

Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement

(Dossier complémentaire)

N° 5
avril 2003



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	3
1^{ÈRE} PARTIE :	
CONTRIBUTIONS DES EXPERTS	5
<i>LA SOCIÉTÉ DU RISQUE ET LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT POSTMODERNE (J.G. PADIOLEAU)</i>	7
<i>LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'AVENIR DE L'ÉQUIPEMENT (D. BIDOU)</i>	19
PERCEPTION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT PAR L'OPINION PUBLIQUE :	
<i>RESUME DES BAROMETRES DE LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE DE 1996 À 2000 (V. DESANSFANS)</i> ...	31
<i>L'ÉQUIPEMENT DANS QUINZE ANS (J.-C. BOUAL)</i>	39
<i>RÉFLEXIONS PROSPECTIVES SUR L'AVENIR DE L'ÉQUIPEMENT (I. ORGOGOZO)</i>	47
<i>LES RAPPORTS ENTRE LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET LES SERVICES EXTERIEURS (F. HURSON)</i>	51
LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE :	
<i>VERS UNE RECOMPOSITION DES TERRITOIRES PROFESSIONNELS ? (C. VAUCLARE)</i>	59
PERSPECTIVES DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE :	
<i>QUELQUES HYPOTHESES CONSOLIDÉES (S. GOURGOILLAT)</i>	67
2^{ÈME} PARTIE :	
DÉCENTRALISATION ET AVENIR DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT	83
PRESENTATION	85
3^{ÈME} PARTIE :	
COMPTE RENDU SOMMAIRE DU SEMINAIRE SUR LA DÉCENTRALISATION ET L'AVENIR DE L'ÉQUIPEMENT	119
4^{ÈME} PARTIE :	
COMPTE RENDU SUR L'ÉVOLUTION DES CETE	141
INTRODUCTION	145
<i>I- HYPOTHÈSES PRISES EN COMPTE SUR LA DÉCENTRALISATION ET L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT</i>	147
<i>II- LES TENDANCES D'ÉVOLUTION DE L'OFFRE ET LA DEMANDE D'INGÉNIERIE DANS LE DOMAINE AUHCD</i>	151
<i>III- QUATRE SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DES CETE</i>	156
<i>IV- CONCLUSION SUR LES CONSÉQUENCES À TIRER ET LES INITIATIVES À PRENDRE</i>	166

PRESENTATION

Ce Dossier numéro 5 du Centre de Prospective et de Veille Scientifique a pour thème « La décentralisation et l'évolution du ministère de l'Equipement ».

Il complète la note publiée en novembre 2002 sur le même sujet¹, en rassemblant les quatre éléments suivants :

- *d'une part, l'ensemble des contributions d'experts, qui, pour l'essentiel, n'avaient pu être intégrées à la note précédente ;*
- *en second lieu, les résultats détaillés du questionnaire conçu en novembre 2001 par la DRAST. Ces résultats sont synthétisés par François Perdrizet, responsable de cette direction ;*
- *en troisième lieu, le compte rendu du séminaire organisé en juin 2002 par le Centre de Prospective à la Maison de l'Amérique latine (texte rédigé par Virginie Desansfans) ;*
- *et enfin, les actes d'une réunion organisée en février 2003 par le « groupe de recherche et d'étude des CETE² », avec le soutien de la sous-direction de l'action scientifique et technique de la DRAST (Michel Rousset).*

Ce dernier texte, rédigé par Gilles Jeannot (LATTS-ENPC), permet d'approfondir sur un thème précis (l'évolution des CETE) les scénarios de décentralisation qui auraient été élaborés et discutés en juin 2002, puis exposés dans la note de novembre. Comme toutes les contributions rassemblées dans ce dossier, il n'a d'autre statut que celui d'une contribution au débat et n'engage que ses auteurs.

Nous espérons que ces éléments de dossier – qui couvrent des champs très diversifiés allant de l'Europe à l'évolution de l'ingénierie publique en passant par la gestion des risques – compléteront utilement la Note n°17 publiée en novembre dont ils ne peuvent être concrètement dissociés.

*Jacques Theys
Responsable du CPVS*

¹ Source : « Décentralisation et évolution du ministère de l'Equipement », Note CPVS n°17 (J. Theys, F. Perdrizet, J.-P. Galland, C. Spohr, Serge Wachter, Y. Janvier, J.-C. Nemery, D. Béhar et G. Jeannot).

² Formé par les responsables des divisions urbaines des CETE.

1^{ère} PARTIE

CONTRIBUTIONS DES EXPERTS

Jean-Gustave PADIOLEAU
Dominique BIDOU
François HURSON
Jean-Claude BOUAL
Isabelle ORGOGOZO
Claude VAUCLARE
Sébastien GOURGOUILLAT
Virginie DESANFANS

*La société du risque
et le ministère de l' Equipement
postmoderne*

Jean-Gustave PADIOLEAU

Résumé

Cet essai développe une idée-motrice forte selon laquelle *le ministère de l'Équipement dispose d'atouts majeurs à portée de main ou mobilisables pour asseoir, entretenir, développer les réponses de l'action publique aux questions de la société du risque*³.

L'ambition peut surprendre. Certes, selon une représentation populaire mais incroyable, le ministère ne posséderait guère, pour reprendre un lieu commun, de "culture du risque". Pire encore, à suivre une idée fautive, l'Équipement serait un fabricant de risques "tous azimuts". Plus sérieusement, le ministère réagit par des actions souvent performantes mais parcellaires aux problèmes de la *société du risque*. Le destin immédiat ou la prospérité future de l'Équipement est de faire valoir, d'afficher, de concevoir et de mettre en œuvre des *politiques stratégiques de prises et de couvertures de risques collectifs permettant au ministère d'affirmer effectivement ses distinctions vis-à-vis d'acteurs privés, locaux, ministériels, européens*.

La société du risque est un défi comparable à celui de la décentralisation rencontré au cours des années 80, et auquel le ministère a su répondre. Aujourd'hui, prendre à pleines mains des problèmes de la *société du risque* permet, entre autres, à l'Équipement d'offrir des **portefeuilles stratégiques d'actions publiques réalistes absorbant les évolutions prévisibles des phénomènes de décentralisation et "d'eupéanisation"**.

A contre-courant des idées reçues, cet essai procède d'un constat. **Le ministère de l'Équipement est au centre du règlement de problèmes essentiels de la société du risque libérale et républicaine.** Précisément, le ministère conjugue (peut et doit conjuguer) deux atouts majeurs :

- d'une part, la mise en œuvre par l'Équipement de **compétences scientifiques, techniques, managériales performantes** constitue des réponses, qui plus est attendues par les citoyens, à des problèmes pressants et en plein essor de la *société du risque* (eau, espaces, air, mobilité, sûreté, etc.) ;
- d'autre part, par suite de pratiques, d'insertions locales, d'expériences de la montée des phénomènes d'action commune à plusieurs (secteurs marchands, "société civile", pouvoirs locaux, transnationaux) et de la maîtrise des effets d'externalité, **le ministère dispose des ressources pour s'affirmer comme un entrepreneur d'actions collectives facilitant le règlement de tensions au sein des sociétés libérales et républicaines** (local/global ; court terme/long terme ; intérêts particuliers/intérêts collectifs ; crises/prévention-prévision ; oligarchisme/ citoyenneté).

Il va sans dire, dans ce contexte, le ministère de l'Équipement n'est pas défensif ou réactif mais **volontariste**. Ce volontarisme stratégique, dont le ministère a su faire preuve dans les années 80, appelle des **innovations doctrinales, des "reformatages" de structures, d'opérations et d'effectifs**.

³ L'expression à la mode de *société du risque* est très controversée. Elle valorise des interprétations négativistes du risque qui font l'objet de vives critiques dans cette note. Cf. en annexe : "La société du risque, une chance pour la démocratie", *Le Débat*, mars 2000.

I- PRINCIPES, RESSORTS, OPPORTUNITES DE LA SOCIETE DU RISQUE POUR LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

1- Quelques malaises paradoxaux

Le ministère se doit d'être très circonspect vis-à-vis de représentations parcellaires, à l'occasion fausses, projetées sur ses activités dans le domaine des risques.

En premier lieu, l'Equipement n'échappe pas à l'effet "*Monsieur Jourdain*". Nonobstant des lieux communs, le ministère partage une forte culture du risque. Une culture d'autant plus effective qu'elle est naturelle aux services de l'Equipement. Il va de soi depuis des décennies que les réalisateurs de "ponts" et de "chaussées", "d'équipements" se soucient que les ouvrages d'art ne s'écroulent pas. Les agents du ministère se préoccupent aussi dans la durée d'entretenir, d'adapter par exemple les réseaux autoroutiers qui, sauf erreur, affichent de bons scores de performance vis-à-vis des systèmes britanniques ou américains. A l'évidence de l'effet "*Monsieur Jourdain*" s'adjoint la double évidence tangible mais souvent dissimulée de l'effet du "*ministère soutier*" de la mise en œuvre de politiques publiques de risques" (PPR), et de l'effet "*Equipement-pompier-samu logistique*" lors des crises et des catastrophes. *Le ministère semble un "bon Samaritain" des risques.*

Mais les effets "*Jourdain*", "*soutier*", "*pompier-samu*" prédisposent aussi l'Equipement à des rôles de "*bouc émissaire*" lors de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques des risques. A la différence d'autres ministères, par suite de compétences et de ressources multiples en exercice (scientifico-techniques, managériales, territoriales, logistiques), *l'Equipement en première ligne réalise, est au charbon.* "Instruire" un PPR recouvre des activités visibles productrices de conséquences tangibles qui souvent entraînent des différends voire des antagonismes avec des pouvoirs locaux, avec des autorités préfectorales ou ministérielles - DIREN, par exemple. Cette condensation des **coups** et des **coûts** sur les services instructeurs s'avère d'autant plus probable que les pouvoirs locaux, par exemple, attendent des acteurs territoriaux de l'Equipement, familiers des problèmes de développement ou d'urbanisme, qu'ils soient sensibles, qu'ils tiennent compte des particularités et des intérêts locaux.

Enfin, sur le devant de la scène sociale, l'Equipement tient souvent des *rôles premiers de fabricant, de producteur de risques*. Cette stature se manifeste en particulier lorsque le ministère apparaît responsable, au titre de maître d'ouvrage ou de maître d'œuvre, de la réalisation d'équipements grands ou petits (réseaux de transports, ports, canaux, tunnels, aéroports, ponts, etc.). *Cette position est d'autant plus inconfortable qu'à l'avenir les "grands travaux" se développeront pour satisfaire des préférences et des exigences de la société du risque.*

Bref, au vu de certains constats, **l'Equipement apparaît mal à l'aise face aux problèmes des risques**. La situation du ministère est aussi ambiguë car, nonobstant les critiques, ses activités apparaissent nécessaires, tout du moins les alternatives pour s'y substituer ne font pas l'unanimité. Certes, face à ces tensions, l'Equipement réagit. Des politiques de communication promeuvent les activités du ministère dans le domaine des risques, affichent ses rôles lors des catastrophes. Le ministère mobilise des crédits et des personnels "ciblés" sur les risques. L'Equipement inscrit dans ses pratiques des dimensions du

développement durable (transports), n'oublie pas les interdépendances et les externalités des phénomènes urbains et d'aménagement.

Cette richesse d'activités souvent performantes ressemble plus à des mosaïques de réponses *ad hoc*, au coup par coup *et* imposées, qu'à des orientations stratégiques affirmées. Faute de compas, de boussoles directrices, les agents du ministère apprécient la stabilité de "ce que l'on sait faire", exploitent les domaines familiers, explorent peu les occasions d'action offertes par les problèmes de la *société du risque*, quitte à laisser leur règlement à des acteurs locaux - ainsi en matière de déchets. De telles pratiques et sentiments sont d'autant plus intenses que les interventions de l'Équipement dans le domaine des risques n'excluent pas les critiques à répétition.

2- L'impératif du risque à deux faces ou risque janusien

Cette conjugaison de paradoxes ne condamne pas le ministère à l'enfermement dans la mesure où l'Équipement joue - comme on le dit d'une fenêtre - pour les régler et pour les transformer afin de répondre à des problèmes de la *société du risque*.

En premier lieu, *une opportunité offerte au ministère est de saisir au vol, de promouvoir et de mettre en pratique une conception globale du risque* mettant en valeur son double visage ambivalent d'estimations positives et négatives. Le risque est à deux faces, janusien, recouvrant tout à la fois des dangers, des dommages, des catastrophes *et*, avec non moins d'évidence et de force, des éventualités de réussites et de bénéfiques. Dans des situations de risques, des "événements" plus ou moins probables (sécheresses, inondations, accidents, etc.), des pratiques (urbanisation, forages pétroliers, réseaux de transports, etc.) s'accompagnent de conséquences bienfaites ou malencontreuses, riches d'incertitudes variables. Du reste, cette nature « à la Janus » du risque n'échappe pas aux jugements pratiques du sens commun sur les aptitudes et sur les performances d'individus ou de groupes à prendre des risques. Les uns sont sensibles aux bénéfiques attendus des prises de risques, d'autres se concentrent sur les pertes éventuelles.

A l'évidence, le risque négatif domine symboliquement, idéologiquement, politiquement les scènes et les avant-scènes publiques. Le ressort du risque négatif active les conceptions, les mises en œuvre d'un grand nombre de politiques publiques nationales ou européennes (PPR, directives). Du reste des gouvernants, des ministères (Environnement, Intérieur), des intérêts particuliers (sécurité civile, milieux de la recherche et des universités, associations, assurances), des opinions publiques, des médias populaires privilégient, retiennent, croient en une vision unique du risque - le risque négatif. *Les événements, les phénomènes de crises, de catastrophes condensent cette vision négativiste du risque.*

Service instructeur (PPR) ou prestataire d'activités logistiques (crise), le ministère contribue, et souvent efficacement, aux politiques publiques des risques négatifs. L'Intérieur, l'Environnement mobilisent l'Équipement ou l'Agriculture, riches en compétences et en ressources. "Intérieur" et "Environnement" occupent des positions d'autorité et de décision - tout du moins formelles. "Équipement" ou "Agriculture" assurent des rôles de subordonnés aux réalisations, lesquelles sont propices à faire naître des antagonismes à leur égard. Autrement dit, les actions publiques centrées sur les risques négatifs ou les crises favorisent plutôt les chances d'avantages au profit de "l'Intérieur" ou de "l'Environnement".

Mais simultanément, l'Agriculture et l'Équipement rencontrent de façon concrète d'autres épreuves révélatrices d'enjeux de risques positifs. Prévenir et prévoir les inondations, savoir y répondre sont au cœur des politiques publiques de PPR. Mais avec non moins de force, ces actions publiques et leurs conséquences recouvrent des problèmes de développement local, d'urbanisation, d'aménagement valorisés par des élus ou par des intérêts et, en général, familiers aux services de l'Équipement (ou de l'Agriculture) par suite de leur insertion territoriale. Dès lors, dans ces circonstances, le développement local et l'urbanisation représentent des prises de risques négatifs et positifs. Les PPR ne se réduisent pas au traitement de risques négatifs mais au règlement de risques janusiens conjuguant des enjeux négatifs (inondations) et positifs (développement local). Les risques janusiens recherchent, mettent au point des équilibres probabilistes d'avantages et d'inconvénients.

La quête d'équilibre, de balance entre les avantages et les inconvénients "désenclave" l'Équipement ou l'Agriculture des clôtures du risque négatif et de crises, explore d'entrée des portefeuilles de prises de risques et de couvertures de risques favorables à des rapports d'ajustement et de négociation. Les démarches du risque janusien mobilisent les savoir-faire locaux et pressent les services de l'Équipement (ou de l'Agriculture) à faire émerger des actions collectives, communes à une variété de protagonistes. L'Équipement et l'Agriculture gagnent en autonomie vis-à-vis des pouvoirs de l'Intérieur et de l'Environnement et ils peuvent faire montre de distinctions effectives.

Tableau n°1 : Politiques de conséquences

	Avantages (tendances)	Inconvénients (tendances)
<i>Risques négatifs</i>	Intérieur, Environnement	Elus, associations, tensions vis-à-vis de "l'Etat " Coups et coûts pour les services instructeurs
<i>Sécurité civile (crises, catastrophes)</i>	Intérieur Logistique de l'Équipement	Centrage sur l'événement et les secours
<i>Risques janusiens</i>	Équipement/Agriculture/Elus Intérieur Environnement	Problèmes pour faire émerger des actions collectives, communes

Le risque janusien est, sinon le destin, tout du moins le lot quotidien du ministère de l'Équipement parce que ce dernier réalise des performances concrètes, visibles. Ses réalisations entraînent des conséquences d'avantages et d'inconvénients tangibles. L'itinéraire à grand gabarit Toulouse-Bordeaux prend des risques. Les inconvénients et les bénéfices du projet s'entremêlent. L'Équipement régule les auto-écoles et les permis de conduire. Conduire une automobile dans nos sociétés est un droit de prise de risques. Les actions de l'Équipement permettent en principe de jouir des bénéfices de la conduite en disciplinant les auto-écoles, l'apprentissage des jeunes et d'encadrer les sources des dommages éventuels (routes, etc.)... Enfin, quitte à surprendre, comme nous le verrons, la prééminence du risque négatif ne doit pas dissimuler *la montée en puissance de l'audience et des pratiques du risque janusien* – ne serait-ce que par suite des excès des mesures

centrées sur des visions négativistes du risque. D'un mot, *un premier impératif règle l'action du ministère de l'Équipement : la formule-mère du risque janusien.*

3- Le double risque

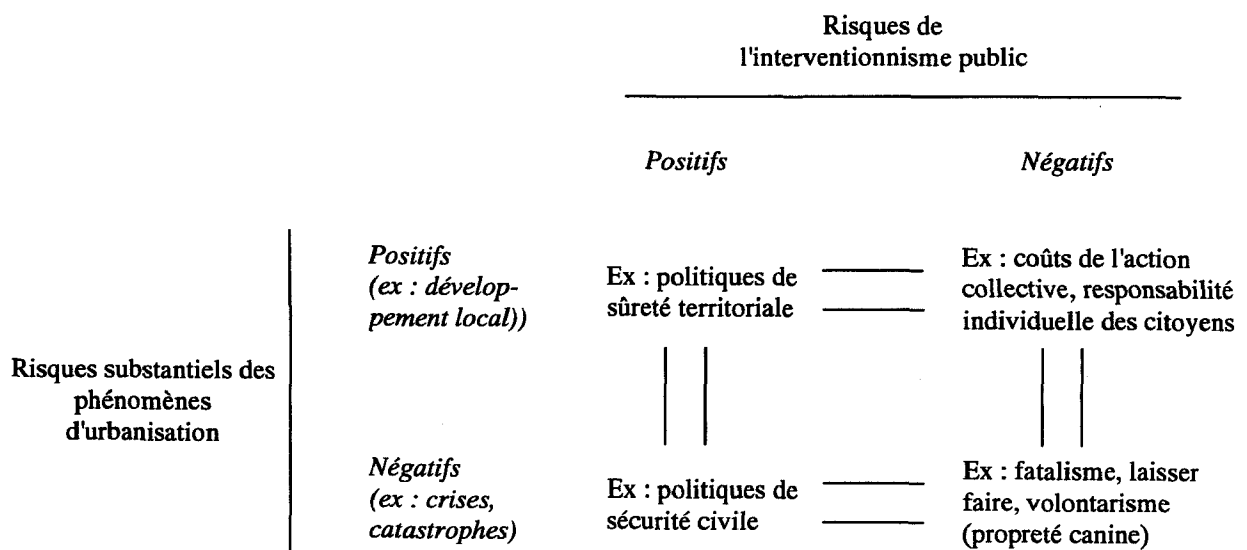
Le risque janusien, à deux faces positive et négative, importe d'autant plus que l'action publique éprouve un phénomène tout à fait ordinaire mais d'une importance considérable. A bien y voir, **les politiques du risque traitent un double risque :**

- ♦ des *risques* sont liés à des *phénomènes*. Les phénomènes de l'urbanisation favorisent parfois la venue d'inondations (risques négatifs), ils participent aussi au développement économique (risques positifs). Appelons **risques substantiels** les risques liés aux phénomènes ;
- ♦ des *risques* sont *attachés à l'action publique elle-même* : les risques de **l'interventionnisme public**. Prévenir ou ne pas prévenir constitue pour les acteurs publics une prise de risque selon les cas positifs ou négatifs. Le ministère prend en matière de sécurité routière des mesures pertinentes ou inappropriées. L'Équipement, à l'occasion de grands projets, développe, assure les bénéfices attendus, couvre les dommages éventuels.

Les phénomènes du risque janusien et du risque de l'interventionnisme public découpent des espaces, des domaines-types d'actions.

Reprenons l'exemple des phénomènes d'urbanisation. Ces derniers entraînent des prises de risques positives (développement local, national), négatives (inondations, pollutions). Des interventions publiques recouvrent des prises de risques positives. Ministères, pouvoirs locaux savent maîtriser des politiques de prévention efficaces. Néanmoins, d'autres actions publiques constituent des prises de risques négatifs. Le contrôle étroit de conduites individuelles s'avère délicat à mettre en œuvre. Faute de mieux, les pouvoirs publics s'en remettent à la responsabilité individuelle des citoyens pour protéger leur propriété.

Schéma n°1 : Les risques des phénomènes d'urbanisation et de l'interventionnisme public



Cette simple matrice invite à des lectures stratégiques :

- ◆ d'intersections, de couplages négatifs et positifs des risques substantiels et des risques *de l'interventionnisme public* ;
- ◆ cette recherche de couplages de risques positifs et négatifs permet au ministère d'explorer des portefeuilles d'actions adaptées à ses compétences et à ses ressources.

Face aux crises et aux catastrophes, les activités des politiques de sécurité subordonnent les interventions de l'Équipement aux autorités préfectorales et gouvernementales. Néanmoins, le tableau révèle la possibilité pour le ministère de parfaire la sécurité civile en développant des politiques de sûreté territoriale environnementale distinctes de l'action de l'Équipement, étrangement absente des activités de la DATAR depuis des décennies.

Tableau n°2 : les activités de sécurité civile et de sûreté territoriale environnementale

	Sécurité Civile	Sécurité territoriale environnementale des risques naturels et technologiques
Représentation dominante	Risques négatifs Visions de dommages	Risques janusiens (positifs/négatifs) Visions de développement
Interprétation des risques	Conséquences des risques négatifs	Priorité aux causes, aux phénomènes générateurs des risques janusiens
Ancrage de l'action publique	Politiques parcellaires de crises/catastrophes, primauté à l'opérationnel des secours et à la décision de crise Usages de ressources d'autorité et de contrainte Court terme	Politiques intégratives d'équilibres des risques attentives : ◆ à la durée ◆ aux changements Mobilisation des intérêts et de valeurs, jeux gagnants-gagnants Moyen/long terme
Horizons	Clôture sur la crise	Action continue et évolutive (prévention, suivi, corrections)
Acteurs	Prééminence Intérieur/Sécurité Civile Elus, pompiers Visibilité	Action collective inter-ministérielle/pouvoirs locaux Jeux à somme positive Régulations des risques
Critères de performance	Couverture politique/mass-médias dramatique ("proxémisme", victimes, etc.)	Gestion des externalités positives et négatives

A l'évidence, cet exercice rapide montre que les politiques de sûreté territoriale environnementale et les atouts de la sécurité civile ne vont pas de soi. Cet état souligne justement la nécessité pour le ministère de l'Équipement d'être un **entrepreneur d'actions collectives**.

II- FONDEMENTS ET PRATIQUES DES ACTIONS DE L'EQUIPEMENT : REGULATIONS DE RISQUES COLLECTIFS

Dans la *société du risque*, les activités du ministère de l'Équipement-entrepreneur d'actions collectives se définissent moins par des contenus, par des domaines, par des "propriétés" (urbanisme, transports) que par des contenants : **l'exercice d'opérations collectives de régulation de risques**. Ou avec plus d'à-propos, *les distinctions principales du ministère résident dans ses capacités et ses performances de traitement de problèmes majeurs de régulation de la société du risque*.

Pour éviter toute équivoque, la *régulation* désigne les activités intentionnelles ou non par l'intermédiaire desquelles se réalisent les fonctionnements corrects (c'est-à-dire attendus) d'un système. "Réguler" consiste à régler "correctement" des problèmes.

En premier lieu, nos sociétés post-modernes sont aux prises avec des **problèmes de régulation des temporalités de l'action**. En général, les horizons et les critères d'action des secteurs marchands, sans omettre des activités de la société civile (lutttes associatives contre des expropriations), *privilégient les activités et les réalisations à court terme*. Les temporalités politiques des élus et des gouvernants sont sensibles au court et au moyen terme pour assurer leur maintien temporaire au pouvoir. Assurément les élus locaux veulent éviter les inondations au cours de leurs mandatures. En revanche, des projets coûteux, contraignants, soucieux de conséquences à long terme risquent de moins les mobiliser. Les problèmes de régulation des temporalités de l'action offrent à l'Équipement des opportunités avantageuses de distinction si le ministère réussit à faire valoir et à mettre en œuvre des capacités à traiter d'une part les temps du *moyen et long terme*, et d'autre part à participer à *l'urgence des crises* requérant des activités d'exception à base de contrainte.

De même, l'Équipement gagne en distinction lorsqu'il se propose de régler des **problèmes de régulation de grandeurs**. L'extension du port autonome du Havre importe aux acteurs des territoires de la Haute et de la Basse-Normandie, mais le projet possède d'autres grandeurs de "territorialisation", les espaces économiques nationaux et européens, dont les intérêts et les enjeux ne s'accommodent pas nécessairement avec ceux des "Normands". Des lors, l'une des distinctions du ministère est d'éviter *l'enfermement dans la grandeur du "proxémisme"* et de rendre possible des accords entre des grandeurs locales, nationales, européennes, mondiales.

Les problèmes de régulation des interdépendances collectives produisent des occasions d'agir à l'Équipement. Par suite d'intérêts multiples, hétérogènes, divergents voire conflictuels, des organismes intercommunaux, interrégionaux, transfrontaliers peinent, ne réussissent pas à réaliser des projets communs - ex : la récupération des déchets du bâtiment. A distance, sans pour autant être insensible ou hostile aux acteurs, l'Équipement tient à l'occasion des rôles de coordinateur et de régulateur des problèmes d'interdépendances collectives. En particulier, l'Équipement promoteur d'agrégation et d'intégration permet des réglages des "coûts de transaction" entre les protagonistes locaux ou européens pour réaliser des projets communs de recyclage des déchets.

Ces rôles se développent avec les **problèmes de régulation des phénomènes d'externalités positives et négatives**. Cela va de soi, les pouvoirs locaux privilégient les

externalités positives, les bénéfiques d'un projet pour leurs territoires et ignorent ou reportent les nuisances, les externalités négatives sur des voisins ou sur la collectivité nationale, provoquant des tensions et des conflits. Un projet d'aéroport parisien satisfait des intérêts territoriaux particuliers (ou à l'inverse leur déplaît) mais assigne les externalités négatives, les coûts à l'Etat-central ou à d'autres collectivités. Pour l'Equipement, se saisir, régler les bisbilles, les antagonismes d'externalités négatives et positives constituent des occasions et des demandes d'offres d'intervention. Des offres d'autant plus percutantes si l'Equipement propose des compétences techniques et scientifiques effectives, des crédits, des réputations d'équité vis-à-vis des conflits d'externalités locales, nationales.

