réformes qui ont détruit la lisibilité sur le devenir du ministère.

Le Débat s'est développé, sous la conduite d'une équipe constituée ex-près, par la mise en place de multiples groupes de travail, dans l'ensemble des services dépendant du ministère et mobilisant aussi des personnalités extérieures.

Cinq grandes questions stratégiques structuraient les thèmes de réflexion :

- "*les rapports entre les pouvoirs publics*,
- *demain, l'Europe*,

73 "Réflexion stratégique au ministère de l'Équipement" - SIC - 3 mai 1993.

74 "Avenir du ministère" - Note interne posant des objectifs d'action à court terme - 1993.

75 "Déconcentration et simplification des structures administratives" - CGPC - Jacques Le Menestrel et Hubert Roux - 4 février 1993.

76 "Synthèse des travaux du Comité devant servir de base au rapport" - Comité de Réorganisation et de Déconcentration de l'Équipement - Jean Costet - 13 janvier 1993.

77 "Le débat, pourquoi ?" - Note interne de présentation - Dossier du Grand Débat.

- les moyens de financement des services et des politiques publics,
- l'aménagement et la gestion des territoires,
- l'innovation technique et sociale et sa diffusion".

Le très grand nombre et la richesse des contributions au débat, croisant les différents regards, constitue un matériau de travail très important, encore sans doute largement actuel, dont le texte du "Livre bleu" qui clôturait le débat ne rend pas vraiment compte. Il n'est pas possible de prétendre en résumer ici les contenus. Nous retiendrons seulement deux éléments significatifs des conclusions du débat.

- En premier lieu, les "ambitions" affichées⁷⁸ pour le ministère, qui constituent la lecture positive des **enjeux dont la prise en compte a été considérée comme prioritaire**, n'apporte pas de vision très nouvelle des enjeux de société qui aurait pu fonder un nouveau projet et restent beaucoup dans le champ des missions techniques :

- développer une logique de service à l'usager et d'écoute des citoyens, en remplacement d'une conception d'un service public essentiellement producteur d'équipements,
- affirmer et rendre lisible le rôle de l'État et de ses services : renforcement des tâches de réflexion d'amont des Administrations centrales, clarification des priorités, rôle des services déconcentrés, traitement global des problèmes,
- renforcer le rôle économique et social du ministère, tant dans l'action auprès des entreprises que dans le développement local ou la cohésion sociale,
- porter les intérêts français au niveau européen et international : renforcement de la performance dans les négociations, soutien à l'ingénierie privée, meilleure maîtrise des mécanismes mis en œuvre par les institutions communautaires,
- imaginer la territorialité de demain et les partenariats avec les collectivités locales : s'adapter à la diversité des territoires et à la variété des problèmes, accompagner l'émer-

gence des territoires, apporter des compétences,

- affirmer le rôle de l'État dans l'aménagement et l'environnement : articulation des échelles supra-nationales, nationales et infra-nationales, articulation d'enjeux différents qui doivent être conciliés, rôle de médiation, d'animateur, de catalyseur,
- renforcer notre présence au niveau régional et en milieu urbain pour réaliser les avancées nécessaires sur l'intermodalité et celui de la planification stratégique, création de pôles de compétences aménagement-transport, réinvestissement sur l'urbain,
- élaborer une politique globale des transports, où l'État doit coordonner des opérateurs de transport d'une très grande diversité, de façon à ce que l'usager dispose d'un service harmonisé aux meilleures conditions de qualité et de prix,
- développer la politique nationale des routes : en énoncer d'abord le contenu, pour l'ensemble du réseau, animer la communauté routière, rendre efficaces les rapports de partenariat avec les collectivités locales.

- En second lieu, trois éléments qui ressortent, eux, des travaux, annoncent une **réorientation de la perspective stratégique du ministère** :

- *"l'évolution du ministère ne peut être "au fil de l'eau" : trop de transformations radicales semblent nécessaires pour qu'elles puissent se produire "naturellement" sans l'expression claire d'une volonté politique, d'objectifs précis, de missions prioritaires. Il faut donc explorer le futur à partir de ces choix stratégiques volontaristes"*⁷⁹,
- de plus en plus, les attentes et les enjeux de société s'expriment sous la forme de préoccupations globales : l'environnement, la qualité de vie, la sécurité, par exemple, qui concernent de multiples facettes de l'action publique : dimensions multiples, acteurs multiples, pouvoirs multiples. Vis-à-vis des enjeux de cette nature, la question essentielle est de savoir comment le ministère peut contribuer, dans ses domaines de compétence, à une action publique partenariale, plutôt que de

78 Cf. le "Livre Bleu – Ensemble, traçons notre avenir" – 1995.

79 "Élaboration des scénarios, choix des thèmes de scénarios" – le Débat – DAEI – Josée Landrieu, 28 août 1994.

Encart n° 1 : Un cadre de réflexion pour le Grand Débat : les scénarios stratégiques

- **Scénario A** La mission de "régulateur" devient la mission principale, quasi exclusive, du ministère ; tout ce qui peut être transféré, délégué, privatisé, l'est.
- **Scénario B** Le ministère se dessaisit de la gestion, de l'organisation et de la production des infrastructures routières ; il est garant de la concurrence entre les différents modes de transport.
- **Scénario C** Le ministère se concentre sur ses missions de prestataire de services ; il répond par là aux demandes des citoyens et des collectivités territoriales.
- **Scénario D** Le ministère se tourne vers un rôle de politique industrielle dans une économie concurrentielle et un marché mondial ; il met au service des entreprises une force d'innovation, de recherche et d'expérimentation.
- **Scénario E** La mission principale du ministère est celle de "développeur économique" (emploi, développement à finalité sociale) et d'incitateur à une économie hybride entre critères sociaux et critères économiques.
- **Scénario F** Le ministère, placé entre l'échelon communautaire et l'échelon local, reconquiert sa force de négociation européenne ; il poursuit ainsi un enjeu de compétitivité nationale et un enjeu d'adaptation de nos valeurs de "service public".

raisonner une nouvelle organisation lui permettant de maîtriser l'ensemble des dimensions impliquées, – "l'attente porte de plus en plus sur de la régulation et des services alors que les réponses sont en termes "d'objets" : d'infrastructures, de construction ou d'équipements"⁸⁰. Dans tous les domaines relevant du ministère, il est constaté un glissement des attentes vers le fonctionnement, l'exploitation, la gestion.

La concrétisation des conclusions du débat a pris la forme d'un programme d'actions définies dans cinq domaines : la politique globale des transports, la politique nationale des routes, l'action de l'État dans l'aménagement et l'environnement, l'Europe, l'international et les fonctions économiques et sociales, la territorialité et l'organisation des services.

4. La recherche d'une nouvelle stratégie à la fin des années 90

Les progrès réalisés dans la construction stratégique et la prise en compte des enjeux sont évalués en 1997⁸¹. Après avoir rappelé les grands changements de société où se situe l'évolution du ministère – la mondialisation de l'économie, la construction de l'Union Européenne, la décentralisation et la montée en puissance des préoccupations d'environnement et de dévelop-

pement durable – l'évaluation part du constat initial que "chacune des unités du ministère, et notamment chacune des composantes de l'Administration centrale, est bien consciente des évolutions et réagit en adaptant au mieux les politiques qu'elle élabore et les décisions qu'elle doit prendre au jour le jour. Mais, à l'échelle de l'ensemble du ministère, l'inadaptation croissante des structures ne permet pas d'appréhender certains problèmes globaux et d'y apporter des réponses appropriées. Elle ne permet pas de développer des synergies possibles, d'élaborer des stratégies pour le long terme".

Ainsi, ce constat montre que **la prise de conscience des enjeux, et même le choix d'objectifs prioritaires, ne suffisent pas pour construire des stratégies** ; plusieurs décalages sont évoqués dont on voit qu'ils reprennent, en réalité, des thématiques identifiées dans les grands enjeux :

- l'incapacité de concevoir, d'afficher de façon convaincante et de promouvoir une politique globale des transports pour la France, dans le cadre européen,
- la faiblesse des positions du ministère dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement,
- l'absence d'une redéfinition claire des responsabilités du ministère et des méthodes d'exercice de ces responsabilités,

80 "Grand Débat – Groupe des sages – Les relations entre les pouvoirs publics et la société" – Séminaire des Directeurs d'Administration centrale – juillet 1994.

81 "Les fonctions stratégiques au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement" – CGPC – Michel Rousselot, Michel Gérard, Bertrand Lévy – 9 juillet 1997.

- les retards et insuffisances de réactions face à la montée des sensibilités et des préoccupations concernant l'environnement et à la demande de dialogue et de participation des citoyens aux grandes décisions qui les concernent,
- le manque d'imagination pour concevoir des mécanismes financiers originaux permettant de compenser la paupérisation de l'État,
- les difficultés pour les structures du ministère à participer efficacement à la construction européenne.

En réaction au constat de ces décalages, pour la plupart d'ailleurs depuis longtemps identifiés, ce rapport pose explicitement la question de **reconstituer au ministère des fonctions stratégiques actuellement insuffisantes**. Les fonctions identifiées à ce titre sont celles qui pourraient constituer une "filière" d'élaboration progressive et de mise en œuvre de politiques publiques traitant les grands problèmes dans leur globalité et s'inscrivant dans la durée. Ces fonctions sont :

- l'information statistique,
- l'information géographique et géostatistique,
- la veille technologique et la recherche scientifique et technique,
- la prospective,
- l'évaluation des politiques en cours,
- les analyses et études préalables aux décisions,
- les synthèses budgétaires et financières,
- l'articulation du ministère avec les instances européennes.

Avec des propositions de renforcement, d'actualisation et d'élargissement de ces fonctions, les conclusions de l'évaluation insistent fortement sur l'**articulation nécessaire des directions sectorielles et des directions transversales** : *"Il est clair que les grands enjeux ne peuvent être maîtrisés par les seules structures sectorielles. Déjà, un découpage excessif empêche de poser concrètement certains problèmes. C'est évident pour l'approche intermodale des transports, indispensable pour planifier le long terme et traiter les problèmes de l'aménagement du territoire, de l'environnement..."*

5. Quels enjeux aujourd'hui ?

Le travail sur la construction stratégique s'est développé ces dernières années et on peut évoquer à ce propos les résultats d'un séminaire tenu en 1999⁸². Le relevé qui y est fait des "enjeux externes" confirme les questionnements récurrents sur un certain nombre de thèmes :

- la question de l'Europe et du cadre international,
- le bien collectif : la sécurité, la prévention des risques, l'environnement,
- le secteur public,
- la décentralisation,
- les affaires sociales,
- le juridique,
- le ministère (organisation, missions, effectifs).

Un rapport aux ministres proposant des thèmes prioritaires⁸³ décline des enjeux voisins, mais il préconise des points de vue qui, bien que n'étant pas réellement nouveaux, n'ont pas encore modifié les perspectives stratégiques du ministère. Ainsi, par exemple :

- l'intérêt de reconnaître – en matière de transports – la nécessité de la maîtrise de la mobilité, *"comme a été reconnue dans le passé la nécessité d'une maîtrise de l'énergie"* (question évoquée dans le document de cadrage des Schémas de services),
- l'intérêt d'adopter une démarche participative dès l'amont de la conception d'un projet (ce qui justifierait une réforme de l'utilité publique),
- la mise en exergue, pour toutes les thématiques, de la qualité de service pour l'utilisateur, le raisonnement à partir des cycles de vie, des équipements et aménagements.

Qu'en est-il, aujourd'hui, de la perception des enjeux par le ministère ? Elle est encore assez diverse même si quelques thèmes sont évoqués de façon générale et permanente. On peut appréhender la situation à travers quelques travaux récents.

D'abord, il est certain que les dernières lois qui modifient la gestion

82 "Séminaire Stratégie – Compte rendu des échanges" – 25 et 26 juin 1999 – Délégué à la Modernisation et à la Déconcentration (avec la participation du Cabinet IDRH).

83 "Les thèmes prioritaires de politique publique" – Rapport aux ministres – CGPC – Cahiers 2000.

territoriale – lois Voynet, Chevènement, SRU et Démocratie de proximité – créent un repositionnement du contexte de travail du ministère de l'Équipement, dont tous les effets induits ne sont pas encore complètement reconnus. Une note de réflexion qui tentait d'appréhender les conséquences de l'interaction entre les trois premières⁸⁴ fait ressortir, au-delà des ajustements techniques nécessaires, deux éléments importants de réorientation stratégique :

- *le nouveau contexte impose la nécessité, pour les services déconcentrés de l'État, de construire ensemble ce qui doit devenir le point de vue unitaire de l'État sur tel ou tel territoire.* Cela implique donc un renforcement de l'interministérialité territoriale, sous l'autorité des préfets, mais cela implique aussi que les services déconcentrés reçoivent des messages clairs et harmonisés des directions centrales sur le contenu des politiques à conduire et sur les priorités relatives ;
- *le mode de travail des services de l'État devient clairement celui d'une démarche de projet partagée entre les acteurs locaux, ce qui constitue une reconversion par rapport aux pratiques habituelles de planification ou de gestion de procédures.* Dans ce cadre, le savoir-faire à développer est un savoir-faire de mise en rapport, d'articulation entre différentes échelles territoriales, entre différentes politiques sectorielles, entre les enjeux environnementaux, économiques et sociaux, entre l'ensemble de ces éléments et les dispositifs de gestion de l'espace.

Autre référence de l'actualité du ministère : les *X^{èmes} rencontres nationales de l'Équipement* qui se sont tenues en janvier 2002 sur le thème de "Équipement Citoyen". Évènement important au sein du ministère, puisque 1 525 participants s'y sont inscrits, cette manifestation était organisée autour d'échanges d'expériences alimentant 23 ateliers. Plus que d'exploration des grands enjeux externes, les rencontres étaient placées globalement dans la logique de modernisation, en référence aux nécessaires adaptations du service

public. C'est dans cet esprit par exemple que les questions liées à la concertation ou aux rapports à l'usager ont été abordées. Mais pour l'essentiel, la tonalité est restée sur le registre des pratiques techniques "nouvelles" à développer au ministère dans la continuité des champs traditionnels du travail des services.

À peu près simultanément, le ministre publiait la Directive nationale d'Orientation⁸⁵ dans le but de recadrer les perspectives du ministère. Il y rappelle les trois enjeux qu'il considère comme prioritaires – le **renforcement de la sécurité**, le **développement durable** et l'**efficience du service public** – et les décline en sept objectifs qui impliquent pour la plupart de mobiliser des moyens de façon intersectorielle :

- accroissement de la sécurité des transports et des déplacements,
- mise en œuvre plus globale et plus sûre d'exploitation et d'entretien du réseau routier,
- promotion d'une politique globale des transports et des déplacements, résolument plurimodale,
- soutien affirmé au développement équilibré des territoires (agglomérations, logement social),
- renforcement de la lutte contre les exclusions,
- développement d'une action économique et sociale performante,
- construction de l'ingénierie publique de demain.

Enfin, une note de travail établie à partir d'une consultation de responsables et de personnalités dresse un tableau prospectif⁸⁶ assez systématique des enjeux auxquels le ministère se trouve confronté.

Ce document rappelle d'abord que des questions récurrentes restent actuelles : la *redéfinition des missions du ministère*, en référence notamment à la décentralisation et au processus de privatisation, et la *configuration nouvelle du service public* en référence à l'évolution des rôles de l'État (réduction de ses fonctions de régulateur et d'opérateur, renforcement des fonctions de garant et d'intervention réactive, rôle

84 "Lois Voynet, Chevènement, SRU – Trois lois de décentralisation qui renouvellent le rôle de l'État sur les territoires urbains" – Note de réflexion – Comité des Directeurs pour le Développement Urbain – juin 2001.

85 "Directive nationale d'Orientation" – ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement – 15 février 2001.

86 "Prospective et avenir de l'Équipement. Synthèse de la consultation lancée par la DRAST, François Perdrizet, janvier 2002.

de partenaire). Il s'interroge sur la spécificité française qui associe service public et prestation de service, fonction régaliennne et fonction d'opérateur.

Quant aux grands enjeux, il faut compter avec la demande sociale qui s'exprime en matière de sécurité dans tous les domaines et avec le renforcement probable de la décentralisation et de la déconcentration. Mais les facteurs de transformation les plus structurels seront sans doute autres. Par exemple, pour l'avenir, la poursuite de la construction européenne et la mondialisation de l'économie sont porteurs de transformations plus déterminantes que la poursuite de la décentralisation nationale. Par exemple encore, le courant qui s'est maintenant imposé sous la thématique du développement durable impliquera pour le ministère de savoir sous quel angle aborder l'économie et surtout le social, de savoir en faire l'intégration avec les approches aménagement et environnement, de modifier structurellement son rapport aux citoyens et aux partenaires dans la concertation.

D'autres types d'enjeux résultent d'une nouvelle problématique par rapport à des questions appréhendées depuis longtemps. L'exemple caractéristique d'un tel repositionnement est l'identification de la gouvernance comme un enjeu stratégique, enjeu qui synthétise des mécanismes liés à la décentralisation, à la concertation, aux rapports à l'usager, à la logique de projet, etc. et qui peut permettre d'appréhender la nouvelle position du minis-

ère de façon plus globale que par les seules adaptations sectorielles de ses pratiques techniques.

Cette note de réflexion conclut que, par rapport à une vision prospective des enjeux, *la logique de modernisation et d'adaptation ne sera sans doute pas suffisante car certaines valeurs culturelles de référence du ministère ne sont plus adaptées*. L'état de la démographie des agents, qui annonce un renouvellement significatif des effectifs, pourrait faciliter cette transformation, si toutefois le ministère rétablit son attractivité sur le marché de l'emploi.

Pour résumer à grands traits le balayage auquel on s'est livré des questions et enjeux qui ont mobilisé le ministère, on en a récapitulé les principaux thèmes dans le tableau de la page suivante. On y distingue (avec bien sûr des catégories plus tranchées que ne l'est la réalité), ce qui est le fait d'interrogations récurrentes, pour la plupart encore actuelles, et ce qui a émergé de façon plus récente. Sur la première ligne sont portés les **enjeux** qui touchent aux positions de fond du ministère, à des remises en cause par les grands courants de transformation de la société et des institutions ; la deuxième ligne correspond à des traductions faites au niveau d'**objectifs de reconfiguration de l'action du ministère** ; la dernière ligne reprend des formulations exprimant des **enjeux d'adaptation** dans le champ de l'organisation et des conduites techniques.

V. CONCLUSION

En conclusion de ce panorama d'une vingtaine d'années, on peut tenter de dégager quelques remarques générales sur la manière dont le ministère a conduit sa propre évolution.

Il faut d'abord noter que, si la décentralisation a provoqué une rupture structurelle d'avec la période précédente, elle n'a pas été le seul facteur de transformation. Cependant, durant la décennie 1980, c'est l'adaptation au nouveau contexte de la décentralisation et de la déconcentration associée

(comportant notamment la réduction des effectifs) qui a été le moteur principal des transformations internes. Touchant essentiellement l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés, l'adaptation du ministère, portée par le projet de modernisation, a consisté essentiellement en un changement de posture, d'une administration de décision à des fonctions de prestation de service. En même temps, des modifications de structure se sont produites en réaction – surtout défensives – aux dispositions législatives et à

Tableau n° 1 : Évolution et permanence des enjeux du ministère

	QUESTIONS ET ENJEUX RÉCURRENTS LIÉS À LA DÉCENTRALISATION	QUESTIONS ET ENJEUX RÉCURRENTS LIÉS À D'AUTRES ÉVOLUTIONS	QUESTIONS ET ENJEUX PEU ABORDÉS OU ÉMERGENTS
Grands principes d'organisation du ministère	<ul style="list-style-type: none"> • Légitimité, rôles de l'État • Redéfinition des missions du ministère de l'Équipement, son "utilité" publique • Le service à l'utilisateur comme référence 	<ul style="list-style-type: none"> • Nature du Service Public (à la française) • Europe • Dérégulation, privatisation • Mondialisation • Prise en compte des dimensions économiques et sociales (Développement durable) 	<ul style="list-style-type: none"> • Effacement de la séparation de l'urbain et du rural • Gouvernance • Importance du fonctionnement de la gestion, de l'exploitation par rapport à l'investissement • Nouveaux rapports public/privé, l'économie hybride
Priorités d'action du ministère	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de l'action publique et disponibilité des moyens • Maintien de la compétence technique • Valorisation de l'atout de la présence territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Émergence des Territoires locaux • Articulation des échelles territoriales • Intermodalité des transports • Risque, sécurité, responsabilité • Prise en compte de l'environnement • Équilibre du territoire • Lutte contre l'exclusion 	<ul style="list-style-type: none"> • Débat public, démocratie de proximité • Maîtrise de la mobilité, politique globale de transports • Le mode contractuel comme principe pour l'action publique • La démarche participative, le partenariat • Pertinence des champs des compétences et savoir faire traditionnels
Modes de fonctionnement et outils techniques du ministère	<ul style="list-style-type: none"> • Compétitivité, performance professionnalisme, • Adaptation de l'Ingénierie Publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Interdirections, intersectorialité, interministérialité • Concertation, information, écoute des citoyens • Réinvestissement du champ urbain • Articulation entre services centraux et services déconcentrés 	<ul style="list-style-type: none"> • Réflexion amont, prospective, capacité stratégique • Démarche de projet • Relance de la planification • L'État territorial : unicité de son point de vue • Démographie et renouvellement du personnel

la pression locale des collectivités. Une conséquence importante par rapport à la culture antérieure du ministère a été d'opter pour une adaptation locale de l'organisation des services déconcentrés, introduisant ainsi structurellement la diversité territoriale.

Ainsi, au début des années 1990, "l'outil" que constituaient les services déconcentrés s'était globalement adapté, tant dans leur organisation que dans leur pratique professionnelle. On peut d'ailleurs noter que, en fin de compte, les métiers et les valeurs de référence ont pendant cette période conservé une assez grande stabilité, même si les conditions de leur exercice se sont beaucoup modifiées. Mais il est net que l'évolution de cette première période a touché surtout les modalités opératoires plus qu'elle n'a modifié la position du ministère par rapport aux enjeux de société. C'est ce que remarque Patrice Duran⁸⁷ : "... ce qui est caractéristique en fait est la faible capacité de l'Équipement à maintenant peser sur son environnement et à le structurer. De ce point de vue, les stratégies développées ont été essentiellement réactives, axées davantage sur la recherche d'une meilleure opérationnalisation des actions de base et d'une bonne adaptation à leur contexte local que sur la recherche active de nouvelles compétences et de nouvelles missions permettant une reconfiguration d'ensemble du service public".

Les services extérieurs se trouvant ainsi, sinon dans la sérénité, du moins dans des rapports à peu près régulés avec leur environnement local, le début des années 1990 va marquer le début d'une nouvelle quête du ministère, à un autre niveau, pour répondre à une incertitude et à une insatisfaction fortes quant aux enjeux à poursuivre : donc plus des questions de contenu et de position dans le système politique et social que des questions de performances ou de pratiques professionnelles ; du moins les secondes étaient analysées comme dépendantes des choix des premières. C'est aussi la période, dix ans après la décentralisation, d'événements qui provoqueront des ébranlements très

importants ; 1992, c'est en effet l'année du Traité de Maastricht et celle du Sommet de la Terre sur l'Environnement et le Développement à Rio. Sur le plan interne, jusqu'en 1995, les démarches de réflexion vont se multiplier pour chercher à appréhender l'avenir du ministère.

