

3^{ème} PARTIE

COMPTE RENDU SOMMAIRE
DU SEMINAIRE SUR LA
DECENTRALISATION ET
L'AVENIR DE L'EQUIPEMENT

Maison de l'Amérique latine
(10 et 11 juin 2002)

Virginie DESANSFANS
- Cabinet Yves Janvier -

PRESENTATION

La réflexion prospective engagée en novembre 2001 sur « Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement » s'est achevée en juin 2002 par l'organisation à la Maison de l'Amérique latine, d'un séminaire ayant pour double objet :

- *de présenter et discuter les expertises réalisées, à la demande du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, au printemps 2002 ;*
- *puis d'élaborer des scénarios contrastés d'évolution du ministère de l'Équipement dans un contexte de décentralisation renforcée.*

Le document qui suit, rédigé par Virginie Desansfans constitue une synthèse sommaire des débats qui ont eu lieu au cours du séminaire. Il rend compte essentiellement des discussions en séances plénières et ne traduit pas la richesse des travaux réalisés en atelier.

Introduction au séminaire par Monsieur François Perdrizet (Directeur de la DRAST)

La démarche « Prospective et Avenir de l'Équipement », pilotée par la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST), a émergé en novembre 2001 à la suite d'une réunion des directeurs de l'administration centrale. L'objectif visé à travers cette démarche est à terme de **tracer de nouvelles perspectives, de proposer des recommandations pour l'avenir du ministère de l'Équipement.**

Présentation du déroulement du séminaire par Jacques Theys (DRAST)

Le séminaire a été organisé en **quatre séquences de travail** :

1. Réflexions de cadrage
2. Préparation des scénarios (Jacques de Courson - *ALGOE*)
3. Formulation de quatre scénarios et travail en atelier
4. Restitution des scénarios et élaboration de recommandations conclusives à l'atelier.

1ère SEQUENCE DE TRAVAIL: REFLEXIONS DE CADRAGE

Cette première séquence de travail a été composée de neuf exposés auxquels se sont ajoutées les interventions des participants. Il est à noter que dans ce résumé, seuls les points forts des réflexions ont été retranscrits. Cependant, tous les travaux présentés s'appuient sur des dossiers auxquels on peut se référer pour le contenu (cf. fond de dossier).

Lundi 10 juin 2002 (matin) - Contributions : Yves Janvier, Jean-Claude Nemery, Claude Vaublare (Ithaque) et Jean-Claude Boual (DAEI)

Lundi 10 juin (après-midi) - Contributions : François Perdrizet (directeur de la DRAST), Gilles Jeannot (LATS, ENPC), Jean-Gustave Padioleau (GEMAS, EHESS), Isabelle Orgogozo (Prospective - Fonction Publique) et Dominique Bidou (CGPC, DGUHC)

- **Yves JANVIER, *Rétrospective de l'évolution du ministère de l'Équipement depuis les lois de décentralisation de 1981-1982***

Les points forts de la réflexion

- Modification du cadre de référence de l'action publique et par là-même du positionnement, de l'organisation et du fonctionnement du ministère de l'Équipement sous la poussée d'enjeux extérieurs (décentralisation, mondialisation, libéralisation de l'économie, montée des préoccupations environnementales) ;
- présentation des postures successives du ministère vis-à-vis des enjeux extérieurs (adaptation de défense - posture plus active - anticipation face aux nouveaux enjeux) ;
- modification et remise en cause du système de valeurs du ministère ;
- perte de légitimité, ébranlement, brouillage de certains rôles du ministère ;
- recomposition organisationnelle, fonctionnelle et structurelle du ministère en réponse aux évolutions extérieures (partition, rattachement, transversalité, interministérialité, articulation des échelles, ingénierie publique, modernisation) ;
- réflexion sur l'intériorisation et l'appropriation « en réaction » aux nouveaux enjeux (gouvernance/démocratie de proximité, débat public, travail interministériel, partenariat central-local, banalisation des compétences) ;
- capacité du ministère à construire une réelle stratégie d'action, de refondation plus que d'adaptation.

Questions

- *Où se situe la frontière qui sépare le rôle régalien du rôle de contrôle au sein de l'Etat-Equipement, et en quoi diffèrent-ils ?*
- *Comment le ministère se positionne et s'approprie-t-il la complexité des différents jeux de rôles qu'il doit assumer ?*
- *Comment le ministère articule-t-il sa fonction de prestataire de services à celle de co-décideur ?*
- *Que signifie la notion de service public à la française et est-elle toujours pertinente ?*

Remarques

La montée de l'Europe conduit à une remise en cause culturelle des fondations de l'Etat-Equipement. Désormais, le ministère doit raisonner à l'échelle européenne pour répondre aux nouveaux enjeux.