Enfin, si les critères du pragmatisme de l'efficacité (ex : coûts, délais) ne peuvent suffire à asseoir la légitimité de l'Equipement (mais ne pas les remplir est un grave handicap), des **attentes particulières de performances** lui permettent de se distinguer. Une double performance attendue est celle :

- (1) du *respect d'obligations* – exécuter des volontés du législateur, mettre en œuvre et garantir des principes comme celui de l'égalité,
- et (2) de la *responsabilité* – tenir compte et rendre des comptes aux élus, aux citoyens - l'*accountability* anglo-saxonne.

Ensuite, les performances de l'Equipement se distinguent par des *preuves concrètes de confiance et de réputation de vouloir bien faire et faire le bien*, malgré des erreurs et des fautes, auprès des élus, des citoyens, des associations, des médias. En particulier, ces performances sont influentes lorsque des pouvoirs locaux, privés ou européens peuvent les abuser et les flouer par manque d'informations sur les conséquences d'un projet.

Livrons-nous à des exercices d'application. Soit l'exemple des déchets de chantiers des travaux publics et du bâtiment – déchets inertes, industriels, banals, spéciaux... A propos des déchets de chantiers, le ministère montre que ses interventions éventuelles contribuent à régler des problèmes de régulation :

- de *temporalité* – conservation, retraitement des déchets
- de *grandeurs* – installation de sites de classe I et de classe II
- d'*interdépendances* – installations intercommunales de sites de classe III
- d'*externalités positives et négatives* – coûts et bénéfices des localisations des sites de classe I
- de *performances* – respect de l'exécution des lois et des règlements, transparence, responsabilité des activités (consultation, suivi, etc.), confiance des élus.

L'intérêt général offre un second terrain d'illustration de la démarche. A maintes reprises, spontanément, l'Equipement revendique de porter, d'incarner, de réaliser l'intérêt général. L'intérêt général apparaît donné, un postulat, une substance *a priori* réservée à l'Etat, un impératif qui ne se discute pas. Dans la *société du risque*, l'Equipement promeut un **intérêt général émergent, pragmatique et distinctif** par suite de l'exercice de règles et d'épreuves :

- L'action publique au nom de l'intérêt général par le ministère de l'Equipement est probable. Des acteurs publics ou privés peuvent aussi contribuer à le définir ou à le réaliser (ex : activités d'ingénierie publique).

- Pragmatique, l'Équipement traite des problèmes de risques janusiens et de double risque.
- L'Équipement calcule, démontre ses contributions concrètes distinctes de la régulation des problèmes de temporalité, de grandeur, d'interdépendance, d'externalité et de performance.
- L'Équipement peut d'autant plus faire valoir un intérêt général émergent, pragmatique, distinctif que ses actions apparaissent effectivement contribuer en tout ou partie à des règlements de problèmes, par suite de compétences techniques et de ses insertions territoriales.

L'idée de contribution du ministère à des règlements de problèmes de régulation des risques est essentielle. Les problèmes des risques ne sont pas automatiquement des problèmes d'action publique mais des *phénomènes d'action collective, d'action commune*, à plusieurs. Dans l'Etat post-moderne, des acteurs privés, des pouvoirs locaux ou européens peuvent intervenir, prendre en mains, contribuer à l'action collective de lutte contre les risques urbains. De concert, en concurrence ou en partenariat, l'action publique du ministère contribue (ou ne contribue pas) à l'action collective de régulation de risques urbains.

Contribuer à l'émergence, à l'installation, à la mise en œuvre d'actions collectives performantes mobilisant des acteurs privés et publics, constitue une mission forte du ministère. Une mission d'autant plus forte que l'Équipement dispose de capacités, de ressources pour affirmer, pour montrer **sa nature d'entrepreneur en actions collectives**. Le ministère monte, influence, maîtrise (le cas échéant) des jeux d'action collective rassemblant des protagonistes variés – privés, interministériels, locaux, etc. - pour régler des problèmes collectifs, riches d'interdépendances, d'externalités.

A la suite de travaux réalisés par la DRE d'Orléans (une étude sur cinq ans des déchets d'une quinzaine de chantiers), l'Équipement assure la coordination, depuis le 10 octobre 2000, d'une commission de la planification de la gestion des déchets de chantiers du BTP rassemblant une vingtaine d'organismes (DDASS, DRIRE, Fédération du Bâtiment, etc.). La DRE d'Orléans proactive anticipe aussi les problèmes. En effet, la gestion des déchets du BTP soulève des questions. L'évacuation des déchets sans les réutiliser risque d'aboutir rapidement à des impasses, à moins de mettre en place des politiques de déchets en amont des chantiers (utilisation de matières recyclables et recyclées).

Pour conclure, aujourd'hui et plus encore demain, le ministère de l'Équipement, **s'affirmant comme un entrepreneur de la régulation de problèmes de prises et de couvertures de risques collectifs, ne manque pas de missions et d'opportunités pour agir.** *La société du risque :*

- affronte des antagonismes vifs d'intérêts, par exemple dans les patrimoines collectifs de l'air, de l'eau, des espaces que ne peuvent satisfaire, sinon imparfaitement, des régulations individuelles, privatives et marchandes, ou des régulations publiques locales ou européennes, comme en témoignent de multiples exemples ;
- rencontre des conflits aigus de valeurs entre les dynamismes de l'économie marchande et les dégâts de fractures sociales et urbaines, entre les jeux

d'asymétrie d'information favorables à des intérêts et les attentes et exigences de confiance des citoyens, des élus pour les réduire ;

fait face à des actions collectives indécidables à l'aune d'expédients pratiques et de critères de coûts, sinon par rappel à des principes, à des valeurs, à des traditions comme l'illustrent les questions de la responsabilité à l'égard des générations futures - c'est-à-dire des régulations de problèmes de temporalités, d'interdépendances, d'externalités.

Cette analyse prévoit le maintien et, plus encore l'essor de phénomènes intenses d'action collective requérant des choix, des arbitrages, des décisions, des mises en œuvre de prises et de couvertures de risques collectifs. A cet effet, le présent rapport dessine des exercices propices à fournir des compas de *transformation* et de *navigation* du ministère de l'Équipement, générant des portefeuilles de visions et de projets stratégiques vis-à-vis de la *société du risque*. Il y va sans dire que ces portefeuilles imposent des coûts à l'Équipement – entre autres des réformes prioritaires du "centralisme" du ministère, des "reformatages" de structures, de processus et d'activités. L'intérêt des compas est d'offrir des "possibles" d'actions réalistes à l'Équipement, mais sans exclure ni l'avertissement de la sagesse grecque, "l'Homme ne meurt pas, il se tue", ni le constat des manœuvres internes et externes de sape du ministère au nom d'une croyance fausse - "la fin de l'Équipement" – et d'une croyance incroyable - "la fin des grands travaux", de lieux communs équivoques ("décentralisation", "Europe"). La *société du risque* est riche de conséquences à l'avantage d'un ministère de l'Équipement post-moderne.

Le développement durable et l'avenir de l'Équipement

Dominique BIDOU

Chargé de mission au CGPC

*(s'inspirant sur certains points de travaux antérieurs menés en commun
avec Pierre Chassande et Jean-Pierre Piéchaud)*

Deux termes indissociables

A l'inverse de la "croissance zéro", le développement durable est un concept de progrès. De progrès raisonné. Les deux termes "développement" et "durable" ont chacun leur valeur, l'une offensive, l'autre de prudence.

L'histoire de ce concept en France permet de constater qu'il a été porté principalement par les partisans de la prudence, ce qui en a altéré la véritable signification. Il ne faut pas pour autant le reprendre limité à son aspect défensif. Le développement durable invite, en définitive, à la performance. Aller de l'avant, avec détermination, mais en préservant l'avenir. En quelque sorte, *développement durable* est à rapprocher de *recherche de l'efficacité maximum*, de la meilleure manière de répondre à une attente de la société, de faire *plus avec moins*. On ne peut donc pas distinguer une fonction "développement" d'une fonction "durable", avec deux pilotages séparés, ce qui ne permettrait guère une véritable optimisation. C'est une nouvelle manière de piloter son domaine de responsabilité, avec à la fois moteur, frein et volant, qui est proposée.

L'efficacité d'un système de transport ou d'habitat n'est pas une affaire simple à définir. On peut esquisser malgré tout quelques lignes directrices, à partir de l'idée de système, donc d'un ensemble d'éléments organisés entre eux. L'efficacité consiste à améliorer le rendement de l'ensemble. On y parvient en améliorant le rendement de chaque élément, mais aussi et surtout le rendement de l'architecture d'ensemble et les relations entre chaque élément.

L'Equipement en France est organisé autour des *éléments* du système habitat-transport, sans doute plus que pour son *architecture*. L'éclatement des responsabilités entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales ne facilite pas une vue d'ensemble permettant de se doter de stratégies de développement, et il est plus simple d'optimiser chaque élément du système que le système lui-même. Or les gains d'efficacité les plus importants sont sans doute à atteindre en intervenant à l'échelle du système plutôt que de chacun de ses éléments.

L'enjeu pour l'Equipement est de parvenir, grâce à son excellente implantation locale, à la confiance accordée par le public et les élus aux "hommes de l'Equipement", et à la compétence accumulée dans ses services territoriaux et le réseau technique, de se positionner comme des gestionnaires ou des assistants gestionnaires de l'architecture des systèmes de transport et d'habitat, et des interfaces entre les éléments.

En bref, une analogie avec le bâtiment pourrait être tentée. Pendant longtemps, un bon maçon pouvait faire une bonne maison. Les techniques étaient stables, bien maîtrisées, de même que la demande était définie par des modèles sociaux bien identifiés. Aujourd'hui, il ne suffit pas d'avoir de bonnes entreprises pour construire une bonne maison : il faut aussi un bon programme et une bonne architecture. Cette évolution, intégrant la complexité des enjeux, la superposition de plusieurs échelles de temps et d'espace, et la rapidité des changements dans les attentes du public, s'applique à l'Equipement dans son ensemble. Elle est déjà engagée avec des outils tels que les PDU, et on la retrouve dans l'esprit de la loi SRU, qui vise à faciliter la mise en cohérence de projets de développement urbain.

Un concept offensif

Donnons donc au développement durable un aspect offensif : il s'agit de gagner sur plusieurs tableaux à la fois. C'est la logique "gagnant-gagnant", appelée encore du "double dividende". Le développement durable conduit ainsi à dépasser les approches sectorielles au profit d'une vision intégrée des systèmes qu'il convient d'optimiser.

Chacun a bien sûr un métier, avec ses compétences. L'approche système ne doit pas conduire à une perte de compétence ni à une dilution des responsabilités. Au contraire, elle exige que le responsable d'un élément spécifique d'un système prenne la mesure des interactions de son élément avec les autres éléments. En défensif, on obtient ainsi le concept d'études d'impact, sur l'environnement par exemple. L'objectif affiché est de maîtriser ces impacts, considérés *a priori* comme négatifs. Le développement durable transforme cette proposition et invite à rechercher des impacts favorables. Il s'agit de profiter d'une exigence à prendre en compte dans un projet pour améliorer à la fois la qualité dudit projet et celle de son environnement, écologique, économique, social, culturel.

Le ministère de l'Environnement a préempté le concept du développement durable. Bien sûr, le thème de l'environnement y est très présent et y trouve sans doute une place à sa mesure. Mais ce serait une erreur de se limiter à ce rapprochement, d'une part parce que le développement durable ne se réduit pas à l'environnement, et d'autre part parce que le ministère de l'Environnement lui-même a mal assimilé le concept. Il a du mal à sortir de ses disciplines bien identifiées de l'environnement (eau, air, déchet, protection de la nature, etc.), avec de ce fait une approche sectorisée peu compatible avec le développement durable. Il se résout difficilement à passer ses propres politiques de protection au crible des autres paramètres, dans un esprit "gagnant-gagnant". La transversalité n'est pas plus à l'aise au ministère de l'Environnement que dans les autres, et son caractère interministériel, affirmé lors de sa création en 1971, semble s'affaiblir au fur et à mesure que s'étoffe son ambition de devenir un "vrai" ministère, à part entière. La création (Décret no 93-276 du 3 mars 1993) d'un comité interministériel de l'Environnement, CIEN, héritier du CIQV, pour examiner "notamment la cohérence de l'action de chaque ministère avec la politique de l'environnement arrêtée par le Gouvernement" aurait dû marquer un tournant dans l'histoire de ce ministère, amené ainsi à exercer une fonction transversale forte. Il n'en a rien été et le décret est resté lettre morte.

Le développement durable invite à abandonner les stratégies d'action par thème, au profit d'une stratégie d'acteurs. Il y a une matrice à inverser.

L'Équipement, avec ses subdivisions territoriales très proches des acteurs locaux, et la tutelle de grands services publics et de grandes sociétés, publiques ou privées, peut trouver dans cette inversion un cadre pour son positionnement futur. Le développement durable n'est pas assimilable à un département ministériel sectoriel, et il faut se souvenir que la commission française du développement durable, rapatriée aujourd'hui au ministère de l'Environnement, avait été créée à l'origine auprès du Commissariat général au plan.

Un thème repéré il y a bientôt dix ans

"Le développement durable pourrait être le catalyseur capable de déclencher la transformation des structures de gouvernement qui n'ont su jusqu'ici qu'assurer leur survie, et même leurs régulières et inexorables croissances et complexifications, malgré les

occasions manquées de simplification qu'ont représentées la décentralisation, l'informatisation ou l'unification européenne". Ainsi s'exprime en 1993 Jean Tutenuit, ingénieur général des ponts et chaussées⁴.

Amené à faire le point sur le concept de développement durable au lendemain de la conférence de Rio, il y voit un cadre de référence pour la modernisation de l'administration, dans ses modes de pensée, ses stratégies, ses méthodes et ses procédures, ses structures. L'écho de ce rapport semble avoir été faible.

A partir de 1995, une recherche des initiatives "développement durable" dans les services du ministère, centraux, déconcentrés, scientifiques ou techniques, de formation, est mise en place. Le résultat est ambigu, puisque les initiatives identifiées, certes multiples, s'avèrent dispersées et fragiles, malgré l'énergie que leurs promoteurs y consacrent. La culture du développement durable progresse de manière aléatoire et reste une affaire de personnes, non de structure.

Pourtant, comme le fait remarquer Jean Tutenuit, *"aucun des principes sur lesquels il s'appuie n'est révolutionnaire : globalité des évaluations, décentralisation des responsabilités, participation des intéressés, souci du long terme, réalisme, invention et imagination sont des valeurs universellement reconnues. Aucun renoncement intellectuel, ni aucun endoctrinement sectaire n'est nécessaire pour que les principes du développement durable soient adoptés, de façon générale, non comme un objectif social, politique ou idéologique, mais comme un langage commun, une sorte de méthode normalisée de motivation des choix et des décisions"*.

Le développement durable ouvre de nouvelles perspectives sur des problèmes difficiles : *"Sur le plan des grandes théories économiques, le développement durable apparaît même comme étant de nature à combattre le principal risque que certains voient dans l'actuelle transition des économies planifiées vers une économie de marché libérale, le risque de donner la priorité au rendement immédiat. La généralisation dans les esprits et en conséquence dans les actes, du souci du long terme et de la globalité du cadre de vie, doit donc être diffuse et omniprésente"*. Un concept consensuel, de bon sens, porteur de solutions originales, ainsi apparaît le développement durable. Son succès reste néanmoins modeste. Pourquoi ?

Un nouveau mode de pensée

Jean Tutenuit risque une hypothèse : *"La principale évolution à laquelle le développement durable invite se situe dans les esprits.(...) Mais à l'opposé, cette apparente trivialité recèle le danger que l'adhésion aux principes du développement durable ne soit que superficielle au niveau du discours. (...) La difficulté est grande de comprendre, à la fois, et la nouveauté fondamentale et l'évidente simplicité de ce nouveau mode de pensée"*.

Il s'agit donc d'un "nouveau mode de pensée", voilà la difficulté.

⁴ Jean Tutenuit, *Mémoire sur le concept de développement durable et sur sa possible prise en considération au Conseil général des ponts et chaussées*, CGPC, janvier 1993

C'est un nouveau métier qui se profile : la nature des tâches évolue vers "*des fonctions de coordination, d'animation et de pilotage qui relèvent davantage du management que de la production opérationnelle*"⁵. La complexité du contexte et la recherche d'une efficacité accrue pour améliorer la performance d'ensemble de l'Équipement, nécessitent un travail important d'analyse, de concertation et d'assemblage de moyens. Cette fonction de conduite globale des projets, en partenaire actif des maîtres d'ouvrage quand ce n'est pas l'État lui-même, se substitue aux fonctions traditionnelles de gestion de dossiers correspondant strictement à une procédure bien identifiée au départ. La demande qui s'exprime est multiforme, elle nécessite des réponses sur mesure et évolutives.

L'évolution du contexte pourrait se définir par un changement de cadre pour exercer les missions de l'Équipement, le libellé même du ministère étant ainsi remis en question. La culture traditionnelle du ministère est de répondre à une demande sans cesse croissante. Il faut offrir de la capacité, que ce soit pour du transport ou du logement. Les "effets collatéraux" ont été progressivement ajoutés à cette préoccupation, avec les études d'impact sur l'environnement notamment. L'objectif reste bien d'optimiser une solution d'augmentation des capacités, le besoin exprimé ou ressenti, à moins qu'il ne soit supposé, étant la donnée de base. Cette conception est dépassée. Il convient à présent de s'interroger sur le besoin lui-même, et non exclusivement sur la solution. C'est le système besoin-service rendu-équipement nécessaire qui est au cœur de la problématique. Dès 1995, un rapport du CGPC mettait en évidence la nécessité de changer les méthodes de travail de l'Équipement : "*Le rapport introductif au débat parlementaire sur la politique des transports de septembre 1993 posait déjà la question : "Ne faut-il pas reconnaître la nécessité d'une maîtrise de la mobilité, comme a été reconnue dans le passé la nécessité d'une maîtrise de l'énergie ?". Ainsi, qu'il s'agisse de ses taux de croissance, de la dérive de sa structure modale, de ses effets sur la pollution de l'air, locale et planétaire, de ses autres effets nocifs, notre système actuel de transports ne paraît pas pouvoir participer d'un développement durable à très long terme. Une rupture par rapport aux tendances actuelles est nécessaire dans les quinze années qui viennent pour préparer un avenir différent*".⁶ Le document de cadrage du 22 juillet 1998 diffusé par les ministres chargés de l'aménagement du territoire et de l'environnement d'une part, de l'équipement et des transports de l'autre, pour l'élaboration des schémas de service transport, reprend clairement cette logique : "*Orienter l'évolution de la demande de transport à long terme, afin d'en maîtriser les développements qui présenteraient plus d'inconvénients que d'avantages*".

⁵ Georges Cavallier, *Deuxièmes entretiens de l'Aménagement*, Éléments de synthèse, avril 1999

⁶ Jean-Paul Lacaze, Pierre Chassande, Michel Dresch, Jean-Pierre Piéchaud, *Rapport sur le développement durable et les métiers de l'Équipement*, CGPC, juin 1995

Compétence technique et talent de médiation

La compétence technique ne suffit plus. Il ne faut pas pour autant l'abandonner, car elle est incontournable pour éclairer le débat qui doit s'engager avant toute décision. Il faut toutefois y ajouter des talents de médiation, tout aussi importants.

Pour les plus grosses affaires, du type TGV ou contournement routier d'une grande agglomération, la notion de "débat public" a maintenant pris tout son poids, avec une loi récente qui structure le concept. Mais les affaires les plus modestes nécessitent également un débat à leur échelle, les valeurs de la "proximité" s'imposant de plus en plus. Les agents de l'Équipement ont un rôle déterminant à jouer pour permettre la maturation des projets, en alliant leurs compétences techniques à leurs talents de médiation et de négociation.

Encadré n°1 : Développement durable et assurance de la qualité

La recherche de la "qualité", plus précisément de l'assurance de la qualité, vise au zéro défaut, à la satisfaction totale du client. Sa vocation d'efficacité économique est claire, mais elle n'intègre les composantes environnementales que dans la mesure où elles figurent dans le cahier des charges du client.

Le management environnemental, quant à lui, apporte des solutions sur son domaine spécifique, satisfaisant ainsi aux exigences de la collectivité sur son patrimoine et sa qualité de vie. Le riverain et l'humanité dans son ensemble sont concernés, le premier par la réduction du bruit et des poussières du chantier, ainsi que par le paysage urbain qui se crée sous ses yeux, la seconde par la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre par exemple, sans oublier les nombreux échelons intermédiaires, concernés par le paysage, l'écoulement des eaux pluviales, la qualité des eaux souterraines, etc. L'objectif environnemental peut avoir des effets positifs sur le terrain économique. Un "chantier propre" est un facteur de réduction sensible des "désordres" (évalués à au moins 10% dans la construction) et des accidents du travail. Mais reconnaissons que le gain direct pour le client ou l'entreprise n'est pas l'objectif premier du management environnemental, qui vise à un gain plus collectif.

Enfin la sécurité et la qualité de vie au travail des personnels des chantiers, constituent une troisième famille d'objectifs, sans doute liés aux précédents, mais pas automatiques pour autant. Une organisation de chantier pour limiter les nuisances, avec un effort tout particulier d'organisation, réduit aussi les accidents et par suite des dysfonctionnements coûteux.

Ces trois dimensions, efficacité économique, environnement, sécurité et hygiène au travail, illustrent les trois volets du développement durable. On a coutume de dire que ce mode de développement doit être favorable pour l'économie, l'environnement et le social. Trois volets qui ne doivent pas être abordés séparément, mais bien en cohérence, comme trois facettes d'un même ensemble, qui, loin de s'opposer, se renforcent et s'éclairent mutuellement.

Il est normal, surtout au pays de Descartes, que la culture du développement durable progresse par morceaux. On préfère ne pas relever tous les défis à la fois. Mais cette approche séquentielle apparaît limitée dans son efficacité. Il faut la dépasser et gérer tout le système en bonne cohérence, pour parvenir à surmonter ces limites. Les expériences acquises, les connaissances et les méthodes permettent aujourd'hui de s'engager pleinement dans cette voie du développement durable, même si bien sûr, nous avons encore beaucoup à apprendre. Les instances internationales de normalisation (CEN et ISO) ont d'ores et déjà lancé des travaux opérationnels qui vont fixer les cadres et instruments du développement durable dans la construction. La France y est présente et y apporte une contribution originale.

Un contexte en évolution rapide

Il ne faut pas perdre de temps. Car le développement durable acquiert progressivement une reconnaissance générale dans les entreprises, notamment les plus grandes. Etre référencé dans les indices de développement durable devient une nécessité pour le positionnement des entreprises. La manière de concevoir les indices, les critères pris en considération, la structure des audits de contrôle, sont dans cette logique des éléments nouveaux de compétition internationale. Ce phénomène entraîne des comportements nouveaux, qui concerneront tôt ou tard les administrations de terrain.

Les entreprises fortement ancrées sur le territoire, comme les cimenteries, ont intégré cette évolution et ont profondément modifié leur politique. *"Jusqu'ici les industries lourdes d'une part et les collectivités locales au sein desquelles elles étaient implantées d'autre part, suivaient chacune leur logique de développement propre"*⁷. Cette situation provoque des risques de divorce, conséquence possible d'une incompréhension mutuelle, mais elle empêche aussi de rechercher et d'exploiter toute formes de complémentarité dans les projets de l'entreprise et de son territoire d'implantation. La plupart des cimentiers ont donc engagé une politique environnementale ambitieuse par une généralisation en 2001 du "management environnemental" selon le dispositif de certification ISO 14001, mais il s'y ajoute le souci de l'intégration au développement local. *"Il importe de construire des complicités objectives avec les acteurs du développement et, si nécessaire, d'envisager les actions nécessaires à l'harmonisation des besoins."*⁸

Au lieu de considérer séparément l'entreprise d'une part, le territoire d'autre part, avec deux projets distincts voire antagonistes, le développement durable invite à élaborer un projet commun, intégrant les aspirations des différents partenaires. Une connaissance réciproque, une confiance mutuelle, des lieux de collaboration sont les premières conditions du succès de cette démarche.

D'autres exemples pourraient être mentionnés sur cette collaboration collectivité-entreprise autour d'un projet commun de développement local. Citons les 3 Suisses pour un projet de requalification urbaine dans trois villes proches de Lille. Après plus de quatre ans de préparation et de dialogue coordonnés par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, le projet est retenu en 2000. Les travaux commencent. A quelques kilomètres, Voies Navigables de France s'intègre à un autre projet de ville, à Roubaix, en réaménageant le canal comme élément structurant du secteur.

On mesure le chemin parcouru quand on compare la progression continue du secteur cimentier, des grandes sociétés de vente par correspondance et de certains établissements publics, à la situation laissée par certaines grandes entreprises nées de la Révolution industrielle. Les questions d'argent sont révélatrices de cette approche "minière", au sens littéral du mot. Pour Charbonnages de France, la Cour des comptes s'inquiète des coûts de réhabilitation et de la surveillance qui devra être organisée sur de vastes territoires pour des années.

⁷ Jean-Marc DOMANGE, Directeur Général des ciments Calcia en avant-propos de la brochure "Entreprise et territoire, synthèse des études d'image, de notoriété et de "positionnement territorial" des sites de l'entreprise, octobre 2000

⁸ Olivier HOLLARD, consultant, auteur de l'étude précitée pour les ciments Calcia.

Développement durable et nouvelles régulations économiques

Mais l'avancée la plus spectaculaire est dans l'adoption de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques. Son article 116 stipule que, sauf pour les sociétés dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé, "le rapport visé à l'article 225-102 (...) comprend également des informations, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité".

Le décret précise le contenu du rapport. Il expose les principaux objectifs de la politique d'emploi de la société au cours de l'exercice écoulé, la manière dont la société prend en compte l'impact territorial de ses activités en matière d'emploi et de développement régional, les exigences de l'entreprise en matière de sécurité environnementale et sanitaire qui peuvent être complétées par des objectifs qu'elle assigne à ses filiales à l'étranger, et indique en particulier, la nature et l'importance des impacts sur l'environnement, les objectifs de la société en matière de prévention et de gestion des risques liés à l'environnement.

Se constitue ainsi un cadre nouveau d'identification, puis d'évaluation des impacts de l'entreprise dans la société, bien au-delà du simple profit des actionnaires. Les grands bureaux d'audit et d'expertise comptable se sont organisés pour répondre à cette demande qui doit croître rapidement au cours des prochaines années.

Si l'Etat cherche encore la signification du développement durable pour ses propres services, il a fixé le cap pour les entreprises. Les plus grandes tout d'abord sont cotées en bourse, mais par le jeu de la sous-traitance, cette orientation est appelée à se généraliser progressivement.

Paradoxalement, le monde de l'entreprise sera sans doute prêt à entrer dans l'ère du développement durable plus rapidement que le secteur public.