Indépendamment des questions qui restructurent le paysage sur lequel s'exercent les activités du ministère – développement durable, montée en puissance des collectivités territoriales, impact des décisions communautaires, intensité des problèmes sociaux et d'emploi, engagement des élus dans des stratégies de développement... – celui-ci est directement confronté à des remises en cause de bases sur lesquelles il reposait. En effet, il est soumis :

- à la perte d'un monopole qu'il avait de savoir-faire et, plus globalement, à une mise en cause de la primauté de la technique ainsi qu'à l'émergence de compétences qui lui échappent pour intervenir dans ses domaines traditionnels,
- à la disparition de sa légitimité "de droit" qui était liée à ce qu'il représentait l'intérêt général ; la force de celui-ci s'atténue, il se partage en de multiples intérêts publics ou collectifs qui se combinent dans la négociation,
- à la transformation des pratiques institutionnelles et sociales qui, progressivement, imposent le portage collectif des projets, mettant fin à la pertinence de la décision d'un seul acteur.

Parallèlement, sur le plan interne, il apparaît que les rapports entre le niveau central et les services déconcentrés doivent changer de nature, car les rôles respectifs de l'un et des autres ne peuvent plus s'analyser dans un partage de la même mission, et qu'ils s'insèrent désormais dans des logiques spécifiques.

Toutes ces questions – déformations du contexte, émergence de nouveaux enjeux – ont été abondamment identifiées et analysées au cours de la décennie 1990 sans pour autant aboutir à des réajustements qui aient

87 "L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission" – Patrice Duran – Annales des Ponts et Chaussées n° 99 – 2001.

pu être considérés comme adéquats et satisfaisants. Peut-être cette difficulté à déboucher sur des solutions opérationnelles, à "passer à l'acte" en quelque sorte, est-elle venue – au-delà de la réelle complexité des choses – de ce que l'approche semble être restée sur le registre du "réactif", de "l'adaptation" alors que la nature et l'ampleur des transformations externes

mettaient en cause les logiques structurelles de l'établissement. En effet, la question est autant posée de modifier le mode de pensée et de savoir travailler à travers les frontières (internes et externes) du ministère que de traduire dans les outils ou les logiques techniques les exigences induites par les nouveaux enjeux.

Partie III

QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Jean-Claude Nemery

PARTIE III :

QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?

Jean-Claude Nemery

Définir les perspectives d'évolution de la décentralisation dans le contexte des nouveaux défis du ^{xxi}^e siècle est un exercice pour lequel beaucoup de compétences intellectuelles, administratives, politiques, scientifiques se sont mobilisées, produisant des documents d'analyse aussi riches que variés¹. Les bilans concernant les vingt années d'application de la réforme de la décentralisation engagée par la loi Defferre du 2 mars 1982 ont été autant d'occasions de se projeter dans l'avenir dans un contexte européen et mondial radicalement différent.

Deux importants rapports, l'un commandé par le gouvernement (rapport Mauroy), l'autre par le Sénat (rapport Delevoye-Mercier) ouvrent par un ensemble de propositions large et diversifié le débat national sur l'approfondissement de la décentralisation à l'échéance 2010-2020.

Dans le court terme, un large train de réformes législatives engagées depuis 1999 conduit à réviser en profondeur l'architecture organisationnelle du territoire français. L'ampleur de la mise en œuvre de ces réformes en grande partie volontaristes, est une première mesure du potentiel d'évolution de la décentralisation.

Le vote par le Parlement en février 2002 de la loi sur la démocratie de proximité témoigne de l'activité législative du processus de décentralisation. Dans le contexte des échéances électorales présidentielles et législatives de 2002, de nombreux ouvrages, programmes politiques et projets divers ont consacré une place importante à l'étude de l'approfondissement de la décentralisation liée très souvent à la

réforme de l'État. Un regard sur ces contributions pourtant hétérogènes est riche d'enseignements.

L'analyse de cet ensemble de matériaux nous conduit à dégager trois perspectives possibles d'évolution de la décentralisation au cours des deux prochaines décennies² :

- Une perspective basse : la décentralisation évolue vers l'application pure et simple des réformes législatives engagées.
- Une perspective d'approfondissement de la décentralisation par transfert de nouvelles compétences de l'État vers les collectivités territoriales mais sans remise en cause du modèle existant.
- Une perspective de mutation profonde de l'architecture institutionnelle de la France avec un recentrage fort des pouvoirs de décision autour du macro-local, du macro-régional et de l'Union européenne.

Dans ces trois hypothèses, l'organisation de l'État, des administrations centrales et déconcentrées est directement concernée par le processus de décentralisation³.

La place des grands corps de l'État dans l'action publique impose alors un recentrage, la définition de nouvelles stratégies.

Si l'État est appelé à déléguer une très large capacité de gouvernance, son rôle devient alors un rôle d'accompagnateur, de régulateur.

Dans ces trois perspectives envisageables, il s'agit autant d'une réforme de la décentralisation que d'une réforme de l'État et des missions des grands corps qui l'animent.

1 J.-C. Nemery (dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne ?* Préf. F. Grosrichard, L'Harmattan, Coll. Administration et aménagement du territoire, mai 2001, 311 p.

– DATAR, *Pour en finir avec la décentralisation*, ouvrage collectif, ed. de l'Aube, 2002, 223 p.

– DRAST.DATAR, *Repenser le territoire*, un dictionnaire critique, Ed. de l'Aube, 2000, 285 p.

2 Il s'agit dans la présente étude de dégager de simples perspectives tendanciennes et non pas des schémas stratégiques au sens scientifique. Sur ce sujet voir : M. Godet, *Sept idées clés pour faire de la prospective*. Guide DATAR, Prospective et territoire, 1992, p. 28.

3 Cf. DRAST "Prospective et Avenir de l'Équipement", 32 p. dact., janvier 2002.

I. LES PERSPECTIVES DÉCENTRALISATRICES DANS LES RAPPORTS “MAUROY” ET “DELEVOYE-MERCIER”

1. Le rapport de la Commission Mauroy

Le rapport “Refonder l’action publique locale” établi par la Commission pour l’avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, fait partie de la lignée des rapports importants qui ont précédé et jalonné la mise en œuvre des réformes décentralisatrices⁴.

Il faut citer le rapport “Peyrefitte” en 1975⁵, le rapport “Vivre ensemble” en 1976 de la Commission présidée par O. Guichard⁶ et le rapport “Auber” en 1978 faisant suite à la consultation des Maires de France⁷. De nombreux autres rapports, souvent d’origine parlementaire, ont été publiés à partir de 1982. Mais il faut attendre l’année 2000 pour voir produire le **grand rapport d’orientation de la Commission Mauroy**.

C’est par une lettre de mission datée du 19 octobre 1999 que le Premier ministre, Lionel Jospin a confié à M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, alors sénateur-maire de Lille, le soin de débattre “des perspectives nouvelles d’évolution de la décentralisation”.

Le Premier ministre rappelle dans sa lettre les acquis législatifs de la décentralisation en évoquant les lois de 1982-1983 présentées par Gaston Defferre et les lois toutes récentes sur, d’une part, “l’aménagement et le développement durable du territoire” du 25 juin 1999 (Loi Voynet) et, d’autre part, sur “le renforcement de la coopération intercommunale” du 12 juillet 1999 présentée par le ministre de l’Intérieur M. Jean-Pierre Chevènement.

Plus qu’un aboutissement, le Premier ministre souligne que ces nouveaux textes législatifs doivent inciter la Nation à relever les défis concernant autant les collectivités locales que l’État. Dans cette perspective, il a donc

décidé d’instituer une commission pluraliste chargée dans un premier temps d’établir un bilan de la décentralisation réalisée par les lois de 1982-1983 et dans un second temps de formuler des propositions pour rendre la décentralisation “plus légitime, plus efficace, plus solidaire”, ce qui implique pour le Premier ministre une participation accrue des citoyens à la démocratie locale, une plus grande responsabilité des collectivités locales en matière fiscale, une clarification des relations contractuelles entre l’État et les collectivités locales, le renforcement des coopérations, la mise en place de mécanisme de péréquation pour éviter que la décentralisation ne conduise à un développement inégal des territoires⁸.

La composition de la commission traduit la volonté du Premier ministre d’associer tous les courants politiques, toutes les principales associations d’élus locaux et toutes les personnalités spécialisées sur les questions de la décentralisation. Le rapporteur général, M. Rémy Schwartz, maître des requêtes au Conseil d’État, a été chargé de la synthèse des travaux de la Commission.

Les travaux de la Commission ont conduit à l’audition de nombreuses personnalités.

Le rapport a été adopté par la Commission le 11 octobre 2000 dans le respect du calendrier fixé par le Premier ministre. Il comprend une liste de 154 propositions regroupées autour de deux axes fondamentaux :

1. Réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens ;
2. Assurer la qualité et la transparence de la décision locale.

Cet ensemble de propositions a suscité un important débat sur une deuxième grande phase de décentralisation à engager à partir de 2001 et sur la **redéfinition de l’organisation territoriale de la France**.

4 Rapport au Premier ministre de la Commission Pierre Mauroy “ Refonder l’action publique locale ”, Doc. Fr., novembre 2000.

5 Rapports d’enquêtes de MM Crozier, Thoëmig, O. Gélihier, E. Sultan présentés pour A. Peyrefitte “Décentralisation des responsabilités, pourquoi, comment ?”, Doc. Fr., 1976.

6 Rapport “ Vivre ensemble ” de la Commission Guichard, Doc. Fr., 1976.

7 Sur l’analyse de ces rapports cf. J.C. Nemery “De la liberté des communes dans l’aménagement du territoire”, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1981, 384 p.

8 La loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rempli le premier objectif d’une participation accrue du citoyen à la démocratie locale. Cf. J.-C. Hélin et R. Hostiou, Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets. AJDA, avril 2002, p. 291 et s.

Réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens

La première partie du rapport porte sur la réorganisation des territoires et la clarification des compétences au profit des citoyens.

• La réorganisation des territoires

Les auteurs des rapports soulignent la nécessité de réorganiser des territoires de telle sorte que ceux-ci soient plus dynamiques et plus pertinents. Ils soulignent leur volonté de dépasser "l'exception française" et de poursuivre la "révolution intercommunale". Autant d'expressions fortes utilisées pour réaffirmer les difficultés nées de l'émiettement communal et accélérer la mise en place de structures intercommunales fortes dotées notamment de la capacité de lever l'impôt local et de percevoir une taxe professionnelle unique.

Cet engagement vers une réforme en profondeur du rôle des communes, échelon de base de l'administration territoriale décentralisée française, s'accompagne d'une déclaration rassurante sur le maintien de l'existence de ces dernières : "La Commission a marqué son attachement au modèle français d'organisation institutionnelle". Ces objectifs contradictoires ne sont pas de nature à faire progresser de façon ouverte et claire, la place réelle que les communes devront occuper dans l'avenir au sein du système décentralisé français.

La commission constate avec justesse que la coopération intercommunale est un mouvement ancien et continu qui vient de prendre une ampleur nouvelle avec les lois du 12 juillet 1999 sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale et du 25 juin 1999 sur l'aménagement du territoire et le développement durable⁹.

La loi du 12 juillet 1999 a organisé l'intercommunalité à fiscalité propre autour de trois formes : les communautés de communes, les communautés d'agglomérations au-delà de 50 000 habitants et les communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants. Elle a favorisé la perception, par ces intercommunalités, d'une ressource

fiscale qui leur est exclusivement affectée, la taxe professionnelle dont le taux est dès lors uniforme sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Une première étude générale de l'application de cette réforme dans 18 régions françaises a été réalisée par les équipes du GRALE à la demande du ministère de l'Intérieur et de la Direction générale des collectivités locales¹⁰.

Les résultats de cette étude corroborent les analyses de la commission Mauroy concernant l'échelon communal. La loi du 12 juillet 1999 n'est certainement qu'une étape dans la restructuration progressive du système communal français. En termes de perspectives, la commission prévoit qu'à long terme (dix à quinze ans), la France, composée à l'origine de plus de 36 000 communes, pourrait être organisée "autour de 3 500 communautés de communes, 130 communautés d'agglomération et 20 communautés urbaines".

Les statistiques actuelles **confirment l'accélération du processus de développement de l'intercommunalité en milieu urbain**. Plus de 90 communautés d'agglomération ont été créées ou sont en cours de création ou de transformation depuis deux années¹¹. Ce qui signifie que les deux tiers des 140 aires urbaines françaises de plus de 50 000 habitants sont désormais organisées en communautés d'agglomération.

De ce point de vue, le rapport Mauroy est plus un constat qu'une prospective d'avenir. **Il laisse en suspens la question de l'avenir réel des communes au sein de ces nouvelles entités.**

Ainsi malgré la réaffirmation de l'attachement des Français à l'échelon communal rappelé par le Premier ministre lors du débat à l'Assemblée nationale du 17 janvier 2001, aucune perspective nouvelle ne pourrait être prise en compte pour définir le nouveau statut communal après cette rénovation des institutions locales.

Il est exact que cette nouvelle intercommunalité tant rurale qu'urbaine implique des degrés d'intégration communale qui, pour l'instant, restent à défi-

9 Cf. Y. Jégouzo, Décentralisation : réforme en cours de la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité. AJDA, avril 2002, p. 281 et s.

10 ministère de l'Intérieur, Centre d'études et de prévision. Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité. Paris juillet 2000 ; Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe, GRALE-GIS CNRS.

11 Cf. revue "Intercommunalités" n° 43 février 2001.

nir quantitativement et qualitativement. Le droit à l'expérimentation a d'ailleurs été présenté comme le meilleur moyen de tester les délégations de compétences ainsi que les transferts de compétences.

Après ces premières réflexions, la commission présente plusieurs propositions. Parmi les plus significatives il faut noter :

- la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échéance de 2007 ;
- la signature de contrats territoriaux d'application des contrats de plan États-régions aux intercommunalités à fiscalité propre (il faut noter que la commission ne mentionne pas à ce stade le cas du "pays" pourtant identifié comme tel dans la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement du territoire et le développement durable) ;
- la simplification du paysage intercommunal par la disparition des syndicats ;
- la création de syndicats mixtes pour faciliter le pilotage des grands projets ;
- la reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel en proposant en 2009 l'élection des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre au suffrage universel direct.

Nous reviendrons sur ces propositions qui visent à rendre plus légitime la représentation des populations au sein des institutions intercommunales.

• En ce qui concerne le **niveau départemental**, la commission souligne que le département "*reste irremplaçable*" en matière d'action de proximité, notamment dans le domaine social, culturel et des équipements, tout en proposant qu'il doit être réformé rapidement et fortement notamment par une révision du mode d'élection et de renouvellement des conseillers généraux.

La suppression du département n'est pas demandée comme l'auraient souhaité certains mais les propositions tendant à faire de la région un pôle majeur de la décentralisation ont pour conséquences indirectes de minorer considérablement les pouvoirs de la collectivité départementale.

"Faire émerger un pouvoir régional fort" paraît être un des axes majeurs des conclusions du rapport Mauroy.

• La région pôle majeur de la décentralisation

Pour la commission, la réorganisation des territoires passe par la nécessité de faire émerger un pouvoir régional fort : "*contestée en 1982, entravée par un mode de scrutin inadapté, la région catalyse cependant les attentes des citoyens*".

Dans ce sens, la commission souhaite qu'un nouveau mode de scrutin régional soit applicable dès 2002 pour permettre l'apparition de majorités régionales plus claires.

Les régions françaises souffrent d'un découpage territorial qui doit plus, selon les rapporteurs, aux circonstances historiques qu'à une véritable rationalité.

L'idée de redéfinir des grandes régions a suscité de longs débats au sein de la commission, sans qu'une majorité de membres ne soit engagée dans une telle proposition.

L'objectif a donc été de développer des formules *de coopérations interrégionales* plus fortes et plus vigoureuses. Ces propositions de réorganisation des territoires sont complétées par des propositions concernant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Des compétences clarifiées

La commission souligne la nécessité de mettre en œuvre avec conviction le principe de subsidiarité. À cette fin, elle propose de nouveaux transferts de compétences :

- à la région la construction des universités, la plénitude des moyens en matière de formation professionnelle, les transports ferroviaires, les aides au logement territorialisables, les aides aux petites et moyennes entreprises ;
- au département la santé, l'entretien de l'ensemble du réseau routier à l'exception des autoroutes.
- aux communes et aux intercommunalités des compétences chargées en matière d'intervention économique, d'aide sociale et d'environnement.

Sans que soit remise en cause l'interdiction de principe de toute tutelle d'une collectivité sur l'autre, la commission préconise de développer la notion de "collectivités, chefs de file" pour la mise en œuvre de projets précis.

Les possibilités de délégation par convention des compétences d'une collectivité à une autre devraient être élargies.

C'est donc vers une répartition souple des pouvoirs que s'oriente la commission en confiant aux collectivités territoriales les compétences et les services publics de proximité et en spécialisant l'État dans ses missions régaliennes et dans des compétences liées aux impératifs de solidarité et de cohérence nationales.

Le second axe majeur du rapport vise à assurer la qualité et la transparence de la décision locale.

Qualité et transparence de la décision locale

La qualité et la transparence de la décision locale exigent pour la commission un renforcement de la démocratie de proximité, un meilleur accès des citoyens aux fonctions électives, une meilleure sécurité juridique et une adaptation de la fonction publique territoriale.

• Renforcer la démocratie de proximité

La commission souligne la nécessité de repenser la participation du citoyen dans la vie publique locale en fonction de l'émergence de nouveaux territoires et de l'accroissement des compétences des collectivités¹².

Ainsi, toute une série de propositions ont pour objet d'améliorer la participation des citoyens à la vie locale par une meilleure information des habitants et une plus grande concentration sur les projets d'intérêt général. L'élargissement des règles de non cumul des mandats est présenté comme le moyen de permettre une plus grande rotation démocratique, la simplification et l'harmonisation des modes de scrutin, indispensables à la modernisation de la vie politique. La commission se pro-

nonce pour la réduction du mandat sénatorial de neuf à six ans et de l'élargissement du droit de vote aux habitants de nationalité étrangère dans les élections locales.

• Démocratiser l'accès aux fonctions électives

La commission relève que l'ensemble des 512 324 élus locaux doivent être concernés par la redéfinition d'un véritable statut de l'élu. Il ne s'agit pas de professionnaliser la vie politique, "mais de donner à plus de citoyens des moyens matériels et financiers d'exercer un mandat d'élu". Dans ce contexte, il est également urgent de clarifier la responsabilité des élus et de mieux redéfinir les risques encourus.

Dans les collectivités d'une certaine importance, il apparaît nécessaire de mettre en place des "agents civiques territoriaux" rémunérés directement par la collectivité et bénéficiant d'un régime de retraite et d'un maintien de leur rémunération pendant six mois en cas de perte de leur mandat électif.

• Adapter la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation

Adapter ou réformer la fonction publique territoriale pour donner aux collectivités territoriales les moyens humains nécessaires à une bonne gestion publique ?

Les deux termes sont utilisés dans le rapport, ce qui démontre les hésitations de la commission sur un sujet pourtant d'une extrême importance pour l'évolution de la décentralisation. Le recrutement de nouveaux personnels, notamment des cadres, sera un défi majeur dans l'avenir du fait d'une concurrence beaucoup plus marquée avec le secteur privé :

- l'évolution des effectifs des personnels territoriaux d'ici à 2020 montre que les collectivités vont être confrontées à des départs massifs à la retraite¹³.
- 45 % des fonctionnaires territoriaux cesseront leur activités d'ici 2015 et 65 % d'ici 2020. Ces départs massifs et nombreux affecteront en particulier les fonctionnaires de responsabilité de catégorie A et A+.

12 Cf. la loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

13 C.N.F.P.T. Repère statistiques, évolution des effectifs de la territoriale d'ici 2020. Oct. 2000

Cette perspective incontournable est d'autant plus inquiétante que les fonctionnaires des catégories A sont déjà trop peu nombreux dans les collectivités territoriales¹⁴.

Pour améliorer les conditions de recrutement des agents territoriaux, la commission propose plusieurs mesures importantes :

- organiser dans la mesure du possible des concours sur titre et non sur des épreuves écrites,
- mettre en place des concours sur titre dans les filières techniques, sociales et culturelles lorsque la possession d'un diplôme d'État permet déjà la reconnaissance des qualifications,
- organiser l'accès aux emplois de catégorie A par des troisièmes concours ouverts aux agents contractuels de droit public justifiant d'une expérience confirmée, avec un reclassement correspondant,
- supprimer les seuils démographiques pour le recrutement des personnels.

La commission demande également que soient clarifiées les différentes missions du CNFPT et que soit évaluée avec précision la finalité des formations qu'il dispense. Cela signifie une séparation comptable des tâches de gestion et de formation du CNFPT.

Sur cette question la commission conclut sur la nécessité de poursuivre le **rapprochement des formations des fonctionnaires d'État et des fonctionnaires territoriaux**. Cette conclusion apparaît en totale contradiction avec l'affirmation affichée dans le rapport de développer les spécificités de la fonction publique territoriale. Comment en pratique développer cette spécificité si les fonctionnaires territoriaux sont formés dans les mêmes conditions que les fonctionnaires de l'État ?

• Refondre les finances locales

Le rapport s'achève sur le plaidoyer classique en faveur de la modernisation des financements locaux. La commission unanime reconnaît que les finances locales présentent de plus en plus de défauts tant en termes de justice sociale qu'en termes de contrôle démocratique.

L'heure n'est plus, soulignent les rapporteurs, à une correction marginale du dispositif mais plutôt à "*une remise à plat totale*" du mode de financement des collectivités territoriales, articulée autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur et régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse.

Le ministère de l'Équipement dans le rapport Mauroy

Plusieurs grands domaines d'intervention du ministère de l'Équipement font l'objet de propositions de décentralisation accrue pour mieux identifier les responsabilités de chaque acteur public et clarifier les compétences en matière de développement et d'infrastructure.

Ainsi les auteurs du rapport soulignent que les communes sont théoriquement compétentes en matière d'habitat social mais leur rôle est amputé, l'État gardant la maîtrise financière des aides au logement.

S'il est logique que les aides personnalisées au logement ou les prêts à taux zéro restent du ressort de l'État, les aides localisables (PLA, PALU-LOS, PLI) doivent par contre pouvoir être attribuées par la région après consultation des collectivités concernées. La commission souhaite aussi reconnaître un rôle plus important aux intercommunalités et transférer les contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités.

Dans le domaine des infrastructures, des régions seront investies totalement des services de transport ferroviaires hors grandes lignes, des équipements multimodaux et aéroportuaires, des ports non autonomes d'intérêt régional. Les ports de commerce d'intérêt local seront confiés aux départements et les ports de plaisance aux communes.

Le rapport propose une participation accrue des collectivités territoriales à l'entretien du réseau routier. Il part du constat du désengagement financier de l'État dans le domaine routier. Le réseau national ne représente plus que 4 % de la longueur totale du réseau

14 Cf. Rapport du Conseil économique et social présenté par M. Rognard : La Fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local. JO. 29.12.2000 n°19.

français. En conséquence, la commission propose un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau départemental. L'État ne conserverait alors que la gestion du réseau autoroutier largement concédée rappelons-le.