- **Jean-Claude NEMERY, *Evolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation, quelles perspectives de renforcement de la décentralisation ?***

Dans cette étude, Jean-Claude Némery mène une réflexion générale sur les perspectives décentralisatrices. Il s'interroge sur l'organisation de l'Etat, les administrations centrales, les services déconcentrés et la place des grands corps de l'Etat dans l'action publique.

Les points forts de la réflexion

➤ *Les perspectives décentralisatrices dans le rapport Mauroy*

Deux axes fondamentaux :

- réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens,
- assurer la qualité et la transparence de la décision locale.

Les propositions du rapport Mauroy concernant le ministère de l'Équipement :

- maîtrise financière ministérielle des aides au logement,
- reconnaissance du rôle des intercommunalités qui passe par un transfert des contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités,
- transfert aux régions du domaine du transport ferroviaire hors grandes lignes, des équipements multimodaux, aéroportuaires et des ports,
- transfert aux départements des ports de commerce d'intérêt local,
- transfert aux communes des ports de plaisance,
- désengagement financier de l'État dans le domaine routier,
- déclassement des routes nationales au profit du réseau départemental / transfert des services de l'Équipement / clarification en matière de statut du personnel.

➤ *Les perspectives décentralisatrices dans le rapport Delevoye-Mercier*

Axe fondamental :

- « construction d'une République territoriale renouvelée »,
- clarification des compétences,
- répartition du personnel compte tenu des compétences,
- valorisation du principe de partition des services.

➤ *Les réformes législatives engagées et leurs limites :*

- Evolution de la conception française en matière de décentralisation : passage d'une réflexion centrée sur les compétences, les moyens, les contrôles des collectivités territoriales à l'insertion des collectivités territoriales dans le maillage européen.
- Engagement d'un processus de recomposition de l'administration territoriale autour de territoires plus vastes et plus pertinents.

➤ *La nouvelle gouvernance :*

Propositions par Jean-Pierre Raffarin de plusieurs axes de réforme pour la gouvernance humaniste :

- un État qui accompagne et qui régule ;
- un État qui délègue davantage aux régions et qui partage ses responsabilités ;
- un État qui partage la fiscalité.

➤ *Les différents enjeux à relever :*

- Comment résorber la coupure entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale ?
- Comment engager la mutation des grands corps de fonctionnaires ?
- Comment faire progresser la culture du faire faire au sein de l'État ?

Tous ces travaux visent à dégager **trois perspectives possibles d'évolution de la décentralisation** au cours des deux prochaines décennies.

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

Questions

- *De quelle nature est l'intercommunalité qui se construit ?*
- *Comment gérer le **double positionnement institutionnel** du ministère ?*
- *Comment intégrer le principe de flexibilité dans l'action ?*
- *Comment résorber la coupure qui existe entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale ?*

Remarques

- *On assiste à une montée de l'indifférence envers l'Etat, un accroissement des politiques locales.*
- *Les enjeux multiples à géométrie variable impliquent une modification de raisonnement de la part des organisations administratives.*
- *L'existence de deux fonctions publiques constitue un blocage important en matière d'approfondissement de la décentralisation.*
- *Le cumul des mandats constitue une limite.*
- *Une analyse en terme de coûts de transaction par rapport à l'inflation des partenariats et des flux s'impose aujourd'hui.*

- **Jean-Claude Boual (DAEI), Evolution du service public**

Les points forts de la réflexion

- *Une redéfinition des fondements du service public : quel est le rôle de la puissance publique? Comment travaille-t-on avec le consommateur-citoyen?*

Les éléments de redéfinition :

- des éléments de garantie des droits fondamentaux de la personne,
- des éléments de cohésions territoriales,
- des éléments de solidarités élargies et nouvelles (inter-territoriale et inter-générationnelle),
- des éléments de précaution qu'il faut opérationnaliser.

- *La problématique de la décentralisation et l'évolution du ministère* sont traitées de manière exclusivement hexagonale (vision obsolète compte tenu de l'europanisation).
- *La généralisation de politiques communautarisées* (politiques des transports, instruction européenne de la loi SRU) nécessite de raisonner à l'échelle européenne.
- *On assiste à une évolution vers la banalisation de la fonction publique* (droit du travail banalisé).

- **Claude VAUCLARE (Ithaque), *Evolution de l'ingénierie publique dans le nouveau contexte européen***

Les points forts de la réflexion

- Le plan de modernisation d'ingénierie publique, paru en 1999, s'est mis en place sous la contrainte.
- Les nouvelles prescriptions établies en matière d'ingénierie publique impliquent des changements culturels et professionnels (le montant financier détermine désormais la mise en concurrence, une logique de contrat s'installe, une capacité en interne à rendre des comptes et à évaluer est valorisée).