Une prise de conscience récente du secteur public

Plusieurs grandes entreprises nationales et certains établissements publics ont toutefois engagé des démarches de développement durable. Huit établissements publics ou entreprises publiques, œuvrant pour la plupart dans le champ de compétence de l'Equipement (Aéroports de Paris, Caisse des dépôts et consignations, Electricité de France, Gaz de France, Office National des Forêts, Régie autonome des transports parisiens, Société Nationale des chemins de fer français, Voies navigables de France) ont signé une "charte des entreprises publiques pour le développement durable" à Paris le 19 octobre 1999. Des plans d'action ont été mis à l'étude, des équipes ont été constituées pour animer ces politiques.

Les initiatives au sein de l'Equipement sont incontestablement plus prudentes, malgré l'inscription du développement durable dans la directive nationale d'orientation du ministère. Un premier réseau de correspondants "développement durable" se crée dans les services, avec une animation régionale ou interrégionale qui s'esquisse, quelques travaux du réseau technique et scientifique, quelques projets de service ou POM, plus développés sur la conviction de quelques responsables que sur la base d'une commande claire et forte. Bref, une certaine hésitation.

Dès les premiers rapports du CGPC sur le *développement durable* apparaissait l'hypothèse que ce concept pouvait être porteur de modernisation pour l'Équipement, pour peu que l'on sache l'interpréter avec rigueur, comme l'expression synthétique des besoins nouveaux de la société.

Il amène à s'interroger sur le rôle précis et les modalités de travail des administrations en général et de l'Équipement en particulier. Les lois récentes, sur l'intercommunalité (juillet 1999), sur le développement durable du territoire (juin 1999), sur la solidarité et le renouvellement urbain (juillet 1999), sur la démocratie de proximité (mars 2002), en bonne cohérence avec les lois d'orientation agricole (juillet 1999) et forestière (juillet 2001), donnent des nouveaux repères, notamment quant aux échelles d'intervention, dans l'espace comme dans le temps.

Quelques pistes en guise de conclusion

Cette évolution touche à la fois la nature et les modalités du travail à accomplir.

Ces nouvelles exigences, ces nouveaux savoir-faire ne pourront se développer sans méthodes et techniques nouvelles que les administrations centrales doivent élaborer avec les services déconcentrés, par exemple :

- ♦ indicateurs adaptés aux nouveaux besoins,
- ♦ effort de prospective pour habituer à regarder vers le long et très long terme,
- ♦ développement de l'évaluation, a priori et a posteriori,
- ♦ appropriation des méthodes de commande par l'aval : maîtrise de la demande, analyse rétroactive (back casting⁹),
- ♦ promotion de relations différentes entre les acteurs de l'aménagement et avec le public.

Le concept de développement durable doit en outre nourrir les réformes des politiques menées comme celles des structures de l'Équipement, notamment :

- ♦ identification dans les administrations centrales d'une unité chargée de la question de l'énergie,
- ♦ désignation d'un chargé de mission, d'un correspondant ou d'une personne ressource "développement durable" dans les équipes de direction, tant en administration centrale qu'en service déconcentré,
- ♦ mise en place d'une démarche de type "agenda 21" dans les services déconcentrés, pour orienter leur propre action,
- ♦ prise en compte de la dimension "développement durable" dans l'évaluation des services par l'inspection,
- ♦ implication des services déconcentrés auprès des collectivités territoriales dans les démarches "agenda 21" local,

⁹ Back casting : méthode réciproque de l'évaluation *a priori*, consistant à partir des résultats à atteindre pour en déduire les actions à mettre en œuvre.

- ◆ amélioration des moyens d'études et des structures de décision pour appréhender la plurimodalité et l'intermodalité,
- ◆ priorité à la bonne utilisation de l'existant.

Enfin, l'Equipement se caractérise par une présence très fine sur le territoire, aux côtés des collectivités publiques et des professionnels du bâtiment et des travaux publics. La mutation en cours concerne l'ensemble de ces acteurs, dont certains sont bien démunis pour y faire face. La modernisation de l'Equipement inclut aussi la capacité d'entraîner ses partenaires, d'accompagner une adaptation générale des acteurs au nouveau contexte qui se dessine sous nos yeux.

Progresser vers une culture du développement durable à l'Equipement et adapter les services à la société d'aujourd'hui et de demain constituent les deux facettes d'une même stratégie, la première éclairant la seconde ; la transmission de cette culture à nos partenaires doit ensuite compléter cette stratégie.

*Perception du ministère de
l'Équipement par l'opinion publique :
Résumé des baromètres de la
communication gouvernementale
de 1996 à 2000*

Virginie DESANFANS
- Cabinet Yves Janvier -

Afin de suivre l'évolution de l'opinion publique sur son action, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement réalise chaque semestre une synthèse du baromètre de la communication gouvernementale. Confié à la SOFRES (milieu des années 90), puis au groupe CSA-TMO, le baromètre constitue un indicateur essentiel de l'image extérieure du ministère. Ces enquêtes d'opinion structurées pour la plupart autour de quatre thèmes principaux, mettent en lumière les évolutions en matière de perception institutionnelle et permettent ainsi de dégager les tendances positives et négatives.

La question de la notoriété de l'action et des compétences attribuées au ministère est une thématique centrale, récurrente et largement indicative de la manière dont les Français perçoivent le ministère dans son intégralité : *ses actions, ses domaines de compétence, son fonctionnement, ses agents, son niveau et sa qualité d'information*. Des questions plus conjoncturelles et centrées sur des mesures précises engagées par le ministère, complètent parfois les enquêtes. En cela, elles traduisent les caractéristiques qui émanent de l'expression nationale dans un domaine d'intervention précis.

Mais, excepté des spécificités liées à la présence plus ou moins forte du ministère dans l'actualité, des constantes s'affirment dans la durée : *la perception de l'action du ministère est relativement stable, les dimensions négatives ont principalement attiré au fonctionnement même de l'administration, le niveau d'information sur les actions du ministère est jugé encore trop faible, un souhait élevé d'information qui concerne les aides au logement ou encore les règles de construction*. Tous ces éléments concourent à donner **un bilan contrasté dans lequel l'image du ministère est changeante**. Les aspects positifs et négatifs cités à l'égard du ministère ne cessent d'évoluer, de s'accroître ou de diminuer. La variabilité de l'image du ministère est le fruit d'effets structurels combinés à des effets conjoncturels.

I- UNE PERCEPTION STABLE DE L'ACTION DU MINISTERE

Qu'il s'agisse des enquêtes réalisées en 1996 ou en 2001, la majorité des Français reconnaît l'utilité et l'importance du ministère. Les trois quart des Français jugent que le ministère joue un **rôle économique considérable et qu'il intervient massivement dans leurs vies quotidiennes** (61% en 2001). Cette dimension positive, citée à l'égard de l'action du ministère varie faiblement ; on note des oscillations comprises entre - 3 à + 2 points selon les années. La huitième vague de la communication gouvernementale, effectuée en novembre 1997, est celle où les pourcentages culminent. On enregistre 79% des interviewés qui ont le sentiment que le ministère joue un rôle économique important contre 70% en 2001. De même, la présence du ministère dans la vie quotidienne des Français est partagée à plus de 69% en 1997 contre 61% en novembre 1996.

La compétence du personnel de cette administration est également une donnée factuelle stable. En moyenne, 30% des Français interrogés estiment que "le personnel du ministère est très compétent".

Si des écarts sont toutefois observables entre les années, il en ressort cependant une **perception de l'action institutionnelle stable** quant à son rôle économique, son

intervention dans la vie quotidienne des Français et la compétence de ses agents. Ces traits positifs constituent les sources principales de la notoriété du ministère de l'Équipement.

Le rôle économique reconnu au ministère et les retombées positives de ses interventions dans la vie sociale, sont étroitement liés au jugement général qui s'exprime sur l'identification de l'action et des compétences attribuées au ministère. Concernant l'action générale du ministère, il en ressort une perception hiérarchisée de ses différents domaines d'intervention. Parmi ses multiples champs d'action, les personnes interrogées citent les **routes et la politique globale des transports comme les deux secteurs de prédilection du ministère**. Viennent ensuite et cela de manière plus ou moins ordonnée chronologiquement : la sécurité routière, la politique du logement, l'urbanisme, l'aménagement des villes et le soutien à l'activité touristique.

Il est ici intéressant de souligner une *inversion de l'ordre des compétences attribuées au ministère*. Alors qu'en novembre 1996, 81% des personnes sondées identifiaient la construction et l'entretien des routes comme la première compétence du ministère, en mai 2001, elles ne sont plus que 77% à partager ce sentiment.

Ce recul de la notoriété de la compétence "routière" a profité au domaine des transports, autre champ d'action où la visibilité du ministère est forte. En effet, la notoriété de la compétence ministérielle en matière de politique globale des transports s'est renforcée, devenant ainsi la compétence la plus connue avec 82% en mai 2001 contre 75% en novembre 1996. Cette légère modification de la perception des Français concernant les différentes compétences du ministère peut s'expliquer entre autres par une médiatisation croissante autour de la problématique des transports.

A cette inversion du sommet de la hiérarchie, s'ajoute **une distinction entre une perception institutionnelle et une perception des services extérieurs**. Dès la huitième vague en 1998, les Français enquêtés attribuent principalement la politique globale des transports (80%) et du logement (70%) au ministère. Les routes (85%), l'urbanisme (70%) et l'aménagement des villes (66%) sont perçus comme les compétences spécifiques des services déconcentrés. En mai 2001, cette répartition des compétences entre le ministère et ses services techniques extérieurs reste quasi inchangée.

En dépit des légères évolutions citées en matière de compétences, **l'ensemble des éléments livre une vision constante des Français quant à leurs représentations de l'action du ministère**. Ils lui attribuent une place centrale dans la vie socio-économique, reconnaissent largement ses compétences techniques et sa capacité d'écoute des besoins des usagers. Néanmoins, ces dimensions positives n'excluent pas pour autant des jugements critiques et sévères à l'égard du ministère et plus particulièrement sur son fonctionnement.

II- L'ACCUMULATION DE TRAITS NEGATIFS LIEE AU FONCTIONNEMENT DU MINISTERE

L'opinion générale sur le fonctionnement des services se révèle moins positive que la perception de l'action du ministère. En mai 2001, 80% des personnes interviewées déclarent que "les usagers ne savent pas à qui s'adresser quand ils ont un problème qui relève de la compétence du ministère", 66% affirment que "les domaines d'action du ministère sont mal définis" et enfin 62% jugent que "le ministère est une administration technocratique et lointaine". Des critiques émergent également sur l'insuffisance de moyens humains et matériels disponibles au ministère. En janvier 2001, par exemple, seulement 45% des personnes interrogées considèrent que les services disposent de suffisamment de personnel.

Ces aspects négatifs, très prégnants dans la pensée des Français, se sont affirmés dans les sondages de manière plus ou moins prononcée. Dans la douzième vague de communication gouvernementale, un avis plus partagé se dégage sur le fonctionnement interne des services. A l'opposé, la dernière enquête de mai 2001 enregistre des pourcentages en hausse entre +1 et +3 points, qui traduisent un durcissement et un enracinement de ce sentiment dans la pensée collective.

Par ailleurs, il est intéressant de noter le recul d'une dimension négative, largement dénoncée en 1996. En novembre 1996 en effet, 57% des personnes considèrent que "le ministère n'est pas à l'écoute des besoins des usagers" contre 26% qui pensent l'inverse. En mai 2001, ils sont alors plus de 40% à considérer que "le ministère est à l'écoute des usagers". Ce sentiment de proximité entre administrés et administrateurs s'exprime aussi à travers la légère diminution du taux de personnes qui jugent le ministère comme une administration technocratique et lointaine. De novembre 1996 à mai 2001, le taux est passé de 72% à 62%.

Ces variations sont donc indicatives d'un sentiment de proximité qui s'affirme dans la représentation qu'ont les Français à l'égard du ministère. Cette capacité d'écoute qu'ils lui attribuent peut s'expliquer par son ancrage territorial qui favorise des relations plus étroites d'écoute et de communication entre administrateurs et usagers. Ainsi se dessine l'image d'une administration en prise directe avec la vie quotidienne et qui ne cesse de se rapprocher des préoccupations de la population.

Exceptée cette nouvelle posture des personnes enquêtées à l'égard de la question de la proximité du ministère, leurs jugements sur le fonctionnement se dégradent. On peut toutefois interpréter ces résultats en les replaçant dans un contexte général de remise en cause des organisations et du fonctionnement des structures administratives. Qu'il s'agisse en effet du ministère de l'Équipement ou de l'Agriculture, une pensée commune s'impose dans les débats. Les principes organisationnels, structurels mais aussi les modes de fonctionnement des administrations ne sont plus en mesure de répondre aux nouveaux enjeux. C'est dans ce contexte que l'État se doit aujourd'hui de penser à une nouvelle manière de construire son action publique et par là-même ses organisations pour la mettre en œuvre.

Ce détour permet donc de mieux appréhender la problématique du **déficit d'image** que connaissent le ministère de l'Équipement et plus globalement les différents appareils d'État.

III- UN NIVEAU D'INFORMATION JUGE INSUFFISANT

Malgré les efforts communicationnels fournis ces dernières années par le ministère, les personnes interrogées trouvent globalement que le niveau d'information est bas tant sur son action que sur les projets qu'il met en œuvre. Majoritairement, les personnes enquêtées ont le sentiment d'être peu informées, d'où un niveau d'attente fort. De plus, en janvier 2001, elles considèrent à 53 % que les efforts produits par le ministère en matière d'information ne sont "pas importants". Ce faible niveau d'information alimente d'une certaine manière l'opinion selon laquelle les actions du ministère sont jugées insuffisantes.

Le niveau d'information sur l'action du ministère est estimé à 16 % et 11 % pour les projets qu'il développe. Cette analyse du niveau d'information se complète par le niveau d'information sur les compétences du ministère. Les transports, le tourisme, le logement et l'urbanisme sont alors les domaines d'intervention à partir desquels le niveau et les attentes en matière d'information sont mesurés. Sensiblement meilleurs tout en restant assez bas, les transports atteignent un niveau d'information de l'ordre de 43 %, 36 % pour le tourisme, 30 % pour le logement et 19 % pour l'urbanisme.

La huitième vague de communication, en novembre 1998, s'attache quant à elle à tester le niveau d'information à partir de quatre compétences spécifiques : *les aides au logement, les règles en matière de construction, les enquêtes publiques et les possibilités de déplacements en ville*. Le déficit d'information, le plus significatif, est celui du domaine des enquêtes publiques avec 18 % en novembre 1998. A l'opposé, les enquêtés considèrent être informés à 68 % sur la thématique des déplacements en ville. Exceptés ces deux extrêmes, on estime un niveau moyen d'information qui se situe aux alentours de 30 %. **La structuration du niveau d'information a donc peu évolué de 1996 à 2001.**

De plus, les personnes déclarent obtenir ces informations auprès de plusieurs organismes dont les caisses d'allocations familiales constituent les principales sources d'information sur l'équipement, le logement et les transports. Elles sont 54% en novembre 1998 à partager cet avis, viennent ensuite les entreprises de transport avec 45%, 35% pour les organismes HLM et 27% pour les directions départementales de l'équipement. En 2000, l'ordre est identique : 42% pour les CAF, 31% pour les entreprises de transports. Les motifs de contact concernent principalement les aides au logement, d'où l'explication de ce contact privilégié avec les CAF.

IV- UN NIVEAU D'ATTENTE D'INFORMATION TRES ELEVE

L'attente d'informations supplémentaires est un sentiment largement exprimé dans les enquêtes, qui *se hiérarchise* de la même façon que le niveau d'information ou que la notoriété des différentes compétences du ministère. Dans l'étude de janvier 2001, les personnes interrogées souhaitent à plus de 57% obtenir des informations complémentaires sur les aides au logement, 52% pour les informations relatives aux règles en matière de

construction, 52% pour les enquêtes publiques et dans une moindre mesure 45% pour la thématique des déplacements urbains.

Cette attente d'information très élevée en matière de logement est une aspiration récurrente qui ne cesse de se renforcer. En effet, on observe déjà en novembre 1996, un taux assez fort d'attente d'information en matière de logement avec 27% et 57% en 2001. Cette évolution frappante est indicative du durcissement de la problématique qui s'explique entre autre par la crise du logement qui sévit dans les agglomérations. Cette large aspiration vers plus d'information en matière de logement a également comme corollaire le faible niveau d'information que les personnes enquêtées ont attribué au secteur du logement, 30% en 1996 ou encore 41% en 2001. Une relation d'interdépendance factuelle se produit : plus le niveau d'information est fort sur une thématique, plus les attentes seront modérées et inversement. L'exemple des déplacements en ville est indicatif. En mai 2001, son niveau d'information est de 58% et son niveau d'attente de 25%.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que la structure du niveau d'attente diffère selon l'âge, les catégories socio-professionnelles et les lieux de résidence. D'une manière générale, le souhait d'information est plus élevé en région parisienne qu'en province. Les personnes âgées de moins de trente cinq ans, les ouvriers et les employés, les personnes locataires qui habitent en appartement, sont les catégories de personnes les plus demandeuses d'information. Ces légères disparités d'opinion liées à un effet d'âge, à l'appartenance professionnelle et à la localisation géographique, permettent d'appréhender plus finement le sentiment général d'attente d'informations qui se développe à l'égard des actions du ministère.

L'intérêt important accordé par le public aux opérations d'information rejoint ce souhait et cette volonté exprimée par la population de voir se développer plus de concertation sur les grands chantiers, donc plus d'information.

L'Équipement dans quinze ans

Jean-Claude BOUAL
CELSIG

Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL) fait partie de l'appareil étatique, son devenir dépend donc de plusieurs facteurs qui lui échappent en partie :

- d'une « réforme de l'Etat » qui se déroule en douceur (cf. loi organique relative aux finances publiques, loi Démocratie et proximité, loi SRU, ...) ;
- des « contraintes » budgétaires qui résultent pour partie des politiques suivies dans l'Union européenne (pacte de stabilité, harmonisation fiscale ? ...) et donc de l'évolution des effectifs et des moyens de fonctionnement qui seront mis à sa disposition ;
- de tendances lourdes qui résultent d'engagements de la France, tels que la construction européenne dont les décisions prises en commun au sein des instances européennes pèsent de plus en plus sur les politiques nationales.

Ces facteurs sont par ailleurs imbriqués, la loi organique relative aux finances publiques est largement induite par la construction européenne et la nécessité de mettre en conformité les pratiques françaises avec celles de l'Union européenne et des autres Etats membres. Il en est de même pour la « réforme de l'Etat » ou pour les « contraintes budgétaires ».

Pour la commodité du raisonnement, je vais donc traiter de l'ensemble de ces questions, au regard de la construction européenne.

Je n'ai pas fait de scénarii alternatifs, au demeurant relativement faciles et toujours les mêmes :

- une administration toujours impliquée sur le territoire en prolongement du scénario existant, toujours écarté ;
- une administration de-territorialisée, uniquement « réglementatrice » (même pas régulatrice), réduite à quelques milliers d'agents, scénario également écarté ;
- un scénario médian, forcément acceptable parce que raisonnable.

Cette méthode est stérile et ne correspond que très rarement à la réalité. J'ai préféré essayer de cerner les problèmes nouveaux auxquels est confrontée l'administration française, et notamment le METL aujourd'hui, afin d'en dégager des *choix* possibles pour « l'administration », indépendamment des aléas politiques, en sachant que les évolutions sont toujours longues et difficiles. Le « METL dans quinze ans » se prépare aujourd'hui.

L'IMBRICATION EUROPE / ETATS MEMBRES DANS LA PRISE DE DECISION ET DANS LA LEGISLATION¹⁰

Aujourd'hui 70 % environ des lois nationales sont d'origine communautaire. C'est-à-dire élaborées en commun avec les institutions européennes et les quatorze autres Etats membres de l'Union européenne, partenaires de la France dans ce processus.

Pour le METL, toute la législation sur les transports et la politique des transports sont élaborées au niveau communautaire. Même les domaines « non communautaires » tels l'urbanisme ou le logement sont soumis au contrôle communautaire ou affectés par les politiques communautaires (cf. la procédure engagée par la Commission européenne sur la loi SRU).

De plus, les transports relèvent du processus de codécision, Conseil/Parlement pour l'adoption de la réglementation et des politiques.

Dans ce cas, le ministère (les directions d'administration centrale concernées) participe à l'élaboration de la loi pour 1/15^{ème} de la moitié du processus de décision.

Une fois le texte adopté, la direction qui a participé à son élaboration est en général chargée de le transposer s'il s'agit d'une directive (s'il s'agit d'un règlement, son application est directe sur tout le territoire de l'Union). Elle agit alors sous le contrôle de la Commission européenne, un peu comme un service déconcentré de la Commission.

Cette réalité ne fera, à l'avenir, que s'accroître. Le marché intérieur est de plus en plus intégré, cette intégration va s'accroître, à la fois parce que nous avons aujourd'hui une monnaie unique pour 12 pays sur 15 membres de l'Union, parce 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.

Déjà, aujourd'hui, cette intégration est telle que nous construisons un territoire européen et que ce territoire devient de plus en plus le territoire pertinent d'intervention pour les entreprises, mais aussi pour les administrations.

Cette notion de *territoire européen* est nouvelle. Elle implique une vision neuve de l'approche territoriale du METL. Désormais, il ne peut plus seulement se tourner vers l'intérieur du pays (les collectivités locales), mais il doit également se tourner vers l'extérieur du territoire national, l'Europe, avec des problématiques nouvelles : intervention sur tout le territoire européen pour certains services tels le réseau scientifique et technique, problèmes transfrontaliers ou coopération décentralisée...

Or, pour les dix à quinze ans qui viennent, la concurrence entre les territoires européens, dans le cadre du marché intérieur se fera sur la *bonne administration*. C'est notamment une des raisons qui pousse à la réforme de l'Etat (l'Etat étant ici compris comme l'Etat central avec les collectivités locales qui procèdent de l'appareil d'Etat), et de l'administration.

¹⁰ Voir la note « Institutions nationales et européennes, l'imbrication ».

1- Le territoire européen et quelques-unes de ses conséquences pour le METL

Le territoire européen comme champ d'action pour certains services du METL

Pour conserver leurs compétences techniques, leur savoir-faire comme leur volume de personnels, les services de recherche, les services techniques et d'études, les écoles du ministère doivent intervenir au plan européen, dans un cadre concurrentiel. C'est déjà le cas pour la recherche qui s'effectue de plus en plus dans le cadre de programmes européens.

Ce devra également être le cas pour l'ingénierie [qui ne pourra plus être seulement publique], si nous voulons conserver nos compétences. Cela devra se faire en coopération avec d'autres partenaires dans un cadre concurrentiel. La révolution culturelle que cela implique n'a pas été faite au METL, ni dans les administrations centrales, ni dans les services techniques concernés ; les débats sur la réforme de l'ingénierie publique l'ont largement démontré. Pour que le METL reste dans le secteur de l'ingénierie, cette révolution doit se faire rapidement, car le « marché réservé des collectivités locales françaises » va peu à peu disparaître ou du moins se rétrécir comme peau de chagrin.

La partie n'est pas complètement jouée. Mais si les dispositions en termes budgétaire, de formation, de recrutement d'agents compétents et surtout de méthodes de travail, ne sont pas prises très rapidement, ce sera trop tard dans quelques années et ce secteur du METL se réduira, voire disparaîtra.

Les territoires transfrontaliers

L'effet frontière est en train de s'estomper. C'est un des résultats de la Construction européenne dont un des buts est de supprimer les frontières douanières et d'assurer la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes (les 4 libertés).

Des entités territoriales transfrontalières émergent. L'aspect agglomération est de plus en plus présent dans la vie des habitants de ces régions. Les équipements publics sont de plus en plus souvent étudiés à la dimension de l'agglomération et à l'échelle transfrontalière. Ce phénomène est vrai sur toutes les frontières (Pas-de-Calais avec le Royaume-Uni, agglomération lilloise, de Longwy, Strasbourg-Kehl, Bâle-St Louis, agglomération genevoise, Vintimille-Menton, Perpignan-Figueras, Pays Basque ...).

Or, administrativement, il y a tout à inventer (procédures différentes d'un pays à l'autre, pas de droit transfrontalier, il faut à chaque fois imaginer un outil spécifique ...).

Près du tiers des services déconcentrés de l'Equipement sont transfrontaliers. Pratiquement toutes les directions d'administration centrale sont concernées à ce titre ou à un autre.

Or jusqu'à présent, l'implication des directions d'administration centrale reste marginale (DGUHC et DAEI – la DTT commence), et celle des services déconcentrés est liée à des projets précis (exemple : le pont sur le Rhin en Alsace).

Ce champ nouveau est pourtant intéressant :

- il permet de connaître et de comprendre les cultures et pratiques politico-administrative de plusieurs de nos partenaires européens puisque la France a la chance d'avoir une frontière avec 6 pays de l'Union (+ la Suisse) ;
- il permet d'entrer dans les problématiques européennes concrètement sur des projets pour lesquels des financements communautaires sont possibles (Intereg) ;
- il permet de mieux comprendre, dans la pratique, ce que peut être le territoire européen et l'apport possible pour une administration comme l'Equipement ;
- la confrontation avec d'autres administrations ayant d'autres modes de raisonnement et d'autres pratiques permet aussi d'imaginer ensemble des solutions neuves, y compris pour l'administration du territoire national, pour faire face à des problématiques nouvelles liées aux évolutions sociétales en termes de services publics ou d'organisation territoriale et administrative (cf. le compte rendu des séminaires de Mulhouse des 12 et 13 novembre 2001 et de Prades des 15 et 16 novembre 2001 sur les services d'intérêt général dans les territoires transfrontaliers).

La coopération décentralisée (vue uniquement du côté européen et non avec le reste du monde)

L'Union va s'élargir. Les pays entrants sortent tous d'un système administrativo-politique qui a fait faillite. Ils doivent tous en reconstruire un, qui s'inscrive dans le contexte de l'Union européenne. Pour cela, la collaboration avec les Etats membres est essentielle, des programmes d'action et des budgets importants ont été mis en œuvre au niveau communautaire. La France en général et le METL en particulier sont insuffisamment présents, laissant le champ libre à d'autres Etats qui développent leur propre conception administrative. Or, plusieurs conceptions administratives s'affrontent dans le champ communautaire.

La mutation des pays candidats prendra encore une bonne dizaine d'années. Or, la plupart auront adhéré à l'Union entre temps. C'est donc à terme le mode d'administration de l'Europe qui se dessine. Déjà ce mode conduit à des pratiques spécifiques, différentes de celles traditionnelles dans les Etats membres. Voir ci-dessous la question des fonds structurels.

Il est donc de l'intérêt de l'Equipement de coopérer sur ces questions et d'être en capacité de participer à des appels d'offre. Cela implique des décisions et des dispositions, notamment pour le réseau scientifique, en liaison avec les directions territoriales (DRE, DDE...);

2- La bonne administration

La construction européenne a également un impact important sur l'évolution de l'administration, indépendamment des politiques telles la décentralisation, la loi organique sur les finances publiques, ou le regroupement des communes en cours sous l'impulsion de la « loi Chevènement ».