Ce vaste transfert de l'aménagement et de l'entretien du réseau routier national aux départements doit s'accompagner d'un transfert des services de l'Équipement qui doivent pouvoir opter pour le statut de la fonction publique territoriale.

Pour la commission, la clarification intervenue en matière de structure administrative doit désormais s'accompagner d'une clarification en matière de gestion des personnels. Une telle conception implique une modification en profondeur du rôle du ministère de l'Équipement et de ses services extérieurs. Ceux-ci perdraient, au profit des collectivités territoriales, la majeure partie de leurs missions opérationnelles. Le ministère, services centraux et services extérieurs, devrait alors se positionner comme une autorité d'impulsion, de régulation laissant aux collectivités décentralisées et au secteur privé le soin d'engager les missions opérationnelles. Le corps des Ponts-et-Chaussées et les corps techniques ne pourraient plus dans ce cas exister sous la forme de leur modèle traditionnel.

2) Le rapport Delevoye-Mercier (Sénat) et les perspectives d'évolution de la décentralisation

Moins connu que le rapport de la Commission Mauroy, le rapport d'information du Sénat chargé de dresser le bilan de la décentralisation rédigé par une mission d'information présidée par Jean-Paul Delevoye comprend, sous la plume de son rapporteur M. Mercier, une série de propositions de nature à faciliter l'exercice des compétences locales¹⁵.

La mission d'information présente en introduction de son imposant rapport plusieurs constats fondamentaux soulignant *"les menaces qui planent sur la décentralisation"*.

La mission constate la complexité du paysage institutionnel local *"en particulier parce que l'État n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la décentralisation"*. L'organisation administrative locale est cependant en pleine évolution sous l'effet de la réforme de l'intercommunalité.

La mission constate également que la logique initiale de la décentralisation, fondée sur une répartition des compétences par blocs a été perdue de vue. À la clarification des compétences s'est substituée une autre logique, celle de la cogestion avec pour conséquence la multiplication des partenariats sous toutes les formes possibles.

La mission s'inquiète de l'inadéquation des moyens à la disposition des collectivités locales notamment pour les moyens en personnel et les moyens financiers.

Ce triple constat conduit les auteurs du rapport à souhaiter construire une **République territoriale renouvelée**. Cela passe pour eux :

- par la définition d'un nouveau contrat de confiance avec l'État,
- par une clarification des compétences dans le sens d'une décentralisation renforcée,
- par des moyens humains mieux adaptés et des marges de manœuvres financières préservées, le principe de la libre administration des collectivités locales étant mieux garanti.

En conclusion principale, les sénateurs soulignent "qu'après l'étape qui a permis de passer de l'État jacobin à un État décentralisé, doit émerger un État partenarial dans le cadre d'une République territoriale fondée sur le triptyque liberté d'initiative – diversité – responsabilité des collectivités territoriales".

Le contenu du rapport reprend dans le détail les analyses concernant ces différents constats.

L'État : un acteur essentiel qui n'a pas encore intégré la logique de la décentralisation. Son rôle reste ambigu car il est à la fois contrôleur et acteur de la vie locale. Il n'a pas adapté son organisation à la décentralisation.

15 Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, session 1999-2000, séance du 28 juin 1999, M. Mercier, rapporteur, tome 1, 660 p.

Le partage des services ne s'est pas opéré dans de bonnes conditions notamment en ce qui concerne les services techniques déconcentrés de l'Équipement¹⁶. La non-partition des directions départementales de l'Équipement concentre, pour les auteurs, tous les défauts. Elle permet à l'État de rester activement présent sur l'ensemble du territoire en contradiction avec l'esprit de la loi du 7 janvier 1983.

L'État a conservé les fonctionnaires affectés à des compétences pourtant transférées aux collectivités territoriales. Aucune partition de service ne semble actuellement envisagée, regrettent les sénateurs. Les compétences transférées n'ont à ce jour donné lieu à aucune réorganisation des services de l'État.

En définitive, pour la commission du Sénat, la politique de partition des services est à la fois inefficace et inachevée.

Quant à la déconcentration et la restructuration des administrations territoriales de l'État, elles sont toujours en chantier. Le rapport propose d'alléger l'organisation territoriale de l'État. Chaque fois que des compétences sont décentralisées, il n'est pas conforme à l'impératif d'efficacité et de bonne gestion que l'État maintienne des services d'exécution à l'échelon local.

En matière d'équipement, il est proposé comme dans le rapport Mau-

roy de confier au département l'entretien des routes nationales ainsi que les moyens nécessaires pour accomplir cette mission. La mission d'information établit une liste de propositions pour établir une République territoriale.

Plusieurs autres mesures fondamentales sont développées dans le rapport Mercier :

- assouplir les contraintes statutaires de la fonction publique territoriale et affirmer la spécificité des collectivités locales. Cela implique de respecter la liberté de recrutement et de gestion des employeurs locaux ;
- rénover la fiscalité locale par une redéfinition des impôts locaux, une péréquation renforcée, une nouvelle donne pour les concours de l'État.

La mission d'information établit ainsi 56 propositions devant alimenter les perspectives nouvelles de la décentralisation.

En conclusion, le rapport Mercier se présente comme une véritable évaluation des vingt années de décentralisation depuis la loi du 2 mars 1982. Il trace quelques perspectives d'évolution possible pour une deuxième phase de décentralisation, il insiste avec fermeté sur la nécessaire réforme de l'administration centrale et territoriale de l'État.

II. LES RÉFORMES LÉGISLATIVES ENGAGÉES ET LEURS LIMITES

Vingt ans après la grande réforme de la décentralisation engagée par la loi du mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Parlement vient d'adopter une loi relative à la démocratie de proximité considérée comme le premier acte d'une nouvelle étape de la décentralisation. Ce texte ne retient pas le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Quelle est donc son importance réelle au regard du processus de décentralisation ?

1. Le dispositif institutionnel avant 1990

Si l'on jette un regard rapide sur l'évolution de nos conceptions françaises en matière de décentralisation, on constate que le vaste train de réformes engagées dès 1982 concerne les compétences, les moyens, les contrôles des collectivités territoriales mais écarte soigneusement tout débat sur le redécoupage de ces dernières. L'explication en est fort simple : la France est traditionnellement rétive à une conception utilitariste de ses institutions territoriales. Toutes les tentatives de soumettre les collectivités de

¹⁶ Rapport Sénat, *op. cit.*, p. 103 et s.

base à la vérité de l'optimum dimensionnel ont échoué. Toute approche de redécoupage du territoire, à la base fondée sur des impératifs techniques et économiques, a été vouée à l'échec. La permanence des demandes de "défusion" des communes fusionnées dans le cadre de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, montre les fortes capacités de résistance des communautés d'habitants en France. En 1982, le ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, avait compris ce message. Depuis 1789, les communes ne sont pas définies à partir d'un territoire. Ce sont des communautés d'habitants. Elles constituent avant tout des groupes humains, des entités sociologiques que l'on organise plus que l'on institue. Ces entités apparaissent comme un élément de la Nation. Ce sont les terminaisons nerveuses de la Nation, véritables "êtres collectifs" qui la mettent en mouvement. Alexis de Tocqueville notait déjà que "c'est dans la commune que réside la force des peuples libres".

2. Le nouveau dispositif législatif

À partir de 1990, ce modèle de pensée a fortement évolué. La France a choisi sur ce terrain la voie de la réforme pour répondre aux nécessités nouvelles de l'aménagement durable du territoire et de l'insertion de nos collectivités dans le vaste maillage européen.

L'intercommunalité a été retenue comme le moyen le plus efficace d'assurer une "révolution tranquille" de nos institutions territoriales.

- Par touches successives, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire, la loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (loi Voynet) et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement), ont successivement engagé un processus de recomposition de l'administration territoriale autour de territoires plus vastes et plus pertinents. Le maillage en commu-

nautés d'agglomération, en communautés de communes, en Pays, se renforce de jour en jour.

Compte tenu des résultats encourageants constatés dans les deux premières années d'application de la loi Chevènement¹⁷, on peut considérer que le mouvement en faveur de l'intercommunalité va se poursuivre au cours des prochaines années. Au 1^{er} janvier 2002, on constate que l'intercommunalité se renforce et se simplifie.

Les trois-quarts des communes sont membres de l'une des 2 174 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre¹⁸. Celles-ci regroupent 45 millions d'habitants, soit les trois-quarts de la population nationale. 120 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines ont été constituées. Au 31 décembre 2001, les districts et communautés de ville ont été transformés comme le prévoyait la loi.

Le paysage de l'intercommunalité s'en trouve simplifié. Plus intéressant encore, 743 établissements publics de coopération intercommunale ont adopté le système de la taxe professionnelle unique, véritable outil financier de l'action intercommunale. Des difficultés existent encore ici ou là pour organiser les agglomérations en communautés d'agglomération (Reims, Toulon, Hyères, ...) mais le mouvement se généralise plus rapidement que prévu. 30 communautés d'agglomération se sont ajoutées au 90 existantes au 1^{er} janvier 2001. 11 se sont créées *ex nihilo*, 7 par transformation de communautés de communes et 12 par mutation d'un district.

Les communautés de communes, quant à elles, sont au nombre de 2 032 ; près de 200 d'entre elles sont des créations *ex nihilo*. En totalité, elles concernent 22 millions d'habitants.

Les communautés urbaines sont au nombre de 14.

En définitive, la moitié de la population des aires urbaines¹⁹ de plus de 50 000 habitants est comprise dans une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine.

Sur 141 aires remplissant les conditions démographiques pour pouvoir être transformées en communautés d'agglomération ou communautés urbaines, 102 ont déjà choisi cette forme d'intercommunalité²⁰.

17 Centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur, Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité, Étude des équipes du GRALE, 2000, p. 75 à 147.

18 Source DGCL, *Démocratie locale* n° 42, avril 2002.

19 Aire urbaine : ensemble de communes d'un seul tenant sans enclave constitué par un pôle urbain et une couronne périurbaine composée de communes rurales ou unités urbaines dont 40 % de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine (définition INSEE).

20 Cf. G. Marcou, La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? AJDA, avril 2002, p. 305 et s. ; DATAR, Les agglomérations, Coll. Territoires, Doc. Fr., oct. 2001, 92 p.

Cette approche purement quantitative du développement de l'intercommunalité ne saurait à elle seule traduire le succès de ces nouvelles institutions. Leurs compétences nouvelles et leur mise en œuvre réelle devront être évaluées. Toutefois, le processus de réorganisation des collectivités de base est bel et bien engagé avec leur propre assentiment.

- Autre dispositif législatif fondamental en cours d'application : la **loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire**. Les grands objectifs de cette loi sont connus et ont été largement commentés. Il s'agit de mieux organiser le territoire autour des communautés géographiques que l'histoire et l'économie ont façonnées à travers la constitution ou le renforcement des pays et des agglomérations, la région devant assurer le rôle de mobilisation des acteurs locaux. Les pays élaborent dans une charte de territoire leur projet de développement durable. Ils peuvent contractualiser avec l'État et la Région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région. Les agglomérations peuvent participer également à la négociation des contrats de plan État-Région dès lors qu'elles auront organisé un projet global de développement et seront structurées en communautés urbaines ou en communautés d'agglomération.

L'entrée de cette loi est donc prioritairement géographique et urbaine avec un contenu opérationnel effectif par le biais des contrats de plan. Il s'agit bien de mettre en place un nouveau maillage du territoire²¹.

Au stade actuel de ce processus, 250 à 300 pays sont organisés ou en cours d'organisation. Les "Assises des pays", réunies à Saint-Brieuc les 10 et 11 octobre 2001, ont mis en évidence une considérable ébullition d'idées, d'innovations, de projets, d'expérimentations. Les échéances de 2008 ou 2010 permettront de mieux évaluer une recomposition territoriale à la base et la vocation réelle que le pays peut prendre dans le nouveau paysage institutionnel²².

"Le succès quantitatif actuel rencontré par l'intercommunalité ou par les pays ne doit pas occulter les nombreuses

étapes encore à franchir avant de permettre à ce vaste mouvement d'organisation de nos territoires de porter tous ses fruits", note Nicolas Portier en réponse à la question du géographe F. Giraut : *"Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ?"*²³

Les schémas de services collectifs destinés à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire prévus par la loi du 25 juin 1999 sont désormais approuvés et entrent en application²⁴.

- La **loi du 13 décembre 2000** sur la "solidarité et le renouvellement urbain" (loi SRU) constitue le troisième volet du vaste mouvement de réforme engagé par l'État sur le champ de l'administration territoriale. Ce texte rénove en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine tels qu'ils étaient conçus et mis en œuvre depuis la "loi d'orientation foncière" du 30 décembre 1967. Il intègre l'intercommunalité comme un élément clé de la relance de l'urbanisme et met l'accent sur la définition de véritables "projets urbains". *"Un renouveau de la planification urbaine, de l'urbanisme intercommunal, des politiques locales d'aménagement naîtra de cette réforme"*, note M. S. Traoré dans un ouvrage consacré aux schémas de cohérence territoriale de la loi SRU²⁵.

Les objectifs de la réforme sont, il est vrai, très ambitieux. L'exposé des motifs du projet de loi le traduit parfaitement : *"Il s'agit de construire les villes de demain"* en renouvelant les outils juridiques de l'urbanisme par des dispositions qui visent à rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques, doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme (SCOT, PLU) d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux²⁶.

Avec cette grande loi, on a le sentiment que l'État et le ministère de l'Équipement reprennent la main sur le vaste secteur endormi de l'urbanisme et ceci au moins pour les dix prochaines années à venir. *"Si le développement général actuel de l'intercommunalité se poursuit et si les SCOT*

21 Cf. J.-L. Guigou, Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps. Ed. de l'Aube, 1995.

22 DATAR, Aménager la France en 2020, Mettre les territoires en mouvement, Doc. Fr., juillet 2000, 83 p.

23 Cf. Territoires 2020, revue d'études et de prospective de la DATAR, La Documentation Française, 1^{er} semestre 2002, n° 5 p. 7 et s.

24 Cf. décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs, JO 24 avril 2002, p. 7316.

25 S. Traoré, Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU du 13 décembre 2000, L'Harmattan, Administration et aménagement du territoire, 2001, 153 p.

26 Cf. Colloque du GRIDAUH, Orléans 25 et 26 janvier 2001, consacré à l'étude de la loi SRU.

réussissent à bien s'amarrer à ce développement, alors la réussite viendra parce que la réforme aura trouvé son assise politique" note J.-B. Auby²⁷.

3. Des problèmes de cohérence non résolus

Dans les perspectives de réussite de la mise en œuvre des trois grandes lois qui conditionnent la décentralisation et le développement du territoire, l'articulation et la cohérence entre ces textes constituent le facteur déterminant.

Si cette cohérence ne s'établit pas de façon effective, si l'action publique territoriale est l'objet d'une concurrence accrue entre les grands services de l'État et les acteurs locaux, l'impact décentralisateur de ces textes restera faible.

Dans une interrogation sur une relance de la décentralisation axée sur la région et l'intercommunalité, Y. Jégouzo décrit les deux maux principaux dont souffre le système actuel de la planification du territoire : le premier réside dans ce que s'ignorent les deux dispositifs de planification, l'un dans le cadre de l'organisation intercommunale (SCOT, PLU), l'autre dans la politique d'aménagement du territoire qui se traduit par les schémas de services collectifs et les schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire (SRADT).

Le second problème concerne la définition du "bon territoire intercommunal". De ce point de vue, la loi Voynet du 25 juin 1999, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et la loi SRU du 13 décembre 2000 ont chacune des nouveaux territoires sur des logiques politiques, techniques et financières différentes²⁸.

Le risque est donc très grand de rechercher le bon périmètre de la planification territoriale à l'échelle intercommunale sans prendre en considération le nécessaire avènement d'une démocratie locale communautaire, élément essentiel d'une décentralisation nouvelle²⁹.

L'entrée trop géographique d'une redéfinition des territoires occulte le caractère politique des territoires

qu'implique la décentralisation. Une telle approche peut être un élément de disqualification majeure de la recomposition des territoires comme étape nouvelle de la décentralisation.

- De ce point de vue, l'adoption le 28 février de la loi sur la démocratie de proximité a souligné la difficulté d'établir un nouveau consensus sur la légitimité intercommunale.

La question de la légitimité des intercommunalités est facile à trancher dans la théorie mais très difficile à régler dans le contexte historique français. En 2001, un consensus semble établi autour du principe suivant : en 2007, les organes des structures intercommunales seront élus au suffrage universel direct. Le rapport Mauroy contient une proposition de reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel notamment pour l'élection des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre. Les arguments en faveur de cette thèse sont largement connus.

La loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité ne contient aucune disposition sur l'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux. Un amendement a pourtant été déposé en ce sens au cours de la discussion parlementaire.

Faut-il analyser la position du Parlement comme une occasion manquée, un gel provisoire ou un blocage plus profond ?³⁰

Il était probablement illusoire d'introduire, par une voie indirecte, dans un projet de loi au contenu hétérogène, une réforme aussi importante dans laquelle les maires ont ressenti comme une menace pour l'existence même des communes. Il faut en conclure qu'un véritable débat national doit être engagé sur ce sujet. Une clarification s'impose : sommes-nous prêts à transformer les intercommunalités en collectivités territoriales à part entière ? Si la réponse est positive, quel est l'avenir de la commune ? Si la réponse est négative, comment combler le déficit démocratique existant du fait des mécanismes de représentation des

27 J.B. Auby, in préface de l'ouvrage de S. Traoré, précité.

28 Y. Jégouzo, Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation, in DATAR, ouvrage coll., Pour en finir avec la décentralisation, éd. de l'Aube, 2002, p. 143 et s.

29 J. Caillousse, L'intercommunalité devant le suffrage universel, in DATAR, Pour en finir avec la décentralisation, *op. cit.* p. 121 et s. Cf. Ch. Lemaignan, Perspectives territoriales pour 2020. Coll. Administration et aménagement du territoire, l'Harmattan, mars 2002, 222 p.

30 Cf. J.C. Némery, Le gel de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires. La Gazette, 25 mars 2002, p. 69.

populations par élection au second degré ? Quelles seraient les conséquences pour les communes de la reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel ?

La question de la légitimité de la gouvernance territoriale concerne globalement le système démocratique de la France. Elle doit donc être appréhendée avec une vue d'ensemble du contrôle démocratique du citoyen sur la vie publique. Néanmoins, pour les communes, compte tenu de leur place comme point d'ancrage de la Nation, tout transfert de légitimité aboutissant à créer un système de supracommunauté modifierait le système en profondeur et conduirait, à terme, à leur dépérissement. Cette ligne de démarcation, que les élus locaux ont refusé de franchir en 1971 au moment de la loi Marcellin, serait alors à nouveau franchie.

L'autre hypothèse conduirait à admettre une double légitimité au plan communal et au plan intercommunal. Le rapport Mauroy "refonder l'action publique locale", préconise une telle solution.

Les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité en ont été l'écho. Plusieurs modes d'introduction du suffrage universel dans les intercommunalités ont été étudiés.

Le choix peut porter sur l'élection au suffrage universel de l'ensemble des "délégués communautaires" ; plus restrictivement de l'exécutif de l'intercommunalité ou, tout simplement, du président de l'intercommunalité. Quant aux modalités électorales, elles ont aussi été largement étudiées. Aucune de ces modalités n'a recueilli un assentiment général même si elles étaient assorties de l'engagement d'une application différée dans le temps (2007). Malgré l'affichage d'un accord de principe sur l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, on réaffirme que les intercommunalités sont l'émanation des communes ; leur personnalité n'existe que par la volonté des communes. La transformation, à terme, des EPCI en collectivité territoriale, conséquence prévisible de l'introduction du suffrage universel dans la désignation de leurs

représentants, devient alors incompatible pour beaucoup avec le maintien de la commune en tant que collectivité territoriale à part entière.

De ce point de vue, la consultation nationale engagée par l'Assemblée des communautés de France (ADCF) en octobre 2001 auprès des élus intercommunaux, donne des indications très précieuses sur les perspectives d'évolution du système local : ceux-ci pensent qu'il faut achever la carte intercommunale, "la quasi totalité (83 %) d'entre eux estiment que les rapports existant entre leur communauté et leurs communes membres reposent sur la confiance". Le couple communes-communauté doit être fondé sur cette complémentarité et cette confiance. Sur la question de la démocratie intercommunale, les résultats de l'enquête "sont révélateurs de la prudence des élus, voire d'une certaine forme d'immobilisme". L'identité communale est jalousement défendue par un tiers des élus intercommunaux. Une moitié d'entre eux considère qu'il faut concilier légitimité communale et intercommunale. Pour les auteurs de l'enquête, ces résultats traduisent sur cette question très sensible et fondamentale un certain malaise, une vraie difficulté à discerner l'avenir et à opérer des choix. On peut imaginer les résultats d'une telle enquête si elle avait concerné l'ensemble des élus communaux.

Sous certaines conditions, on peut penser que les conceptions actuelles peuvent évoluer. Un véritable débat en profondeur devrait permettre de définir les compétences minimales que doivent conserver les communes (patrimoine communal, urbanisme, animation culturelle ...). Trois principes devraient gouverner tout nouveau projet de démocratisation des intercommunalités : le **volontariat** ; l'**expérimentation** (déjà pratiquée avec les nouvelles dispositions de la loi sur la démocratie de proximité) ; la **flexibilité institutionnelle**, c'est-à-dire l'acceptation de modèles d'organisation autonomes pouvant varier d'une communauté à l'autre.

Ces facteurs de souplesse et d'adaptabilité sont propres à garantir des changements même si leur mise en œuvre peut apparaître complexe³¹.

31 Cf. J.C. Némery. Décentralisation et intercommunalité à fiscalité propre. Revue "Intercommunalités", mars 2002.

Nombreux sont d'ailleurs les ouvrages, études et analyses qui tentent de définir de nouvelles perspectives pour une

"République territoriale" et une "gouvernance nouvelle".

III. NOUVELLE GOUVERNANCE ET RÉPUBLIQUE TERRITORIALE :

LES DÉBATS SUR LA DÉCENTRALISATION

Le thème de la nouvelle gouvernance comprend très souvent des analyses prospectives sur l'évolution de la réforme de l'État et sur le développement de la décentralisation.

1. Le concept de gouvernance

Comment définir ce concept de gouvernance ? *"La gouvernance, c'est la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon pacifique"*³². Cette définition établit le lien étroit entre "gouvernance" et "démocratie représentative". La démocratie représentative fixe les conditions d'exercice et de contrôle du pouvoir politique ainsi que les règles d'expression de la volonté générale. Elle se décline en démocratie de délégation et démocratie de participation³³. Ainsi, deux caractères essentiels de la gouvernance doivent être soulignés :

1 – La gouvernance repose sur l'efficacité des formes de management public. Elle suppose une bonne organisation territoriale apte à répondre aux besoins d'évolution des communautés locales. Elle implique la maîtrise de stratégies à moyen et long terme en organisant les coopérations et les synergies entre acteurs. Cela implique que l'action publique locale soit engagée dans des territoires pertinents. La gouvernance est alors en corrélation avec la notion d'"optimum dimensionnel". La recomposition des territoires en Europe et le développement de l'intercommunalité en France répondent à cette logique³⁴.