Question

- *Comment pallier la pénurie de la maîtrise d'ouvrage ?*

Remarques

- *Un divorce interne entre l'administration centrale et le terrain est en cours.*
- *On note une modification de la concurrence entre les territoires intercommunaux.*
- *Le ministère doit se repositionner sur le terrain pour entrer sur le marché concurrentiel (développer des outils adaptés comme la mise en place de structures de «gouvernantes»).*

- **François PERDRIZET (Directeur de la DRAST), *Résultats du questionnaire sur l'avenir du ministère de l'Équipement, sur l'évolution des champs d'intervention, des métiers et des compétences***

Les points forts de la réflexion

- *Généralités sur l'Etat, le ministère de l'Équipement et ses missions :*
 - repenser les missions,
 - remise en cause de la culture opérationnelle du ministère, due à la montée en puissance des collectivités locales et à la mise en concurrence des acteurs publics avec des acteurs privés ;
 - interrogation sur la diversification des postures du ministère entre un Etat garant, partenaire et prestataire ;
 - quels sont les champs d'action (urbain/rural) et quels sont les domaines stratégiques du ministère ?

- *Potentialité du développement durable :*
 - fixation de la réflexion uniquement sur la variable environnementale ;
 - importance croissante du débat public en la matière, source de rééquilibrage entre les composantes environnementales, économiques et sociétales ;
 - développer une approche qui articule les problématiques de l'aménagement à celles de l'environnement ;
 - introduction de nouveaux éléments au sein du discours tels que la sécurité.
- *Partage public-privé :*
 - questionnement sur la productivité des acteurs publics ;
 - problème de lisibilité des objectifs visés entre un service public et un service prestataire ;
 - ressenti d'une perte de tâches intéressantes déléguées au secteur privé.
- *Décentralisation – Déconcentration :*
 - poursuite inéluctable du mouvement de décentralisation,
 - réflexion portée sur les impacts, les changements en terme de métiers.
- *Démographie - renouvellement - attrait des métiers*
- *Compétences et dialogue avec l'usager :*
 - remise en cause de la monoculture de l'ingénieur par le corps social qui développe une culture de la contre-expertise ;
 - nécessité d'instaurer une pluralité d'approches et de compétences ;
 - ouvrir le ministère à une perspective d'usage et non plus de projet.
- *Management :*
 - favoriser l'alliance, la complémentarité d'activités afin de mieux résoudre les enjeux ;
 - favoriser le dialogue social, dépasser des attitudes défensives ou inertes.
- *Europe :*
 - interrogation de la place du réseau-équipement à l'échelle européenne ;
 - compréhension de la notion de diversité.

▪ **Gilles JEANNOT, *Les compétences composites.***

Les points forts de la réflexion

- Le partage des compétences entre les institutions se fait à partir d'une analyse fonctionnelle.
- Introduire des compétences fonctionnelles transversales.

- **Jean-Gustave PADIOLEAU, *La société du risque et le ministère de l'Équipement post-moderne***

Les points forts de la réflexion

- Comment développer une action publique post-moderne ?
- Réfléchir en terme de contenant de l'Etat.
- Introduire la notion de risque dans la construction de l'action publique de demain.
- Valoriser la prise en compte des phénomènes d'externalités, d'interdépendances et de temporalités.

- **Isabelle ORGOGOZO (*Prospective - Fonction Publique*)**

Les points forts de la réflexion

- Clarifier les compétences.
- Réfléchir sur la pertinence des échelles d'intervention (mondial, européen, Etat, local)
- Inventer, proposer des schémas de pensée pouvant être ultérieurement modélisés.

- **Dominique BIDOU (CGPC, DGUHC), *Le développement durable***

Les points forts de la réflexion

- Un positionnement du ministère plus crédible sur la question du développement durable.
- Déployer une réelle gestion de la complexité compte tenu de la diversité des enjeux (valoriser la transversalité, instaurer des passerelles entre les différents échelons, raisonner selon des échelles à géométrie variable).

Questions

- *Quelle est la place des agents de catégories B et C dans les nouveaux métiers de l'intercession ?*
- *Les agents de travaux doivent-ils être dans l'État ou dans les collectivités locales ?*
- *Assiste-t-on à un glissement de la fonction publique d'État vers une fonction d'intercession territoriale ?*
- *Assiste-t-on à une recomposition d'un Etat territorial plus global ?*
- *Quel est le rapport entre le local et le national ?*

Remarques

- remise en cause du principe de développement en cascade des politiques qui traitent les problèmes territoriaux ;
- évocation d'une coupure entre le management et la technique (pas de capitalisation des expériences, peu d'évaluation des risques) ;
- raisonnement en terme de compétences individuelles alors que le ministère a besoin de compétences collectives ;
- nécessité d'un mariage entre les sciences « dures » et les sciences sociales.