La gestion des **fonds structurels** s'effectue en application d'un règlement communautaire, appliqué sur l'ensemble du territoire européen. Dans ce cas particulier, l'administration française (comme toutes les administrations nationales) agit comme « service déconcentré » de la Commission européenne. Elle met en œuvre un règlement communautaire, propose les dossiers à la Commission qui les accepte ou les refuse et rend compte de leur mise en œuvre à cette même Commission. Les procédures mises en œuvre sont des procédures communautaires et non les procédures nationales.

La France en faisant coïncider à juste titre les contrats de plan et le plan 2000-2006 des fonds structurels, a recherché pour plus d'efficacité, à rapprocher également les procédures administratives.

J'ai déjà signalé dans la première partie de cette note l'imbrication des processus de décision nationaux et européens. Dans ce cas, ce sont les directions d'administration centrale qui sont concernées.

Deux questions touchant à leur mode de fonctionnement et à leur champ de compétences se posent et demandent réflexion et des dispositions nouvelles :

La première touche au champ de compétence de chaque direction technique des transports en particulier (DTT-DR-DGAC-DGMPN-DGUHC-DRAST-DSCR-DT). Chaque direction est naturellement compétente pour les politiques et les textes concernant son champ de compétence. Or ce découpage pousse à une vision et à des prises de position à partir des seules questions techniques. La cohérence de la politique communautaire est mal perçue et même si elle est appréhendée, aucune direction n'est habilitée pour en débattre avec la Commission. Enfermée dans les problèmes techniques, la vision politique est peu présente dans les interventions des directions au cours des négociations. De plus, cela empêche le ministère de définir une vraie politique des transports, qu'il pourrait porter à Bruxelles. Il n'a donc pas les capacités nécessaires d'intervention en amont et doit se contenter de réagir – souvent plutôt bien – aux propositions de la Commission, de négocier en cédant toujours plus de terrain et de se comporter en quémendeur vis-à-vis de la Commission.

La deuxième découle de la première. N'ayant pas les capacités de synthèse suffisante, aucune direction n'a de vision globale de la politique proposée par la Commission (même le Cabinet du ministre, généralement organisé sur le modèle de l'administration centrale avec un conseiller pour chaque mode de transports, n'arrive pas à avoir une vision globale de cette politique).

Les dossiers sont traités techniquement les uns à côté des autres, sans relation réelle entre eux. Il est donc indispensable et urgent de créer un lieu de synthèse ou d'examen en commun sans perdre les capacités d'expertise et de compétence technique.

Quelques dispositions ont été prises – désignation d'un chef de projet, création d'Eureq au sein de la DAEI... - mais cela reste insuffisant. Les comités des directeurs ne répondent pas non plus aux exigences, trop courts, pas assez de débats ? [Je ne sais pas car je n'y participe pas, mais je constate que sur tous les dossiers lourds du ministère, les questions

transversales, politiques et d'anticipation, si elles sont abordées, ne se traduisent souvent pas dans les faits]. Des solutions sont possibles, elles impliquent de véritables bouleversements dans la **culture** de corps de la « haute administration ».

Un seul exemple : l'évaluation des politiques publiques comme du fonctionnement de l'administration est un bon moyen de faire évoluer. Encore faut-il faire une vraie évaluation. Or la composition du Comité d'évaluation du METL fait qu'intrinsèquement, celui-ci ne peut se livrer à une véritable évaluation. Une bonne évaluation doit être pluraliste, faire l'objet de débats publics, être effectuée avec toutes les parties prenantes dont les usagers (et pas seulement un ou deux comme caution), multicritères, avec si nécessaire une expertise contradictoire. Il faudra le faire dans les dix années qui viennent parce que la société le réclame de plus en plus expressément.

Une bonne administration, c'est d'abord travailler pour la population, sur un territoire concerné. Pour cela, l'examen permanent (ce que doit permettre l'évaluation démocratique) des **missions** de l'administration est indispensable de façon à les adapter aux besoins. Or aujourd'hui, l'évolution des missions ne se fait pas à partir de cet examen, mais à partir de la gestion des effectifs, du remplacement ou du non-remplacement de tel ou tel agent. L'administration doit rompre avec ce manque de courage. Pour cela, elle doit se tourner vers la société.

Enfin, dernière question difficile, la question des statuts des personnels (cf. le texte « Statut de la Fonction publique – Enjeux et perspectives », publié dans la revue *L'Ours* n°15 – juin 2001).

Pour terminer cette note, signalons que beaucoup d'Etats membres de l'Union réforment leur fonction publique. Toutes les réformes (Italie, Belgique, Suisse-même si elle n'est pas dans l'UE, Espagne, Royaume-Uni, etc.) vont dans le même sens, qui est la banalisation de l'emploi public.

*Réflexions prospectives
sur l'avenir de l'Équipement*

Isabelle ORGOGOZO
*Responsable du Comité
Recherche et prospective
Ministère de la Fonction publique*

PREAMBULE

Ces quelques réflexions se fondent sur la règle du libre cours à l'imagination.

L'action du ministère a consisté, au cours d'un passé lointain et récent, à construire puis à reconstruire.

Il a développé et entretenu les infrastructures indispensables à la circulation des personnes et des biens sur terre, sur l'eau et dans les airs. Il a également contribué à loger/reloger, ceux dont la guerre avait détruit les logements (les paysans qui ont quitté les campagnes depuis cinquante ans et les immigrés venus contribuer à la reconstruction) : « ministère du bien-être minimal », « garant des flux matériels et des toits pour tous », organisé par département et subdivision.

Les problèmes d'« équipement » ne sont plus du tout les mêmes. Certes, les transports croissent toujours mais leurs nuisances (bruit, pollution, effet de serre...) compensent largement le bien-être qu'ils apportent. Le logement industriel s'est révélé désastreux pour la convivialité humaine. La demande sociale se tourne aujourd'hui vers un « bien-être sans nuisance écologique ou sociale ».

I- QUE FAIRE ?

L'Équipement devrait s'imposer comme le ministère du « développement, de l'aménagement et du bien-être durables ou soutenables ».

A ce titre, il devrait réorienter ses forces (effectifs, présence sur le territoire, ressources, traditions d'organisation, connaissances techniques, capacités de recherche, écoles...) vers l'environnement, l'aménagement soutenable du territoire, la préservation et le retraitement de l'eau, la réhabilitation des voies fluviales, le développement du ferroutage, la création de plateformes multi-transports ou d'interfaces de canaux, autoroutes, voies ferrées *conviviales* (ce qui veut dire habitées, visitées, où l'attente ne se fait pas dans des halls déserts mais sur des places vivantes où circulent et habitent ceux qui y travaillent) dont la gestion pourrait être sous-traitée, mais non le contrôle de sécurité.

Autres priorités :

- Contourner systématiquement les agglomérations pour que la voiture cesse de couper les espaces de vie en deux, voire plus ;

- développer une activité de conseil et de soutien aux projets communaux, intercommunaux, de pays, etc. Ne pas raisonner uniquement en termes de routes mais aussi de places, d'espaces de rencontres et d'échanges, de mixité des activités et des milieux sociaux ;

- développer une activité de reboisement des haies, des bocages, des mares, des zones humides et de tout ce qui d'une part, évitait les ruissellements trop rapides, d'autre part, favorisait l'habitat d'oiseaux sauvages, insectes et petits animaux ;

- contrôler de façon beaucoup plus drastique la construction en zones touristiques, d'autant plus que pour des raisons démographiques, on risque de voir les secteurs les plus recherchés massacrés par l'afflux de retraités qui partageront leur vie entre une zone touristique ou néo-rurale et leur ville d'origine. Prévoir également à cet effet des systèmes de transports collectifs souples et aux réseaux finement maillés ;

- soutenir et impulser une politique volontariste de démultiplication des sources d'énergie renouvelables : recherche, incitations, promotion ... ;

- soutenir et impulser une politique beaucoup plus volontariste de récolte et de recyclage de déchets de toutes natures.

II- COMMENT FAIRE ?

- Privilégier drastiquement le faire-faire au faire et réorienter les compétences vers le conseil, le contrôle, l'incitation ;

- systématiser l'association des populations concernées (professionnels, élus, habitants, associations ...) aux diagnostics et aux options possibles ;

- faire alliance avec les sociologues et les développeurs contre les technocrates ;

- mettre l'expertise au service des projets-citoyens, plutôt que de faire leur bien à leur place ...

CONCLUSION

Jouer la carte du modèle mondial de l'Équipement de demain, tant par les options techniques que par les modes opératoires.

*Les rapports entre les
administrations centrales
et les services extérieurs*

François HURSON
Directeur - *D.D.E. de l'Aube* -

La présente note, rédigée par François Hurson dans le cadre de la réflexion prospective sur « Décentralisation et avenir de l'Équipement » fait un état des lieux des attentes mutuelles des directions d'administrations centrales et des services extérieurs et envisage leurs évolutions possibles dans un contexte de décentralisation renforcée. Comme les autres textes de ce dossier, elle n'engage que son auteur.

I- ATTENTES MUTUELLES DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES SERVICES EXTERIEURS, ET LEUR EVOLUTION AVEC LES NOUVELLES AVANCEES DE LA DECENTRALISATION

1- Le ministère et les DAC attendent des services extérieurs

- une application sans faille et de façon équitable des politiques nationales sur l'ensemble du territoire,
- une efficacité maximale dans l'utilisation des moyens dont ils disposent, qu'ils soient humains ou financiers.

2- Ce que les services extérieurs attendent des DAC

Avant de définir ce qu'un service extérieur attend d'une DAC, il serait 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 petite ou de moyenne taille, où les collectivités elles-mêmes sont confrontées à des problèmes de ressources et de compétences dans des domaines tels que le renouvellement urbain, les transports collectifs, les déplacements urbains, le développement économique, l'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 sur d'autres (développement local, projets touristiques...),

✓l'exercice du contrôle de légalité,

✓la capacité à assurer une médiation locale entre Etat et collectivités locales, voire entre collectivités locales uniquement.

A partir de ce constat, une DDE attend des DAC du niveau central et d'une manière générale :

- ✓ les marges de manœuvre qui lui permettent de s'adapter au contexte local, d'optimiser les politiques, de jouer son 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 (bien pour 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.

II- PAR RAPPORT A CE CONSTAT, QUELS SONT LES POINTS FORTS ET LES POINTS FAIBLES DU FONCTIONNEMENT DES RELATIONS ENTRE DAC ET SERVICES EXTERIEURS ?

1- Points forts

➤ L'existence d'un réseau

Il s'agit peut être d'une banalité, mais il est important de le rappeler, ce réseau concerne la centrale (DAC, réseau technique) mais permet aussi pour un service extérieur d'être en relation avec d'autres services confrontés aux mêmes problèmes (club, ...). Ce point différencie les agents des DDE des agents des collectivités locales qui sont bien plus isolés.

➤ Les difficultés d'application locale, les expériences intéressantes remontent, sont synthétisées et plus largement diffusées dans l'ensemble du réseau (ex : des documents diffusés par le CODIRDU sur l'application des lois d'aménagement du territoire, qui sont d'une très grande utilité).

➤ La capacité des DAC à se mobiliser dans un domaine et à permettre une forte réactivité des services lorsque cela est nécessaire (exemple de la prise en charge du domaine de l'ingénierie publique par la DGUHC et les progrès qui en ont découlé dans les services extérieurs).

➤ L'existence d'un réseau de formation reconnu à l'échelon national.

2- Points faibles

➤ Il n'y a pas de véritable évaluation de l'action des DDE par le ministère tant sur la capacité des DDE à mettre en œuvre les politiques de l'Etat que sur leur efficacité ou leurs compétences collectives.

Au plus existe t-il quelques critères :

- consommations de crédit (logement, routes)
- évaluation qualitative de l'entretien des ouvrages d'art (IQA) ou de la qualité de la conception des projets routiers (IGR)
- en terme d'utilisation des moyens (ISOARD)
- inspections des services

Au moment où vont devoir se mettre en place des obligations de résultat à la suite de la mise en application des nouvelles lois de finances, ce point constitue un véritable handicap.

➤ Les services de petite ou de moyenne taille sont confrontés à des fragilités de compétence. La gestion actuelle de la mobilité qui tient compte quasi exclusivement du souhait des agents ou la faible attractivité de certains départements peuvent conduire à de véritables difficultés (exemple de l'ingénierie publique, assainissement de la DDE 10 désorganisée deux fois en trois ans par le départ concomitant d'un ITPE et de deux techniciens spécialistes, exemple de la DDE 52 qui depuis vingt ans n'a pas vu d'autres affectations d'ITPE qu'en sortie d'Ecole).

Face à cette difficulté, des réponses possibles peuvent provenir :

- soit d'un appui des DAC ou des CETE (mais ceux ci sont confrontés aux mêmes problèmes, que les distances aggravent par ailleurs)
- soit d'une mutualisation des moyens entre les services qui ne peut être organisée qu'à l'échelon régional, voire inter-régional.

Or, ces démarches reposent actuellement sur les seules initiatives individuelles locales qui ne sont pas un moteur suffisant pour vaincre les nombreuses résistances.

➤ Un appui insuffisant des DAC et des marges de manœuvres trop réduites accordées aux services dès lors qu'il s'agit de les aider dans la mise en œuvre des politiques nationales :

ex : Comment interpréter des réglementations complexes (loi littoral) ou nouvelles (loi SRU) ?

ex : Comment négocier des rétrocessions du réseau routier national vers les collectivités, alors que des solutions permettant de préserver l'intérêt de l'Etat existent, mais n'entrent pas dans le cadre imposé par la centrale ?

➤ Des réglementations trop nombreuses, trop complexes, qui se superposent les unes aux autres quitte à devenir illisibles et dont on ne mesure pas les conséquences en terme de consommation de moyens dans les services :

ex : l'évolution du régime des participations, utile dans les secteurs de développement urbain, mais inapproprié et lourd pour des secteurs ruraux à faible pression foncière ;

ex : la loi du littoral qui s'applique de la même façon sur la côte varoise et autour des réservoirs Marne, Aube et Seine, alors que les enjeux sont différents.

III- LES EVOLUTIONS A VENIR ET LEURS CONSEQUENCES SUR LES RELATIONS DAC / SERVICES EXTERIEURS

- De nouvelles étapes sont prévisibles dans la décentralisation avec le renforcement des agglomérations et des intercommunalités et l'émergence des demandes nouvelles émanant des collectivités (renouvellement urbain - développement local - transports) :

- ✓ sans doute un renforcement du niveau régional,
- ✓ de nouveaux besoins en compétences dans les DDE

- Une pression accrue sur les moyens, conséquence prévisible du renforcement à venir d'autres domaines d'intervention de l'Etat (police, justice, secteur hospitalier) :

- ✓ obligation de déconcentration plus large vers les services extérieurs (régionaux ou départementaux),
- ✓ des interrogations sur l'organisation territoriale des DDE (nombre de subdivisions...) et sur la mutualisation des moyens entre services.

- Le renforcement de l'obligation de résultat avec la mise en place progressive des lois de finances :

- ✓ comment évoluer vers une contractualisation *effective* entre DAC et services extérieurs et mesurer réellement les résultats obtenus dans les services ?

IV- LES QUESTIONS QUI SE POSENT SUR L'AVENIR

1- Quel positionnement pour le niveau régional ou interrégional ?

Cette question se pose pour les sujets suivants :

- ✓ comment mutualiser les moyens dans des domaines de fragilité (OA, grands travaux) ;
- ✓ comment être un appui au niveau des compétences (pôles études générales, pôles observatoires, clubs,...).

2- Comment progresser dans le domaine du pilotage et de la coordination de l'action des DDE ?

Une DAC qui doit traiter avec 150 services, gérer 30 nouveaux POM dans l'année se trouve face à une mission impossible.

Cela renvoie à la question précédente, le niveau régional ou interrégional ne permettrait-il pas de progresser sur ce sujet à la fois par une meilleure connaissance des problèmes et des réalités locales et par l'existence de personnes ressources disponibles (certaines DAC telles la DGUHC ou la DPS/IS sont déjà organisées autour de correspondants territoriaux. La DPS envisage ce type d'évolution).

3- Comment accroître la déconcentration ?

- ✓ Afin de gagner en temps passé et en délai (exemples des budgets d'entretien routier, des budgets logement, des budgets d'étude...).
- Cela nécessite là encore de trouver le bon niveau qui soit un compromis entre efficacité et utilisation optimale des moyens.
- ✓ Afin de donner des marges de manœuvre aux services dans des négociations locales en vérifiant que les intérêts de l'Etat ne sont pas lésés. A moyens constants, cela permettrait de dégager des solutions originales.

4- Faire en sorte que les DAC mesurent réellement les conséquences des mesures qu'elles proposent (cf. en Allemagne où toute proposition nouvelle est accompagnée d'une mesure d'impact) :

- ✓ modalités d'application à définir en fonction du contexte local,
- ✓ moyens nécessaires et rapport entre ces moyens et le résultat attendu.

CONCLUSION

Par la force des choses, du fait des contraintes locales, des problématiques différentes d'un territoire à l'autre et des moyens dont ils disposent, les services extérieurs sont tenus de s'adapter en permanence à ce qui est normal et logique.

Ce qui est moins normal en revanche : la façon dont cette adaptation se réalise fait rarement l'objet de discussions avec l'échelon central.

Du point de vue des services extérieurs et de l'application des politiques nationales, cet état de fait ne présente pas d'inconvénient majeur dans la mesure où la régulation se fait sous l'autorité des préfets.

Par contre, du point de vue des administrations centrales, cela présente deux inconvénients majeurs. D'une part, elles n'ont pas de véritable idée sur la façon dont les moyens sont optimisés localement. D'autre part, elles continuent à reproduire des réglementations toujours plus lourdes et plus complexes en ignorant plus ou moins la façon dont elles sont appliquées et leur efficacité réelle.

*Le plan de modernisation
de l'ingénierie publique :
vers une recomposition des
territoires professionnels ?*

Claude VAUCLARE
Directrice de recherche - ITHAQUE -

Paru en juillet 1999, le plan de modernisation de l'ingénierie publique, fruit d'une large mobilisation des services déconcentrés et des administrations centrales¹¹, précise les orientations majeures de cette activité et détaille les mesures d'accompagnement qui sont - ou seront - mises en œuvre dans les années à venir¹².

Plus qu'un choix, la modernisation de l'ingénierie publique est devenue une obligation et ce pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles figurent en bonnes places le renforcement de la décentralisation et le développement de la construction européenne. C'est donc bien sous le poids de contraintes extérieures que l'Equipement est conduit au changement.

Tous les grands enjeux qui ont fait débat depuis de nombreuses années sont contenus dans ce plan construit autour d'un argumentaire sur la nécessité du changement, d'un inventaire des atouts et des faiblesses de l'Equipement pour le mettre en œuvre et d'orientations stratégiques pour le conduire. Ce plan sera-t-il "*un plan de plus*" ou préfigure-t-il cette "*autre chose*"¹³ qui devrait prendre la place de l'Equipement tel que nous le connaissons aujourd'hui ?

Pour le MELT, l'ingénierie publique recouvre deux domaines d'activités bien distincts : l'ingénierie intégrée de l'Etat pour ses missions propres (ou ingénierie pour compte propre) et l'activité des services déconcentrés dans le champ des prestations techniques aux collectivités territoriales.

Le plan de modernisation ne concerne que cette seconde catégorie de prestations par définition très territorialisées, proches de la maîtrise d'œuvre, relativement éloignées de la maîtrise d'ouvrage, ancrées dans la "technique", loin d'une logique de projet et jusqu'à présent peu soumises à la concurrence.

1- Une ingénierie confrontée à un changement d'échelle territoriale

Dans un premier temps, en transférant aux collectivités locales des compétences et des moyens qui relevaient jusqu'alors de l'Etat, la décentralisation a davantage bousculé les règles du jeu de l'ingénierie intégrée de l'Etat que les activités d'ingénierie pour le compte des communes.

On peut même dire qu'au cours de ces vingt dernières années, le travail des subdivisions a été peu affecté, ou du moins très inégalement, par la décentralisation. En milieu rural, les subdivisions sont restées le service technique de proximité sur lequel s'appuient les maires tandis qu'en milieu urbain, le recours à l'ingénierie publique de l'Equipement a eu tendance à diminuer ; villes et agglomérations ayant bien souvent créé et/ou développé leurs propres services techniques.

La donne change aujourd'hui, y compris en milieu rural, sous l'effet conjugué du développement de l'intercommunalité (l'intercommunalité concerne désormais 75% des Français)¹⁴ et de la nécessité de mettre en application les dispositions des nouvelles lois sur l'environnement : lois sur l'eau et sur l'air, directive communautaire sur le traitement des

¹¹ - Ce plan complète la circulaire du 15 avril 1998 qui précise le cadre dans lequel s'exerce l'activité d'ingénierie publique pour le compte des collectivités locales et définit les orientations pour l'action des services déconcentrés.

¹² - *L'ingénierie publique : Plan de modernisation*, DGH/MELT, juillet 1999, 15 pages.

¹³ - in Patrice Duran, *L'Equipement, une administration de gestion en recherche de mission*, Annales des Ponts et Chaussées, n°99, juillet-septembre 2001, pp 66-72.

¹⁴ - Statistiques de la Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, 2002.

déchets... Les regroupements intercommunaux sont aujourd'hui davantage que de simples regroupements de moyens. Ils répondent en effet à des objectifs plus stratégiques et préfigurent de nouvelles échelles de territoires dont on peut penser qu'ils développeront, davantage qu'ils ne font aujourd'hui, leur propre système d'expertise et la pratique de la mise en concurrence entre l'ingénierie publique et l'ingénierie privée pour réaliser leurs projets.

Par ailleurs, ces changements d'échelle territoriale n'affectent pas seulement le cadre national. Les programmes d'aménagement du territoire européen (Interreg...) incitent eux aussi aux regroupements et aux partenariats. Ils ouvrent également de nouvelles possibilités d'intervention à l'ingénierie publique française si elle sait se positionner sur ce type de marchés.

2- Une ingénierie publique confrontée à la mise en concurrence

Jusqu'à une date récente, pour l'Équipement, l'ingénierie ne pouvait être que publique. La coopération avec d'autres partenaires dans un cadre concurrentiel lui était, sinon étrangère, du moins peu familière. Or, la directive "services" banalise les relations de prestation établies entre les collectivités publiques dès lors qu'elles présentent un caractère concurrentiel. La mise en concurrence devient donc peu à peu une réalité, d'autant plus que, de son côté, l'ingénierie privée (bureaux d'études, architectes, urbanistes, paysagistes, géomètres...) revendique une réelle transparence dans les règles d'accès à la commande publique (procédure de sélection et d'analyse des offres) et se positionne sur des secteurs porteurs comme le développement local, l'aménagement ou l'environnement.

En prolongement à l'application de la directive "services", la Communauté européenne a également contraint à une révision du Code des marchés publics français. Depuis septembre 2001, comme tous les autres maîtres d'ouvrage, les collectivités territoriales doivent choisir leurs prestataires, qu'ils soient publics ou privés, en application de ce nouveau code ; ce dernier fait donc entrer les prestations d'ingénierie publique dans le cadre commun : en clair, ce n'est désormais plus la nature mais le montant de la prestation qui détermine l'ouverture ou non à la concurrence¹⁵.

De plus, ces prestations doivent désormais être facturées sur devis, découlant d'une estimation des temps prévus pour accomplir la prestation et d'une tarification des prix de journée. Ces deux derniers paramètres (estimation des temps et tarification des prix de journée), s'ils sont appliqués par les services déconcentrés, constituent une véritable "révolution culturelle" pour l'ingénierie publique qui voit ses modes opératoires se rapprocher de ceux de l'ingénierie privée. Elle la place également en situation de se positionner sur des marchés qui jusqu'alors lui étaient étrangers, voire de conclure des partenariats avec l'ingénierie privée : *"Il faut passer d'une situation d'ignorance réciproque à une logique de connaissance mutuelle et de complémentarité avec les professionnels du privé"*¹⁶.

¹⁵ - Aucune procédure en deçà de 90 000 € HT, une procédure de mise en concurrence simplifiée entre 92 et 200 000 € et appel d'offres ou concours au-delà de ce dernier seuil

¹⁶ - Plan de modernisation de l'ingénierie publique.

A condition que les freins juridiques et réglementaires qui demeurent soient levés¹⁷, les années à venir verront certainement se développer, à l'instar de ce qui se passe pour l'ingénierie pour compte propre (concessions, régie...), des partenariats publics privés (PPP), y compris à travers une maîtrise d'œuvre conjointe publique/privée.

En aval, ces changements profonds dans l'accès aux marchés d'ingénierie des collectivités locales induisent également une façon radicalement différente de planifier et d'organiser le travail des agents des DDE et, plus généralement, de l'ensemble du réseau scientifique et technique de l'Équipement. Pour ce faire, au niveau départemental, la modernisation de l'ingénierie publique s'est forgé ses propres outils de gestion et de pilotage pour répondre aux principales orientations définies dans un document stratégique élaboré conjointement par la DDE, la DDAF, la Préfecture¹⁸...

Ces orientations concernent les activités (niveau d'activité à atteindre, types de prestations¹⁹, domaines d'intervention²⁰, démarche qualité...) mais aussi les nouvelles modalités envisagées pour parvenir à moderniser l'ingénierie publique : instances et outils de pilotage des projets, nouvelle organisation des services, gestion des effectifs et des compétences...

La mise en concurrence contraint en effet à repenser le management et les organisations, à formaliser davantage les procédures, à contrôler le coût interne des prestations et des temps passés, à faire évoluer les compétences...

On s'éloigne donc d'une culture administrative "traditionnelle" pour adopter, pour partie du moins, une culture de prestataire de services ; exercice d'autant plus difficile que dans le même temps l'ingénierie publique ne doit pas perdre de vue la mission de service public - ou du moins de prestations au service de l'intérêt général - qui est la sienne.

3- Une ingénierie répondant à l'évolution des besoins des usagers

*"La demande sociale s'exprime aujourd'hui sur des questions liées aux dysfonctionnements urbains, aux transports urbains, à la qualité de l'air et de l'eau, à la qualité des espaces publics, à l'accessibilité des bâtiments publics, au traitement des déchets, à la sécurité..."*²¹. Comme le mentionne le plan, les besoins des communes en matière d'ingénierie publique ne se trouvent plus dans les seuls secteurs traditionnels des "VRD". Ces nouveaux domaines d'intervention doivent donc entrer à part entière dans l'offre de prestations d'ingénierie proposée par les services déconcentrés.

La diversification des domaines d'intervention n'épuise pas à elle seule les nouveaux besoins des usagers. De plus en plus, les prestataires d'ingénierie publique - comme les prestataires privés - seront interrogés par les usagers sur la pertinence des choix techniques retenus, le prix des accès aux services, la qualité de leurs prestations... Ces interrogations continueront certes à s'exprimer par le relais des élus locaux mais elles seront également

¹⁷ - Le droit communautaire sera sans doute une aide importante pour y parvenir.

¹⁸ - La plupart des départements ont d'ores et déjà défini ces documents stratégiques.

¹⁹ - A titre d'exemples : maîtrise d'œuvre, assistance à donneur d'ordres, assistance à maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, assistance technique à la gestion des collectivités...

²⁰ - Infrastructures routières et ouvrages d'art, aménagement opérationnel..., mais aussi environnement, urbanisme, aménagement du territoire, développement durable...