2 – Le second caractère de la gouvernance est celui de la légitimité. Pour être efficace, la gouvernance doit aussi reposer sur la légitimité. La légitimité suppose le consentement à l'exercice du pouvoir par le citoyen. Celui-ci est établi par la mise en œuvre du suffrage universel. P. Calame, dans le

rapport précité sur la gouvernance au XXI^e siècle, distingue la gouvernance "légale" de la gouvernance "légitime". La première suppose que le pouvoir sur le plan local s'exerce dans un ensemble de principes et règles issus de la constitution, des lois et de la jurisprudence. La démocratie de délégation est assez proche de cette première vision. La gouvernance légitime suppose une adhésion plus large et plus permanente du citoyen sur la façon dont il est gouverné. Elle combine ainsi la démocratie représentative à une démocratie plus participative. Elle s'accorde assez mal d'une représentation au second degré des citoyens dans les instances territoriales.

2. Son application au plan territorial

Dans le modèle d'organisation territoriale français, les réformes de l'intercommunalité tendent à rendre la gouvernance plus efficace. Toutefois, la représentation au second degré des délégués des structures intercommunales maintenue comme nous l'avons vu précédemment malgré plusieurs réformes législatives et notamment malgré le vote de la loi du 28 février 2002 sur la démocratie de proximité, affaiblit le caractère légitime de cette nouvelle gouvernance territoriale.

C'est pourquoi beaucoup d'auteurs présentent l'exigence d'une nouvelle gouvernance comme une condition prioritaire de la réforme de l'État et de l'approfondissement de la décentralisation. Ainsi, J.-P. Raffarin présente 10 axes de réforme pour la gouvernance humaniste³⁵.

- Ses propositions partent d'une redéfinition du rôle de l'État. *"L'État n'est pas un projet, c'est une ressource"*. Il doit être le garant de l'épanouissement de la personne dans la société, il n'a plus le monopole de l'intérêt général. Il faut faire en sorte qu'il devienne un accompagnateur et un régulateur. Il doit apprendre à déléguer davantage,

32 Cf. P. Calame, Les principes de la gouvernance au XXI^e siècle ; synthèse des travaux de la Fondation Léopold Mayer, 25 p. 11.09.2001. Voir aussi : E. Dufault, Gouvernance, Université du Québec à Montréal, avril 2001.

33 Cf. J.C. Nemery, La nouvelle gouvernance : quelle démocratie de délégation et de participation dans la nouvelle intercommunalité française ? Communication au Forum européen de prospective régionale et locale, OIPR, Lille 18-19 décembre 2001.

34 J.-P. Jambes, Territoires apprenants, Esquisses pour le développement local du XXI^e siècle, L'harmattan, coll. Administration et aménagement du territoire, juin 2001, 249 p.

35 J.-P. Raffarin, Pour une nouvelle gouvernance, éditions de l'Archipel, janvier 2002, 167 p.

à partager les responsabilités et non pas à organiser la partition des territoires. La région doit devenir un espace de délégation républicaine³⁶.

Pour donner aux régions les moyens de leur politique, l'État doit accepter le partage fiscal. Pour atteindre ce but, l'auteur propose avec l'Association des régions de France (ARF) que les régions fixent elles-mêmes un taux de TVA qui serait compris entre celui de la moyenne européenne (15,5 %) et le taux en vigueur en France (19,6 %) et qu'elles collectent elles-mêmes cette taxe : leur capacité financière serait en fonction de leur capacité économique ; un fond de péréquation viendrait réguler le système.

À l'échelon infra régional, il est envisagé un dispositif qui rapprocherait départements et régions sur le modèle commune/communauté de communes.

Le niveau régional deviendrait le niveau de programmation. Le niveau départemental serait celui de la gestion et de la responsabilité opérationnelle. Les mêmes élus représenteraient les deux instances. Ils seraient élus par district et par circonscription de deux cantons. Chaque district élirait deux représentants (un homme et une femme). Ces deux élus siègeraient au département et la tête de liste siègerait également à la Région. Ainsi seraient combinées les actions prospectives et de programmation à la région et les actions opérationnelles au département.

Il est donc proposé ici une division fonctionnelle des tâches entre région et département et non plus une répartition de compétences comme dans le cadre actuel. Cette approche implique donc le maintien du département en tant que collectivité locale tout en permettant, selon l'auteur, d'augmenter l'efficacité des institutions et de limiter les dépenses en réalisant des économies d'échelle.

Dans cette construction, le Sénat pourrait disposer d'un pouvoir législatif total sur toutes les dispositions intéressant les collectivités locales. La durée du mandat des sénateurs serait ramenée de neuf ans à six ans.

Cette nouvelle architecture implique la mise en œuvre de plusieurs pro-

positions concrètes pour relancer la décentralisation :

- articulation région-département au sein d'un système simplifié de décentralisation,
- nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales : culture, patrimoine, tourisme, économie sociale, PME, environnement...
- à l'exception des compétences régaliennes, limiter à l'échelon régional le niveau de déconcentration de l'État,
- garantir l'autonomie fiscale des régions par une part de TVA (ou de la TIPP),
- rattacher une partie de la DATAR au Sénat,
- rééquilibrer la politique d'aménagement du territoire pour sortir de la logique du "tout agglomération" en soutenant davantage les petites et moyennes villes et les territoires de convivialité à faible densité,
- confier aux régions un pouvoir réglementaire,
- lancer un programme national de développement ferroviaire.

Ces propositions concernant la relance de la décentralisation s'inscrivent dans les dix axes de réforme pour la gouvernance humaniste. C'est donc une vision globale de la réforme de la société que l'auteur soumet à la réflexion des lecteurs et des citoyens sans toutefois définir un échéancier de réalisation dans le temps.

• Parmi les autres contributions individuelles actuelles sur l'avenir de la décentralisation, il faut citer l'ouvrage de Jean-Louis Borloo³⁷. L'auteur énonce à sa manière la France du nouveau siècle et développe une sévère critique de l'État. Il voit dans la France actuelle une monarchie administrative centralisée, un "Technoland" qui étouffe et piège la réalité. Pour sortir de ce système, il faut "casser l'État central et transférer les compétences opérationnelles aux provinces *pour certaines*, aux villes et *groupements de villes pour les autres*"³⁸. L'État ne devrait conserver que la justice, la sécurité intérieure et extérieure, la diplomatie, la collecte de l'impôt et sa redistribution égalitaire, une partie de la recherche, l'espace, la construction

36 J.-P. Raffarin, *op. cit.*, p. 145.

37 J.-L. Borloo, *Un homme en colère*, éd. Ramsay, mars 2002, 169 p.

38 *Op. cit.*, p. 113.

européenne, la solidarité entre régions, la solidarité entre les générations, la définition des normes...

Pour ce faire, il faut développer de réels outils régionaux, issus de la fusion des départements et des régions actuelles et définir le rôle spécifique des agglomérations. Le recteur peut devenir un fonctionnaire territorial sous la responsabilité du président de la région. Il en est de même pour le directeur départemental de l'équipement ainsi que de ses collègues de l'agriculture, de la culture, de la DDAS... En fait l'auteur propose de mettre fin à la déconcentration des services de l'État et de transférer ces services à la collectivité régionale. L'État doit rester fort et puissant dans ses missions régaliennes mais il doit partager le pouvoir avec les régions et les villes. L'échéancier est fixé : tout ceci est possible en une législature de cinq ans.

- Autre auteur à publier un ouvrage sur la question : Jean Puech³⁹, président de l'Assemblée des départements de France. Pour lui, il faut reconnaître "*l'exception française*" de notre organisation territoriale et le retard pris chez nous par la décentralisation. L'État s'agite pour semer le doute sur l'avenir d'une construction séculaire de notre territoire, les communes, alors que les Français au contraire plébiscitent la commune.

L'État invente des "pays" sans substance. Il veut s'engager dans un processus qui mènera à la suppression des communes. "*Le scénario est le suivant : en faisant élire au suffrage universel les représentants des communes dans les structures intercommunales, il tue l'intercommunalité. Celle-ci devient supracommunalité et gouverne*"⁴⁰.

Le département n'est pas mieux considéré. La loi fixant les conditions de la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement (DDE) et la prise en charge des dépenses de ces services, est mal appliquée. L'importance des services de l'Équipement a considérablement diminué en une dizaine d'années au détriment du département.

L'acte II de la décentralisation ne peut s'envisager sans des évolutions importantes pour l'État. On ne peut se satisfaire d'orientations qui mettent en avant l'adaptation des préfetures, "la démarche de déconcentration dans le cadre de la réforme de l'État est un alibi pour ceux qui ne veulent rien faire"⁴¹.

Pour Jean Puech, l'État n'a pas le monopole de l'intérêt général. Il faut s'attacher à le recentrer dans **ses missions de régulateur**, de garant de **la cohésion sociale** et de **l'unité territoriale** républicaine.

C'est un État stratège qui n'a pas à agir en opérateur. On constate sur le terrain que les services de l'État vivent séparément la paupérisation de leurs moyens et l'absence d'orientations claires. Il faut casser ce modèle.

L'équilibre peut être trouvé par le développement de l'intercommunalité, de l'interdépartementalité et de l'interrégionalité, par une répartition plus claire des compétences entre collectivités et par "*un mieux d'État*".

Au-delà des contributions individuelles, les élections présidentielles d'avril-mai 2002 ont donné lieu à un débat collectif sur le thème du renforcement de la décentralisation. Bien que cette question ne soit pas apparue comme une question centrale au cours de la campagne électorale, la plupart des candidats ont développé sur ce point des propositions de réforme.

- Jacques Chirac s'est engagé pour un modèle français de décentralisation tel qu'il l'avait défini dans son discours de Rodez du 18 octobre 2001, où il affirmait qu'"entre l'État jacobin et un fédéralisme importé, contraire à notre histoire, une nouvelle voie doit être inventée". Lionel Jospin, pour sa part, a prôné une "*nouvelle étape de la décentralisation*" dans ses dix engagements. Il s'agit de transmettre des compétences de l'État vers les collectivités locales notamment dans l'éducation nationale. Il propose de "*garder le département tel qu'il est mais en cherchant à renforcer les régions*". Il sera recherché une meilleure articulation entre les conseils généraux et les structures intercommunales. Ces dernières

39 J. Puech, La démocratie confisquée, éd. L'Archipel, mars 2002, 161 p.

40 *Op. cit.*, p. 63.

41 *Op. cit.*, p. 102.

seront dotées de compétences étendues et leurs organes de décision seront élus en 2007 au suffrage universel. L'effort de déconcentration des services de l'État sera poursuivi.

• François Bayrou, quant à lui, veut "un vrai pouvoir local". Il propose un rassemblement de la région et du département en une seule collectivité. Cette communauté régionale nouvelle serait responsable de l'équipement, de l'aménagement du territoire et de la santé : l'État doit assurer l'orientation de la politique du pays, l'évaluation des résultats et l'expression des grands choix. Il doit redistribuer les autres pouvoirs aux communes fédérées et aux régions. Pour Jean-Pierre Chevènement, le pays a besoin d'une décentralisation solidaire mais il faut écarter les schémas préconçus et irréalistes. Pour cela trois conditions : écarter l'Europe des régions ; maintenir un cadre unitaire ; s'assurer de la participation de tous les citoyens car la décentralisation n'est pas la confiscation du pouvoir. Pour chaque compétence, la loi pourrait désigner un "chef de file" responsable des orientations. De nouveaux transferts pourraient être expérimentés en excluant toute délégation du pouvoir législatif ouvrant la voie à un fédéralisme à la carte. En revanche, le développement du pouvoir réglementaire local peut être envisagé. La commune demeure un élément essentiel de la démocratie, elle doit fournir le cadre naturel de l'élection des membres des conseils communautaires. **Le département conserve un avenir.** Quant aux régions, elles pourraient s'organiser en interrégions pour être plus efficaces.

3. Controverses sur la décentralisation

En deçà des débats politiques liés aux élections présidentielles, de nombreuses revues ont consacré des numéros spéciaux au bilan de la décentralisation et à ses perspectives d'avenir. Dans la revue "Pouvoirs" consacrée à La commune en France et en Europe, J. Ziller analyse les polémiques récurrentes sur l'excès de niveaux d'administration en France par rapport aux autres états européens⁴². Il en déduit

que l'étude comparative des systèmes communaux en Europe conduit à relativiser considérablement le caractère particulier de la fragmentation communale française. G. Marcou, dans son approche comparative de l'autonomie communale, note que le renforcement des pouvoirs régionaux s'opère très souvent au détriment des communes. Plus que le volume de compétences, c'est l'étendue des marges de manœuvre qui est le véritable révélateur de la décentralisation⁴³.

La revue "Sociétal" a consacré tout un dossier à l'étude de la "décentralisation inachevée"⁴⁴. Dans la présentation de ce dossier P. Richard, président de DEXIA, souligne l'importance stratégique du secteur public local qui est aujourd'hui plus que jamais une pièce maîtresse de notre compétitivité. Sur la base d'un rapport établi par l'Institut de l'entreprise, il tire un bilan mitigé de la décentralisation.

Huit propositions de réformes sont avancées parmi lesquelles figurent la détermination de territoires pertinents ajustés aux réalités socio-économiques, la mise en place d'organisations territoriales différenciées en harmonie avec la diversité du territoire⁴⁵. Les régions et l'espace intercommunal (agglomérations en milieu urbain, pays en milieu rural) deviendraient les "espaces-pivots de l'organisation du territoire". C. Saint-Etienne, dans le même dossier, propose de limiter l'État, de renforcer les régions. "L'État-stratège doit obéir à un principe simple : faire faire plutôt que faire lui-même." Une loi de régionalisation prévoirait la possibilité de statuts différenciés entre les régions afin que les plus innovantes ne soient pas freinées par celles qui ne sont pas préparées à exercer pleinement leurs responsabilités nouvelles.

L'Institut de la décentralisation a consacré un de ces cahiers au thème : "État, organisation territoriale : de la "réforme" aux évolutions constitutionnelles"⁴⁶. Dans ce cahier, J.-P. Balligand co-président de l'Institut de la décentralisation, plaide pour donner un fondement constitutionnel à la décentralisation et une place importante à l'expérimentation. La voie législative est évidemment la voie la plus

42 J. Ziller, Fragmentation participation, Revue *Pouvoirs* n° 95, La commune en France et en Europe, nov. 2000, p. 19 et s.

43 G. Marcou, *op. cit.*, p. 69.

44 *Sociétal*, n° 27, décembre 1999, p. 58 et s.

45 Sur ce point voir aussi, Inégalité et Intercommunalité en Ile-de-France, DRAST, revue *2001 plus* n° 57, octobre 2001.

46 Les cahiers de l'Institut de la décentralisation, État, organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles, H. Portelli, n° 5, juin 2001, 45 p.

simple pour mener à bien les nombreuses réformes nécessaires pour transformer notre pays en un véritable État moderne mais peut-on engager une grande réforme de la décentralisation sans modifier la constitution ? (art. 34, 37 et 72). H. Portelli, rapporteur du groupe d'études constitué à ce sujet, constate que la représentation territoriale de l'État est demeurée administrativement rivee au cadre départemental alors que les dynamiques territoriales sont devenues essentiellement régionales et urbaines. Si l'État affirme vouloir considérer les collectivités locales comme des interlocuteurs privilégiés, "il ne vise encore qu'une amélioration du *statu quo* administratif dans un mélange de "déconcentration" auquel semble aujourd'hui condamnée l'action publique – mais qui est toujours un déni de décentralisation !" ⁴⁷.

Malgré ce constat pessimiste, ce cahier comprend une série intéressante d'orientations et de propositions organisées autour de trois actes :

- réformer la décentralisation par la voie législative,
- approfondir la décentralisation par le biais de l'expérimentation,
- donner un fondement constitutionnel à l'État moderne décentralisé.

En ce qui concerne la méthode, l'expérimentation apparaît comme le moyen approprié pour relancer la décentralisation. Une telle voie présente l'avantage indéniable d'ouvrir la voie à des réformes de façon pragmatique. C'est donc un véritable droit à l'expérimentation qu'il faut reconnaître aux collectivités locales dans un cadre de volontariat. Très concrètement, le cahier comprend en conclusion une proposition de loi constitutionnelle assortie d'un exposé des motifs.

Les grandes associations regroupant les différents types de collectivités ont également produit des réflexions sur ce que pourrait être cette seconde phase de la décentralisation. Nous avons déjà évoqué le cas des associations regroupant les régions d'une part, les départements d'autre part.

L'Association des communautés de France (ADCF) a, par son président M. Censi, développé le thème de "*la République des territoires*". L'action locale doit être une "nouvelle frontière, une utopie, un motif d'engagement". L'État doit désormais laisser la place aux territoires. Les missions qu'il peine à assumer dans les domaines de l'éducation, de la culture, du développement économique, de l'aménagement du territoire doivent l'être au niveau local. La mutation intercommunale passe par une redéfinition du rôle et de la place du département. À l'échéance 2007, il faut achever la carte de la France intercommunale, "*au besoin en imposant ce choix aux dernières communes*". La liberté intercommunale doit être assortie d'une véritable réforme financière et fiscale et d'un renforcement de sa légitimité. Mais comment préserver la légitimité communale tout en instaurant une légitimité intercommunale qui ne la supprime pas ? s'interroge M. Censi. Question épineuse que nous avons déjà évoquée.

L'Association des Maires de France (AMF) a elle-même envoyé un questionnaire à tous les candidats à l'élection présidentielle pour recueillir leurs propositions en matière de décentralisation. Les réponses au questionnaire montrent qu'il n'existe pas de clivage droite-gauche. "*Mais l'audace des réformes proposées est d'autant plus grande que la chance d'être élu est faible*", note B. Jérôme ⁴⁸. L'AMF relève que tous les candidats réaffirment le rôle prééminent de la commune comme cellule de base de la démocratie. Aucun ne propose d'en réduire le nombre, ce qui a toujours été la position soutenue par l'AMF.

Les milieux économiques ont eux aussi apporté leur contribution au débat sur la poursuite de la décentralisation. Nous avons déjà évoqué les thèses de P. Richard, président de DEXIA. **Le Centre des jeunes dirigeants (CJD)** a lui-aussi développé une série de propositions en s'appuyant sur les réponses à un sondage réalisé en novembre 2001 auprès de 611 chefs d'entreprise. Le CJD réunit dans l'association "Nouveaux terri-

47 H. Portelli, Les cahiers de l'Institut de la décentralisation, *op. cit.*, p. 4.

48 Cf. *Le Monde*, 6 avril 2002, Les candidats ne veulent pas bouleverser la vie locale.

toires pour l'entreprise" avec le Comité du Grand Lille, constate les dysfonctionnements actuels de la décentralisation : manque de lisibilité des échelons territoriaux, rythmes temporels différents, inadaptation aux mutations économiques et sociales, déséquilibre dans le traitement des dossiers, inégalités persistantes entre les territoires, nécessité de s'intégrer à l'Europe des régions. Deux principes d'action doivent gouverner une réforme :

- renforcer les solidarités des territoires,
- engager la co-responsabilité de tous les acteurs.

Douze propositions sont avancées pour atteindre ce que les auteurs appellent le "*co-développement des territoires*" parmi lesquelles se retrouvent la clarification des compétences, le développement de l'expérimentation et de visions stratégiques.

Une dernière proposition tend à repenser les échelons pour améliorer leur performance autour de trois pôles essentiels : les intercommunalités, la région, l'Union européenne. Le regroupement des communes doit continuer à être encouragé "sans doute jusqu'à une véritable fusion dans des entités plus larges qui en diminueraient le nombre". À terme, les départements doivent être supprimés. Ne disposant pas de prérogatives importantes (sauf en matière sociale), le département ne semble persister que pour des raisons politiques.

Comme on peut le constater, ces propositions du CJD constituent un schéma de rupture avec l'organisation territoriale actuelle, une recomposition autour du macro-local (intercommunalité) des régions renforcées et de l'Union européenne, ainsi que le développement d'un véritable partenariat entre les entreprises et les territoires.

IV. DÉCENTRALISATION, ACTE II

Pour résumer ce tour d'horizon non exhaustif des diverses possibilités d'accroître la décentralisation, on peut dégager **trois hypothèses** d'approfondissement de la décentralisation et de son corollaire la réforme de l'État⁴⁹.

1) Première hypothèse : gel du modèle actuel et achèvement de la mise en œuvre des réformes législatives engagées

- constitution de communautés d'agglomérations et de communautés urbaines sur l'ensemble des agglomérations INSEE concernées (loi Chevènement),
- élaboration de projets d'agglomération et de contrat d'agglomération (loi Voynet),
- élaboration des SCOT (loi SRU),
- constitution de nouvelles communautés de communes dans les territoires non encore organisés,
- développement de la mise en place des pays (loi Voynet), 202 sont passés en CRADT au 15 février 2002,
- élaboration des chartes de pays et des contrats de pays,
- élaboration des PLU (loi SRU),
- mise en place des conseils de quartiers (loi Démocratie de proximité),
- renforcement des compétences du département en matière de sécurité civile (loi DP),
- renforcement des compétences de la région en matière de transport (loi SRU), de tourisme (loi DP), de gestion des ports maritimes nationaux (loi DP), de développement des aéroports (loi DP), de l'expérimentation (loi DP),
- mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (LO agricole),
- déconcentration accrue des services de l'État.

2) Deuxième hypothèse : approfondissement de la décentralisation sans rupture avec le modèle existant

- élection au suffrage universel des délégués des intercommunalités,
- transfert de compétences accru aux intercommunalités,
- maintien du département mais avec une redéfinition de son rôle : deux options – nouvelle répartition des rôles avec les intercommunalités – fonction de gestion et d'application des décisions de la région (projet Raffarin),
- transfert important de compétences vers la région dans les domaines

49 Ces hypothèses ne peuvent être considérées en aucun cas comme des scénarios prospectifs mais comme la simple constatation de tendances d'évolution possible de la décentralisation au cours des dix prochaines années.

de l'Éducation, de la Santé, de l'Économie... Rôle pivot de chef de file de compétences,

- renforcement de la légitimité des conseils régionaux,
- transfert de services extérieurs de l'État vers les régions, Équipement (DDE-DRE) Éducation (Recteur) DDA...
- recentrage des services territoriaux de l'État vers des missions de contrôle et d'évaluation,
- recentrage des missions des administrations centrales autour de la conception d'un État régulateur, accompagnateur, qui n'a plus de mission opérationnelle sur le territoire,
- réforme du rôle du Sénat et développement de son pouvoir législatif vers les collectivités locales,
- développement du droit à l'expérimentation,
- fonds européens gérés par la Région,
- révision constitutionnelle,
- transfert de ressources fiscales à la Région (TVA...).

3) Troisième hypothèse : rupture avec le modèle de décentralisation existant

- le macro-local, le macro-régional, l'Europe deviennent les trois grands pivots de l'organisation territoriale,
- élection au suffrage universel des intercommunalités,
- généralisation des intercommunalités et évolution avec la supra-communalité,
- disparition progressive des communes,
- suppression des départements,
- compétences maximales pour les régions,
- constitution d'inter régions fortes voire de "grandes régions",
- absorption des services extérieurs de l'État par les collectivités territoriales intercommunales et régionales,
- redéfinition complète du rôle de l'État,
- redéploiement en profondeur des moyens fiscaux,
- réforme de la constitution,
- délégation du pouvoir réglementaire/législatif/ aux régions.