²¹ - Plan de modernisation, *op. cit.*

portées directement par de nouvelles formes de représentation de la société civile telles que les comités de quartier dont la nouvelle loi sur la démocratie locale de février 2002 consacre l'importance et précise le rôle. Pour les techniciens de l'Équipement comme pour ceux des services techniques des villes et des collectivités locales, savoir répondre aux interrogations directes des usagers induit un changement profond de la culture technique. Cette dernière devra désormais accorder une place plus importante à la justification des choix techniques retenus et inclure les responsabilités qui y sont attachées.

4- L'émergence d'un nouveau réseau de qualifications et de compétences

Le plan de modernisation encadre la politique de l'ingénierie publique en direction des collectivités locales pour les prochaines années, comme aucun autre document stratégique ne l'avait fait auparavant.

La question qui demeure posée est donc bien celle de savoir *si les services déconcentrés de l'Équipement auront la capacité de le mettre en œuvre ?*

Notons, que deux ans après sa publication, le plan fait l'objet d'une évaluation, concomitante à sa mise en œuvre, par le Conseil général des Ponts et Chaussées à la demande de la DGUHC. Cette évaluation, avant tout qualitative, vise essentiellement à mieux appréhender dans un premier temps *"ce qu'en ont fait les DDE et les autres services déconcentrés"*. Cette évaluation devrait donc apporter une première série de réponses aux interrogations des paragraphes qui suivent.

Comme en témoignent les enquêtes conduites par les services auprès des élus, entre autres, il est reconnu aux services déconcentrés un certain nombre d'atouts en matière d'ingénierie : la proximité, notamment en milieu rural, l'indépendance et la neutralité, la permanence, la connaissance pratique du territoire... De même, les prestations offertes par l'Équipement constituent une *"offre publique de référence"* face à celles des grands groupes de travaux publics et de leur ingénierie intégrée.

En revanche, dans ce contexte, le discours sur les compétences est devenu moins *"monopolistique"*, voire plus critique y compris en interne. Certes, on parle pour les services déconcentrés de pôles de compétences identifiés mais, parallèlement, on s'interroge sur la *"fragilité"* des compétences, On évoque dans certains domaines des *"déficits de compétences"*, voire on propose des solutions pour résoudre le problème de compétences manquantes qui oscillent entre *"externalise"* ou *"ne plus faire"*...

Plus généralement, nombreux sont les responsables de services qui se plaignent des difficultés engendrées par *"des taux de vacances de poste trop importants pour garantir la continuité des compétences et des projets"*.

Le plan n'a pas oublié le management des compétences puisqu'il en fait même l'une de ses quatre stratégies transversales : *"manager les compétences et les connaissances et mobiliser les équipes"*. Vu de l'extérieur, le discours sur les compétences apparaît souvent incantatoire et ce d'autant plus qu'il globalise l'ensemble des agents sans identifier clairement les catégories les plus *"bousculées"*, tant en termes de compétences que d'effectifs par cette nouvelle donne.

Les techniques de management des ressources humaines sont appelées à la rescousse : formation, repyramidage, mutualisation des compétences des bureaux d'études, tentatives de spécialisation... Dans le plan, parmi les mesures d'accompagnement et

d'appui, figure également en tant que telle : *"impulser une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines et des qualifications"* ; impulsion qui passe par de nouvelles relations entre siège/subdivisions et équipes de conception mais aussi, au niveau national, par une autre politique de gestion des ressources humaines notamment en matière de recrutement, gestion des filières, formation initiale, formation continue..., voire de reconnaissance des qualifications acquises.

Les services sont également confrontés à la nécessité de faire passer une autre culture professionnelle fondée sur *"la mesure et le rendre compte"* : compter son temps, donner et respecter des délais, accéder et alimenter des bases de données, être sélectif dans les opérations à engager, partager la décision de prendre ou de ne pas prendre une commande... Or, cette nouvelle culture ne peut se mettre en place que s'il existe au sein des services *"une vision partagée de l'ingénierie publique"*, ce qui n'est pas toujours le cas.

En effet, le plan de modernisation a, y compris en interne, des détracteurs qui le considèrent comme *"une ouverture au démantèlement du service public de l'État"*.

Dans ce contexte, le dispositif de l'Assistance Technique à la Gestion Communale (ATGC), qui doit être révisé²², est un domaine particulièrement sensible car en matière d'ingénierie publique pour tiers, il est considéré comme relevant de la puissance publique. Sur cette question, les enjeux et divergences de point de vue tournent autour de la possibilité de mise en concurrence - ou non - de ce type d'interventions dont les bénéficiaires sont les communes ou groupements de communes. Rappelons que l'assistance technique peut actuellement aller du conseil en amont à de la mise en œuvre opérationnelle. Le décret fixant les règles de fonctionnement du nouveau dispositif de remplacement de l'ATGC, tarde à être publié, mais sa dénomination - Assistance Technique de Solidarité pour l'Aménagement du Territoire (ATSAT) - consacre sa mission de service d'intérêt général.

L'avenir, voire la réussite, du Plan de modernisation de l'ingénierie publique nous semble donc reposer tout autant sur la capacité des services déconcentrés à affronter la mise en concurrence que sur leur capacité à mettre en œuvre une gestion sociale adaptée à ces nouveaux enjeux. Or, force est de constater que ces services n'ont pas toutes les cartes en mains, étant d'un côté tributaires de la demande des collectivités locales et de l'autre, de la gestion des ressources humaines que mettra en place le niveau national.

Plus généralement, on peut se poser la question de savoir comment va s'organiser (ou non) la circulation des fonctionnaires de l'Équipement entre ces deux types d'ingénierie publique que sont l'ingénierie pour compte propre et l'ingénierie pour le compte des collectivités territoriales ? Est-il vraiment possible de réussir cette modernisation de l'ingénierie publique en omettant de se poser en amont la question de la mise en place *"d'un véritable marché du travail public...s'appuyant sur un vrai marché des qualifications"*²³ ? Selon nous, l'avenir du MELT repose donc beaucoup sur la réponse qui sera apportée à cette question. Les changements d'échelle à prendre en compte ne sont pas seulement territoriaux au sens géographique du terme, ils concernent aussi les territoires professionnels qui ne pourront plus se contenter des cadres corporatistes trop étroits dans lesquels ils sont aujourd'hui enfermés.

²² - La loi portant sur les mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) adoptée en décembre 2001 prévoit la révision des conditions des aides accordées aux communes dans le cadre de l'ATGC.

²³ - Cf. article Patrice Duran, *op. cit.*

*Perspectives de l'ingénierie
publique :
quelques hypothèses consolidées*

Sébastien GOURGOILLAT
– ENTPE – Laboratoire RIVES

La modernisation de l'ingénierie publique est aujourd'hui bel et bien en marche au ministère de l'Équipement. Entré dans sa phase de mise en œuvre opérationnelle depuis environ un an, ce processus s'impose au sein des services déconcentrés comme l'un des thèmes actuels majeurs de réforme administrative, aux côtés de l'ARTT (pour ce qui concerne le fonctionnement interne des services), de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (qui fournit potentiellement la trame d'une nouvelle feuille de route pour les DDE), de l'intercommunalité (qui annonce une reconfiguration en profondeur du contexte d'intervention des services infra-départementaux du ministère), ou à moyen terme de la loi organique relative à l'application des lois de finances.

Dans le cadre d'un travail de thèse de doctorat en sciences politiques, nous menons depuis plusieurs années un travail d'observation précise des évolutions liées au *Plan de modernisation de l'ingénierie publique*. Basé sur un important travail de terrain²⁴, cet article se donne pour objectif, non pas de retracer la genèse de cette réforme²⁵, mais de proposer, à partir d'observations empiriques et en adoptant une posture pragmatique et inductive, quelques hypothèses et éléments prospectifs quant à l'avenir de cette activité sous sa configuration actuelle et/ou prévue par le plan de modernisation.

Quelle est aujourd'hui la visibilité dont disposent les décideurs, et plus généralement les agents, professionnels, élus concernés, sur l'avenir de l'ingénierie publique ? Des outils d'observation et d'analyse existent au sein du ministère et à son usage. Ils peuvent être rangés en deux catégories. D'une part, des outils de pilotage administratifs (bases de données, ISOARD par exemple) parmi lesquels on a très récemment introduit une dimension de pilotage stratégique. D'autre part, des instruments encore émergents ressortissant de l'évaluation des politiques publiques. Ces dispositifs permettent une certaine forme de mesure de l'avancement du processus de modernisation, néanmoins leur finalité opérationnelle et l'absence d'approche systémique rendent hasardeuses les tentatives d'interprétation prospective des données qu'ils fournissent, même s'ils permettent le suivi d'indicateurs tout à fait significatifs²⁶. Faire de la prospective autour de l'ingénierie publique nécessite donc une démarche et un raisonnement complémentaires aux outils d'observation institutionnels.

Si l'on veut bien éliminer les « hypothèses basses » dont on peut montrer que, si elles existent, elles ne représentent à moyen terme qu'une « menace » limitée pour l'activité globale d'ingénierie publique, il nous faudra alors analyser une série de facteurs structurants, susceptibles de déterminer fortement l'orientation de la modernisation de l'ingénierie publique. Ces éléments majeurs sont liés aux grands mouvements actuels (évolution des grandes postures des services techniques d'État sur les territoires,

²⁴ Sur la base d'environ 200 entretiens.

²⁵ Travail réalisé dans le mémoire de DEA « *L'État, les ingénieurs et l'Union Européenne : modernisation de l'ingénierie publique* », mémoire de DEA de sciences politiques sous la direction de Gilles POLLET, université Lumière Lyon-II, septembre 2000.

²⁶ Indicateurs quantitatifs globaux (volume et ventilation de l'activité par domaine, flux financiers, personnels occupés) ou plus qualitatifs (avancement de la mise en œuvre de la réforme).

décentralisation dans la ligne du rapport Mauroy, structuration des intercommunalités, engagement des activités de prestation de service des administrations dans la concurrence, complexification des contextes d'intervention, construction de modèles valides de partenariats public-privé, évolution des modes de gestion des personnels, évolution de la *démocratie technique* et de la relation d'expertise, réforme de l'ordonnance de 1959 et LOLF). Nous expliciterons en quoi ces éléments, pris un à un ou combinés entre eux, nous semblent susceptibles d'influencer l'évolution du modèle de l'ingénierie publique.

Régulièrement prononcée par des acteurs diversement concernés, la condamnation à très court terme de l'ingénierie publique « à la française » ne semble pas d'actualité si l'on observe les phénomènes en cours. Peut être l'est-elle encore moins qu'il y a deux ans, en pleine interrogation existentielle, provoquée par l'embrasement administratif autour de la question de la concurrence²⁷.

Parmi les hypothèses basses d'évolution, citons tout d'abord la possibilité d'arbitrages budgétaires défavorables, qui pourraient revenir à la conversion de l'ingénierie publique en variable d'ajustement budgétaire. La seule vision des agrégats connus de l'ingénierie publique (nombre d'agents en équivalents temps plein affectés à l'ingénierie publique, volume d'activité, évolution de la demande) conduit à considérer sans inquiétude particulière l'hypothèse d'une élimination hâtive du modèle, sans compter la mobilisation professionnelle et la mise en place d'une entreprise de justification et de consolidation considérable.

D'autre part, le contexte actuel de modernisation budgétaire porte à penser qu'aucun arbitrage définitif ne sera prononcé avant la mise en œuvre de la réforme des lois de finances. Néanmoins, cette même loi organique pour l'application des lois de finances met l'ingénierie publique au défi de se rendre « présentable » pour entrer dans un (ou plusieurs) des quelque 150 programmes budgétaires futurs. C'est donc à un exercice de présentation, d'explicitation, de justification de l'activité que vont être confrontés les responsables du pilotage de l'ingénierie publique au ministère, exercice dont l'enjeu est rien moins que prouver « l'acceptabilité » budgétaire, et par extension s'assurer la légitimité politique de l'ingénierie publique.

Dans un contexte où l'ingénierie publique fait l'objet d'une attention particulière de la part des institutions de contrôle (Cour des comptes, DGCCRF) et des concurrents potentiels, les pilotes de la réforme disposent de deux catégories d'outils pour préparer cette « présentation » de l'ingénierie publique. La mise en place d'une véritable comptabilité analytique opposable au tiers pour l'ingénierie publique constitue une première condition de présentabilité de l'activité, en même temps qu'elle est un instrument de justification de sa régularité en terme de formation des prix. Néanmoins, et on y reviendra plus loin, la conversion des pratiques dans le domaine de la comptabilisation des temps passés est (1) encore en devenir et donc incertaine, (2) susceptible de voir émerger des pratiques très spécifiques à l'Équipement, pas forcément acceptables telles quelles par les « gardiens de la concurrence. »

²⁷ Jurisprudences *Piémont de Barr et Besançon* notamment.

La création d'instruments d'observation *ad hoc* constitue une deuxième piste pour la construction d'outils visant à connaître et présenter l'état global de l'ingénierie publique. Une démarche de « pré-diagnostic interne », préfigurant une éventuelle évaluation pluraliste de la mise en œuvre de la réforme, a ainsi été menée récemment par le CGPC, à l'instigation de la DGUHC. Ce genre de dispositif, s'il présente une dimension managériale non négligeable (procurer une visibilité aux pilotes, proposer aux responsables de terrain des questionnements et des instruments de mesure de leur avancement dans la démarche...), est surtout précieux pour deux raisons. En premier lieu pour les informations qu'il apporte susceptibles d'aider à « définir » l'ingénierie publique en regard des futurs programmes budgétaires, puis comme preuve de la bonne volonté interne du ministère à faire passer son ingénierie pour compte de tiers sous les fourches caudines de la concurrence, de manière « transparente. » Il semble dès lors possible voire probable, si la plus-value qu'ils apportent est reconnue, que de tels dispositifs s'institutionnalisent et tombent rapidement dans la routine courante, en entrant par exemple dans la définition pleine et entière des missions du CGPC.

Autre « hypothèse basse », celle d'une guerre ouverte avec les professionnels privés, liée à une exacerbation de la concurrence. Aujourd'hui, l'observation d'un échantillon représentatif des DDE montre principalement deux choses.

D'une part, la concurrence n'apparaît que rarement vive aux agents concernés de la DDE, et qu'elle est circonscrite à des domaines spécifiques (notamment l'assainissement, dans une moindre mesure, l'aménagement).

D'autre part, ces mêmes agents reconnaissent en majorité avoir une connaissance faible ou moyenne de l'offre d'ingénierie sur leurs domaines et le territoire d'intervention de leur service.

À un niveau plus global, l'existence de recours juridiques anciens et non aboutis²⁸ ne laisse pas présager d'aboutissement immédiat d'une construction jurisprudentielle décisive, dans un sens comme dans l'autre. Malgré une veille très active et revendicative des organisations professionnelles, l'exacerbation des tensions entre public et privé ne semble donc pas à l'ordre du jour. Nous considérerons plus loin la progression de la construction de modèles de partenariats public-privé qui, s'ils représentent sans doute l'évolution, ne peuvent apporter que des solutions partielles et de moyen terme. Une nuance toutefois : on peut noter que l'inquiétude reste vive quant à l'avenir de la réglementation de l'ingénierie publique.

Aujourd'hui, en effet, le débat sur l'évolution technique et stratégique apparaît largement occulté par des échanges sur la dimension réglementaire des interventions, principalement en ce qui concerne la concurrence et le régime des partenariats entre DDE et professionnels privés (architectes notamment) sans que se dessine une doctrine claire. Un bref aperçu des débats qui ont animé l'atelier « ingénierie publique » des récentes journées du RST est à ce titre éclairant : peu d'échanges sur les aspects techniques et stratégiques, un discours monopolisé par les considérations, inquiétudes et doléances sur le volet réglementaire. Le

²⁸ Recours déposés devant la Cour de Justice des Communautés Européennes par les organisations professionnelles françaises.

retard pris par le décret sur l'ATESAT est un autre motif de préoccupation. Même s'il n'est pas question de prophétiser sur ce sujet, on peut néanmoins livrer trois hypothèses.

En premier lieu, il apparaît que faute d'une issue rapide au débat sur la réglementation, et au vu d'interprétations de terrain encore « floues » des nouvelles règles relatives à la concurrence, on se trouve face au risque d'une construction jurisprudentielle, et donc ni technique ni stratégique, des normes de l'activité d'ingénierie publique. Clairement, si les frontières entre ce qui est autorisé et ce qui est interdit (« bonne » concurrence et pratiques anticoncurrentielles) restent floues²⁹, c'est la jurisprudence ou les instances extérieures de contrôle qui fixeront ces frontières et ces normes, et non les professionnels les plus concernés.

Ensuite, on peut interpréter la teneur du texte qui sera finalement adopté pour l'ATESAT comme significative de la posture gouvernementale « officielle » de l'État vis-à-vis de l'ingénierie publique, étant donné que toutes les expressions politiques sur cette activité ont été, jusqu'à présent, dénuées en pratique de dimension prospective et réellement politico-stratégique, tournées qu'elles étaient, soit vers le court terme (cf. arbitrages interministériels sur le cadre réglementaire), soit vers une volonté de facilitation de l'acceptabilité de la réforme excluant de fait toute prise de position volontariste sur le fond. L'ATESAT, activité qui concentre le plus les dimensions de solidarité, de continuité, de péréquation parmi tous les pans de l'ingénierie pour compte de tiers, représente donc un indicateur *a minima* des options politiques sur l'ingénierie publique.

Il semble nécessaire, en dernière hypothèse, de s'arrêter sur la question, ô combien actuelle et stratégique, du développement des partenariats avec les professionnels privés, de plus en plus communément appelés « PPP. » Ces interventions composites s'imposent de plus en plus, du côté de la maîtrise d'ouvrage, comme la norme dominante, que ce soit sur des domaines où l'aspect qualitatif est prépondérant (aménagement urbain notamment), mais aussi sur des interventions techniquement pointues (environnement, hydrologie). La complexification des interventions d'une part, les cahiers des charges de subvention d'autre part, ou encore une demande croissante de qualité environnementale et paysagère, imposent des interventions communes de différents professionnels, alors même que les services déconcentrés de l'État ne peuvent intervenir sous le régime de la co-traitance avec les professionnels privés. Faute d'une issue rapide à un débat juridique très technique, de nombreux marchés de maîtrise d'œuvre risquent de se fermer aux subdivisions et aux DDE. Les modèles actuels de PPP en ingénierie publique en effet ne permettent souvent pas beaucoup plus qu'un découpage chronologique ou sectoriel des interventions des partenaires, limitant de fait l'enrichissement mutuel né d'une approche plus intégrée.

Que faire, enfin, de la dernière « hypothèse basse » relative à une conversion massive de la maîtrise d'ouvrage locale à la maîtrise d'œuvre privée ? Le constat actuel, partagé par la plupart des services, d'un plan de charge globalement stable voire en légère augmentation, semble ôter tout caractère d'urgence à ce scénario. A plus long terme, si l'atomisation des

²⁹ On peut citer deux exemples de flou : les comportements adoptés par les services au sujet de la publicité/démarche commerciale (plaquettes sur l'ingénierie publique) et de la véracité du décompte des temps sont en effet le produit d'interprétations locales, davantage que l'application stricte de doctrines et de méthodes précises.

communes françaises et la continuité historique et institutionnelle des relations entre les communes et les subdivisions, sont historiquement en faveur du maintien du service de proximité en matière technique, l'émergence des services techniques propres aux intercommunalités est un facteur important de mutation des modalités de ce service de proximité. Au-delà du discours maintenant bien connu sur les conséquences croisées entre la montée de l'intercommunalité et le plan de modernisation de l'ingénierie publique, il convient semble-t-il de revenir sur quelques idées répandues et de proposer dans la mesure du possible quelques hypothèses nouvelles.

En premier lieu, rappelons que l'un des axes du plan de modernisation était de favoriser la mise en place de l'intercommunalité. La mise en avant de cette orientation semble avoir amené une partie des cadres opérationnels des DDE à surestimer l'influence de leurs services sur le développement de l'intercommunalité. Certes, bien souvent, l'impulsion intercommunale a été donnée par le préfet, utilement secondé par les services de l'Équipement. Mais les élus locaux se sont rapidement rendus maîtres de ces nouvelles scènes politiques en même temps que du destin de ces nouvelles communautés. Ce mouvement est amplifié par le développement d'une fonction publique propre, d'abord embryonnaire, à la culture d'abord fortement administrative, qui, en médiatisant la relation de l'Équipement aux élus (même en milieu rural), tend à confiner les subdivisions à l'exercice d'un conseil strictement technique, leur déniaient souvent toute compétence d'ensemblier ou de conseil en aménagement. La complexification des interventions en aménagement urbain, qui conduit de plus en plus les maîtres d'œuvre à s'entourer de spécialistes, tend également à circonscrire les interventions de l'Équipement à ses compétences premières. Enfin, les intercommunalités, davantage que les communes isolées, semblent s'ouvrir à la mise en concurrence de leurs marchés d'ingénierie en vertu d'une compétence d'aide au développement économique, et ce d'autant plus qu'elles disposent de services administratifs, qui maîtrisent la réglementation et peuvent s'avérer moins bien disposés que les élus envers l'Équipement. Cette tendance, en ce qu'elle repose sur des options purement politiques, semble la plus difficile à évaluer. De la même façon que les partitions départementales liées aux premières lois de décentralisation, la conversion des intercommunalités au conseil privé repose sur des choix que l'on peut difficilement anticiper (par exemple, la communauté d'agglomération de La Rochelle a très rapidement exclu l'ingénierie publique DDE, alors que la communauté d'agglomération d'Orléans a fait le choix inverse, de confier à la DDE la maîtrise d'œuvre y compris de ses opérations les plus importantes, comme le nouvel ouvrage de franchissement urbain de la Loire).

Par ailleurs, que dire des « services techniques des intercommunalités », souvent encore en projet ou embryonnaires excepté dans les grandes agglomérations, et attendus comme le « loup blanc » par l'Équipement ? Deux options, fortement déterminées par la séparation française entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, sont possibles. La première, mise en œuvre dans certaines grandes agglomérations anciennes, est de créer des services techniques propres. Il semble peu réaliste d'envisager sa généralisation aux intercommunalités « Chevènement », pour deux raisons : d'une part, la complexification et le nombre important de domaines de compétences techniques des intercommunalités impliqueraient la création de services lourds, donc coûteux et à contre-courant des organisations actuelles, très flexibles. D'autre part, ces services peuvent être trouvés

ailleurs : dans les services techniques des communes membres, dans le privé, à l'Équipement.

La deuxième option, qui semble se dessiner de manière plus précise, consiste à organiser au sein des intercommunalité l'exercice d'une compétence de maîtrise d'ouvrage professionnalisée. Les implications sont multiples pour l'Équipement. On peut les appréhender à partir de quatre questions :

- (1) Quelle est la cartographie des relations entre l'Équipement et les intercommunalités ?
- (2) Quels enjeux les cadres territoriaux de l'Équipement identifient-ils au sein des intercommunalités ?
- (3) Qu'ont-ils à proposer aux intercommunalités ?
- (4) Comment, face à une maîtrise d'ouvrage structurée, se mettre en position de soutenir le débat pour assurer la mise en œuvre des politiques de l'État ?

Avant de proposer quelques pistes de réponses, un préalable est nécessaire. Il s'agit en effet de pointer une mutation dans la définition du terme de *compétence*, et de là de ses corollaires *expertise* et *légitimité*.

En effet, « l'option 2 » relative à la création d'une maîtrise d'ouvrage locale professionnelle a deux implications. La première est de définir ce qu'est une maîtrise d'ouvrage professionnelle, la seconde est de recruter des cadres (techniques ?) aptes à intervenir sur des domaines différenciés. En effet, il est probable qu'une communauté d'agglomérations moyennes ne peut pas « s'offrir » plus d'un ou deux cadres A techniques, dont le recrutement semble souvent fortement déterminé par la préexistence de structures dominées par des cadres issus de la filière administrative, souvent héritées d'anciennes formes intercommunales, districts principalement. Les élus comme leurs secrétariats généraux ressentent le besoin de disposer, en interne, d'une assise technique à compétence large, d'agents aptes à évaluer les solutions techniques proposées par les différents prestataires. De là, les profils de recrutement de cadres techniques sont souvent définis par des non-techniciens, ce qui, au-delà du prescrit, détermine fortement la définition des tâches liées à la maîtrise d'ouvrage. Contrairement au cas de la maîtrise d'ouvrage intégrée « État » exercée par les DDE, la fonction de maîtrise d'ouvrage fait ici l'objet d'un fractionnement plus explicite entre sa dimension politique et sa dimension technique : à l'élu de décider de l'opportunité et de garantir la concertation pour définir l'intérêt général local lié au projet, à son service de maîtrise d'ouvrage de lui apporter les conditions qui rendent possibles ces choix, et d'assurer la définition et le cadrage technique du projet.

Or, quelles compétences techniques attendre d'un cadre censé assurer la maîtrise d'ouvrage de projets aussi divers que la mise en place d'un réseau téléphonique, la construction de réserves à incendie et de zones d'activités, la réhabilitation du théâtre municipal, le calibrage du lit d'un cours d'eau urbain en vue de construire une promenade, et trente-cinq autres projets à l'avenant ? La dialectique entre spécialiste et généraliste est ici encore présente, et c'est en explicitant ce double fractionnement généraliste/spécialiste (ou ensemblier/expert) et maître d'ouvrage/maître d'œuvre, que l'État-partenaire et l'État-

prestataire, selon la classification qui tend à se répandre, peuvent trouver leur place et jouer leur rôle. C'est à cette fin qu'il faut trouver des pistes de réponses aux interrogations que nous avons identifiées plus haut.

Globalement, les relations entre les DDE et les nouvelles structures intercommunales présentent deux caractéristiques dominantes. D'une part, ces relations sont complexes : ingénierie publique, gestion de la voirie, urbanisme, partenariats divers, contrôle et attribution de financements... De fait, DDE et intercommunalités sont plus interdépendantes qu'on ne peut le penser, et leurs relations forment un système dont on ne peut isoler une composante (dans ce cas l'ingénierie publique) sans envisager des conséquences sur les autres. En effet, un projet d'aménagement urbain a très souvent un impact sur la voirie d'une part, sur l'urbanisme d'autre part.

Deuxième caractéristique, qui tend à limiter ce constat d'interdépendance, les intercommunalités, dès lors qu'elles ont atteint une taille critique, n'expriment souvent plus d'attente spécifique vis-à-vis de l'Équipement en ingénierie publique (sauf exceptions notables, par exemple à Orléans, mais c'est une communauté d'agglomérations encore jeune), et quand elles le font, c'est pour cantonner la DDE à un rôle de prestataire technique : c'est aux DDE de faire leur place, en tant qu'assistantes, auprès des intercommunalités. Pour y assurer le portage des politiques de l'État, l'Équipement dispose sans doute d'un potentiel, mais les outils opérationnels restent encore à mettre en place. Ces outils sont principalement d'ordres *cognitif, transitionnel et « assurantiel »*. Ils permettent une « navigation dans la complexité ». Parmi les outils et compétences cognitifs, la DDE peut être en mesure d'assurer la mémoire et la continuité des interventions sur un territoire, ainsi qu'une partie de l'information géographique et stratégique, même si le capital de réflexion dont disposaient les DDE, affaibli durant les années 1980, est aujourd'hui au mieux en cours de reconstruction. Les outils transitionnels, qui concernent le politique et sa relation avec la sphère technique, sont quant à eux liés à la problématique de la concertation, de l'intégration de différents niveaux institutionnels et plus largement de la gouvernance. Mais leur mise en œuvre implique également une conversion à la *démocratie technique*³⁰, c'est-à-dire d'une part à l'explicitation du statut de l'expert et à son repositionnement dans un contexte décisionnel plus large, d'autre part à l'acquisition de valeurs, puis de technologies liées à la concertation. Enfin, les outils d'ordre *assurantiel* ressortent de la certification de l'action publique. Ils touchent à la sécurité juridique, réglementaire, technique, humaine, mais aussi à la viabilité économique (délais, coûts) et sociale (prise en charge des temps longs, garantie de l'efficacité des équipements, par exemple en terme d'accessibilité) des interventions.

Les autres hypothèses que nous pouvons proposer impliquent de recentrer le regard porté sur l'ingénierie publique, sur l'action des groupes professionnels qui constituent son substrat. Il s'agit ainsi d'envisager l'ingénierie publique comme un objet multiforme, qui permet la construction par un groupe professionnel (des « techniciens ») de son rapport à l'État (via la GPEC et la LOLF par exemple), au local (régulation du fonctionnement des DDE), au marché (concurrence). De là, on pourra émettre trois hypothèses, relatives (1) à

³⁰ CALLON Michel, LASCOURMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, La couleur des idées, Paris, Seuil, 2001.

l'évolution de la gestion du personnel et aux indicateurs macroscopiques de l'activité, (2) à la construction d'un rapport spécifique au local, (3) à la définition de concepts et de pratiques spécifiques liés à la transition vers la concurrence.

De manière rapide, on peut considérer que le groupe professionnel concerné par l'ingénierie publique s'est construit historiquement autour des corps techniques, c'est-à-dire des corps dont l'identité collective est liée à une technicité, et qui sont bénéficiaires des rémunérations accessoires liées à l'ingénierie pour compte de tiers. Ceci inclut tous les niveaux hiérarchiques (du corps des Ponts et Chaussées aux dessinateurs, en passant par les ITPE, les techniciens supérieurs de l'Équipement et les contrôleurs des TPE), même si chaque corps entretient un rapport spécifique à l'ingénierie publique, comme en témoignent les grandes différences en termes de niveau de mobilisation de ces différents corps au moment de la conception du plan de modernisation.

La dimension identitaire de l'ingénierie publique permet de circonscrire, à l'intérieur de l'appareil d'État, un groupe et des sous-groupes professionnels. Leur activité leur a permis de construire au cours de l'histoire leur rapport à l'appareil d'État dans sa globalité, caractérisé par une technicité, une territorialité des interventions, un sens de l'intérêt général, une autonomie renforcée par un rapport continu aux élus locaux, des rémunérations catégorielles. Aujourd'hui, les caractéristiques de ce rapport tendent à se recomposer. De nouvelles exigences techniques et l'émergence d'expertises alternatives, dans le privé comme au sein des collectivités locales, une échelle territoriale d'intervention dont la pertinence est interrogée par l'intercommunalité, un partage de la définition de l'intérêt général, la mise en place d'un pilotage et la mutation vers une réponse de type concurrentielle à la demande d'ingénierie qui limitent l'autonomie et normalisent les relations entre élus et fonctionnaires, un désintéressement dû à la budgétisation des rémunérations accessoires en 2000 : toutes les composantes constitutives du rapport à l'État du groupe des professionnels de l'ingénierie publique sont en mutation. Que déduire aujourd'hui de ce constat ? Les premières observations montrent que l'on peut situer les réponses à cette question au niveau de la gestion du personnel d'une part, au niveau de la définition politico-stratégique de l'activité d'autre part.

On observe en premier lieu que, si les ingénieurs (entendus au sens large) restent attachés à leurs définitions professionnelles dominantes, il n'en va pas de même de leur attachement aux structures. La décentralisation et les transferts de compétences et de financements qui s'ensuivent, l'arrivée à maturité de la fonction publique territoriale, rendent moins réticents les fonctionnaires d'État à opter pour les collectivités locales, même si le principal verrou reste la maigre valorisation de ces expériences, en termes de carrière, en cas de retour vers les services de l'État. Jusqu'ici, nous n'avons rien constaté de bien nouveau. La véritable nouveauté réside dans l'arbitrage que réalisent, en parole sinon déjà en acte, de nombreux cadres, subdivisionnaires notamment, entre l'intérêt pour le service de l'État (politiques publiques, statut, « intérêt général », histoire), et l'intérêt pour le développement d'un territoire en particulier. Deux implications à cela, sous forme d'interrogations : n'assiste-t-on pas aujourd'hui aux prémices d'un divorce entre l'État et le développement local ? Et par corollaire, les agents chargés, au sein de l'appareil d'État, de l'aménagement du territoire, constatant ce divorce et la perte de leurs leviers d'action, vont-ils « s'ancrer » sur un territoire d'élection, quitte à opter pour les collectivités locales, ou bien demeurer

comme dans le modèle historique interchangeable tous les trois ans ? En termes de gestion du personnel, ceci impose, *a minima*, de réfléchir d'une part au temps passé en moyenne dans les postes par les cadres, d'autre part aux moyens de rendre possible une perméabilité entre FPE et FPT, tout en évaluant ce qui lie vraiment aujourd'hui des corps tels que celui des ITPE à l'institution ministérielle de l'Équipement.

L'ingénierie publique peut également être considérée comme un mode de rapport du groupe professionnel concerné au marché. En effet, on constate bien aujourd'hui une rupture - ou tout au moins une mutation - d'un modèle traditionnel dans lequel l'aménagement local forme un *système*, dont les acteurs sont interdépendants et interagissent dans une logique de continuité (modèle de la régulation croisée notamment), vers un modèle davantage ouvert, pluraliste, bref qui s'apparente davantage à un *marché*. Comment la transition, ou encore la coexistence entre ces deux types de réponse à la demande des maîtres d'ouvrages publics locaux en ingénierie se passe-t-elle ? Vers quels équilibres se dirige-t-on ? Quelles sont les étapes obligatoires ? Quelles nouvelles normes et pratiques sont-elles en train de se construire chez les acteurs concernés, services publics comme maîtres d'ouvrages ?

Trois pistes d'analyses peuvent d'ores et déjà être tracées :

1. Face à la contrainte externe qui les pousse à une entrée dans le champ concurrentiel, les services de l'Équipement développent des normes de comportement et des pratiques spécifiques ;
2. la transition du système au marché se caractérise par une formalisation (qui implique judiciarisation, rigidification, contractualisation, « transparence », etc.) des relations élus-DDE, une banalisation des rapports et une reconfiguration de la partition de l'action publique technique entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage entraînant un accroissement de la division du travail et une redéfinition – différenciation des définitions professionnelles associées ;
3. considérant la complexité des relations entre la DDE et le personnel politique local, leurs multiples dimensions (relatives aux différents types d'activités et de politiques publiques opérées par les DDE), on peut dès lors penser que la transition envisagée n'est que très difficilement possible dans la continuité. En effet, cette transition impacte deux caractéristiques majeures des DDE : leur cloisonnement interne d'une part (opposé à l'unicité de la personnalité locale « Équipement » vue de l'extérieur), et la polyvalence des agents-relais de la DDE vis-à-vis des élus d'autre part, mobilisés par les élus en tant que de besoin, sans différenciation des différentes fonctions qu'ils remplissent.

Développons. On constate en premier lieu que l'irruption de la norme de concurrence donne lieu à des réactions dichotomiques dans les services extérieurs concernés, et que ces réactions sont reproduites assez fidèlement sur un échantillon représentatif de DDE. Face à l'entrée des missions d'ingénierie publique dans le cadre du nouveau code des marchés publics, les services intègrent rapidement les nouvelles *procédures* : nouvelles méthodes d'estimation des prix, formalisation des commandes, rédaction des marchés et (encore largement émergent) décompte des temps. On peut dès lors parler d'une entrée *formelle* dans la concurrence, de l'acquisition d'une norme de comportement *procédurale*. Par contre, les services intègrent beaucoup plus difficilement le *concept* de concurrence

comme principe de leur activité, et ceci est peut-être la limite de l'exercice de banalisation auquel ils sont livrés. Il faut comprendre par là que même si l'activité d'ingénierie publique obéit aux lois de l'offre et de la demande, elle est cependant déterminée par des mécanismes qui restent apparentés à un fonctionnement systémique traditionnel. Cela signifie également que dans ce cadre, les acteurs concernés développent des définitions propres de la concurrence, largement auto-référencées et déterminées par le cadre du service public, et qui ne recouvrent pas forcément d'autres définitions de la concurrence, qu'elles soient légales (code des marchés publics, code de la concurrence, normes édictées par l'Union Européenne et relayées par la DGCCRF) ou portées par d'autres acteurs, notamment les professionnels privés. Essayons de cerner, à partir des observations que nous avons réalisées, ce qui caractérise le référentiel émergent des services déconcentrés de l'Équipement entrant dans la concurrence. Tout d'abord, l'entrée dans la concurrence ne s'accompagne pas d'une augmentation de l'importance accordée à la dimension financière et rémunératrice de l'activité (le montant de l'appel d'offre importe généralement peu dans la décision d'y répondre ou pas). Gagner de l'argent n'est pas la première justification de l'activité. D'ailleurs les plans de charge sont pleins, ce qui n'incite pas à une recherche de nouveaux clients, ce qui est confirmé par le fait que la première cause des interventions est une sollicitation directe des services par les élus. L'entrée dans le champ de la concurrence n'entraîne pas une augmentation de la dimension commerciale de l'activité.

Deux corollaires ou compléments à cela : d'une part, l'évolution stratégique de l'activité n'est pas guidée par la recherche de nouveaux marchés, mais par la mise en œuvre des politiques publiques, médiatisée par les documents stratégiques locaux. D'un autre côté, la part accordée à l'équilibre comptable est également congrue pour l'instant, faute d'avoir le souci d'un contrôle externe sur la justesse des prix. L'entrée dans la concurrence ne s'accompagne pas non plus d'une redéfinition du système de valeur sous-jacent au discours et aux pratiques de « service public », mais s'y juxtapose comme un corps étranger. Dès lors, aucune autre activité n'est vraiment abandonnée ou ne donne lieu à une réflexion poussée quant à une incompatibilité de fait avec la concurrence (d'où le problème de la polyvalence territoriale, par exemple). Enfin, les services sont contraints à un apprentissage rapide de normes qui leurs sont étrangères, descendant d'une administration centrale dont la doctrine à ce propos est encore en construction, et de plus en l'absence d'une réelle contrainte externe (pas de constat d'évolution des attentes des bénéficiaires ou clients, une demande soutenue, un sentiment d'éloignement de la menace juridique). Les exemples des pratiques de décompte des temps d'une part, et de comportement face à la publicité d'autre part, sont à ce titre éclairants.

Il semble donc qu'aujourd'hui, les services aient retrouvé une position d'équilibre intermédiaire, développent une « vision » qui leur est propre de leur entrée dans la concurrence qu'ils ne considèrent pas comme exclusive de leurs missions de service public, et de là construisent des pratiques spécifiques dont ils ne se posent pas la question de savoir si elles sont acceptables de l'extérieur. Il s'agit donc d'un apprentissage de la concurrence largement auto-référencé, c'est à dire marqué par des valeurs propres au service public de l'Équipement et étrangères sinon exclusives des normes qui règlent le fonctionnement des organisations soumises au marché. Les mécanismes étant acceptés sur la forme, les enjeux d'avenir proche relèvent donc principalement d'une sécurisation des pratiques (compatibilité, véracité des prix) et de la construction d'un sens partagé pour cette activité.

En ce qui concerne la relation aux maîtres d'ouvrages, l'entrée dans la concurrence constitue une évolution principalement formelle, qui ne s'accompagne que marginalement d'une remise en cause sur le fond. Néanmoins, l'obligation de formalisation et d'explicitation des rôles et missions (au sens de la loi MOP) conduit à l'identification de différents types de missions, à leur qualification et à leur évaluation stratégique et à leur affectation à l'une ou l'autre catégorie d'acteurs. A ceci correspond une nouvelle répartition de l'expertise, et donc une reconfiguration des termes des échanges entre maître d'ouvrage et prestataire. L'effort est aujourd'hui porté par la plupart des services sur une identification formelle de la part de maîtrise d'œuvre et de la part de maîtrise d'ouvrage dans les missions traditionnelles d'ingénierie publique. Ceci est doublé par une démarche d'explicitation auprès des élus, et par une promotion des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. De manière concomitante à la création de services techniques par les élus, constatée plus haut, cela conduit d'une part à un fractionnement organisationnel de l'action publique technique, avec à la clef l'apparition de nouvelles définitions professionnelles autour du thème de la maîtrise d'ouvrage, et d'autre part à une redéfinition des termes du débat technique, avec l'émergence d'expertises alternatives légitimes et la perte de monopole de l'expertise pour le maître d'œuvre, au profit de la maîtrise d'ouvrage.

Néanmoins, il faut être conscient que l'on analyse un modèle aujourd'hui encore largement en transition, et une perspective dynamique, au vu des précédentes réflexions, permet de mettre en évidence une interrogation quant au régime de cette transition, et aux points d'arrêt potentiels. Du « système » au « marché », la réponse à la demande en ingénierie va-t-elle se réformer entièrement ou partiellement ? Cette transition peut-elle se faire de manière continue ? Quelles sont les implications pour les services de l'État en termes de postures à adopter ?

La normalisation et la justification des aspects procéduraux de l'entrée dans la concurrence ne semble pas devoir faire l'objet de préoccupations particulières : en train de se mettre en place, les pratiques de justification des coûts pourront être rendues justes et opposables à l'extérieur, fût-ce au prix de l'application d'une contrainte externe (Cour des comptes). La doctrine et ses détails sont en cours de construction, sur les plans économique, juridique, politique, et le contexte est favorable à l'acceptation sociale de la réforme (stabilité des plans de charge), même si plusieurs chantiers demeurent incertains quant à leur issue (arbitrage politique sur l'ATESAT et entrée dans le dispositif de la LOLF).

C'est davantage sur le fond, les **implications locales**, qu'il faut se poser des questions. Trois exemples seront plus éclairants qu'une longue démonstration :

Exemple 1 :

Lors d'une conférence sur la modernisation de l'ingénierie publique, l'un des auditeurs, jeune ingénieur des TPE responsable d'un bureau d'études, me décrit le cas récent d'un maire, décidé à mettre en concurrence le marché d'ingénierie de la construction de sa station d'épuration, et qui déclare souhaiter consulter la DDE, et donc le bureau d'études spécialisé. Le même élu, soucieux de définir un programme de consultation, se tourne par réflexe vers son interlocuteur naturel sur ces affaires..., la DDE. L'histoire ne dit pas si cette demande a transité par la subdivision, toujours est-il que le jeune responsable du

bureau d'étude se voit convoqué à une réunion de définition du projet et de rédaction du cahier des charges. Angoisse de l'ingénieur qui constate qu'à l'évidence, il ne peut être juge et partie. Bien sûr, ce cas n'est pas unique, des réponses existent, même si sur le terrain elles font rarement l'objet d'une information claire, unique et non contradictoire. Ce que montre cet exemple, c'est que la position d'équilibre intermédiaire actuel n'est pas tenable, et qu'on ne peut amener la modernisation à son terme seulement par « glissement », mais qu'il faut remettre en cause des équilibres, opérer des choix parfois douloureux, rompre avec des pratiques dont on pensait qu'elles pourraient subsister par-delà le plan de modernisation.

Exemple 2 :

Le contrôleur des TPE : « *Son bureau, c'est le territoire* ». Son véhicule de service est rempli de casquettes de couleurs différentes : ingénierie publique, gestionnaire de voirie, conseil en aménagement et en urbanisme. Présent quand arrive un problème de sécurité, au bout du fil en cas d'accident de la voie publique..., il est en même temps, ou tour à tour, garant, partenaire, prestataire. Pour l'élu ou l'utilisateur, comment (et surtout pourquoi) faire la différence entre un contrôleur des TPE qui surveille un chantier routier pour le compte du Conseil général, et un contrôleur des TPE qui surveille un chantier routier pour le compte de la commune ? Comment ces différents rôles peuvent-ils ne pas interférer ? Comment ne pas en inférer des conséquences sur la continuité de sa relation aux élus, et donc au caractère artificiel de la construction d'un cadre contractuel pour une mission d'ingénierie publique ? Comment imaginer un cloisonnement des informations et des interactions selon l'heure du jour ?

Exemple 3 :

Lors d'un entretien avec le responsable du service technique d'une communauté d'agglomération, je lui demande de caractériser ses relations avec la DDE. Ceci s'avère à l'évidence une question complexe, sur laquelle il prend un long temps de réflexion... Sa réponse est significative : « *Je crois que ce qui définit le mieux notre relation avec la DDE c'est sa complexité et l'omniprésence de la DDE : une fois ils sont nos prestataires, une autre fois ce sont eux qui nous donnent de l'argent, ils sont là pour les routes, pour le SCOT, le logement, parfois ils nous contrôlent...* ». Disposer d'une maîtrise d'ouvrage structurée n'est donc pas toujours une condition suffisante pour assurer une parfaite lisibilité des relations entre maîtrise d'ouvrage et prestataire d'ingénierie publique, de même que la banalisation des relations avec l'Équipement (c'est-à-dire placer l'Équipement sous le même régime de relation avec la collectivité locale maître d'ouvrage que ses concurrents potentiels) ne semble pouvoir faire l'économie ni d'une mise à plat complète de la cartographie des relations DDE / collectivités, ni d'un travail pédagogique lourd, sans assurance de rendre plus lisible pour les maîtres d'ouvrages la différence entre DDE régaliennne, DDE partenaire et DDE prestataire.

De manière synthétique, on peut en déduire que certaines décisions quant à la posture à adopter devront obligatoirement être prises si l'on ne veut pas limiter fortement la portée de la modernisation de l'ingénierie publique. A défaut, les contraintes extérieures détermineront ces choix, à commencer par les élus qui, vraisemblablement, se doteront prioritairement des moyens d'assurer leur propre sécurité juridique, s'il le faut aux dépens de leurs relations avec les DDE. D'autre part, il apparaît que ces décisions auront

potentiellement une portée organisationnelle, et donc impacteront vraisemblablement également la gestion des ressources humaines. Enfin, pour resituer ces hypothèses dans un cadre plus global, il s'avère très heuristique de revenir à la classification des postures de l'État (garant, partenaire, prestataire) que nous avons déjà évoquée, et qu'il faut transposer aux situations très locales. Les implications, tant juridiques qu'économiques de la coexistence des trois postures de garant, partenaire et prestataire sont susceptibles de déstabiliser le modèle, et au deuxième degré, les conséquences en termes de politiques publiques doivent être anticipées. Les choix en termes de posture devront être explicités, en lien avec des objectifs politiquement assumés pour l'ingénierie publique (portage des politiques publiques) et un nouveau référentiel négocié avec tous les acteurs concernés. Le cas de la politique des « vélos-routes » est à ce titre particulièrement éclairant, puisque c'est l'un des premiers cas dans lequel la posture de l'État a été explicitée et a constitué les termes d'un débat aux implications pratiques directes, sans pour autant faire jurisprudence.

A partir de là, il convient enfin de s'interroger, plus largement, sur la part prise par l'ingénierie publique dans la construction du rapport des DDE et de leurs personnels au local. On a vu que ce rapport est complexe, systémique, et que sa mutation implique une explicitation des choix faits pour l'ingénierie publique et la définition d'un appareil et de leviers cohérents pour sa mise en œuvre. Plus globalement, il convient de s'interroger sur les conséquences du *plan de modernisation* sur le pilotage et les facteurs d'évolution des DDE, entre régulations locales et pilotage national. À quels facteurs extérieurs d'évolution les DDE sont-elles sensibles ? Dans quelle mesure leur activité est-elle déterminée par des facteurs locaux ou nationaux ? Le plan de modernisation fait-il évoluer les réponses à ces questions et constitue-t-il finalement un repli stratégique ou au contraire contribue-t-il au renforcement de la position des DDE sur leur territoire ? Seule l'évaluation pluraliste de la modernisation de l'ingénierie publique, réalisée sur un temps long, peut apporter des éléments de réponse à ces questions.

2^{ème} PARTIE

DECENTRALISATION ET
AVENIR DU MINISTERE
DE L'EQUIPEMENT

Exploitation d'un questionnaire de la DRAST
(décembre 2001)

François PERDRIZET
Directeur de la DRAST
(Ministère de l'Équipement)

PRESENTATION

Pour amorcer la démarche de réflexion sur la décentralisation, la DRAST et le Centre de Prospective et de Veille Scientifique ont lancé au cours de l'année 2001, auprès d'une vingtaine de chercheurs et de membres de l'Administration, un questionnaire comportant essentiellement deux parties :

l'exposé commenté des idées reçues apparaissant déterminantes pour l'évolution du ministère ; la présentation de déclencheurs (événements, lectures, expériences) susceptibles d'être approfondis, car offrant des perspectives nouvelles au ministère.

Le document qui suit, rédigé par François Perdrizet, Directeur de la DRAST, effectue la synthèse des réponses apportées à ce questionnaire, structuré autour des thèmes suivants :

- A- Généralités sur l'Etat, le ministère de l'Equipement et ses missions.*
- B- Potentialités du développement durable*
- C- Partage public / privé*
- D- Décentralisation et déconcentration*
- E- Démographie, renouvellement et attrait des métiers*
- F- Compétences et rapport à l'usager*
- G- Management*
- H- L'Europe et l'économie*
- I- Divers*

Il s'agit d'un document de travail, qui s'attache à reproduire et à reclasser le plus fidèlement possible les réponses des personnes interrogées, sans réécriture de l'ensemble de ces réponses (qui par souci de simplification n'ont pas été mises « entre guillemets »).

**A - GENERALITES CONCERNANT L'ETAT,
NOTRE MINISTERE ET LES MISSIONS**

- La création du corps des ponts est étroitement liée à l'apogée de l'absolutisme royal et de la souveraineté centrale que l'Empire n'a pas remis en cause. Les routes et les ponts servent d'abord à faire circuler les armées et, ensuite, à favoriser l'échange et le commerce, pourvu qu'il y ait des péages et des taxes permettant de remplir les caisses du royaume.

<ul style="list-style-type: none"> - Le pays est équipé, il n'y a plus besoin de ministère de l'Équipement 	<p>Cette idée reçue repose sur la constatation exacte que l'on passe plus d'énergie à renouveler des infrastructures ou à les optimiser qu'à faire du neuf. <i>Je pense que l'on doit s'orienter plus vers l'usage, l'adéquation des moyens aux besoins et souhaits de la population. De plus l'intégration de l'ensemble des aspects d'un système devrait être mieux mise en valeur. Par ex.: pourquoi le contrôle technique des véhicules est-il sous l'autorité du secrétariat à l'Industrie ?</i></p>
---	---

- De ce point de vue, l'évidente fragilité d'une société dépendante de flux toujours plus nombreux de personnes, pourrait relégitimer la dimension souveraine du ministère, à la condition que les critères d'évaluation de son action changent du tout au tout. Le but n'est plus de rajouter indéfiniment du béton et du bitume mais de «défragiliser» une société de flux. La police peut s'en charger pour une part, mais la recherche d'alternatives permettant de multiplier les circuits de circulation et de «dégonfler» les gros noeuds de transit de personnes est une mission de service public. Elle suppose le développement de compétences nouvelles.
- Revoir la question de la définition de nos missions : rôle et action de nos services dans le domaine des transports, de l'environnement, de la route, des ouvrages d'art ...

Il y a un débat à avoir sur le fond de nos missions dans ces domaines. Quelle est notre place entre poursuite du processus de décentralisation et poursuite des privatisations ? Il n'y a plus de débat idéologique qui divise fondamentalement aujourd'hui autour de ce thème. Le politique a intégré ces évolutions et il n'y a guère de probabilités que ces mécanismes s'inversent. Le rapport Mauroy montre bien qu'il y a pour les élus locaux, qui sont en grande partie les mêmes que les élus nationaux, une communauté d'intérêts et d'attentes en terme d'évolution. Ici nous devons essayer d'avoir une vision d'avenir en proposant la définition de la place de nos missions. Depuis quinze ans, cette question est récurrente et se traduit souvent en termes de malaise et d'interrogations. On sent bien les besoins existants en termes de contrôles et de sécurité.

- Evolution du rôle de l'Etat

On réclame à la fois moins de législation et de réglementation (donc un Etat moins régulateur) et moins d'Etat-opérateur (notamment comme producteur de services qui peuvent être décentralisés ou privatisés). A l'inverse, on demande un Etat-garant plus fort (sécurité, solidarité, environnement...). Cela conduirait donc à imaginer un Etat évoluant vers un modèle de type « Haute Autorité » fonctionnant par cahiers des charges, fixant des objectifs à d'autres acteurs publics ou privés, contrôlant les opérateurs, les finançant ou les sanctionnant, mais qui resterait aussi un Etat-réactif, gestionnaire de crises et d'urgences (économiques, sociales, naturelles...).

C'est en tous cas une question-clé pour imaginer une 2ème phase de décentralisation, dont on voit bien qu'elle ne pourra pas ressembler à la première.

- La permanence d'un « service public à la française »

Le ministère de l'Équipement incarne particulièrement cette idée d'un État exerçant simultanément des missions régaliennes et des missions d'opérateur. Même si les évolutions législatives récentes peuvent laisser penser que ce schéma peut perdurer en théorie, il est susceptible dans les faits d'être remis en cause sous le double effet d'une part de la montée en puissance des collectivités locales, qui peut réduire le champ dans lequel s'exercent les missions d'opérateur (par exemple : y aura-t-il encore des routes nationales ?) et d'autre part de la mise en concurrence des acteurs publics avec les acteurs privés, qui peut diminuer la présence effective des premiers dans l'exercice des missions d'opérateur qu'ils auraient conservées.

- Idée reçue en interne : Le ministère incarne l'intérêt général, les collectivités territoriales incarnent, elles, les intérêts politiques et particuliers. Ceci est vrai au niveau de l'administration centrale, cela a moins cours dans les services déconcentrés. La décentralisation de 1982 n'est toujours pas acceptée au niveau de l'administration centrale.

- *«Tout ce que l'on fait est important, du point de vue du service public, il n'y a que nous qui sachions le faire».*

Cela rend difficile un examen serein de nos missions vis-à-vis de l'intérêt général. Il faudrait donc trouver des méthodes de hiérarchisation de nos missions (cf. expériences DDE31 sur IP et entretien routier) par rapport à ce critère mais aussi d'autres comme le coût, la rentabilisation de nos moyens, la présence d'autres professionnels, etc. Des exemples dans le domaine de la santé (privé+public) ou dans d'autres domaines nous «ouvriraient» sans doute les yeux.