V. QUELQUES QUESTIONS

POUR CONCLURE

Ces trois hypothèses tendanciennes posent à des degrés différents d'autres questions que des questions institutionnelles qui n'ont pas vraiment été abordées dans le débat sur l'approfondissement de la décentralisation.

Il apparaît clairement que l'acte II de la décentralisation est intimement lié à la réforme de l'État. La formulation du nouveau rôle possible de l'État est un État régalien, régulateur, impulseur et contrôleur. Il perd ses fonctions opérationnelles, celles du "faire" au profit des collectivités locales. En théorie, cette conception nouvelle de l'État est parfaitement concevable. Mais il ne faut pas occulter les immenses mutations organisationnelles que cela suppose. Engager un grand processus de territorialisation de l'action publique suppose que soit étudiée la coupure entre la Fonction publique d'État et la Fonction publique territoriale. La fluidité et la bonne circulation des personnels est une condition première de tout transfert d'envergure.

Au plan qualitatif, comment envisager la mutation des grands corps d'ingénieurs d'État formés dans des écoles nationales, porteurs de valeurs qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles véhiculées dans la fonction publique territoriale ? Les grands corps ont-ils aussi des stratégies dans la définition de l'action publique. Leur capacité de résistance aux réformes risque d'être importante.

Au plan territorial, les collectivités locales développent depuis très longtemps une culture de faire-faire (par la concession, la délégation...) qui associe beaucoup plus étroitement le secteur privé à la réalisation opérationnelle des actions. Les personnels extérieurs de l'État concernés par la décentralisation sont-ils en position d'accepter cette nouvelle culture qui modifierait en profondeur leur rôle et leur statut ?

En fait, dans les trois modèles, il s'agit autant d'une réforme décentralisatrice que d'une réforme de l'État et du rôle des grands corps qui l'animent.

La question de la légitimité est aussi sous-évaluée. L'intérêt de la décentralisation par rapport à la déconcentration est de renforcer la gouvernance démocratique. Cet objectif n'est pas vraiment atteint si on maintient un système de représentation au second degré dans les intercommunalités.

Dans ce schéma, le modèle de la déconcentration reprend de l'intérêt car lui aussi a vocation à rapprocher la décision et son exécution du citoyen avec le maintien de l'expertise forte des grands corps de l'État.

– La place du secteur privé dans l'exécution des fonctions territoriales classiques est une source d'interrogations. Est-il pertinent sur

des missions essentielles (communication, routes, chemin de fer, service de base de l'éducation, prestation de services essentiels, eau, assainissement) de faire ou de faire faire ?

– Tout accroissement de la décentralisation sans recomposition de la fonction publique territoriale pourrait aboutir de fait à confier l'exécution des missions transférées au secteur privé.

Le renforcement de la décentralisation est lié à une réforme de l'État mais aussi à une redéfinition de la place de l'action publique par rapport à la société civile et au pouvoir des citoyens au travers de leurs institutions territoriales⁵⁰.

50 J. Beauchard, Penser l'unité politique entre fondements, turbulences et mondialisation, ed. L'Harmattan, coll. Administration et aménagement du territoire, 2001, 150 p.

Partie IV

DEUX CONTRIBUTIONS D'EXPERTS

Daniel Behar & Gilles Jeannot

LES ÉLUS LOCAUX ET LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Daniel Behar

Cette brève note ne prétend pas analyser de façon exhaustive les rapports entre le ministère de l'Équipement et les élus locaux. Il s'agit seulement dans un premier temps de souligner les principales tendances de la recomposition géopolitique actuelle du local.

Cette évocation permet dans un second temps d'examiner comment cette recomposition fait évoluer les attentes vis-à-vis de l'Équipement et bouscule les relations que ce ministère

entretient avec le local, basées sur une distinction nette entre l'urbain et le rural et sur une différenciation de diverses "postures" (producteur de politiques publiques, prestataire, garant des fonctions régaliennes de l'État...).

Enfin, dans une dernière partie, on esquissera les voies d'un repositionnement possible autour d'une fonction d'"intercession" davantage inscrite dans le territoire.

I. LES TRANSFORMATIONS DU POUVOIR LOCAL

1. Vers une homogénéisation géopolitique du territoire ?

Centré sur une fonction d'aménagement et d'équipement "équitable" du territoire, le ministère de l'Équipement est amené à différencier ses fonctions, ses relations au local selon la nature des enjeux à traiter et l'état de l'organisation des acteurs locaux. Cela l'a conduit – à mesure de la montée en puissance du local – à distinguer de façon assez radicale le rural et l'urbain.

Or, parce que cette affirmation du local est en grande partie acquise, il apparaît aujourd'hui que la distinction urbain/rural tend, d'un point de vue géopolitique, à s'estomper.

a) Le rural comble progressivement son déficit d'organisation

A l'instar de l'ensemble du territoire, le rural voit aujourd'hui se multiplier les intercommunalités sous une forme institutionnelle (communautés de communes) ou de façon plus informelle (pays).

C'est donc bien tendanciellement un changement global d'échelle d'organisation territoriale auquel on assiste. Ce changement, explicite sur le plan politique, a ou aura des répercussions majeures sur le plan technique au travers d'une montée en puissance de l'ingénierie locale à laquelle incite vivement l'intervention tant des politiques européennes (fonds structurels, programme Leader...) que des niveaux intermédiaires (contractualisation des régions et départements).

b) Une sociologie politique de moins en moins différenciée

Il est acquis qu'en matière de modes de vie, la distinction urbain/rural est de moins en moins opérante, qu'on assiste à une homogénéisation – d'un point de vue territorial – des pratiques sociales.

Cette mutation de fond tend aujourd'hui à se répercuter sur le plan politique : la sociologie des élus ruraux rejoint celle des élus urbains. Ces élus sont de moins en moins des "notables locaux" ; ils se rapprochent à la fois de la sociologie de leur électorat (résidents du rural

vivant de l'économie urbaine) et de celle de la classe politique dans son ensemble.

En dépit des lieux communs, l'évolution de la sociologie des conseils généraux est à cet égard remarquable. Ceux-ci expriment moins en réalité aujourd'hui, dans leurs relations plus ou moins défensive à la ville, le point de vue du rural, que du "péri-urbain".

c) Une même évolution des cadres territoriaux de l'action publique

L'urbain et le rural se retrouvent donc autour d'une même sociologie politique et d'un changement d'échelle parallèle à leur organisation institutionnelle. Mais surtout, vingt ans après la décentralisation, il semble que l'on assiste à un processus généralisé de recomposition de la structure même du pouvoir local.

En effet, la montée en puissance de l'intercommunalité n'a pas fait disparaître la commune, dans une logique de translation à l'identique du niveau géographique du pouvoir local. Il semble plutôt qu'elle induise davantage un processus d'éclatement de ce qui constituait jusqu'alors un "État en modèle réduit" : la commune agrégeant toutes les fonctions politiques de représentation électorale, de délibération et d'action (délivrance des prestations). Sont à la fois remis en cause le modèle de régulation tayloriste hérité de la décentralisation – chaque institution territoriale, installée ou émergente, s'affranchit de la spécialisation fonctionnelle par blocs de compétences et revendique la globalité de l'action territoriale – et le modèle "monocratique" communal hérité de la Révolution française.

On passerait ainsi progressivement d'une architecture du pouvoir local au sein de laquelle quelques institutions (communes/départements) agrègent chacune toutes les fonctions politiques et se partagent entre elles les différentes compétences sectorielles, à une organisation où se multiplient des instances territoriales se répartissant de fait des fonctions politiques distinctes tout en investissant chacune la globalité de l'action territoriale.

Pour illustrer le propos, au risque de schématiser, autour de l'intercommunalité (communautés de communes

ou d'agglomérations) assurant la fonction politique de "représentation" de l'identité locale, se positionnent, d'un côté les communes en charge, au travers de la mise en œuvre des actions et prestations, de fabriquer en permanence "l'intérêt général local", et de l'autre des instances plus informelles (pays, conférences territoriales...), espaces de la "délibération", de l'énonciation du cadre de référence de l'action publique.

Autrement dit, on observerait ainsi à la fois un processus de réduction de l'émiettement géographique (les 36 000 mairies) et sectoriel (les blocs de compétences) du pouvoir local et une dynamique de fragmentation politique entre des instances assurant des fonctions à la fois différenciées et interdépendantes. Fait remarquable, ce processus de recomposition du pouvoir local touche tout autant les milieux urbains et ruraux.

2. Vers une fragmentation du pouvoir local ?

Cette dynamique de transformation conduit à l'émergence d'un pouvoir local "pluriel", et ce à double titre. D'une part, comme on vient de l'esquisser, il éclate entre les différents niveaux et instances évoqués précédemment. D'autre part, la nouvelle institution territoriale pivot, l'intercommunalité, ne vient pas intégrer la globalité d'un bassin de vie (ici l'aire urbaine, là le pays), elle se démultiplie pour refléter les spécialisations socioéconomiques au sein d'un territoire.

Ainsi, sur une même aire urbaine, comme à Marseille, Lille, Toulouse ou Grenoble, on trouve deux, trois ou quatre institutions intercommunales, expression politique d'identités territoriales distinctes. Autrement dit, le pouvoir local, en apparence se globalise (les intercommunalités) et en réalité se fragmente doublement :

- verticalement, entre des niveaux territoriaux (la commune, l'intercommunalité, le pays) spécialisés du point de vue de leurs fonctionnalités politiques ;
- horizontalement, entre des " blocs intercommunaux ", expression politique des spécialisations sociales et économiques au sein d'un même bassin de vie.

Comment peut-on analyser l'écho de cette nouvelle donne géopolitique sur l'évolution des attentes du local vis-à-

vis du ministère de l'Équipement et sur les différentes postures de ce dernier ?

II. L'IMPACT SUR LES RELATIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT AU LOCAL

1. L'épuisement de la dualité de la demande, entre l'urbain et le rural

Contrecoup de la décentralisation car passant en seconde ligne, l'État a progressivement abandonné son approche exhaustive du territoire. Avec la DATAR et la DIV, il s'est longtemps limité aux territoires en crise (reconversion économique, quartiers dégradés). Le ministère de l'Équipement a de façon pragmatique distingué en écho aux expressions contrastées de la demande locale, le rural et l'urbain, pour se cantonner de fait dans un rôle "résiduel" sur l'urbain et persister dans une approche qui se veut plus globale sur le rural. Cette distinction se reflète sur l'ensemble des registres des relations construites par le ministère de l'Équipement avec le pouvoir local.

Les intentions politiques diffèrent : solidarité pour l'urbain, équipement et développement pour le rural. Les modes d'intervention sont distincts : plutôt une déclinaison des politiques de l'État (politique de la ville, logement des plus démunis...) pour l'urbain, et une fonction de production des prestations et de conseil réglementaire pour le rural.

Les niveaux géographiques du dialogue sont contrastés : pour l'urbain, l'Équipement a traité jusqu'à présent plutôt des enjeux "intra-urbains", en deçà du niveau de la collectivité territoriale. À l'inverse, en milieu rural, il occupe davantage une position surplombante "au-delà" de l'émission communal. À l'évidence les interlocuteurs diffèrent. L'Équipement dialogue en direct avec les élus locaux en milieu rural, sa relation est médiatisée par les techniciens en milieu urbain.

Rappelons enfin que c'est cette distinction qui plus ou moins explicitement et à des degrés divers selon les DDE, fonde la division du travail au sein de celles-ci entre les services centraux et les subdivisions.

Or cette structure duale de la relation de l'Équipement au pouvoir local paraît largement déstabilisée.

La montée en capacité, politique et technique, du pouvoir local en milieu rural percute directement le mode d'investissement privilégié de l'Équipement dans cette direction. Autrement dit, la pratique de l'Équipement distinguant l'urbain du rural pour tenir une position plus globale vis-à-vis de ce dernier apparaît rétrospectivement comme un "moment" dans la dynamique de recomposition induite par la décentralisation. Elle ne peut plus constituer un facteur durable de définition de la relation de l'Équipement au local.

2. Une logique de projets de plus en plus indifférente à l'État

Mais derrière ce processus connu de "résorption de son handicap" par le milieu rural et donc de maturation généralisée du pouvoir local, de prise de distance vis-à-vis des services de l'État local, se profile une autre dynamique, plus discrète. En effet, en prenant ses distances à l'égard de l'État, le pouvoir local ne passe pas véritablement d'une "logique de guichet" à une logique de projet" comme on l'affirme trop facilement. S'il s'éloigne d'une logique de guichet, de dépendance envers l'État, c'est moins pour tenir un projet global que pour multiplier des projets de territoire.

En effet, si l'on suit l'analyse des recompositions en cours énoncée précédemment, on n'assiste pas à la substitution à l'émission communal d'un "Gargantua" intercommunal qui viendrait dialoguer d'égal à égal avec l'État local, en inversant le sens de la régulation (ascendant vs descendant).

On observe plutôt la structuration d'un pouvoir local à la fois renforcé et organisé selon des "polarisations" multiples, sur un registre plus politique que technique.

On tire donc ici de cette analyse deux hypothèses conclusives quant à “la demande locale” vis-à-vis de l’Équipement. Tout d’abord l’attitude du milieu rural à l’égard de l’État – et plus précisément de l’Équipement – tend à rejoindre celle du milieu urbain. Mais plus encore le pouvoir local se constitue moins en interlocuteur global “en attente” vis-à-vis de l’État qu’en un système d’acteurs complexe au sein duquel les concurrences se multiplient. Globalement, ce système d’acteurs est davantage préoccupé par ces concurrences que par son rapport à l’État. D’une certaine façon, on peut dire que la multiplication des projets de territoire induit la montée d’une certaine indifférence envers l’État.

3. Une déstabilisation des postures de l’Équipement

Sans décrire l’ensemble des registres de l’expression de l’Équipement vers le local, on peut estimer que trois postures dominantes les organisent :

- une posture de production de politiques publiques,
- une posture de prestataire,
- une posture d’expert réglementaire.

a) La production de politiques publiques

Il s’agit d’une posture que le ministère de l’Équipement développe plutôt en direction du milieu urbain, autour de la LOV, de la loi Besson, de la politique de la Ville, aujourd’hui de la loi SRU...

Cette posture consiste à s’adresser au milieu local sur deux registres juxtaposés, mais plutôt disjoints ; d’un côté le rappel des grands objectifs – ou plutôt “valeurs” – exprimés par les lois (la mixité urbaine, la cohésion sociale, le développement durable, la solidarité...) ; de l’autre l’offre de dispositifs ou de procédures, à dimension peu ou prou contractuelle : le PLH, le contrat de ville, le SCOT... Ces deux registres sont considérés comme disjoints du point de vue de l’Équipement, en ce qu’il revient à la collectivité locale de les articuler autour de la définition d’une stratégie de mise en œuvre dont elle a la responsabilité. En regard de cette attitude du ministère de l’Équipement, on peut estimer

que la logique actuelle du pouvoir local consiste à mobiliser les dispositifs et procédures proposés au profit des “blocs intercommunaux” spécialisés qui se multiplient et de leurs projets.

Le ministère de l’Équipement risque alors d’être contraint “au grand écart”. D’un côté, relais des politiques nationales, il affiche des intentions qui se réfèrent à l’idéal d’un pouvoir local global, d’un optimum dimensionnel. De l’autre, interlocuteur des pouvoirs locaux, il est conduit à accepter l’instrumentalisation de ses procédures au service des tensions ou concurrences qui traversent le local.

Cette évolution est d’ores et déjà à l’œuvre : pour illustrer ce propos, la loi SRU affirme la volonté de garantir la cohésion sociale et territoriale à l’échelle du bassin de vie et se traduit localement par la mise en œuvre de deux ou trois SCOT sur une même aire urbaine...

b) La prestation

Posture traditionnelle vis-à-vis du milieu rural, la prestation de services rendus par l’Équipement s’inscrit aujourd’hui dans un contexte d’une part d’ouverture à la concurrence en matière d’ingénierie publique, d’autre part de montée en compétence des collectivités locales, de plus en plus en mesure d’assumer des fonctions d’“ensemblier de projet”.

On peut imaginer alors que l’attente locale à l’égard de l’Équipement soit à la fois plus fragmentée et plus technique. Le risque alors pour le ministère de l’Équipement – s’il souhaite persister dans cette fonction – serait celui d’une hyper-spécialisation technique, avec en perspective une perte en compétence professionnelle.

c) L’expertise réglementaire

Il s’agit d’une posture de l’Équipement qui traverse les territoires urbains et ruraux. À mesure que la fonction “régaliennne” de l’État en matière d’aménagement du territoire est limitée vers l’aval, du côté de l’élaboration de projets et de leur mise en œuvre, elle évolue vers le registre de l’expertise réglementaire au service de la maîtrise d’ouvrage locale.

Cette posture correspond à une attente locale probablement crois-

sante en raison de l'amplification de la demande de sécurité juridique. Si cette attente à l'égard du ministère de l'Équipement croît, le risque est grand qu'elle constitue un "piège" pour ses services : plus le ministère est sollicité comme expert en amont de la déci-

sion locale, plus il est contesté en aval comme producteur de règles, le pouvoir local se rangeant aux côtés de ses administrés pour dénoncer le "technocratisme" de ceux qui l'ont assisté précédemment.

III. QUELLE PERSPECTIVE DE REPOSITIONNEMENT ?

Que conclure de ce rapide tour d'horizon ? Éclatement "schizophrène" de la posture de production de politiques publiques, affadissement de la posture de prestation, "manipulation" de la posture d'expertise réglementaire : chacun de ces risques peut être sans doute évité – ou au moins réduit – au cas par cas, en situation.

Considérés globalement, ils pointent les limites d'une position de l'Équipement en extériorité au local, principalement adossée à des prérogatives classiques ou antérieures de l'État (l'expertise réglementaire, la technicité de ses prestations, la mise en œuvre des politiques territoriales...).

1. S'inscrire davantage dans le territoire

Si l'Équipement souhaite renouveler sa position vis-à-vis du local, il lui faut sans doute construire une posture davantage inscrite dans le territoire, c'est-à-dire plus proche des enjeux contemporains de l'action publique territoriale. Parce que le pouvoir local se recompose, se fragmente, en suivant les processus de spécialisation des territoires, on peut considérer qu'il existe, si ce n'est une demande, à tout le moins, un besoin de régulation, d'intercession entre les différentes instances qui composent le pouvoir local. Il nous paraît qu'il y a là une piste de repositionnement possible pour l'Équipement. Pour assurer cette fonction de régulation au sein du système territorial, un certain nombre de lignes de transformation de la posture de l'Équipement doivent être envisagées.

2. Construire une position interscalaire

Inscrits aux différents échelons territoriaux, les services de l'Équipement

spécialisent leurs interventions selon ces niveaux. Tendanciellement, les subdivisions interviennent sur le milieu rural, les DDE tentent de traiter la question urbaine, tandis que les DRE cantonnent leurs fonctions d'observation et d'allocation des crédits au niveau régional *stricto sensu*, c'est-à-dire considéré comme un échelon d'agrégation des interventions locales. Si l'Équipement veut assurer une fonction d'intercession territoriale, il lui faut à l'inverse rompre avec cette logique de spécialisation des niveaux pour tirer parti de sa spécificité, de sa capacité à combiner les différents échelons territoriaux auxquels il intervient.

Il lui faut donc construire une position interscalaire, mobiliser conjointement subdivision, DDE et DRE, à partir de fonctions différenciées, mais autour d'une même posture vis-à-vis du local.

3. Se constituer en interlocuteur des instances politiques

L'Équipement a établi ces dernières années, sa relation au local autour d'une dualité d'interlocuteurs : élus pour le rural, techniciens pour l'urbain. Cette distinction tend à s'estomper lorsque l'on observe l'identité des "acteurs-clés" des dynamiques locales. Mais surtout la recomposition en cours du pouvoir local fait apparaître une diversité d'instances politiques de natures hétérogènes. Ainsi autour des pays, des conférences territoriales, des conseils de développement se constituent des instances politiques inédites, intégrant notamment des acteurs issus de la société civile (chefs d'entreprises, universitaires...). Bien souvent, les services de l'Équipement ignorent de telles instances. Il leur faut donc réviser leur grille de lecture des acteurs locaux, ne pas s'en tenir à la distinction élus/techniciens

et s'adresser à la diversité des instances politiques qui constituent le pouvoir local.

4. Fabriquer une représentation géopolitique du local

Pour agir non plus en extériorité au territoire, mais dans une position d'entre-deux, dedans et dehors, l'Équipement doit aussi renouveler sa grille de lecture des enjeux territoriaux. Il lui faut bien évidemment – comme cela est souvent rappelé – développer une approche davantage intersectorielle et prendre en compte des dimensions aujourd'hui trop négligées, en particulier l'économie et l'environnement.

Mais il lui faut surtout construire une véritable analyse géopolitique du territoire. Aujourd'hui ce n'est plus le statut d'une institution qui détermine la fonction réelle. Quelle est, par exemple, la fonction effective du Conseil Général dans le jeu local ? De quelle stratégie de cohésion territoriale est porteuse telle ou telle intercommunalité ? Sans s'arrêter à des jugements de valeur, quel est le ressort territorial de telle ou telle prise de position politique ?

Il y a là un champ d'expertise considérable pour les services de l'Équipement : articuler leur connaissance des enjeux territoriaux au "point de vue" propre à l'État.

5. Mobiliser les leviers à même de constituer des scènes de régulation

Pour assurer cette fonction d'intercession entre acteurs territoriaux, l'Équipement est en mesure d'organiser des "scènes de régulation".

Il lui faut pour cela mobiliser comme supports les leviers dont il dispose. On peut lister ces leviers mobilisables autour de trois registres :

a) Les grands projets de l'État

Ceux-ci (infrastructures – équipements), pensés comme leviers de développement territorial, peuvent constituer des opportunités pour mettre à jour des grands enjeux territoriaux et susciter des agencements inter-institutionnels.

b) L'offre procédurale

D'ores et déjà et de la même manière, c'est bien souvent autour d'une procédure initiée par l'État, ici un PLH, là un SCOT, ailleurs une convention dans le cadre du contrat de Plan, que se sont constituées des scènes de régulation locale inédites. Les services de l'Équipement disposent là d'un atout majeur, à condition de ne pas s'en tenir à la finalité affichée de ces procédures et de s'attacher à leur fonction "méthodologique" autant qu'à leur contenu substantiel.

c) Des objets techniques transitionnels

Enfin, dans le champ d'intervention de l'Équipement, il existe de nombreux objets qui constituent à la fois des enjeux forts pour les acteurs locaux et des opportunités pour constituer des scènes de régulation de portée plus générale.

Ainsi à titre d'exemples, les projets de transports collectifs (tram/train...) ou les enjeux de gestion de la ressource en eau sont ainsi d'excellents "objets techniques transitionnels".

Ils exigent la mise en relation d'échelons institutionnels divers et suscitent l'attention de la plupart des instances politiques locales.

LES COMPÉTENCES COMPOSITES

Gilles Jeannot

Si le terme “*légitimité*” a été le maître mot des années de l’après décentralisation, celui de “*compétence*” pourrait devenir celui des années à venir. On a vécu une période durant laquelle les DDE, pour se trouver une raison d’être, voyaient des clients partout. Puis on a connu un retour de bâton avec des postures de “statue du Commandeur” régaliens. Sans compter les scénarios de régulation qui transformaient le ministère en une salle des commandes rassemblant quelques dizaines de haut-fonctionnaires en blouse blanche manœuvrant savamment quelques manettes juridico-économiques. Mais progressivement après des périodes de doute radical se dessinent des domaines pour lesquels un service territorial technique d’État (ce qui est bien le cœur du ministère de l’Équipement en sa configuration présente) apparaît vraiment pertinent. Mais la question aujourd’hui est de savoir *si les compétences présentes actuellement au sein du ministère permettent d’y répondre de manière effective.*

I. Des fonctions légitimes

Le terme “*compétence*” s’entend en deux sens. Selon le sens juridique et administratif, la compétence désigne un domaine de responsabilité attribué à une autorité publique. Selon le sens commun, la compétence désigne une capacité effective à faire. Ce n’est que dans les esprits des juristes que les deux se rejoignent, que la simple attribution par la loi d’une responsabilité entraîne de facto la capacité à traiter de manière efficace les problèmes liés au domaine attribué de l’action publique.

Les lois de décentralisation ont été construites autour de l’idée de “*bloc de compétence*”, c’est-à-dire l’attribution des responsabilités par thème à différents niveaux territoriaux (le logement à l’État, la formation continue à la région, le social au département, l’urbanisme aux villes...). Le fait que la décentralisation ait d’abord été une départementalisation s’explique historiquement par une volonté de faire sortir de l’ornière un projet de décentralisation qui était dans les cartons depuis des décennies et en l’occurrence de lever la difficulté liée au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Près de vingt ans après, on peut dresser un bilan controversé de ce parti d’organisation de l’intervention publique. En effet, les lectures semblent différentes dans les trois sphères constitutives de l’action publique territoriale, celle des élus, celle des professionnels et celle des habitants. Si on suit les conclusions du rapport Mauroy, qui reflète plutôt ce qui est partagé dans la première sphère, il semble que ce principe soit clairement plébiscité. En effet, ce rapport envisage la suite de la décentralisation dans les mêmes termes que son origine, c’est-à-dire comme une *extension des redistributions de compétences*. En revanche, du côté des professionnels, de nombreuses voix se sont élevées pour mettre en cause la pertinence de ces découpages et montrer qu’en pratique les domaines sont éclatés ou partagés, que les interventions sont toujours partenariales, contractuelles, cofinancées... Quant à la position des habitants, certains signes sont cependant intéressants à

noter. Il est évident que la moindre enquête révélerait une incapacité à proposer un tableau précis des compétences respectives des collectivités territoriales. Mais certains réflexes semblent par ailleurs fortement ancrés. Le public et la presse interpellent naturellement l'État dès qu'il s'agit de situations extrêmes (inondations, risques, exclusion extrême, insécurité) et s'adressent tout naturellement à la mairie pour ce qui relève de la vie quotidienne. Si l'on veut bien intellectualiser ce qui relève de réactions immédiates, on pourrait dire que le public a spontanément une approche fonctionnelle et non thématique du partage des compétences entre les collectivités territoriales.

C'est dans ces écarts avec la définition juridique des compétences que l'on a pu trouver progressivement des voies pour dépasser les doutes de légitimité des services déconcentrés du ministère. En effet, les lois de décentralisation avaient mis les services de l'Équipement dans une posture délicate. Contrairement aux services des DDASS auxquels on avait retiré à la fois compétences et personnels, les services de l'Équipement se voyaient maintenus en personnel avec des compétences fragiles. Les routes nationales constituaient un "pré carré" trop limité pour être viables et supposaient d'y joindre une intervention sur les routes départementales. Le logement était bien une compétence État, mais au niveau local le pouvoir des collectivités locales sur les HLM est plus que prégnant. Enfin, la culture aménagement des DDE était prise de front par le transfert de la compétence urbanisme aux communes. Les services de l'Équipement vont cependant se refuser à l'inaction et chercher à tâtons (oscillant entre prestations de service, fonctions de conseil, actions de mise en oeuvre de politiques publiques nationales ou actions régaliennes à construire) une pertinence à ce qu'ils sont : *un service technique territorial d'État*.

Il se dessine alors une définition du domaine pertinent d'intervention qui ressortit plus de *la logique fonctionnelle spontanément prise par le public* que du partage thématique consacré par les lois de décentralisation¹. Cette

décantation est loin d'être achevée et on ne saurait ici dresser un tableau de ces fonctions. On se contentera d'indiquer pour illustration l'une d'entre elles : la capacité à "*articuler des échelles*".

Si les élus sont par les lois de décentralisation porteurs de compétences thématiques, ils sont plus intimement encore, du fait de leur mode d'élection, attachés à un territoire clairement borné. Or, la pollution, le développement économique, les populations en mouvement, se laissent rarement réduire à des territoires aussi précis. Ils se déplacent d'un territoire politique à un autre, leur traitement suppose aussi un traitement simultané à plusieurs échelles. Certains ont pensé résoudre les plus importantes difficultés à travers un redécoupage des territoires d'intervention, mais l'observation réelle de la loi Chevènement montre que l'on n'est pas tiré d'affaire puisque dans la plupart des cas, les intercommunalités définies ne recouvrent pas les bassins de vie. *Les services de l'Équipement sont, en tant que services de l'État, porteurs du point de vue du territoire national (l'Hexagone)*. C'est le cas lorsqu'il s'agit de trouver un troisième aéroport pour la capitale, ou lorsque l'on élabore certaines DTA. Mais cette posture ne les occupe finalement qu'assez peu. Dans la plupart des cas, l'État n'a pas de parti fort sur les choix territoriaux : qu'il y ait du développement économique à Plouhmel plutôt qu'à Plouval lui est relativement indifférent, pour autant qu'il y ait du développement économique dans les environs. Ce qui fait alors la légitimité de l'intervention des services de l'Équipement, c'est justement leur indifférence ou pour le dire de manière plus noble, *leur indépendance vis-à-vis de ces partis pris territoriaux* (au demeurant tout à fait légitimes pour ceux qui en sont porteurs), *c'est leur capacité à circuler entre les différentes échelles et à servir de médiateur*. Les actions menées à l'encontre d'une vaine concurrence entre zones d'activités illustrent par exemple cette posture. Il en va de même d'un certain nombre de "porter à connaissance" qui allaient bien au-delà de la fonction réglementaire de cette procédure².

1 Il va de soi dans cette perspective que le non rapprochement des services d'ingénierie des DDE et des DDA qui font le même type de prestation est plutôt dommageable.

2 *A contrario* on peut indiquer une autre fonctionnalité à laquelle le ministère s'est appliqué sans pouvoir stabiliser une offre vraiment convaincante, celle du service aux usagers. Il faut saluer ici l'enthousiasme de ceux qui on voulu refonder la légitimité de l'intervention du ministère sur le service aux usagers, cela a débouché en particulier sur des journées de l'Équipement consacrées aux engagements de service. Mais il faut aussi reconnaître que l'on bute sur de sérieuses difficultés. Dans le domaine routier, lorsque l'on a voulu mettre en oeuvre des engagements de service, on a vite compris que, pour l'usager, les routes nationales ne pouvaient être distinguées des routes départementales et qu'un engagement qui ne serait pas à la fois national et recouvrant ces deux domaines n'aurait pas grand sens, ce qui supposait de contractualiser avec tous les départements. Et dans d'autres secteurs comme l'aménagement ou l'urbanisme, la notion d'usager doit rapidement laisser place à celle de bénéficiaire ou de citoyen. Ceci ne signifie pas bien sûr qu'aucune prestation de service ayant des usagers n'existe ni qu'il ne faille pas améliorer les relations avec les administrés, mais plutôt qu'il apparaît difficile de faire de la fonctionnalité du service à l'usager une source de légitimité forte.

II. Des compétences à conforter

Mais une fois appréhendées des fonctionnalités dans lesquelles les services territoriaux du ministère de l'Équipement peuvent trouver une véritable plus-value dans le contexte actuel et à venir, se pose une autre question de compétences. Cette fois-ci au second sens du terme. *Les services territoriaux de l'Équipement sont-ils à même de répondre effectivement à ces questions, d'investir ces domaines ? Y-a-t-il une capacité à prendre en charges les problèmes ?* On le voit bien dans certains cas, les ressources humaines capables de répondre à certains défis sont limitées. Pour prendre l'exemple du contrôle de délégation de service public, qui est extrême, il faut bien reconnaître la difficulté à maintenir en DDE une expertise suffisante sur ces sujets, alors qu'en l'absence d'une tradition d'ingénierie privée indépendante des grands groupes, les services de l'État seraient tout à fait légitimes à soutenir les collectivités locales. Mais même dans des domaines dans lesquels le ministère a une plus forte tradition, des manques sont parfois à relever : c'est le cas par exemple autour des diagnostics territoriaux.

Le besoin de faire des *diagnostics territoriaux* s'est fait ressentir à la même époque à différentes échelles territoriales : diagnostics en subdivisions destinés à préparer une déclinaison des politiques d'État au niveau infra départemental, diagnostics d'agglomération, diagnostics au niveau départemental, parfois associés aux projets territoriaux de l'État. Les diagnostics peuvent avoir des finalités différentes, ils peuvent être conçus *dans une visée de projection des finalités de l'État* : où faut-il protéger et où faut-il développer ou faut-il accompagner une tendance existante et où faut-il mettre ses moyens pour résister ? Ils peuvent être conçus *dans une visée de coordination des acteurs locaux autour d'un même problème à résoudre*. Les diagnostics de sécurité ont été parmi les premiers de ces diagnostics, on en retrouve autour des enjeux de politique des transports urbains, de logement social ou de politique de la ville. La légitimité des services de l'Équipement pour la première catégorie est très

forte. En effet, au sein des services de l'État, si tous les services agissent sur le territoire, les services de l'Équipement sont ceux qui ont le plus la culture du territoire. Et c'est naturellement vers eux que le préfet se tournera. Pour les diagnostics qui visent la coordination de tous les acteurs locaux, les services de l'Équipement ne sauraient intervenir seuls, mais ils ont un regard sur le territoire différent de celui des collectivités locales et de leurs services et à ce titre susceptible d'apporter une pierre de valeur à la construction commune.

Ce constat de légitimité a priori effectué, il faut évoquer ce que l'on rencontre sur le terrain. D'une part, il y a des expériences qui confirment cette hypothèse de légitimité et les multiples possibilités de traiter des données territoriales en leur donnant un sens fort dans la perspective de la définition de l'action publique. Ces sont ces expériences que l'on retrouvera volontiers dans les colloques et groupes d'échanges professionnels. Mais derrière ces bonnes pratiques, il faut bien reconnaître que dans bien des DDE, les moyens d'études générales sont très limités et que bien des diagnostics territoriaux produits collectent des informations sans vraiment pouvoir mettre en évidence des enjeux pour l'action publique.

Pourtant, on ne peut nier tout l'effort réalisé dans ce ministère pour le développement d'outils et d'expertise technique en particulier autour des systèmes d'information géographique. Mais on touche là du doigt une caractéristique des compétences nécessaires à l'action publique contemporaine : elles ne se ramènent pas à une mobilisation d'outils sophistiqués et d'expertise. Ce qui fait la différence entre un diagnostic utile et un diagnostic inutile, ce n'est pas la finesse du traitement des données mais *la bonne adéquation entre le traitement de données et un domaine d'intervention publique*. Lorsque le sous-préfet de Lille traite des données de santé publique territorialisées (consommation de médicament, consultation psychiatriques et alcool) et qu'il montre que la carte de la misère ou de la santé ne recouvre pas celle des aides sociales (RMI...), il pose là des ques-

tions qui interpellent directement la définition de la politique de la Ville.

La compétence à faire des diagnostics territoriaux se trouve alors à la jonction entre l'équipe de direction qui oriente l'action et ceux qui traitent des données. Cette capacité à faire est composite. On développera cet aspect à partir d'un autre exemple dans le domaine de l'environnement.

III. Des compétences composites : l'exemple des services de police de l'eau

La loi sur l'eau de 1992 renverse la logique d'intervention publique en partant de la visée du niveau de qualité finale des rivières plutôt que d'une offre d'infrastructures de collecte et de traitement des rejets calée sur la taille de la population.

Elle ne transforme pas fondamentalement le travail d'ingénierie associé à la construction des réseaux d'égouts et des stations d'épuration. Le travail tourne alors autour de l'ajustement de l'offre d'infrastructure aux singularités du territoire communal et autour de la garantie de bonne fin des différents travaux engagés.

Il n'en va pas de même pour l'activité dans les services de police de l'eau, chargés du respect de la loi. Ces services, autrefois passablement méprisés, se trouvent en effet à un nœud important de l'application de la loi. Les agents doivent associer la maîtrise d'une connaissance scientifique du milieu et de celle des instruments du droit. On peut alors observer plusieurs manières d'aborder ces objets d'intervention à travers les exemples contrastés de trois DDE³.

Dans l'une des directions départementale de l'équipement étudiée, cela a conduit à composer des liens originaux entre ces deux dimensions. La maîtrise des données sur la biologie permet dans un premier temps de cibler les enjeux principaux tant en termes de sources d'émission de pollution que de sites particulièrement fragiles. Quelle est la part de la pollution issue des mondes agricole, domes-

tique et industriel ? Quels sont les sites les plus fragiles ? Quels sont les effets de mécanismes biologiques ou mécaniques complexes, comme l'évolution des conditions d'eutrophisation selon les saisons, les effets des remontées des marées dans les fleuves ou les problèmes associés aux rejets en période d'étiage ? Cela permet ensuite d'orienter les conditions d'interprétation des autorisations incluses dans la loi sur l'eau, de suivre de manière fine certaines pollutions ou de proposer des méthodes de gestion comme l'utilisation des barrages en période d'étiage pour limiter l'eutrophisation ou le rejet des effluents à certaines heures de la journée dans les zones concernées par les remontées des marées. Mais cette connaissance des enjeux permet aussi d'engager une politique répressive organisée. Ceci suppose à la fois de définir les dérives que l'on cherche prioritairement à réduire et de s'entendre avec le procureur de la République pour que les procès-verbaux ne restent pas sans suite. Ici encore, c'est dans les services de cette DDE que l'on trouve l'exemple le plus développé de cette pratique avec par exemple la recherche et la poursuite de lotissements qui ont été réalisés sans demande d'autorisation de rejets des eaux pluviales ou avec des actions orientées sur des sites particulièrement fragiles.

On ne retrouve pas, dans les services de police de l'eau des deux autres départements étudiés, des liens aussi serrés entre la maîtrise scientifique et la maîtrise juridique. Dans le deuxième département, le chef d'unité et le chef de service s'accordent à reconnaître un déficit important en ce qui concerne la mobilisation des données. Un pôle de l'eau assez peu structuré et des échanges limités entre les administrations ne permettent pas de rassembler les données concernant l'état des rivières. Il en résulte une gestion moins intégrée de ces questions. La personne chargée de l'instruction des autorisations reconnaît d'ailleurs le caractère éclaté et bureaucratique de ses interventions. De son côté, le chef d'unité s'est investi principalement sur le secteur juridique en approfondissant les différentes composantes du droit, c'est-à-dire non seulement la loi sur l'eau

³ Ceci s'appuie sur une enquête réalisée pour le compte du CIFP de Nantes, et je remercie Paul Kélifa pour avoir suscité cette commande.

mais aussi le code rural et les réglementations liées à la navigation. Des agents ont été assermentés pour la verbalisation et formés à la rédaction de procès verbaux conformes aux règles. Mais cette action ne s'inscrit pas dans une stratégie concertée de résorption de points noirs spécifiés.

Dans le troisième département, le manque est symétrique. Il y a dans le service police de l'eau un agent spécialiste de l'observation scientifique des rejets et de leur impact en milieu marin. Cet agent contractuel est présent sur ce secteur depuis plus de dix ans et tout le monde reconnaît le haut niveau de son expertise. La difficulté dans ce cas là est de maintenir le lien avec les autres composantes du service. Ce contractuel travaille en effet en réseau avec d'autres observatoires comparables et ses connaissances ne sont pas toujours suffisamment exploitées par le service en charge de l'application de la loi sur l'eau. Par ailleurs, à l'autre bout de la chaîne, la DDE n'a pas engagé de politique répressive.

La confrontation de l'activité du service du premier département à celle des deux autres départements révèle par contraste le caractère essentiel de cette pratique : la capacité à intervenir de manière corrélée dans deux secteurs qui ne sont pas indépendants.

Dans le dernier cité, on a produit une compréhension extrêmement précise des mécanismes de la nature mais le service n'est pas capable de la mobiliser. Ces connaissances sont accumulées, échangées entre spécialistes sans être utilisées par ceux qui peuvent peser sur l'évolution des pollutions. Dans le second, on trouve une application routinière du droit, qui cumule des interventions ponctuelles non coordonnées et qui laisse de nombreux trous. En effet les mailles de ce filet juridique sont bien lâches, on impose les mêmes niveaux de normes là où les enjeux sont importants et là où ils ne le sont pas. Au final, les interventions sont plutôt menées de manière aléatoire.

Ce n'est donc que dans le premier exemple que l'on observe *cette compétence composite, cette capacité à*

relier de manière efficace différentes dimensions de l'action publique.

IV. La compétence composite n'est ni la technicité ni le management

Derrière l'exemple précédent se joue autre chose que le besoin de mobiliser des connaissances nouvelles (biologie) pour investir un domaine nouveau (l'environnement) : il y a une mise en cause de fait de la manière dont on définit traditionnellement la compétence.

Tant que l'action du ministère de l'Équipement se définissait principalement comme la production d'équipements pour répondre à des besoins, il était tout à fait performant de créer une division du travail entre les différents segments de cette production. A chaque segment correspondait la maîtrise d'un domaine de la technique. La capacité à faire était alors définie tout naturellement comme la "technicité". Le noyau de base de la technicité se trouve alors dans les méthodes de dimensionnement des équipements proposés. Comment par exemple concevoir et dimensionner un carrefour ou une station d'épuration ? A quoi s'ajoutent diverses capacités annexes permettant leur insertion dans le milieu (administratif, politique et social).

Lorsque l'action publique est définie comme la résolution de problèmes, les divisions du travail deviennent alors plus difficiles, voire contre-productives, et c'est justement de la capacité à se déplacer entre plusieurs domaines que peut naître l'efficacité globale de l'intervention. Il ne faut pas d'un côté un juriste et de l'autre un expert des pollutions mais quelqu'un capable de mettre en relation en pratique ces deux domaines pour agir et non subir.

Cette compétence n'est pas non plus simplement "*managériale*". On a en effet privilégié, par une très forte mobilité fonctionnelle des cadres la capacité à diriger des équipes dans des contextes variés ainsi que celle à positionner un service dans un contexte politique et administratif. On regroupe ces compétences derrière le terme un peu réducteur de

compétences managériales. Mais il ne suffit pas pour être efficace d'être un bon "chef" qui supervisera une équipe incluant un juriste et un biologiste, il faut pouvoir entrer de manière effective dans le contenu des dossiers pour maîtriser véritablement une intervention et peser sur des acteurs externes.

V. Produire les compétences composites : essai de prospective

Si on prend au sérieux les hypothèses précédentes, la question des compétences composites n'est pas qu'un chapitre particulier, la GRH, mais est directement liée à la capacité de positionnement des services de l'Équipement. On peut esquisser à titre prospectif quelques orientations.

• Gestion du personnel

Produire les compétences composites suppose de *faire évoluer les modes de gestion des personnels pour faciliter leur accumulation au cours du temps*. La prospective n'est pas loin ici puisque la Direction du personnel des services et de la modernisation dispose dans ses cartons⁴ d'un projet qui va dans ce sens pour les ingénieurs des travaux publics de l'État.

L'exemple des ingénieurs des travaux publics de l'État est intéressant à un double titre : d'une part du fait de la position centrale prise par ce corps (la majorité des DDE sont dirigées par des agents étant passés par ce corps : en 1999, 48 % issus de TPE, contre 40 % issus de Polytechnique) ; d'autre part, du fait que celle-ci depuis longtemps et contrairement à d'autres corps ne se réduit pas à une promotion à l'ancienneté. La gestion du corps a été dominée par une gestion des compétences. Ce que l'on mesure dans la promotion pour le second niveau de grade, c'est en priorité une capacité à faire. Mais la capacité visée est d'abord une capacité managériale. Une tentative d'atténuer cette tendance à été trouvée à travers la création de comités de filières qui se conforment au modèle de la gestion de la recherche avec un jugement par les pairs. Ce modèle alternatif convient tout à fait pour la gestion des

spécialistes et experts. Et il apparaît aujourd'hui que ceux-ci ne sont pas plus mal lotis que ceux qui ont fait le choix de développer un profil de généraliste manager.

Mais aucun de ces deux modèles ne permet de faciliter l'émergence des compétences composites évoquées précédemment. D'où l'idée d'une troisième voie de promotion pour des "*généralistes de domaine*". Il s'agit alors de dessiner des parcours de carrière qui permettent *d'appréhender successivement différentes composantes d'un même domaine en enrichissant progressivement les points de vue sur un même objet*. Ainsi dans le secteur de l'eau, on peut envisager un parcours commençant par un poste conduisant à faire de la maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'assainissement, suivi d'un poste permettant de faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le même domaine puis un poste dans la police des eaux avant d'être promu pour occuper un poste de chef d'arrondissement-environnement puis éventuellement d'ouvrir la carrière dans un domaine différent comme les constructions publiques qui mobilisent des compétences éventuellement similaires. Il va de soi que tous les ingénieurs ne souhaitent pas de tels parcours, mais il est important de les faciliter pour ceux qui le souhaitent.

L'énoncé de ce projet ne suffit cependant pas. Il faut d'abord qu'il se concrétise. Mais il faut aussi que des principes comparables soient étendus aux autres corps et aux différents niveaux hiérarchiques.

• Réseau scientifique et technique

Si on suit les mêmes hypothèses, de même que l'on est conduit à s'interroger en termes de gestion de carrières sur les limites du couple (manager/spécialiste), on peut en terme d'architecture organisationnelle revenir sur la question du *partage entre les DDE et les services techniques* et tout particulièrement DDE/CETE.

Le réseau scientifique et technique et tout particulièrement les CETE ont été pensés à l'époque où l'action publique était conçue comme la production d'équipements répondant à des

⁴ Ceci est évoqué en particulier dans le rapport de Georges Dobias sur la gestion des carrières et des comités de filières et celui d'Alain Decroix sur l'impact du plan de modernisation de l'ingénierie publique sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de janvier 2002.

besoins. Une des caractéristiques forte de ce modèle d'action publique était la capacité à diviser le travail. La division du travail suivait plusieurs modèles. Dans certains cas, il s'agit tout simplement de tâches techniques isolables (c'est le cas pour une partie des prestations des laboratoires mais aussi pour certains types d'études). À ces tâches isolées, par exemple d'études, les CETE ont souvent ajouté des fonctions d'aide à la formulation de la commande. Dans d'autres cas, les relations établies reposaient sur un modèle d'expertise, de conseils apportés de manière ponctuelle à un service de DDE qui a la charge d'un dossier. On voit aussi se développer des fonctions de production d'outils (logiciels, guides) mis à disposition des services. Ce modèle est encore valable, on l'a vu, dans bien des secteurs d'intervention du ministère.