- L'Etat demeure le seul recours des pauvres et des exclus que les pouvoirs locaux tendent à ignorer, dans la mesure où ce ne sont pas des électeurs. L'Etat doit garder -voire reprendre- le pilotage des politiques publiques d'aides aux plus démunis de notre société. Cela concerne tous nos champs, à savoir le logement, les déplacements et l'environnement.
- La "position" de l'Etat évolue grandement (comme celle des pouvoirs locaux, d'ailleurs, n'ayons pas l'impression que nos "ennuis" sont uniquement nôtres !) et ses décisions sont contestées de plus en plus efficacement ; améliorer les études "amont" et les techniques de débat public représente deux volets de la même évidence. Il reste qu'à la fin, il faut prendre une décision qui peut avoir été éclairée par le débat, qui peut avoir été reconstruite par lui, mais qui reste à prendre par un pouvoir politique qui hésite à le faire (le travail à faire sur l'ingénierie pour compte propre peut être considéré comme un sous-produit de ces deux points).
- Aujourd'hui on veut par des textes réglementaires imposer ce qu'on essayait auparavant d'obtenir de manière contractuelle grâce aux apports financiers de l'Etat, ou qu'on pouvait obtenir car l'Etat « tenait les manettes » (gros investissements d'infrastructures - constructions neuves aidées, en nombre très important). Les lois et règlements permettent de réglementer l'utilisation de l'espace, ils ne permettent pas de le gérer.

La loi SRU vise à organiser une certaine mixité sociale. Or celle-ci ne peut durer que si au fur et à mesure des mutations, on est capable de contrôler l'évolution -ceci ne peut se réaliser qu'à une échelle très rapprochée-. L'Etat devrait pouvoir aider massivement au maintien dans les quartiers déshérités d'un très haut niveau de services collectifs. Ce ne sont pas les règles d'affectation de l'espace, de quotas... qui régleront les insuffisances criantes de péréquation des richesses par DSU/FSU/DGF.

La vraie question est: quel est le plus apporté par l'intervention de l'Etat ? Où, comment, à quel prix; dans les domaines gérés aujourd'hui par le ministère.

- *«Etat seul garant de l'intérêt général »* : Cette affirmation devient de plus en plus «une idée reçue» au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la décentralisation. Cette «idée reçue» est confortée par nos agents qui sont dans la double position traditionnelle du ministère : régalien et prestataire. L'émergence de nombreux autres porteurs de l'intérêt public, les attentes de participation des citoyens poussent de plus en plus à *une lisibilité de l'action publique dans toutes ses composantes proches de la vie des gens et de leur territoire* de vie. La conséquence est que nous devons réfléchir et redéfinir les

trois rôles principaux de l'Etat.

1. Etat garant : L'Etat est dans cette position quand il est responsable de l'application d'une règle ou de la définition des modalités de son application au nom des finalités de ses politiques publiques. Par la même, il fixe et fait appliquer les « contraintes ou le cadre de la négociation » qui lui permettront ultérieurement d'assurer ses missions de contrôle. Cette position de l'Etat lui impose d'assurer une lisibilité des aspects réglementaires des politiques de l'Etat, un contrôle de sa prise en compte, une meilleure sécurité juridique de l'action publique et du contrôle. Par ailleurs, il se doit de communiquer ses positions à l'ensemble de ses partenaires.

2. Etat partenaire : Dans cette position, l'Etat n'est, par définition, pas seul pour traiter d'une problématique commune ou tout au moins partiellement partagée avec d'autres. Le partenariat se construit autour du partage de cette problématique et des contraintes ci-dessus. Il a pour objectif la recherche de l'ensemble des moyens de sa résolution. Le partenariat peut revêtir des formes diverses : politique (au sens étymologique), technique, financière, etc. Confortée par la mise en place du pôle de compétence aménagement territorial dans le PTE, cette position correspond à la contribution des services de l'Etat à une bonne prise en compte des politiques de l'Etat dont la mise en oeuvre est décentralisée. Elle est la suite logique des lois de décentralisation et un moyen dans le management et la compréhension des territoires.

3. Etat prestataire : C'est l'Etat producteur, soit pour lui même, soit pour d'autres. Il s'agit de produire les éléments qui permettront de décider et/ou d'agir.

Ainsi l'Etat garant assure de fait les missions incontournables d'un Etat de droit pour ce qui concerne les champs de compétence de notre ministère : l'Etat partenaire assure les missions (qui recouvrent en fait de forts enjeux pour la définition) et la mise en oeuvre de l'intérêt général (c'est certainement un axe prometteur du devenir du ministère). L'Etat prestataire sera la variable d'ajustement et sera mobilisé suivant trois critères : solidarité, contractualisation « réglementaire » et redéfinition de forts enjeux pour l'intérêt général.

- « *Nous sommes un ministère rural* » il vrai que les DDE se sentent exclues des agglomérations. Il faut bien reconnaître qu'une politique de « reconquête urbaine » s'impose si nous voulons être utiles à plus de 70% de nos compatriotes !!! Plus que dans le rural, cela passera par notre capacité à devenir Etat garant et surtout Etat partenaire (à travers nos capacités d'ingénierie au sens large par exemple) sur les grands problèmes des agglomérations : déplacements (et en particulier modélisation), formes urbaines, économie urbaine, etc. Le réseau technique, en synergie avec les DRE et les DDE, doit relever le défi technique tant en matière de référent technique, que de capacités à mettre en oeuvre des outils (type modélisation et observatoires) et des méthodes d'évaluation.

<p>- Equipement = services de proximité (surtout en rural)</p>	<p>C'est un constat de fait que le bonhomme orange est encore assez visible, de plus il sort sur le domaine public. Assez généralement, c'est pour un service perçu de manière positive. Ceci perdure malgré la décentralisation. <i>Il continue d'affirmer cette valeur territoriale en la combinant avec une rationalisation de l'utilisation des moyens humains.</i></p>
--	---

- Le ministère portera longtemps l'image négative du désastre de l'urbanisme des années 60. Peut-il développer des compétences qui favorisent la participation des habitants à la définition de l'espace où ils vivent, et contribuer ainsi à la structuration d'une société complexe, individualiste, métissée?

L'Equipement doit-il continuer à faire ou doit-il apprendre à faire faire, en fonction d'une **vision politique de l'espace** urbain et rural ? Il devrait donc apprendre à construire des visions politiques de l'espace.

- Les services des Ponts et Chaussées, constructeurs et exploitants d'infrastructures routières, doivent développer, le plus vite possible, leurs compétences dans la compréhension et la promotion de tous les modes de transports. Le thème de la mobilité doit être investi.

- **Le domaine des transports reste un domaine stratégique pour le ministère.**

Ce domaine doit être abordé dans une dimension véritablement économique en intégrant les systèmes de transport et l'intermodalité. Il y a une véritable demande d'expertise des élus en la matière à laquelle ni la SNCF ni RFF ne sont actuellement en capacité de répondre (souvent pour des raisons d'objectivité, qu'elle soit justifiée ou non). Les DDE ne sont pas actuellement outillées pour y répondre (c'est le cas en Champagne-Ardenne).

- L'intermodalité : mise en oeuvre du Livre blanc et des SSCT

- évolution du réseau technique et des administrations centrales
- évolution des méthodes de prévision de trafic pour les rendre vraiment intermodales.

**B - POTENTIALITE DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

- L'environnement comme vraie valeur, et non comme discours de convenance : lors d'une réunion devant des entreprises de BTP, le respect de l'environnement a été le critère le premier cité par des experts de la BEI évoquant les conditions de financement d'infrastructures dans les Balkans.
- Sécurité, environnement et développement durable sont des notions suffisamment utilisées et martelées pour que tout mouvement soit bloqué, par crainte. L'idée de développement durable correspond à l'environnement, l'économie et le "social" (je ne sais pas comment appeler cette partie) : la seule qui soit réellement développée et utilisée est la première (par exemple, le discours officiel en Inde sur les routes parle de la protection des insectes et de l'effet de la pollution de l'air sur la santé, sans tenir compte qu'une route permet d'atteindre un hôpital, ce qui a aussi un certain effet sur la santé !); le discours sur le développement durable est dangereux car sa base est équilibrée et non son utilisation (mais cette remarque concerne plus les pays en voie de développement que nous ; mais quand même !)

<p>- Equipement = agression de l'environnement</p>	<p>Idée reçue largement fondée quand on voit la Côte d'Azur par exemple. Cela renvoie aussi au fait qu'une infra d'utilité collective ne bénéficie pas toujours à ses riverains, et donc au partage des bénéfices et des coûts de réduction des nuisances. Il faut d'une part développer les cadres à long terme (prospective ?) de notre action et d'autre part travailler plus sur les questions de partage des problématiques avec les populations.</p>
--	--

- « La concertation avec le public est un mal nécessaire ».

La concertation est souvent perçue dans les services comme un mal nécessaire, un moment auquel on ne peut échapper pour maintenir la paix sociale, mais qui est avant tout chronophage, dilatoire et inutile au fond. Dans bien des cas cependant, l'implication réelle des services dans des démarches de concertation montre que ces dernières permettent à des projets d'être réalisés plus vite, avec moins de heurts, et que les « produits » qui en résultent sont socialement et techniquement plus satisfaisants qu'auparavant.

Le développement de la concertation devrait montrer aux agents qu'un projet techniquement parfait est une vue de l'esprit, et qu'il ne peut être considéré comme réussi que s'il est le fruit de compromis sociaux, techniques et économiques partagés par le plus grand nombre.

- Doit-il acquérir un savoir faire dans l'organisation et le suivi de véritables débats publics sur l'usage des équipements pour mieux vivre ensemble ?
- Revoir et reprendre la question du débat public associant les citoyens . Il y a plusieurs pistes depuis la loi Bouchardeau, les propositions Bamier. Il faut travailler sur le thème de la démocratie technique. Il y a un développement exceptionnel mais aussi erratique des avancées techniques et scientifiques dont les conséquences ne doivent pas relever exclusivement des seuls professionnels. Cette question rejoint celle du développement durable. Il y a un ouvrage qui vient de paraître qui s'intitule "*Agir dans un monde incertain essai sur la démocratie technique*" par M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, Ed. du Seuil, sept. 2001.
- Faut-il laisser l'environnement au ministère de l'Environnement ?
- « Développement durable », « aménagement durable », « bâtiment durable »..., nous devons agir en anticipant les conséquences environnementales des équipements et aménagements que nous produisons ou encourageons. Nous devons nous préparer à les soumettre aux critères *Qualité* des normes environnementales (ISO 14001).
- **Le développement durable** est une notion maintenant indiscutable, à la fois au sens de l'aménagement, mais aussi du fait que les élus ont maintenant la conviction que la qualité au sens large est un facteur d'attractivité des territoires. Actuellement, les compétences sont éclatées entre les DIREN, la DRIRE, les DDAF et les DDE avec des moyens qui restent limités, ce qui reste un handicap.
- Le concept « d' Infrastructure Verte et Bleue » en complémentarité à celui d'infrastructure de transport, doit être approfondi. Il consiste à considérer les rivières et leurs vallées, les forêts et les espaces naturels comme des voies de déplacement indispensables à la biodiversité. Ce concept élaboré sur le Territoire de Belfort avec la direction régionale de l'Environnement et la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt démontre sa fécondité. Plus profondément, une alliance de fond (technique et politique) entre la DIREN, la DDAF, le service départemental de l'Architecture et du Patrimoine et la DDE est cruciale pour progresser dans les champs de l'aménagement et du développement durable.

- Autre mission publique : la prévention et la réparation des catastrophes naturelles. Si changement climatique il y a, les tempêtes, inondations, éboulements... devraient se multiplier. Le ministère sait en partie sabler les routes, les dégager... Ne faut-il pas affirmer plus clairement ce rôle de prévention, de détection des zones dangereuses ... et d'intervention ?
- Le ministère de l'Équipement doit-il contribuer à en finir avec la dépendance de la voiture pour prévenir l'effet de serre ?
- « **La sécurité est une affaire de l'État : risques naturels et technologiques.** Ces deux idées reçues sont en apparence contradictoires ; sans développer, on pourrait imaginer que des réponses devraient être fournies plus largement et le ministère a un rôle à jouer face à une société qui demande de plus en plus de sécurité et ce de façon parfois contradictoire.

Les grands accidents et la sensibilité du public	Ceci demande une plus grande attention aux questions d'exploitation, y compris dans la conception, qu'auparavant. Ceci demande aussi une réflexion très particulière sur l'amélioration de l'existant.
Les DDE « nounou » dans le traitement des cataclysmes (inondations, tempêtes)	Ce point est à mon avis un point fort de l'image du METL. La capacité de gestion de crise, doit être renforcée et valorisée sur le plan interministériel.

C - PARTAGE PRIVE-PUBLIC

- Idée reçue dans le grand public : les services confiés à l'Etat sont moins efficaces.
- Force est de constater que l'information routière des sociétés d'autoroutes est plus performante que celle des services de l'Etat, sans doute parce que les contraintes de gestion du personnel et des marchés ne sont pas les mêmes.

En Suède, on a multiplié les agences chargées de gérer un problème. L'administration d'Etat ne fait que réguler leurs travaux. Il serait intéressant de mieux connaître leur fonctionnement car la Suède a maintenu un niveau élevé de services collectifs et une cohésion sociale au moins égale à la nôtre.

- Pas d'observation sur la formulation des éléments de contexte qui amènent à s'interroger sur la définition et les modalités d'exercice des missions de l'Équipement selon les trois registres :
 - L'Équipement au sein de l'État
 - L'Équipement par rapport aux collectivités territoriales
 - L'Équipement par rapport aux acteurs du secteur privé

et qui justifient bien l'utilité d'une réflexion prospective visant à se mettre en situation d'anticipation.

- **La permanence d' « un service public à la française »**

Le ministère de l'Équipement incarne particulièrement cette idée d'un État exerçant simultanément des missions régaliennes et des missions d'opérateur ; même si les évolutions législatives récentes peuvent laisser penser que ce schéma peut perdurer en théorie, il est susceptible dans les faits d'être remis en cause sous le double effet :

- de la montée en puissance des collectivités locales, qui peut réduire le champ dans lequel s'exercent les missions d'opérateur (par exemple : y aura-t-il encore des routes nationales ?).
 - de la mise en concurrence des acteurs publics avec les acteurs privés, qui peut diminuer la présence effective des premiers dans l'exercice des missions d'opérateur qu'ils auraient conservées.
- Le développement des secteurs soumis à la concurrence au sein de UC devrait faire du ministère de l'Équipement le prochain secteur à privatiser, après le rail et l'énergie. Les entreprises de BTP aptes à faire des routes, des ponts, des ports, des aéroports ou des bâtiments sont probablement déjà en train de faire un lobbying intense sur ce sujet à Bruxelles.
 - **L'absence de débat entre « service public » et « service prestataire »** entretient un certain flou sur les objectifs à atteindre. C'est intéressant car cela

laisse des marges de manoeuvre mais cela manque de lisibilité pour les agents notamment.

Sont clairement visés :

- L'entretien routier où la contrainte liée à la notion de service public n'est pas définie clairement (contrairement par exemple aux autoroutes). Cela conduit par exemple à ne pas définir clairement si la mission de viabilité hivernale justifie à elle seule une organisation dédiée quitte à ce qu'elle soit mise en place au détriment d'autres activités de production.
- Les parcs dont on ne sait plus bien s'ils sont des outils du service public (régulation des prix, mise à disposition d'hommes et de matériel ou des outils de production).
- L'ingénierie publique qui risque de se réduire, notamment pour le compte de tiers, sans qu'un véritable débat ait eu lieu, laissant à chaque DDE le soin de définir une stratégie locale, sous l'oeil en général indifférent des préfets.
- Idée reçue en interne : Les tâches les plus intéressantes sont en train d'être confiées au privé. Si on nous donnait les moyens, nous pourrions faire mieux et moins cher. Il est vrai qu'aujourd'hui, la lourdeur des procédures de gestion du personnel, l'incapacité à avoir des techniciens pointus, conduisent à confier à des prestataires externes des prestations qui pourraient être réalisées en interne.
- *Le financement des infrastructures de transport* : RTE, autoroutes, VN, TGV, fret ferroviaire
 - problème du financement public/privé et du cofinancement par les collectivités territoriales.
 - + les modes de régulation des secteurs « libéralisés » totalement ou partiellement : TR - VN puis TF
- *L'évolution du système ferroviaire*
Relations RFF/SNCF, nouveaux < entrants > fonctions sécurité et régulation (attribution de sillons).
- *Les relations de l'Etat avec ses entreprises sous tutelle*: SNCF, RFF, RATP, CNR, VNF : contractualisation ? stabilité et pluriannualité des règles financières ? contrôle plus ou moins fort, évaluation du capital...
- *Les modes de régulation par l'Etat des secteurs d'activité déréglementés* (ferroviaire, transports routiers, VN).

D - DECENTRALISATION – DECONCENTRATION

- Lectures : Tous les articles et ouvrages autour de la « gouvernance » montrent que l'administration garde ses structures alors que les entreprises s'organisent au niveau européen, comme les ONG. Par contre, la vie quotidienne de tout un chacun s'organise autour du pays et de l'agglomération urbaine et c'est à ce niveau là qu'on demande des comptes sur ce qui nous importe - quel est l'avenir du département ?

- **La décentralisation va se poursuivre**

Cette idée paraît inéluctable dans la mesure où la première vague de 1982 a montré qu'il était possible de concilier le point de vue de l'Etat (qui s'exprime à travers les lois et les politiques générales) et une gestion des problèmes au plus près du terrain par les collectivités locales.

De mon point de vue, les évolutions pourraient être les suivantes :

- a) L'intercommunalité va se développer au niveau des agglomérations ; le mouvement est déjà largement engagé ; l'émergence des pays est plus en devenir.
 - ⇒ Les pays vont nécessiter la mise en oeuvre de structures techniques avec deux conséquences pour les DDE : elles risquent de « vider » à terme de leur substance les subdivisions qui sont déjà fragiles, elles se construiront avec des personnels des DDE un peu comme les services départementaux en 1985.
 - ⇒ Les agglomérations n'ont pas toujours la capacité de mener à bien leurs projets tant sur le plan de l'expertise technique que sur le plan financier. Elles risquent de continuer à attendre de l'Etat d'être un partenaire local compétent (préfectures et DDE).
- b) Les départements se maintiendront dans leur rôle de gestionnaire (routes, collèges) et de garant de la solidarité locale (social). Par rapport aux routes, le futur régime commun devrait être celui de la partition.
- c) Le niveau régional va de plus en plus s'imposer comme étant le lieu adapté pour traiter des problèmes d'aménagement du territoire. Il y aura nécessité pour les services extérieurs à s'organiser en tenant compte de ce niveau de pertinence (exemple : renforcement des pôles régionaux transport, organisation de la maîtrise d'oeuvre, grands travaux à l'échelle inter DDE, pôles OA...).

- Enfin, et je crois que je m'arrêterai là, je m'intéresse moins aux évolutions de la décentralisation (qui vont évidemment beaucoup changer notre organisation, mais pas tant que ça nos métiers) qu'à l'évolution européenne.
- *L'ancrage territorial du ministère de l'Équipement.*

Autre spécialité du ministère, constituant une « valeur » forte, longtemps fondée sur l'incapacité des collectivités locales à s'organiser collectivement ; ne risque-t-elle pas de s'effriter sous la poussée des intercommunalités que la loi Chevènement semble avoir enfin libérées ? L'échelon départemental restera-t-il le niveau pertinent de l'État local, compte tenu à la fois du succès de l'intercommunalité et de l'émergence du pouvoir régional ?

- « **Les collectivités territoriales dépouillent le METL de ses prérogatives** »

On ne peut contester que les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités un certain nombre de compétences. Cependant, l'état d'esprit qui conduit à lutter autant que possible contre ces transferts est à la fois contre-productif, facteur de perte de temps, et quasi antinomique avec notre rôle de fonctionnaire, dont une des premières missions est d'accompagner au mieux des textes élaborés par le législateur.

La société montre tous les jours de nouveaux besoins qui ne peuvent être pris en charge par les collectivités. La puissance organisationnelle du METL devrait permettre de répondre de manière plus réactive à ces demandes, en ouvrant de nouveaux champs d'action pour l'administration de l'État.

- « *La montée en puissance* » du rôle des collectivités est vécue comme une menace par la « base » contrairement à l'encadrement supérieur (phénomène de divorce interne)

Cette menace serait vide de sens si on essayait d'appréhender des notions de *gouvernance*. Au niveau des échelles des aires urbaines, on voit bien tout ce que le ministère pourrait en tirer à condition :

- de définir le concept et ses conditions d'application ;
- d'avoir une approche interministérielle (comment positiver les PTE par exemple ou de replacer cette approche au niveau européen) ;
- d'imaginer les lieux de gouvernance reconnus entre les collectivités, l'État, les autres intervenants. Ça ne serait d'ailleurs pas sans conséquence sur les répartitions de missions DRE-DDE-Réseau technique en relation avec les travaux déjà menés sur le sujet.

Ainsi, il conviendrait d'assurer le pilotage et la régulation des politiques publiques au sens large (et comment l'État peut le favoriser tout en jouant son rôle).

- Nous devons favoriser la création de structures intercommunales dotées de véritables capacités techniques. La migration de nos cadres vers de telles structures est une bonne chose à condition de savoir réalimenter le ministère. Lorsque ces structures sont techniquement faibles, nous devons pallier leurs déficiences en leur apportant notre expertise ; lorsqu'elles sont suffisamment fortes, nous devons être capables de soutenir des débats liés à notre responsabilité de portage des politiques publiques nationales.

- L'évolution des DDE
 - Relations avec les départements: évolution de la MAD (Article 6-7).
 - L'activité pour les communes (évolution des agglomérations et des pays).
 - La planification territoriale et la politique des déplacements (Scot, Plu, PCH, PDU...).
 - L'organisation de l'entretien du réseau routier national et de l'ingénierie liée à son évolution.
 - Rapport Amiot à mettre en oeuvre.
 - L'activité logement (décentralisation partielle?).

- L'évolution du niveau régional
 - Les DRE : déconcentration, évolution des missions pour la DR
 - Les autres services déconcentrés du ministère de niveau régional ou inter-départemental : services spécialisés, directions de l'aviation civile, délégations régionales au tourisme.

- La déconcentration

C'est une idée française, pour le coup très reçue, que la décentralisation doit s'accompagner d'une forte déconcentration. Elle est assez curieuse à la réflexion : aucun pays moderne et décentralisé ne s'est doté de services déconcentrés de l'Etat qui collent autant aux collectivités locales. L'expérience de 20 ans de déconcentration/décentralisation semble d'ailleurs montrer que la déconcentration ne peut être à la longue que l'antichambre de la décentralisation. D'où une question particulièrement stratégique pour le ministère de l'Equipement et son dispositif territorial.

La nouvelle territorialité, souvent évoquée, reste un point d'interrogation.

- Le resserrement du pouvoir des préfets

C'est vrai en apparence, car il est tout à fait possible d'opposer un pouvoir technique argumenté (et tactiquement habile) et obligeant le débat public sur des bases les plus objectives possibles. Il faut donc faire jouer aux préfets le rôle qui est le leur : valider le débat public et politique, même si cela ne les enchante pas.

Évolution de la Corse et plus grande autonomie des régions et des collectivités.	Ceci pose a contrario la question de la nécessité ou non du maintien des services déconcentrés. Et au delà la question sur comment travailler en partenariat avec les collectivités.
--	--

E - DEMOGRAPHIE, RENOUVELLEMENT ET ATTRAIT DES METIERS

- Quels équipements pour une population vieillissante? Comment assurer un métissage des âges qui sera encore plus indispensable ? Comment assurera-t-on la mobilité et la circulation dans la ville et sur le territoire à des centaines de milliers de gens qui renonceront un jour où l'autre à conduire ? Faut-il déjà remettre des commerces dans les villes pour éviter que les supermarchés ne viennent les chercher en minibus et ne les livrent, les privant ainsi d'une occasion quotidienne de contacts humains ?
- Le ministère de l'Équipement va devenir de plus en plus une variable d'ajustement. C'est le sentiment très fort exprimé par les agents. « Nous sommes sur une pente descendante » et qui trouve ses racines dans la réduction inexorable des effectifs depuis une quinzaine d'années sans qu'il y ait des perspectives claires.

Le contexte actuel avec un recentrage très fort de l'État sur des missions prioritaires de santé publique, de police, de justice et d'éducation renforce cette idée. De ce point de vue, les prochains départs à la retraite sont une opportunité pour réorienter les moyens entre ministères.

- Rendre notre ministère attractif : nous allons devoir très vite relever le défi des départs massifs de personnel en retraite. Nous avons à construire des politiques de gestion et de communication pour rester attractifs : intérêt des métiers, possibilités d'évolution, capacité à employer des personnels ayant déjà des expériences professionnelles, modes de recrutement et d'accès dans les corps, formation à adapter (ex.: ENTE) , recrutement et formation des cadres dirigeants...
- L'attraction de la fonction publique de l'État

L'État restera-t-il capable d'attirer et de maintenir en son sein une partie des « élites de la nation » ? C'est une évidence de constater que cette attractivité a sensiblement diminué au cours des 2 ou 3 dernières décennies, mais le phénomène peut-il être enravé sans aller jusqu'au tarissement complet ? La modernisation dont notre ministère s'enorgueillit n'a pas empêché, me semble-t-il, l'élargissement du fossé avec le secteur privé en termes de performance et de réactivité. La paupérisation matérielle, la permanence de pesanteurs administratives fortes n'expliquent-elles pas qu'aujourd'hui les jeunes IPC cherchent majoritairement leur avenir hors de l'Équipement ? La consanguinité cultivée par notre ministère (avec un corps des ITPE extrêmement frileux sur ce sujet) ne conduit-elle pas à ce qu'aujourd'hui l'innovation sociale se trouve largement du côté des collectivités locales ?

- Tous les jeunes IPC quittent le ministère au bout de 5 ans parce qu'ils considèrent le fait de se retrouver sous l'autorité d'un préfet ou d'un maire comme une déchéance et que, dépossédés de leur « fonction souveraine », ils préfèrent à tout prendre faire une carrière financièrement attractive dans le secteur privé.

- **Le recrutement de nouveaux agents : une chance historique à saisir ?**

Il me semble qu'actuellement ce recrutement n'est pas abordé sous le bon angle. Pour caricaturer actuellement nous recrutons pour combler la vacance et poursuivre l'exercice de nos missions traditionnelles. Or par rapport à cela deux interrogations :

↳ Notre organisation mérite d'être revue au regard des nouvelles exigences (l'organisation de l'exploitation date de 40 ans même si par exemple le nombre de centres d'exploitation a été réduit, l'organisation des DDE et DRE date de 30 ans et tout cela est vécu avec beaucoup de nostalgie). Par exemple, notre organisation est beaucoup trop hiérarchique et ne responsabilise pas assez ses cadres.

↳ Les missions de l'Équipement sont-elles encore attractives pour les jeunes ? La réponse n'est pas évidente lorsque l'on s'aperçoit de la difficulté à recruter localement des contrôleurs ou des techniciens.

La question est donc de voir comment donner l'image d'une administration moderne (pour mieux recruter) et comment faire en sorte que l'apport de sang neuf soit un catalyseur et un dopant (pour faire évoluer le ministère).