Mais dans les domaines qui ont été pointés ici, la division du travail devient contre-productive, il faut que ce soit dans le même individu ou dans une organisation compacte que se condensent les différentes composantes de ces compétences composites. Dans l'exemple évoqué dans le domaine de l'eau, on n'imagine pas ce qu'aurait pu apporter une "étude" isolée. De même, la figure du spécialiste externe susceptible d'apporter un éclairage "pointu" sur une question précise se trouve aussi bousculée. Les questions essentielles sont en effet de moins en moins précises et *de plus en plus transversales*. Comment alors découper une demande d'intervention ? Les savoir essentiels ne peuvent plus prendre la forme d'une expertise isolable. Il en va de même de la propension à générer des "outils". Si on revient à l'exemple des diagnostics territoriaux, on a développé des instruments sophistiqués de systèmes d'information géographique, et des logiciels de traitement des données géographiques ont été mis à la disposition des services. Cela ne suffit pas nécessairement à produire la compétence composite

propre à la définition d'un diagnostic territorial porteur de sens.

La question ici n'est pas de "nouveaux domaines" qui appelleraient de nouveaux investissements des services techniques spécialisés mais *de nouvelles formes de compétences qui appellent de nouvelles formes d'organisation du travail*. Y-a-t-il de nouvelles formes de divisions du travail à rechercher entre spécialistes et agents des services territoriaux ? Ou faut-il rechercher d'autres facteurs organisationnels de promotion de ces compétences composites (pôles de compétence, réseaux et clubs...) ?

- **Faire et "faire faire"**

Difficile de finir sans revenir sur ce débat récurrent au sein du ministère de l'Équipement à propos des compétences. Il a été de bon ton durant un certain nombre d'années de remettre en cause cet adage de terrain que l'on ne pouvait pas *faire faire* si on ne connaissait pas le contenu même des pratiques que l'on dirige et si l'on n'a pas à un certain moment fait soi-même. Depuis, on n'a pas vu émerger de manière convaincante des pratiques purement juridiques ou économiques permettant une régulation sans rentrer dans le contenu de la prestation. L'hypothèse des compétences composites est plutôt du côté de cet adage de terrain.

Faut-il pour autant en déduire qu'il faille maintenir une part de production dans des domaines que l'on souhaite contrôler ? Pas forcément. Il est en effet possible de composer dans certains secteurs des compétences en facilitant le passage de personnels issus des collectivités locales. Pour revenir sur l'exemple du contrôle de délégation de service public, des parcours permettant à des agents ayant travaillé dans des régies communales d'intégrer des services de contrôle d'État, participeraient sans aucun doute du bien public.

Partie V

**À PROPOS DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE L'AVENIR DU MINISTÈRE
DE L'ÉQUIPEMENT
L'AU-DELÀ DU VISIBLE**

François Perdrizet

PARTIE V :

À PROPOS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'AVENIR DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT L'AU-DELÀ DU VISIBLE

François Perdrizet*

INTRODUCTION

Dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002, le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin annonce une étape innovante de la décentralisation fondée sur une double exigence de cohérence et de proximité.

Cette étape va nous concerner, nous ministère de l'Équipement, notamment en raison de l'éventualité d'un transfert de l'aménagement et de l'exploitation des routes nationales aux régions (ou aux départements), et de celui des aides localisables à la construction (prêts à la construction, à la réhabilitation des logements sociaux, ...) aux régions.

Que penser de ces évolutions annoncées qui peuvent avoir une incidence importante sur l'organisation de notre ministère et sur la vie professionnelle de nombre de ses fonctionnaires ?

Dans le texte qui suit, je vais essayer à titre personnel d'apporter des éléments de réponse à cette question en

essayant de mieux comprendre la part cachée, invisible, qui se situe au-delà des idées soulignées de façon habituelle dans les propos sur la décentralisation.

Je suis conscient que parler de ce thème de la décentralisation au sein de notre ministère et de l'État est difficile pour deux raisons au moins. Cela ressemble d'abord au fameux *koan zen*, où le maître armé d'un bâton, dit à son disciple : "*Si tu parles, je te frappe ; si tu ne parles pas, je te frappe ? Que peut faire le disciple ?*" Cela exige ensuite de retrouver une innocence clairvoyante qui tienne à distance aussi bien la nostalgie du passé que le conformisme d'autorité ou de modernité.

Et pourtant, suite à un récent atelier de prospective¹, j'ai l'impression qu'il est temps pour chacun de nous de parler de ce thème, avec courage, dans le souci de l'avenir de notre ministère et de l'action publique.

I. DE NOTRE SYMBOSE AVEC LES AGENTS DE TRAVAUX² ET L'EXPLOITATION³ DES ROUTES

Dans les échanges de "l'atelier de prospective", nous avons peu parlé des personnels de travaux et de leur avenir. Ils représentent pourtant plus de 40 % des agents du ministère. Ils incarnent une tradition forte et ancienne du service public ; et ils manifestent de façon concrète l'ancrage, la présence de notre ministère dans le territoire (les hommes "orange").

Ce silence relatif me pesait : ce sont les agents de travaux et les conducteurs qui m'ont appris ce qu'étaient le service public et le dévouement. Le déneigement du col du Rousset dans la Drôme, vous connaissez ? Lisez alors l'article d'*Équipement Magazine* de mars 2000⁴.

Dans ce silence, il y a eu néanmoins une éclaircie, quand l'un des partici-

* Directeur de la DRAST.

1 Juin 2002. Atelier de prospective sur la décentralisation et l'avenir de l'Équipement, organisé par la DRAST.

2 Et son personnel d'encadrement.

3 Ce terme recouvre également l'entretien des routes 4 DDE de la Drôme, c'est ainsi qu'on déneigeait ...

pants a déclaré tout de go : l'avenir du service d'exploitation des routes, "comme opérateur de services, c'est le département ; comme intervenant dans les crises, c'est l'État".

En effet, il mettait ainsi le doigt sur des questions ayant trait à la nature des activités et au sens que leur donne la conscience collective de la société.

Deux réflexions avant d'aller plus en avant avec le métier d'agent de travaux :

- tenir un guichet de poste dans un quartier défavorisé ou dans un centre ville sont deux activités différentes. Dans le premier cas, cela relève d'un service public-solidarité où il s'agit souvent d'être disponible et d'aider des gens en difficulté, sans compter son temps ; dans l'autre cas, cela a trait au service public-efficience, avec un usager qui ressemble à un client porteur d'exigences.
- Comme le montre l'analyse intéressante de J. Padioleau⁵ concernant la réforme des services d'incendie et de secours, les réformes ont souvent recours à un modèle implicite qui privilégie l'instrumental et l'utilitaire au détriment des valeurs et des traditions, autrement dit une forme de choix qui met l'accent sur l'organisation avec sa référence d'efficience, plutôt que l'institution avec son ressort d'engagement.

Cette façon de mener des réformes ferme la porte à l'exploration de voies nouvelles et comporte des effets indésirables. Dans le cas des sapeurs-pompiers, c'était mettre l'accent sur le côté "secours" de la société du risque (plutôt que sur la prévention) ; c'était remettre en cause le positionnement du volontariat et aussi s'engager dans un processus de croissance des coûts.

1. Le métier d'agent de travaux

La description du métier d'agent de travaux⁶ est difficile, car celui-ci fait appel à des compétences diverses (mécanicien, conducteur d'engins, jardinier, maçon, soudeur ...), avec des natures d'activité qui dépendent

des lieux et des territoires (de l'auto-route urbaine à la petite route de campagne ...)

De façon schématique, leur mission est de rendre la route plus agréable et sûre pour tous, ce qui fait des agents des jardiniers et des "saints-bernards".

- Des *jardiniers* : cela comporte des tâches mécanisées, comme le fauchage et le débroussaillage des accotements, l'élagage des haies, le curage des fossés, aussi bien que des travaux "artisanaux" : la création de saignées ou le nettoyage des petits ouvrages hydrauliques, la peinture des gardes corps, des activités de maçonnerie ...

- Des *"saints-bernards"* : ce sont d'abord des interventions d'urgence, en cas d'accidents, de tempêtes ou de pollutions et bien sûr le service hivernal avec le salage et le déneigement. C'est aussi tout un aspect de prévention, le maintien en état de la signalisation verticale, le bouchage des nids de poule ou les réparations localisées des chaussées ...

Les activités correspondantes planifiées au quotidien ou à la semaine par des conducteurs de travaux et des chefs d'équipe font largement appel à l'autonomie des agents qui travaillent souvent en binôme.

C'est donc un métier très varié du fait de la diversité des activités en fonction notamment du rythme des saisons. C'est également un métier difficile avec la pression impromptue des événements, le danger de certaines situations, parfois le manque de respect des automobilistes et avec des tâches ingrates du style "poubelle". Un métier qui allie tradition et modernisme.

Au niveau des directions départementales de l'Équipement, le réseau des entités de base où s'exerce ce métier (c'est-à-dire les centres d'exploitations et les subdivisions) est un *acteur collectif* qui relève à la fois de l'*organisation* et de l'*institution*⁷.

- Comme *organisation*, cet acteur collectif ressemble pour partie à une entreprise, attentive aux critères

5 Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers (PUF 2002).

6 Voir par exemple la brochure de novembre 91 de la DDE de la Moselle "Le métier d'agents de travaux".

7 Source : "La société du risque et le ministère de l'Équipement post-moderne". Jean-Yves Padioleau.

d'efficacité, d'efficience et d'économie. Ce caractère est plus particulièrement affirmé dans le rôle du jardinier où la fierté⁸ du travail bien fait pour le bien commun joue un grand rôle. La dimension de la polyvalence des activités et l'exigence de disponibilité introduisent par ailleurs des spécificités aux modalités d'intervention de cette entreprise.

- Comme *institution*, cet acteur collectif, porteur de valeurs et héritier d'une longue tradition, est marqué par les situations difficiles auquel il est confronté et qui mettent en jeu souvent la sécurité des personnes.

Ces situations comme aventures collectives, donnent de la grandeur au métier et appellent la reconnaissance des tiers. *La valeur de référence est le dévouement au service public.*

Toujours à propos de ce réseau de subdivisions et de centres d'exploitation, mentionnons encore qu'il intervient au-delà du domaine des routes, car son ancrage territorial lui permet de connaître et d'agir localement pour la puissance publique. Je pense, par exemple, à l'enlèvement des poissons morts sur une rivière en cas de pollution ou aux visites sur le terrain avant de délivrer les permis de construire ou autres autorisations.

Après cette approche du métier d'agent de travaux et une mention à l'acteur collectif qui en représente une traduction, il nous faut maintenant aborder des étonnements, des interrogations et des suggestions qui concernent l'avenir.

2. De l'exploitation de la route et de la puissance publique

L'existence d'un réseau routier a pour finalité principale de permettre les échanges économiques et d'assurer la liberté de déplacements des personnes, et ce dans les meilleures conditions possibles, notamment de sécurité. Cette finalité se décline à des échelles différentes de territoires et correspond à des déplacements très variables en nature et en intensité. L'exploitation de ce réseau fait appel

à la notion d'itinéraires ou de maillage de réseaux. Plusieurs acteurs publics y contribuent et doivent coopérer entre eux. La nécessité d'intervenir sur les réseaux exige d'avoir des installations permanentes à moins d'une heure de trajet l'une de l'autre.

Faisons maintenant trois ou quatre remarques plus précises.

- *L'État devrait semble-t-il être responsable de la création et de l'exploitation des liaisons à grande portée* : autoroutes interurbaines et voies rapides liées à l'aménagement du territoire. De fait, dans notre pays, la plus part des autoroutes en rase campagne font l'objet d'un péage et leur exploitation est confiée à des sociétés concessionnaires.

Est-ce une situation durable à vingt ou trente ans ? D'autant que les événements qui se déroulent sur ces autoroutes (congestion, aléas climatiques, accidents, ...) appellent l'État en responsabilité.

Est-il envisageable que l'État se retire complètement de l'exploitation directe du réseau routier avec des autoroutes confiées à des sociétés, et les autres routes nationales remises aux collectivités locales ?

- *Les logiques de répartition des routes entre l'État, les départements et les communes, présentent une certaine complexité notamment au voisinage des agglomérations.*

Lors du déclassement de certaines routes nationales vers les départements dans les années 50, quelques principes avaient guidé le partage État/Département. Doubler les autoroutes à péage, participer au maillage routier principal entre départements, assurer la continuité des itinéraires dans les zones urbaines, furent ainsi les raisons principales pour conserver certaines routes dans le domaine national.

Si l'on envisage de redéfinir ce partage entre l'État et les collectivités locales, il faut de façon certaine faire intervenir les *régions* pour assurer la cohérence du maillage routier des routes départementales.

De plus, l'existence d'itinéraires routiers (hors autoroute), communs à plu-

⁸ Cette fierté relève clairement de la logique de l'honneur.

sieurs régions, nécessitera une *instance de coordination* entre ces dernières avec la participation de l'État.

– *L'utilisateur* bien sûr est indifférent à ces régulations entre acteurs publics. Il ne peut que constater que des routes nationales étroites et saturées voisinent à côté de routes à 2x2 voies départementales, avec un trafic faible, ou bien que l'entretien de routes de montagne laisse à désirer.

Enfin, en tout état de cause, quand il y a catastrophe d'importance, l'utilisateur ne connaît qu'un acteur : l'État et ses services (police, gendarmerie, équipement ...). Et en tout état de cause, ce dernier est directement concerné par l'insécurité routière, ses morts, ses blessés et ses handicapés.

3. De la société du risque et du développement durable⁹

Essayons d'esquisser une autre vision de la place de l'État local, non plus à partir de l'exploitation de la route, mais en se fondant sur les notions de *sûreté* (mettre à l'abri) *environnementale* et de *sécurité des citoyens*. Cette démarche implique que l'on s'intéresse aux risques, non seulement négatifs (dangers, dommages, catastrophes ...) avec des exigences d'interventions d'urgence, mais aussi aux risques positifs (prise de risque) avec des aspects de prévoyance, de régulation, de développement local et d'aménagement ... Les services territoriaux de l'Agriculture et de l'Équipement connaissent bien ce double aspect du risque à double face (Janusien).

Cela veut dire que l'on prend en compte les routes et d'autres réseaux comme les cours d'eau, les couloirs d'avalanche, les zones de glissements de terrains ..., les côtes fragiles, les voies de déplacement indispensables à la biodiversité et ce dans l'optique d'éviter des dégradations irréversibles. Cette approche a déjà connu un début de mise en œuvre dans le Territoire de Belfort avec le concept d'"infrastructure verte et bleue".

Elle implique la mise en place de système d'observations et le recours à des régulations qui associent économie et environnement. Ainsi le péage

sur les autoroutes prend en compte la contribution des véhicules à l'effet de serre et aux diverses pollutions.

Enfin, cette démarche suppose une organisation de l'État local qui fédère les services de l'Environnement, de l'Agriculture ou de l'Équipement et peut-être de l'Industrie. En particulier tous les agents qui sont en relation directe avec le terrain agissent en synergie.

Et les agents de travaux voient leur rôle de jardinier enrichi par des préoccupations de sûreté et d'environnement plus larges.

4. De quelques évolutions possibles et de leur impact sur les métiers de l'exploitation

En amont de la vision précédente, mentionnons d'autres évolutions prévisibles.

L'aspect "prévention" et ses conséquences au niveau de l'observation, vont sans doute se renforcer que ce soit pour la sécurité routière ou la tenue des ouvrages. En particulier, les aléas climatiques peuvent fragiliser les routes, les ponts et leurs abords, tout comme les changements de régime hydraulique (relèvement des nappes, inondations ...).

Les progrès en matière de "technologies intelligentes"¹⁰ laissent entrevoir que les véhicules aussi bien que les routes peuvent devenir intelligentes. Cette évolution peut s'avérer indispensable pour traiter la congestion ou optimiser l'écoulement des flux de véhicules (camions par exemple), pour sécuriser certains passages critiques (tunnels par exemple) ou encore renforcer la sécurité de conduite des automobiles ou réguler les flux des nuisances ...

D'ores et déjà, la question des interventions sous forte circulation représente un défi à l'exploitation et appelle des solutions technologiques innovantes.

Cette introduction croissante de "l'intelligence" dans l'exploitation des routes nécessitera à l'évidence de nouvelles compétences "pointues" à tous les niveaux des métiers de l'exploitation, y compris celui d'agents de travaux.

⁹ S'inspire de l'article "La société du risque et le ministère de l'Équipement Post-moderne" Padiou 2002.

¹⁰ Positionnement, automatisation, informatique, communication.

Il est possible de distinguer deux aspects dans les activités du jardinier, celui qui correspond à des tâches de rendements et l'autre qui relève de l'artisanat ; en bref, d'un côté le tracteur-tondeuse et de l'autre l'entretien des fleurs. Ce double aspect du métier s'applique à celui d'agent de travaux.

Vouloir fragmenter son rôle de jardinier pour des raisons d'efficacité et d'économie semblerait dans de nombreux cas une double erreur.

En effet, la remise en cause de sa polyvalence et de son association avec le rôle de saint-bernard paraît plutôt générateur de coûts supplémentaires. D'autre part, sur le plan humain, le métier se réduirait à des petits travaux et à une fonction d'éboueur – ce qui le rendrait peu valorisant.

Le comportement des usagers vis-à-vis du bien commun qu'est la route, n'évolue guère vers le respect des personnes qui y travaillent (des gêneurs ...) ou le maintien naturel de la propreté des lieux (abandon de déchets, dégradation des aires de repos ...).

Cela signifie sans doute qu'il faudra à l'instar des gardiens de parcs doter les gestionnaires de base d'une fonction d'autorité.

Signalons enfin les conflits d'intérêt liés aux abords des routes : la déserte des constructions, la présence des arbres et des obstacles, le rôle écologique des accotements et des fossés ... Ce sont autant de sujets qui demandent des médiations publiques avec des interférences de niveau.

5. De l'exercice futur du métier et de son ancrage local

"Qui paie commande", voilà un propos utilisé parfois par certains présidents de conseils généraux dans leurs rapports avec les directions départementales de l'Équipement et dont l'écho se retrouve en filigrane dans l'argumentaire en faveur du transfert des agents de travaux vers les départements.

Un propos un peu grinçant pour ceux qui aspirent à un service public avec des valeurs affirmées, car il fait référence implicite à l'"autorité servile"¹¹.

Il ne doit cependant pas nous faire oublier l'effort important de la majorité des conseils généraux pour fournir des conditions de travail satisfaisantes aux équipes d'exploitation de la route mises à leur disposition.

Même s'il recueillait l'adhésion des personnels, un ancrage complet au niveau des départements de ce métier présenterait à mon avis des inconvénients importants :

– en matière de responsabilité d'exploitation.

Les régions et l'État auraient du mal à faire prévaloir leur souci de cohérence du réseau supra-départemental et leur leadership face aux situations de crise ;

– en matière d'ouverture et de dynamisme du métier.

Cela figerait sans doute l'évolution du champ d'intervention du métier : cela rendrait plus difficiles l'innovation et son transfert ainsi que le renouvellement des compétences par la formation. Enfin, la mobilité professionnelle, notamment celle qui est liée à des parcours de promotion, serait probablement réduite ;

– en matière de service public.

L'exploitation de la route deviendrait un service public localisé, avec des disparités plus fortes entre départements (riches ou pauvres), avec une lente disparition des valeurs d'institution de portée nationale et d'une identité reconnue par nos concitoyens (les hommes oranges).

Les considérations précédentes seraient sans doute à approfondir et à critiquer. En tout cas, si le maintien de la situation actuelle ne paraît pas compatible avec les intérêts ou les priorités de l'État, ces dernières militent au moins en faveur de la création au niveau des régions, d'"offices régionaux d'exploitation"¹², où seraient représentés la région, l'État et les départements.

Ces offices joueraient un rôle essentiel pour définir les priorités du métier, organiser la gestion des parcours professionnels, promouvoir les démarches innovantes, coordonner les programmes opérationnels d'intervention. Dans ce schéma, les départements

11 Par opposition à l'autorité aristocratique ou à l'autorité cléricale.

12 Référence implicite à l'ONF.

conserveraient une part significative d'initiative mais apparaîtraient comme des instances de proximité.

En conclusion de ce paragraphe, je voudrais faire état d'une conviction profonde.

La noblesse et la grandeur de ce métier d'agent de travaux constituent des valeurs qu'il convient de respecter dans toute évolution et ce non pas seulement comme un témoignage d'une tradition estimable, mais parce qu'elles portent des potentiels d'adaptation indispensable à un service public du futur.

II. À PROPOS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Sous ce titre, il est possible¹³ de distinguer trois niveaux : les questions organisationnelles, les ordres institutionnels (et la décentralisation) et la transformation de l'action publique pour comprendre toute réforme de l'État¹⁴.

1. Faut-il poursuivre la décentralisation ? Pourquoi ?

Quand on lit les textes récents¹⁵ sur la poursuite de décentralisation, il est difficile de comprendre les raisons de fond qui en explicitent la nécessité ou l'intérêt.

Prenons par exemple le rapport Mauroy avec ses 2 axes fondamentaux :

- réorganiser les territoires et les compétences,
- assurer la qualité et la transparence de la décision locale.

Dans le premier axe sont rappelées les difficultés liées à l'émiettement communal et l'intérêt d'accélérer la mise en place de structures intercommunales fortes.

L'avenir réel des communes au sein de ces nouvelles entités est laissé en suspens. Par ailleurs, le département est jugé comme "irremplaçable" en matière de proximité et "il est souhaité faire émerger un pouvoir régional fort". Suit une liste de propositions de nouveaux transferts de compétences au nom du principe de subsidiarité avec une spécialisation de l'État dans ses missions régaliennes et dans des compétences liées aux impératifs de solidarité et de cohérence nationale.

Pour le second axe, il est proposé un renforcement de la démocratie de proximité, un meilleur accès aux fonctions électives, une adaptation de la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation, une refonte des finances locales.

Par ailleurs, en ce qui concerne les domaines d'intervention du ministère de l'Équipement, le rapport Mauroy affirme et recommande :

- le rôle des communes en matière d'habitat social est amputé, du fait que l'État garde la maîtrise financière des aides au logement. Les aides localisables doivent pouvoir être attribuées après consultation des collectivités locales concernées ;
- l'État est désengagé dans le domaine routier car le réseau national ne représente plus que 4 % de la longueur totale du réseau. Il est donc proposé un nouveau déclassement au profit du réseau départemental et un transfert de gestion des services de l'Équipement par souci de clarification.

Sans vouloir juger sur le fond ces considérations relatives à la décentralisation, je ne peux m'empêcher de penser qu'elles reflètent plutôt des rapports de pouvoir au sein de l'ordre institutionnel des responsables des collectivités locales, et témoignent de l'absence d'une volonté de l'État et d'une expression directe des citoyens.

L'expression de ces positions prend appui souvent sur des formulations abstraites qui s'apparentent à des "hypothèses transcendantes non questionnées"¹⁶. À la réflexion, ce n'est pas étonnant car ces prises de position intéressent une partie du niveau 2 (les ordres institutionnels), sans réflexion spécifique sur les deux autres niveaux (les questions organisationnelles et la transformation de l'action publique)¹⁷.

Plus simplement, il est possible de commencer par deux interrogations naïves qui devraient permettre de comprendre les raisons d'une évolution de la décentralisation.

13 Voir annexe.

14 Cf l'article "Quelle réforme de l'État en France Rouban - Futuribles mars 2002.

15 Cf une vision de synthèse "Quelles perspectives de renforcement de la décentralisation". Nemery 2002.

16 Selon l'expression d'un préfet.

17 Cf l'introduction du paragraphe.

- Quel bilan peut-on faire de la décentralisation ?
- Quelles seront à l’avenir les politiques publiques prioritaires ?

2. Un bilan de la décentralisation

De façon générale, l’évaluation des politiques publiques et leurs effets sur le tissu social n’ont pas réellement été pris en compte dans la dernière décennie. Il en va de même pour l’évaluation de la décentralisation¹⁸. Certes, diverses enquêtes ont été faites au niveau des élus, mais les citoyens n’ont pas été concernés par des démarches évaluatives sur la décentralisation.

Contentons-nous donc, faute de mieux pour un bilan, de repérer quelques traits significatifs, en particulier au niveau des départements :

- la décentralisation a permis d’élargir l’espace de choix des collectivités locales (cf l’urbanisme et le droit du sol ...) et de libérer les initiatives (cf des programmes publics, des opérations nouvelles ...).
- Elle s’est accompagnée souvent d’un effort de gestion remarquable (cf l’action sociale, les collèges ou les lycées ...) et d’une clarification de leur interventions (cf le département et ses subventions ...).
- Nous en connaissons mal les effets en terme d’inégalités entre territoires ou entre citoyens, faute notamment d’indicateurs pertinents.
- La décentralisation de compétences ayant pour corrolaire une forte demande politique et sociale d’égalité a amené l’État à réinventer des politiques publiques (d’État ou à gestion partagée). C’est l’exemple de l’action sociale, pour laquelle en complément de la focalisation des départements sur des populations ciblées, l’État a réinventé des programmes et des dispositifs comme les programmes pauvreté-précarité, le RMI, les fonds d’urgence ou la CMU (couverture médicale universelle). C’est encore le cas avec la formation professionnelle et la région, du fait de la priorité nationale de l’emploi et du rôle de l’État.
- Les tentatives de l’État d’associer les collectivités locales à certains

domaines dont il est responsable ont parfois connu un succès très relatif. Je pense par exemple aux plans divers sur le logement et l’habitat (défavorisés, plans locaux, ...) ou bien encore à la politique de la ville.

Certes la complexité des questions en jeu avec leur viscosité sociétale explique des avancées modestes. Mais il y a eu aussi une synergie insuffisante entre acteurs publics comme si les orientations nationales “vertueuses” n’étaient pas partagées sur le plan local (une forme de découplage).

- Le contrôle-régulation de la décentralisation a été assuré tant par l’insertion des élus locaux dans la classe politique nationale que par l’instauration de processus judiciaires administratifs (chambres régionales des comptes, contrôle de légalité du préfet ...). Sachant que notre pays se caractérise par une hiérarchie de communautés et une tradition peu respectueuse de la loi¹⁹, deux interrogations me viennent à l’esprit :

La décentralisation ne s’est-elle pas accompagnée d’une certaine dérive tendant à s’accommoder vers plus d’accommodement des lois ?

La déconcentration renforcée au niveau des préfets n’est-elle pas une voie naturelle pour intervenir dans cette hiérarchie de communautés ?

- Enfin, un bilan de la décentralisation ne peut avoir de sens que s’il est mis en perspective avec les enjeux auxquels a été confronté l’État pendant ces vingt dernières années. L’État a eu en particulier, à gérer des politiques difficiles à mener comme la santé, l’environnement ou l’emploi.

3. Quel avenir pour les politiques publiques prioritaires ?

En ce qui concerne la seconde interrogation sur les politiques publiques prioritaires, il convient tout d’abord de relever quelques éléments marquants de ces deux dernières décennies :

C’est d’abord l’intégration européenne, avec son processus législatif et normatif. C’est encore, l’ouverture du local vers le mondial qui remet en

¹⁸ Je ne connais pas d’ouvrages y faisant mention de façon approfondie – voir néanmoins la revue *Sociétal*, 12/99.

¹⁹ Cf Montesquieu et Tocqueville.

cause la notion du territoire : "territorialiser" l'action publique devient plus difficile.

C'est ensuite l'émergence et l'institutionnalisation de nouveaux groupes d'intérêt, publics ou privés, qui interviennent autant sur l'espace public (défendre les sans-abri, l'alimentation biologique, ou renforcer le contrôle des circulations, les intérêts industriels à Bruxelles ...) que dans les procédures de création de normes. Cette émergence interroge la pertinence de notre démocratie délégative traditionnelle.

C'est enfin plus récemment la montée en puissance de l'intercommunalité avec une recomposition de la structure du pouvoir local qui prend ses distances à la fois vis-à-vis du modèle des blocs de compétences et du modèle "monocratique" communal hérité de la Révolution française : réduction de l'émiettement communal et dynamique de fragmentation politique entre des instances avec des fonctions différenciées et interdépendantes²⁰.

– L'État reste le grand responsable de l'action publique, comme on peut le constater lors des catastrophes, naturelles ou non, et il paraît vraisemblable que la demande d'"imputation" ne s'atténuera pas de sitôt.

Aussi une gouvernance où l'État se contenterait de faire faire par d'autres que lui-même et d'être un aiguilleur du social apparaît comme une voie tout à fait étroite.

Par exemple, face à une série d'accidents graves des ascenseurs dans les bâtiments, ou devant le constat de nombreux logements indignes de nos concitoyens, à qui l'État peut-il s'adresser pour organiser les actions qui portent remède : à des agences spécialisées de type anglo-saxon ? ou à d'autres collectivités locales ? ou simplement à ses services ? (quand il en dispose ?)

4. Quels modes d'intervention futurs de l'État ?

Il paraît donc difficile que l'État se débarrasse de la substance des politiques publiques. Il aura alors le choix entre deux attitudes :

- concentrer ses efforts sur quelques politiques publiques d'ampleur, comme la société du risque ou la lutte contre la précarité et se donner les moyens indispensables pour les mettre en œuvre ;
- construire une coopération, un partenariat avec les régions sur des domaines de politiques publiques territoriales plus larges. Cela suppose l'établissement de relations de confiance par le partage de valeurs communes, ce qui va bien au-delà de la notion de contrat.

Quant aux *modalités d'intervention*, il faut remarquer des scènes de régulation où se réalisent des fonctions d'intercession entre partenaires. Citons à titre d'exemples les grands projets, l'offre procédurale (contrats de ville, agences foncières, ...) ou les objets techniques transitionnels (transport collectif, ressources en eau ...).

Se posera en tout état de cause la question des ressources. Comment par exemple réduire les effectifs quand la demande de service ne cesse de croître et de se complexifier.

Pour l'État, il paraît difficile à la fois de réduire les effectifs de certains ministères et d'augmenter ceux de la police et de la justice, tout en envisageant de remettre dans le cadre d'une décentralisation à venir les effectifs d'agents de travaux aux départements par exemple (ce qui revient en toute justice à en figer le nombre).

D'une certaine façon, décentraliser, revient pour l'État à réduire ses marges de manœuvre.

Dans le cas cité des agents de travaux, il ne paraît pas possible de mettre en avant des efforts de productivité significatifs à l'avenir en raison de l'ampleur de la modernisation des services de l'Équipement réalisés ces vingt dernières années.

Terminons avec des recommandations intéressantes pour le ministère de l'Équipement²¹ :

- dépasser les postures dominantes actuelles : à savoir, une posture de production de politiques publiques, de prestataire, ou d'expert réglementaire.

20 Voir l'analyse de Behar "Élus locaux et ministère de l'Équipement" – avril 2002.

21 Voir référence 20.

– Mieux satisfaire les besoins de régulation et d'intercession entre acteurs publics, construire une position qui articule les diverses échelles (de la subdivision à la région), se consti-

tuer comme un interlocuteur des instances où se construit l'action publique locale (avec la complexité des réseaux d'acteurs).

III. DE L'ARTICULATION ENTRE LE POLITIQUE ET LE TECHNIQUE, L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT

Chacun s'accorde à reconnaître que la complexité croissante de l'action publique et de ses projets²² entraîne des interférences fortes entre la sphère du "politique" et celle du "technique" voire des imbrications étroites.

1. Interactions entre le politique et le technique dans l'action publique

Derrière le terme "politique", il y a non seulement la référence à un processus de décision/orientation, mettant en jeu des ressources publiques, mais aussi des démarches de médiation entre de nombreux acteurs et intérêts, et également des responsabilités assumées de façon publique vis-à-vis de la société.

Avec la notion "technique", nous entendons aussi bien la mise en œuvre de compétences scientifiques ou techniques que l'aptitude à organiser des processus de conception/réalisation ou encore à proposer des objets nouveaux acceptables par l'ensemble des parties concernées.

Cette hybridation des sphères s'accompagne d'une remise en cause²³ du double partage traditionnel de la science/technique d'un côté et de la démocratie de l'autre. Plus précisément, la technique n'est plus l'apanage de quelques "sachants" ; l'expertise scientifique se multiplie au sein de groupes sociaux et suscite des controverses publiques. De l'autre côté, la démocratie délégative habituelle est interpellée par des groupes de citoyens porteurs d'intérêts spécifiques qui veulent participer à l'action publique.

Ainsi la science/technique devient ouverte, et la démocratie participative.

Au sein même des institutions publiques, la nécessité de produire des interférences créatrices de valeur entre les deux sphères précédentes,

conduit à s'interroger sur la qualité des relations et la synergie des interventions qui doivent prévaloir entre les élus et les fonctionnaires.

Un contre-exemple pour rendre concrète cette question : en matière de prospective territoriale, un consultant déplorait récemment le silence de techniciens compétents des collectivités locales qui ne jugeaient pas légitimes pour se prononcer sur l'avenir d'un territoire.

À l'inverse, la recherche de cette qualité et de cette synergie explique pour une partie la tendance à la politisation de la fonction publique car il est naturel, face à des politiques publiques difficiles à contrôler par suite de la complexité technique et sociale, de déléguer à des partenaires partageant les mêmes convictions.

Au-delà de cette forme de réponse en terme de confiance, interpersonnelle, nous retrouvons un problème-clé de l'action publique : la nécessité du couplage, c'est-à-dire celle d'établir des rapports pratiques entre centre/périphérie, entre services de même niveau, entre protagonistes et producteurs, afin de réaliser les buts collectifs attendus d'une politique publique.

Une réflexion très intéressante est poursuivie sur ce thème²⁴ par J. Padioleau, à partir notamment de l'exemple des Plans de Prévention des Risques liés aux inondations (PPRI).

Il met l'accent sur la "pragmatique processuelle de l'action publique", une manière de voir, de penser et d'agir soucieuse de mettre à jour les déroulements, les déploiements des processus de transformations grâce auxquels l'action se concrétise. Au contraire d'autres approches²⁵, il ne privilégie pas les interventions sur les structures, mais s'intéresse à la transformation des processus au cœur du "comment" de

22 À titre d'exemples, citons dans le champ de notre ministère, les grands projets d'infrastructure, les enjeux techniques de normalisation au niveau européen, la réduction des nuisances aux abords des aéroports, la transformation des quartiers sensibles, les plans de prévention des risques ... ou le projet européen GALILEO de positionnement par satellite.

23 Cf l'ouvrage de Callon, Lascoumes, Barthe : "Agir dans un monde incertain", Seuil, 2001.

24 Une pragmatique processuelle de l'action publique – mai 2002.

25 Par exemple le "nouveau management public".

l'agir collectif, tout au long de son déploiement (*ex-ante*, pendant, ...). Cela lui permet de dégager des formes/repères qui concernent une formule-mère de représentations du comment (activités, réalisations, résultats, jugements), les divers découplages, des cadres généraux de modèles de mise en œuvre de politiques publiques, des problèmes pivots types (division du travail, horizon temporel, adaptation et apprentissage). Il souligne également l'importance et la diversité des attentes des acteurs, celles qui débordent largement les objectifs explicites et s'expriment ou se révèlent tout au long du processus de l'action.

En bref, cette réflexion permet de lire la question des interférences entre la sphère "publique" et la sphère "technique" à partir du "comment" de l'action publique et de l'un de ses enjeux essentiels : surmonter les difficultés croissantes à établir des couplages réussis entre les "centres" et les "périphéries".

2. L'avenir du réseau scientifique et technique de l'Équipement

Avant d'en venir au réseau scientifique et technique de l'Équipement, disons quelques mots en général sur la notion de réseau collectif technique.

Il s'agit d'un collectif d'acteurs²⁶ dont les activités poursuivent des finalités identiques. Ce collectif interagit et prend appui sur un mode de "quasi-objets"²⁷, c'est-à-dire un ensemble d'outils, de processus, d'opérations techniques, de transmission de données, de documents de référence. L'appartenance à ce réseau suppose un apprentissage de compétences, de savoir-faire et des lieux ou des temps de formation.

C'est un maillage vivant, avec des secteurs qui secrètent des innovations et des champs nouveaux, alors que d'autres stagnent voire connaissent des dégénérescences. Il présente parfois des lacunes ou des recouvrements.

Le réseau scientifique et technique de l'Équipement est un collectif d'un peu plus de 15 000 personnes qui œuvrent dans les domaines d'intervention de notre ministère, à savoir le transport,

l'aménagement et l'urbanisme, le génie civil, la construction et l'habitat.

C'est donc l'armature technique et scientifique de référence pour développer et valoriser notre patrimoine collectif, participer à l'aménagement du territoire, mettre en œuvre les politiques publiques, conduire la technologie et la science vers l'intérêt général ... et ainsi offrir des services qui satisfont nos concitoyens en étant attentifs aux plus exposés.

Plus précisément, le réseau scientifique et technique de l'Équipement comprend une trentaine d'organismes qui sont présents dans une chaîne d'interventions : études, expertises, méthodologie, recherches et expérimentations. Citons les sept centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) interrégionaux (3 800 personnes), dix services techniques centraux (2 000 personnes), les organismes scientifiques et techniques (10 000 personnes)²⁸ ainsi qu'une dizaine d'écoles nationales d'ingénieurs ou de techniciens²⁹.

Les échanges entre les acteurs de ce réseaux sont de nature et de densité très diverses. Ils peuvent porter sur la fertilisation des démarches, la coopération en matière de projets, la mobilité des personnes ou l'élaboration de formations. Ils permettent notamment des interactions fructueuses dans les deux sens entre la recherche et le terrain, notamment en matière d'ouvrages publics.

Ce réseau fait partie d'un maillage plus vaste avec d'autres mondes techniques : par exemple, les services déconcentrés de l'Équipement (DDE, DRE), les services techniques des collectivités locales, le monde universitaire ou les grands établissements publics de recherche (comme le CNRS), les équipes techniques ou scientifiques du monde professionnel (BTP, construction, secteur des transports et de l'automobile ...)

Les échanges dans ce maillage sont d'intensité variable avec bien sûr des relations privilégiées entre les CETE et les services déconcentrés. L'existence de grands programmes de recherche comme le PREDIT ou le RGCU³⁰ sont des facteurs tout à fait favorables pour en renforcer les synergies.

26 Exemple l'ingénierie, la médecine, ...

27 Selon une expression de B. Latour.

28 Citons le LCPC (Laboratoire des Ponts et Chaussées), l'INRETS (Institut National de Recherche en Transport et Sécurité), le CSTB (Centre Scientifique du Bâtiment), Météo-France, l'IGN, ...

29 Comme l'ENPC (Ponts et Chaussées), l'ENTPE (Travaux Publics de l'État), l'ENAC (aviation civile) ou les ENTE (techniciens de l'État).

30 PREDIT : Programme de Recherche et d'Innovation en Transport ; RGCU : Réseau du Génie Civil Urbain.

Une évolution vers plus de décentralisation amènera à s'interroger sur le renforcement des liens entre le réseau scientifique et technique de l'Équipement et les services techniques des collectivités locales.

Pour l'instant ces liens sont principalement des prestations des CETE pour les collectivités locales, des participations à des projets ... ou des rencontres à l'initiative de services techniques centraux.

À titre d'exemple, citons la coopération tout à fait remarquable entre notre ministère et les collectivités locales au niveau du CERTU (Centre d'Études et de Recherche sur le Transport Urbain). Cet organisme, qui comprend 170 personnes, intervient en matière de méthodologie, d'échanges d'expériences, d'études ou d'expertises dans les domaines du transport et de l'urbain, et ses productions font référence au niveau national, en particulier à partir de ses publications. La moitié de ses prestations sont réalisées par les CETE. Son conseil d'orientation est tout à fait ouvert aux partenaires extérieurs et notamment aux diverses associations des collectivités locales, et les débats au sein de ce conseil sont animés et fructueux.

Cette réussite fait contraste avec les difficultés insurmontables qu'ont connues les collectivités locales à faire vivre l'INGUL (l'Institut National du Génie Urbain à Lyon), puis l'Agence des Villes, et ce malgré des orientations intéressantes³¹. Elle montre que l'État peut apporter une contribution significative à la confortation du réseau technique des villes.

Dans l'hypothèse d'une décentralisation renforcée, l'exercice de la technique, liée directement à des activités opérationnelles serait en partie transféré aux collectivités locales, notamment aux régions.

Dans cette perspective, il convient à mon sens d'étendre le champ d'intervention du réseau scientifique et technique de l'Équipement, et d'en faire un outil largement partagé entre l'État et les collectivités locales. C'est en effet, un réseau qui permet de dynamiser les compétences techniques, d'encourager les innovations et de

continuer à donner à la technique française une place reconnue en Europe.

Plus précisément :

– *En matière de formation*, les écoles d'État peuvent former une partie des ingénieurs et des techniciens des collectivités locales³².

Cela permettra en particulier de conforter les liens du réseau technique des collectivités locales avec le système des grandes écoles.

De plus, des synergies sont à rechercher pour la formation continue entre l'État et ces centres (écoles, CIFP, ...) et les collectivités locales avec ses écoles nationales d'application pour les cadres territoriaux (ENACT).

– *En matière d'élaboration de méthodologies de capitalisation de compétences ou de prestations à forte valeur ajoutée technique*, les CETE peuvent devenir des outils communs État-collectivités locales.

Cela suppose l'enrichissement des domaines d'activités de ces derniers avec comme pour l'État la mise à disposition de personnel des collectivités locales en échange de prestations de service.

En même temps, les services techniques centraux s'ouvriraient davantage aux instances des collectivités locales sur le modèle du CERTU ou du club des routes départementales avec le SETRA³³.

Tout ce qui précède implique que soit réétudiée la coupure entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale et que soient mis en œuvre des processus permettant de la surmonter.

En effet, la fluidité et la bonne circulation des acteurs techniques sont une condition première non seulement de la vitalité du réseau scientifique et technique, mais également de l'introduction de tout transfert d'envergure.

Une remarque importante : Quand l'action publique se définit comme résolution de problèmes, les divisions du travail entre les domaines de technicité³⁴ deviennent difficiles voire contre-productives car c'est justement de la capacité à se dépla-

31 En particulier la création de pôles de compétences dans certaines villes.

32 De ce point de vue, un rapprochement entre l'ENTPE et l'EIVP (École des ingénieurs de la Ville de Paris) serait tout à fait pertinent.

33 Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes.

34 Exemple juriste, expert en pollution.

cer entre plusieurs domaines que peut naître l'efficacité globale de l'intervention.

Cette aptitude ou compétence n'est pas simplement "manageriale", car il faut pouvoir entrer de façon effective dans le contenu, en particulier technique des dossiers. Appelons-là avec Jeannot³⁵ la compétence composite. Une voie pour développer ces types de compétence est de dessiner des parcours de carrière qui permettent d'appréhender successivement différentes composantes d'un même domaine en enrichissant progressivement les points de vue sur un même objet.

Et les parcours correspondants doivent s'affranchir de clivages administratifs comme celui de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'État.

Dans cette perspective, la mobilité des personnes entre ces deux fonctions publiques n'est plus seulement une question d'attrait des métiers pour les personnes mais aussi une question essentielle d'efficacité de l'action publique qui doit jouer en même temps sur les claviers scientifiques, techniques et managériaux.

35 "Les compétences composites" Jeannot (LATTS-ENPC).

Tableau n°1 : L'avenir de l'action publique : quels enjeux majeurs ?

Niveau	Thèmes
Questions organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> - modernisation du service public - simplifier les processus - qualité et demande de service public - rapport à l'utilisateur
Ordres institutionnels (normes juridiques et sociales) qui déterminent le fonctionnement des institutions politico-administratives)	<ul style="list-style-type: none"> - décentralisation et arbitrage des conflits, contrôle - équilibre, efficacité économique et égalité des citoyens - modes de régulation des services publics ...
Transformation de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> - évaluation des politiques publiques - place des groupes d'intérêt (publics ou privés) dans le processus normatif - rapport entre classe politique et administration publique

Série Équipement

N°1

La recherche dans le champ

Équipement - logement - transports - tourisme, état des lieux et enjeux

Jacques Theys

N°2

Question sur l'état producteur

Gilles Jeannot

N°3

La politique de recherche et de développement européenne dans le domaine des transports, son évolution et ses effets à venir sur la recherche publique en France

Jean-Marc Salmon

N°4

Éléments pour une prospective de la sécurité

Jean-Pierre Galland

N°5

Les territoires de la prospective

Serge Wachter

N°6

Véhicules électriques et véhicules hybrides, quelles perspectives pour le futur ?

Yves Tugayé

N°7

La prospective et la ville : un état des lieux

Thérèse Spector

N°8

Les politiques territoriales en question

Serge Wachter

N°9

Transports et pollution de l'air : une question controversée

Jean-Pierre Giblin

N°10

Les risques du ministère de l'équipement, des transports et du logement

Jean-Pierre Galland

N°11

Les recherches stratégiques sur les transports terrestres : enjeux et dynamique d'évolution (1996-2000)

André Pény

N°12

L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement

Pierre Dubus en collaboration avec Pierre Pelliard et Serge Wachter

N°13

Développement durable villes et territoires : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures

Jacques Theys

N°14

Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexion

Jean-Pierre Galland

N°15

Les mutations de l'accessibilité : risques et chances pour les politiques d'aménagement

Serge Wachter

N°16

Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat

Yves Crozet, Jean-Pierre Orfeuill, Marie-Hélène Massot et le "Groupe de Batz"

Série Environnement

N° 1

Société immatérielle et mutation des valeurs vers de nouvelles

représentations

de l'environnement

et du territoire

Jacques Theys

N° 2

L'expert contre le citoyen ? :

le cas de l'environnement

Jacques Theys

Hors-série

L'environnement au XXI^e siècle

continuité ou rupture ?

Réflexion sur la 'gouvernance'

Jacques Theys

Directeur de la publication :

Jacques Theys : responsable du Centre de prospective et de Veille Scientifique

Rédaction :

Jacques Theys, François Perdrizet, Jean-Pierre Galland, Claude Spohr, Serge Wachter,
Yves Janvier, Jean-Claude Nemery, Daniel Behar et Gilles Jeannot

Secrétariat de rédaction :

Jérôme Morneau, CPVS

Diffusion :

Bénédicte Bianay

Impression :

Le Clavier, ISSN 1263-2325

Achévé d'imprimer - Novembre 2002

Dépôt légal n° 490