<p>- L'Équipement, c'est sous payé et avec des conditions sociales et de travail plus faibles que dans d'autres ministères.</p>	<p>«Là aussi, ça se passe de commentaires, il suffit de comparer avec Bercy d'où je viens : en passant ICPC, j'ai à peine réussi à maintenir mon pouvoir d'achat, les oeuvres sociales du MINEFI sont bien mieux dotées que celles du METL, les locaux idem ». On pourrait aussi parler des primes des catégories C, des avancements et rémunérations comparées des IM et des IPC, les tarifs de restaurations, de l'équipement informatique</p> <p><i>Que faire ? lutter contre la double revendication plus d'emplois et plus de salaires et réfléchir à des gains de productivité + un peu moins de missions + moins d'emplois + plus de salaires, moyens, primes, etc.</i></p>
---	--

<p>- Equipement = science triste</p>	<p>Le béton c'est gris (pardon à MGC), la mécanique des sols ça n'est pas très rigoureux, gérer les déplacements de masse, la pollution ça n'est pas très gai, ... l'aspect innovant n'est pas très perceptible. Le grand public ne voit pas la différence entre un béton d'aujourd'hui et un béton d'il y a 20 ans (idem pour les enrobés) alors que pour le téléphone ou la voiture c'est très différent. Combien de normaliens sortent chaque année sur nos secteurs ? <i>Ce constat induit à mon avis un manque d'attractivité et donc une qualité sous optimale de la recherche dans certains de nos champs. Il faut réfléchir à de nouvelles orientations en recherche fondamentale dans nos secteurs, sur les matériaux, le contrôle actif, l'incorporation des TIC.</i></p>
--------------------------------------	---

- Il n'y aura pas dans dix ans la capacité de renouvellement des personnes qui sont actuellement en poste dans la sphère privée et publique ; on peut facilement imaginer que le privé aura plus de facilité pour être attractif ; nous aurons donc dans les fonctions publiques, Etat et territoriale, (je ne m'occupe pas de la fonction publique hospitalière, trop différente de la nôtre, dans ses métiers et son organisation) de sérieux problèmes, malgré le recul probable du départ à la retraite. Faut-il se préparer à travailler avec le même nombre de personnel d'exécution (que le secteur privé "délocalise" de plus en plus) et moitié moins d'ingénieurs ? Faut-il préparer un changement d'organisation à cette échelle ? Passer à de la maîtrise d'ouvrage uniquement, par exemple ? (en résumé, faire une stratégie parfaite sans tenir compte de la difficulté de recruter les gens qui la mettront en oeuvre risque d'être très décevant ...).

F - COMPETENCES ET DIALOGUE AVEC L'USAGER

- «L'ingénieur de l'Équipement a une totale capacité d'expertise en matière technique».

L'omniscience de l'ingénieur est un archétype qui subsiste au METL. Particulièrement, un certain nombre d'ingénieurs se concentrent sur des outils de mesure et de prévision (type prévision de trafics) sans remettre systématiquement en perspective les hypothèses qui ont conduit à la construction des modèles utilisés. Si une grande organisation comme le METL ne peut fonctionner sans une division fine du travail technique, l'absence de remise en cause de ce travail technique a conduit à développer une culture de l'omniscience au METL. Parallèlement, le corps social a développé une culture de l'expertise et de la contre-expertise, rompant avec la confiance que la population accordait auparavant aux fonctionnaires-techniciens. Les ingénieurs se retrouvent ainsi contestés sur leurs compétences mêmes.

Indéniablement, la figure de l'ingénieur doit muter progressivement pour passer de l'agent qui applique des protocoles techniques à celui qui est apte à les adapter au mieux aux solutions rencontrées, en ayant intégré que son savoir n'est que partiel et qu'il se *fortifie* des contre-expertises auxquelles il peut donner lieu.

- « *La vérité ne peut être que technique* ». Cette idée reçue nous pénalise dans nos prestations et dans la concertation demandée de plus en plus par les citoyens. L'idée reçue est que la qualité technique des projets permet d'emporter la décision et de convaincre. Comment bien concerter et sur quoi. Le professeur Beaucire parle d'équilibre entre contribution-compensation.
- La technicité du ministère de l'Équipement.

C'est l'une des deux spécificités traditionnellement affirmées par l'Équipement comme le distinguant de la plupart des autres ministères (l'autre étant son ancrage territorial). Un repli de l'État sur un rôle de régulateur / contrôleur [cf l'article introductif de PCM d'octobre 2001 : aménagement et décentralisation ; introduction au débat - p 4] affaiblirait considérablement le poids de cette « valeur » de l'Équipement et imposerait de redéfinir les métiers de l'Équipement, ses modes de recrutement, etc.

Par ailleurs, quand bien même il s'avèrerait pertinent de cultiver un positionnement de ministère technique, tout porte à croire qu'il sera de plus en plus nécessaire de marier approches techniques avec approches sociales et sociétales ; n'y a-t-il pas une nouvelle culture à construire à l'Équipement ? Peut-elle reposer simplement sur des collaborations avec des partenaires extérieurs au ministère ? Ne nécessite-t-elle pas la présence en son propre sein de nouvelles compétences ?

- De bonnes procédures et de bons outils garantissent l'efficacité du résultat.

On oublie souvent le sens en considérant que les procédures et les outils nous le feront atteindre par résultante. L'application de la loi SRU est de ce point de vue redoutable...

- Ce qui me frappe, c'est à quel point les agents du ministère restent marqués par la culture du faire, la volonté de contourner par tous les moyens les obstacles pour faire ce qu'on a décidé. Ils manquent par contre de préparation à la fonction de régulateur social à partir de l'écoute de la négociation, l'apport en connaissances et d'échange d'expériences - ce qui me frappe également, c'est le temps passé à faire tourner la machine pour elle-même et en elle-même.

<p>- Equipement = ingénieurs des P&C</p>	<p>C'est l'histoire du ministère (à moins que ce ne soit le contraire). Ceci signifie « monoculture d'ingénieur », donc peu d'ouverture au dialogue et certitude d'avoir raison. C'est certainement en partie fondé. La fusion des corps renforcera cette image. <i>Il faudrait mieux former nos ingénieurs et cadres à la prise en compte de l'ensemble des dimensions d'un problème donné (y compris sociales) et aux méthodes pour aboutir (quand c'est possible) à une coproduction des solutions entre la société et les experts. Savoir varier ses recrutements et permettre des mobilités public/privé dans des conditions acceptables est aussi une nécessité pour l'État.</i></p>
<p>- Le manager est privilégié par rapport à l'expert</p>	<p>On pourrait dire que ça se passe de commentaire tant c'est un travers criant de notre ministère (et globalement de l'Etat), alors que les grandes entreprises de taille mondiale adaptent leur pratique et sont capables d'assurer une carrière très intéressante aussi bien aux responsables qu'aux experts.</p> <p><i>Que faire ? Il y a déjà un hiatus entre la culture des managers et celle des experts qu'il faut réduire (car ce sont les managers qui gèrent les carrières des experts). Après, on pourrait imaginer un tas de choses qui en fait existent déjà mais ne fonctionnent pas faute de volonté.</i></p> <p><i>Il s'en suit une perte de substance et de compétence assez forte sur le plan technique. Pourquoi le passage au grade d'IG serait-il plus difficile pour quelqu'un qui n'a jamais été chef de service, indépendamment de ce qu'il a fait ?</i></p>

- Disparition lente des profils d'experts au ministère	Il viendra un moment où ceci impliquera nécessairement une révision des missions car le METL n'aura plus les moyens intellectuels de ses ambitions.
--	---

- « **Le METL détient suffisamment de compétences pour travailler le plus souvent en interne** »

S'il est possible de trouver au METL un large spectre de compétences, il en est tout autrement lorsque ces compétences doivent être mises en oeuvre et orchestrées sur un projet précis. L'organisation bureaucratique classique du METL, bien que moins pyramidale que dans d'autres ministères, et l'absence de transversalité sont des raisons de cet écart entre les compétences que recèle le METL dans l'absolu et celles qu'il est capable de mettre en oeuvre sur chaque dossier.

Il semble qu'un des moyens pour pallier ce phénomène est de faire davantage appel, sur l'ensemble des dossiers, à des partenaires extérieurs privés ou publics, afin de pouvoir instaurer, au cas par cas, une pluralité d'approches et de compétences.

- « **Le METL est un ministère tourné vers l'utilisateur** »

Il est de bon ton de parler du METL comme d'un ministère tourné vers l'utilisateur. Il n'est pas certain qu'il le soit tant que cela. Certes, le METL est un ministère « visible » (il fait des routes et les entretient, il participe au logement des populations, etc.). Mais il est dans la pratique surtout tourné vers les élus qui restent traditionnellement les principaux interlocuteurs des services. L'utilisateur est quant à lui le plus souvent réduit à une figure presque mythique et mal déterminée.

Se tourner vers l'utilisateur reviendrait systématiquement à se placer dans une perspective d'usage et non plus de projet. Cela reviendrait également à se tourner plus qu'actuellement, comme le font les FARU en DDE, vers les utilisateurs des « produits » du METL (routes, logements, aménagements) afin de systématiser auprès des utilisateurs les retours d'expériences et les intégrer aux tâches d'administration et de conception. En quelque sorte, cela revient pour le METL à « être au service des populations » avant tout, et impliquerait de faire prendre conscience à chaque agent que sa tâche est avant tout effectuée au bénéfice de l'utilisateur plutôt qu'au bénéfice du service.

- **Idée reçue dans les collectivités territoriales : Les services de l'Équipement sont tout puissants. Ils ont une capacité de blocage - on est obligé de se soumettre à leurs diktats car on ne joue pas à armes égales compte tenu de leurs moyens.**

G – MANAGEMENT

- **« Le METL est un ministère moderne en termes de management interne »**

Depuis les années 80, le METL se targue d'avoir mis en oeuvre une politique de management interne innovante et efficace. Il semble cependant que ce caractère novateur se soit amoindri avec les années. Un second souffle me paraîtrait nécessaire, afin de pouvoir gérer au mieux les compétences de plus en plus diversifiées accueillies au sein du METL et développer un esprit de « mission » sur chaque grand dossier traité.

En ce sens, l'outil de la « conduite de projet » semblerait un bon vecteur de réforme interne et trancherait avec les habitudes de travail enserrées dans des structures pyramidales et sectorielles pas toujours adaptées.

- Le management par projet doit véritablement entrer dans nos pratiques professionnelles, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.
Un vaste chantier de « relance du management » doit être officialisé.
La richesse principale du ministère est son personnel. Il y a beaucoup de gâchis à ne pas savoir mettre en interaction et en production collective toutes ces compétences en les mixant également avec des compétences hors ministère.
- **Le dialogue social** : C'est à mon avis l'un des points majeurs. Nous avons entre les organisations syndicales et nous-mêmes, un discours incantatoire : il faut donner toute sa place au dialogue social et de part et d'autre ; il y a le plus souvent des critiques, de l'incompréhension, des déceptions. Les modes d'approche sont le plus souvent pensés dans un rapport de force et d'affrontement. Nous ne manquons pas d'exemples en ce moment ! Les syndicats et l'administration ont à accomplir des progrès ensemble. La RATP pourrait notamment être une illustration intéressante : les grèves ont très sensiblement baissé à la suite de changement dans la politique sociale de l'entreprise.
- Au travers de mon parcours personnel, je formulerai le constat sur la posture de l'Équipement au cours des vingt dernières années [décentralisation ; construction européenne] de la manière suivante :
 - une posture défensive,
 - une grande inertie des organisations,
 - une incapacité à imaginer les évolutions autrement qu'à la marge avec pour conséquence une absence de stratégie lisible.

Il sera sans doute utile que la réflexion prospective soit alimentée par une analyse rétrospective des forces et des faiblesses de notre ministère au cours de ces deux décennies.

- La réforme de l'ordonnance de 59 peut être une véritable occasion pour l'Etat et ses services d'améliorer la culture de gestion (récemment lors d'une inauguration le président du Conseil général a félicité publiquement la DDE pour avoir respecté les délais et les coûts pour la réalisation d'une opération routière, ce qui montre bien que nos services ne sont pas encore identifiés comme étant coutumiers de ce fait).

H - EUROPE ET ECONOMIE

- L'Europe

L'Europe est un lieu de pouvoir croissant, très prégnant dans les politiques de transport, omniprésent dans la définition du cadre économique, juridique, technique dans lequel le METL évolue. Jusqu'à présent, la stratégie du ministère de l'Equipement n'a insisté que sur le nécessaire lobbying pour y faire prévaloir les positions françaises, c'est-à-dire une stratégie assez défensive.

Or, le pouvoir européen est seulement de type normatif, sans administration pour sa mise en oeuvre. N'y a-t-il pas ici une carte à jouer pour le réseau Equipement, en se positionnant « sans complexe gaulois » comme le service français mettant en oeuvre les politiques européennes dans son domaine ? Cela concerne bien sûr d'abord les services déconcentrés, mais si on observe le MATE, aussi bien sur l'Aménagement du territoire que l'Environnement, ou le MEFI sur les questions de concurrence ou de fiscalité, on commence à voir des administrations centrales qui se mettent aussi à « porter » les politiques de l'Union Européenne.

- La mondialisation

C'est une réalité économique, voire culturelle, qui est d'ores et déjà fondamentale pour les entreprises (certaines décisions de l'OMC comptent pour elles davantage que des directives européennes). Elle pourrait sur certains thèmes engendrer des éléments de régulation voire de gouvernance mondiale, déterminants dans notre secteur (cf protocole de Kyoto et lutte contre le changement climatique). En même temps, on voit que la mondialisation entraîne une survalorisation des identités locales. Comment prendre en compte cette diversité des échelles ?

- L'Europe est beaucoup plus porteuse de changements : les accords européens ne peuvent intervenir qu'en admettant que chacun change un peu (ou plus ?) sa culture, pas seulement quelques habitudes ou quelques chaînes hiérarchiques ; le livre blanc sur les transports s'appuie par exemple sur un début de prise en compte commun des problèmes de transports, qui sont en fait extrêmement différents selon les pays en répartition route/rail/voie d'eau, par exemple ! (demander aux Pays-Bas de développer des voies ferrées pourraient leur sembler bizarre) mais le discours est commun; il est envisageable que les évolutions européennes soient en partie guidées par des idées (idéologies) trop générales.

- **La conjoncture économique et budgétaire**

Un scénario « noir » de repli économique, de montée du chômage, de crise des finances publiques serait, hormis deux périodes de rémission, en continuité avec ce que nous connaissons depuis vingt ans. Mais ce n'est pas le plus probable et on peut aussi imaginer dans les dix ans qui viennent, un scénario rose de forte croissance, de retour à l'équilibre budgétaire, voire à l'excédent, qui changerait totalement l'ambiance que l'on a connue au ministère de l'Équipement depuis 1983. S'il y avait à partir de 2005 des marges de manoeuvre budgétaire, quels projets non seulement d'équipement, mais aussi de services porterions-nous, et s'agirait-il de projets de l'État ?

- Incapacité de l'État à avoir les moyens de ses ambitions.	Ceci aussi amènera à repenser les missions et/ou l'organisation et/ou le partenariat avec les collectivités d'une part et le reste de la société d'autre part.
---	--

I – DIVERS

- Comment rendre accessible l'information ? Le site internet de l'Assemblée nationale est un émerveillement en matière d'administration électronique : on y trouve tout, rapports, débats, textes, calendriers, sans recherches fastidieuses, en temps réel, à tous les stades d'élaboration, et même la séance en direct par vidéo. Pratiquement pas de « communication » comme sur la plupart des sites institutionnels, mais pléthore de ressources qu'il y a deux ans encore, seuls quelques initiés des arcanes parlementaires récupéraient avec des délais assez longs.
- L'engagement sans réticence et même avec enthousiasme dans la mise en débat public des politiques publiques que nous servons : pour cela, l'internet est un vecteur extrêmement puissant qui met en mouvement toute la structure. La mise en ligne régulière d'informations et l'animation ou la participation à des débats publics sur le net bouleversent le management et offre au service un positionnement original et dynamisant.
- Les interrogations formulées ci-dessus - qui n'ont sans doute rien d'original - conjuguées à la perspective des départs à la retraite massifs des prochaines années dans l'ensemble de la fonction publique d'État, nous imposent de ne pas exclure de nos réflexions l'hypothèse d'une administration de l'Équipement qui se « rétrécirait » à la fois dans son périmètre d'intervention et dans le « formatage » de ses moyens humains. Ne serait-ce pas l'occasion de donner du sens à la fameuse formule du « moins d'État, mieux d'État » ?
- Ces quelques déclencheurs m'amènent à suggérer que le ministère de l'Équipement se transforme en centre de ressources (connaissances-expériences), en régulateur (procédures à suivre - normes à respecter ...), soit de moins en moins le gestionnaire des routes nationales et des crédits de construction.
Cela signifie que le ministère de l'Équipement ne soit pas avant tout le ministère de la gestion des agents de l'équipement mais s'investisse plus dans la communication, la diffusion, l'analyse de systèmes d'organisation ..., qu'il soit plus au service d'objectifs prioritaires ciblés dont la pertinence est périodiquement réévaluée au regard de l'évolution de la société.
- Relations cabinet/encadrement administratif : difficultés des cadres de l'administration à encadrer réellement le travail de leurs collaborateurs.

Un besoin en ressort : mieux définir le rôle réel de l'administration qui doit travailler dans le long terme par rapport aux demandes politiques.

L'analyse comparative des temps de l'administration et du politique est indispensable - le temps du politique est de l'ordre de l'année, le temps de la

réforme administrative d'envergure plutôt de la dizaine d'années.

Commandes aux services déconcentrés : il est impossible de faire tout ce qui est demandé. Nécessité d'afficher clairement les sujets dont on renonce à s'occuper.

- Pour autant, si réfléchir au service public Equipement en termes de légitimité a permis de limiter la casse, il est maintenant urgent, vital même d'y réfléchir aussi en termes d'efficacité. Je ne parle pas seulement d'évaluation ; même si c'est de manière peu organisée et explicitée, les agents du ministère évaluent l'impact de leurs actions bien mieux qu'ailleurs. Par *réfléchir en termes d'efficacité*, j'entends *réfléchir sur les politiques publiques distributives* (sécurité routière par exemple) ou *redistributives* (logement social par exemple) dans le cadre desquelles l'Equipement peut servir la société française, contribuer significativement à résoudre les problèmes tels qu'ils sont vécus par les Français et les étrangers vivant en France. A force d'oeuvrer à notre maintien dans le jeu de l'action publique, on en a un peu oublié le but du jeu.
- La difficulté de faire entrer dans la pratique ce sur quoi tout le monde est théoriquement d'accord (ex : déconcentration - clarification des rôles maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'oeuvre/décloisonnement au profit du projet au niveau de l'administration centrale du pôle de compétences au **niveau du département**).
- Je fais faire actuellement une étude sur la démocratie participative dans les politiques de la ville, en France et aux Pays-Bas à partir de deux villes comparables, Rouen et Haarlem. Il en ressort que les Pays-Bas confient de réelles responsabilités aux habitants (budget, pouvoir d'évaluation, d'organisation de réunion, fourniture d'information), que la politique de la ville est pensée dans son ensemble et non pas uniquement pour les quartiers sensibles, que les habitants sont régulièrement sondés sur les services rendus (propreté, transports, espaces verts, équipements...). Mais je ne peux pas diffuser des résultats provisoires. On devrait disposer du document final fin mars 2002.
- Une impression personnelle : j'ai découvert les bastides de l'Aquitaine l'an dernier. Leurs places petites, bordées d'arcades qui protègent de la pluie et du soleil, noires de monde les jours de marché devraient nous faire réfléchir. Ce sont des villes artificielles, construites pour faire du peuplement dans une zone contestée par les Anglais et les Français, qui respirent un art de vivre ensemble. Elles ont été construites à des fins militaires et économiques (le produit des taxes faisait la fortune de nobles parisiens ou londoniens) mais le bien-être et la sécurité des habitants ont été très soigneusement pensés. En bref, c'est beaucoup mieux que Cergy ou Marne-la-Vallée.
- **Les « déclencheurs » d'évolution du Ministère à 5/10 ans**
 - a) *Les échéances électorales*
 - Nouveau quinquennat présidentiel
 - Nouvelle législature : relance d'une activité législative en matière de décentralisation/déconcentration/réforme de l'Etat/financement du logement social).
 - b) *La loi organique sur les lois de Finances*

c) L'activité réglementaire européenne

pour ce qui concerne : **+ élargissement**

- le système ferroviaire : « Paquets » ferroviaires 1 et 2
- les délégations de services publics en matière de transports (TER, TCU)

d) Le livre blanc sur les transports et sa mise en oeuvre : financement des RTE (Réseaux Transport Européen) - soutien aux modes alternatifs à la route (la mise en oeuvre des SSCT) - La réforme des débats et enquêtes publiques (loi sur la démocratie de proximité).

f) L'échéance des futurs CPER (2006) : problèmes du principe même de la contractualisation avec les régions, de son champ (grandes infras) et des financements croisés.

g) La loi sur la sécurité des infrastructures

h) L'ARTT

Additif

Commentaire de François PERDRIZET sur les réponses au questionnaire
Directeur de la DRAST
(Ministère de l'Équipement)

A – GENERALITES CONCERNANT L'ÉTAT, NOTRE MINISTÈRE ET LES MISSIONS

- Notre ministère se regarde trop lui-même, et met en avant son excellence, son efficacité et la solidité de son organisation. Ce faisant, il risque de ne pas être assez vigilant à l'égard des processus en cours, de la montée en compétences d'autres acteurs et d'une sous-estimation des enjeux.
- De façon plus générale, nous gagnerions en lucidité si nous étions capables de travailler sur nos représentations et nos modèles dominants.
- A être trop défensif (ou pas assez pro-actif), nous risquons de ne pas laisser une place à l'identification des opportunités à saisir.
- Il y a lieu de penser aussi bien « service public », « qu'administration » ; cela peut rejoindre la distinction opération/régulateur.
Remarquons d'autre part, que nous sommes un ministère technique et que cette technicité tient au service public. A chaque fois que nous avons été dans un rôle de tutelle administrative, nous avons perdu cette compétence (bâtiment ?, chemin de fer ?, ...)
- Le raisonnement « pour faire faire, il faut avoir fait, donc faire » est à clarifier.
- A trop privilégier la culture du faire, notre ministère prend du retard vis-à-vis des évolutions auxquelles il va être confronté !
- A propos des notions de « garant, partenaire, et prestataire », il est signalé l'importance de réfléchir à la nécessité de complémentarité entre ces rôles. Par ailleurs, ces rôles peuvent s'exercer de différentes manières. Cela permettrait en particulier de réfléchir aux finalités du rôle de prestataire, au delà de la référence à une variable d'ajustement des effectifs.
- Les politiques dont nous sommes porteurs correspondent à des territoires différents. Il n'y a plus de territoire institutionnel qui constitue une clef unique pour notre action.
Qu'est-ce que cela signifie pour notre force traditionnelle, être un territorial ?
- Le ministère doit s'interroger d'urgence sur son niveau territorial dominant. Etre un acteur majeur pour de nouveaux modes de travail en partenariat suppose une phase d'adaptation des organisations et des services.
- Les Anglais se posent des questions sur l'ancrage territorial pour les politiques nationales.
- Il semble nécessaire de vérifier cette notion d' « absence » de l'Équipement du champ urbain.

- Il faut renforcer la prise en compte des domaines « transport » au niveau des services déconcentrés ; il en va de même pour le champ de la politique de la ville.
- Il est possible d'avoir l'impression que notre ministère fait trop de routes, même si cela correspond à une forte demande des élus.
- L'Etat et notre ministère risquent d'être de plus en plus impliqués dans la régulation des conflits entre collectivités, régions, départements, communautés.

B – SUR LES POTENTIALITES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

- Il existe une ambiguïté de notre rôle dans ce champ où, tour à tour, nous sommes accusés d'être des obstacles au développement économique, ou bien de porter atteinte à l'environnement, au nom de l'économie.
Pour dépasser cette ambiguïté, il est possible de penser à la planification, à la concertation et à une certaine stabilité de la décision publique.
- Il est nécessaire de structurer la collaboration de notre ministère avec le ministère de l'environnement, avec un accord recueillant un fort consensus.
- C'est sans doute le commissariat à la réforme de l'Etat qui a freiné le rapprochement DDE/DDA, et il n'y a pas eu de volonté politique porteuse.

C – A PROPOS DU PARTAGE PUBLIC/PRIVE

- Pour chaque mise en œuvre d'une politique publique, se poser la question : qu'elle est la bonne posture de notre ministère (garant, partenaire, prestataire ?).
- Une telle question est-elle opérante compte tenu de la différence de temporalité entre les politiques et les institutions ?
- Au niveau des services de proximité, c'est-à-dire des prestations du quotidien, offertes par nos implantations territoriales, il y a lieu de bien réfléchir aux facteurs qui militent en faveur du maintien de ces services, en coopération avec l'émergence d'intercommunalités.
- Il y a peut-être lieu de réfléchir en profondeur sur l'avenir des activités « entretien et exploitation de la route », en distinguant bien les enjeux qui relèvent de la seule puissance publique.
- A noter l'évolution récente des sociétés concessionnaires d'autoroutes, vers la privatisation qui va à l'encontre du schéma initial de retour vers la sphère publique de ces infrastructures.

D – A PROPOS DE LA DECENTRALISATION/DECONCENTRATION

- C'est sans doute le caractère très centralisé de l'action de l'Etat qui a alimenté les demandes de décentralisation (et non pas la déconcentration comme conséquence de la décentralisation).
- Il faut sans doute faire évoluer le système de coopération avec les départements (article 6 et 7) qui suscite beaucoup d'incertitudes.
- Les conséquences de la séparation Etat/département fragilisent les subdivisions et affectent le rôle de service de proximité.
- Comment imaginer une politique nationale de la route mise en œuvre par les différentes collectivités gestionnaires intégrant des orientations de cohérence d'exploitation, de régulation de trafic et de sécurité ?
- Une question centrale est le positionnement des services de l'Equipement dans l'appareil de l'Etat régional et départemental. Il faut sans doute se préparer à des évolutions.
- Que penser des Plans Territoriaux de l'Etat ?
- Le passage entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat devrait être rendu plus facile.

E – SUR LA DEMOGRAPHIE, LE RENOUVELLEMENT ET L'ATTRAIT DES METIERS

- Il serait intéressant d'avoir une analyse de la pyramide budgétaire des emplois depuis vingt ans pour sortir d'un discours imprécis et global.
- Il faut rechercher un attrait et une légitimité à partir de l'expertise technique, aussi bien au niveau central qu'au niveau territorial. Le « savoir » doit primer le « pouvoir » et le « faire ».
- Notre réseau technique et scientifique et son rôle en matière de recherche et d'innovation technique au niveau international constitueront un atout pour l'attractivité.

F – A PROPOS DES COMPETENCES ET DE L'USAGER

- Il existe un fort enjeu de méthodologie et de pratique de la communication pour mieux écouter la société.
- Le discours sur la compétence (finalités, lacunes) est à explorer plus à fond.

G – A PROPOS DU MANAGEMENT

- Il y a eu notamment du fait de la décentralisation une fracture entre les directions d'administration centrale et les services déconcentrés. Il nous faut développer une réflexion pour retrouver un « chaînage » central-local dans les services de l'Équipement concernant nos missions et nos modes d'intervention.
- Les questions liées aux services déconcentrés devraient faire l'objet d'une attention soutenue au sein du cabinet du ministre.