2ème SEQUENCE DE TRAVAIL : PREPARATION DES SCENARIOS

▪ Jacques de COURSON (ALGOE), *Premiers éléments de réflexion*

Dans cette deuxième séquence de travail, Jacques de Courson a procédé à deux tours de table puis a présenté des premiers éléments de réflexion.

Rappel des dérives du ministère vues par les élus locaux :

- perte du monopole
- perte de légitimité
- perte de responsabilité (le ministère n'exerce plus une gestion directe)
- perte de moyens (réduction des effectifs, affaiblissement des compétences).

Les quatre variables des scénarios :

- le périmètre du réseau Equipement,
- les compétences respectives entre l'Etat - les collectivités territoriales - les entreprises privées,
- les rapports internes entre l'administration centrale - les services déconcentrés - le réseau technique,
- les ruptures : continuité ou discontinuité.

Encadré n°1 : Premier tour de table

Qu'est-ce qui se passe, si rien ne se passe ?

Réponses des participants

- *L'avenir de l'Equipement sera de faire des négociations sociales.*
- *Les services de l'Equipement territoriaux passeront totalement sous la tutelle des collectivités locales.*
- *Le ministère n'aura pas les capacités de faire face aux nouveaux enjeux.*
- *Les transferts aux départements s'accélèreront.*
- *Les services extérieurs n'arriveront pas à résoudre les contradictions et leur mise en concurrence.*
- *Le ministère s'atrophiera pour devenir une administration de procédure.*
- *Des agents seront désorientés, sans moyens, ignorants les contraintes budgétaires et les attentes de la société civile.*
- *Les collectivités territoriales et l'Union européenne auront mangé ce qu'il restait d'intéressant.*
- *Repli en moyens humain et financier.*
- *Le ministère perdra de sa cohérence, de sa substance et ses missions évolueront en creux par défaut.*
- *Immobilisme.*
- *Plus d'IPC qui s'intéresseront aux routes.*
- *Les actions seront moins motivées par des raisons politiques ou techniques que par des risques juridiques.*
- *Les cadres du ministère seront débauchés par les entreprises privées du BTP.*
- *Apparition de grave mouvements sociaux.*
- *Perte de technicité.*
- *Découragement de ceux qui sont censés piloter le changement.*
- *Difficultés à garder et à attirer les talents.*
- *L'exigence politique augmentera et la capacité d'action diminuera.*

Encadré n°2 : Deuxième tour de table

Quelle vision idyllique du ministère de l'Equipement dans dix ans ?

Réponses des participants

- *Le ministère est le meilleur acteur du renouvellement urbain.*
- *Les agents des travaux sont les meilleurs alliés du développement durable.*
- *Le ministère conserve la neutralité.*
- *Le ministère est un modèle à l'échelle européenne.*
- *Notoriété mondiale pour l'Equipement et l'aménagement durable.*
- *Conquête de nouveaux marchés...*

...

- *Acteur clef de la qualité de la ville.*
- *Un ministère toujours maître d'ouvrage.*
- *Une maîtrise de la complexité territoriale.*
- *Le ministère devient le ministère de l'impulsion des mises en cohérence des politiques.*
- *L'ingénierie sera reconnue comme un intérêt général européen.*
- *Le ministère sera un exemple pour l'Europe.*
- *Le ministère conserve son influence au niveau des transports.*
- *Les DRE seront renforcées, un réseau technique plus compétent, une vision neuve.*
- *Le ministère maîtrisera l'intermodalité et l'insécurité routière.*
- *Un ministère exemplaire en matière de sécurité.*
- *Un ministère partenaire et exemplaire en matière de développement durable.*
- *Non plus un ministère de monoculture d'ingénieurs mais au contraire d'ensemblier.*
- *Un ministère qui saura travailler avec d'autres ministères.*
- *Le ministère sera en capacité d'anticiper et d'agir à toutes les échelles.*
- *Un ministère qui se recentrera sur des fonctions prospectives, d'évaluation et de contrôle.*
- *Le ministère pourra faire lui-même sa prospective.*
- *Le ministère sera le pôle d'excellence du développement urbain et rural.*
- *Le ministère aura satisfait les besoins en logements sociaux.*

Interprétation des réponses et premiers éléments de réflexion (Jacques de Courson)

- *Identification de signaux de faiblesses : problème identitaire, mal-être général.*
- *Identification de quatre mouvements de fond de la société civile dans les années 2000 :*
 - *réglementation / contractualisation ;*
 - *décentralisation / déconcentration ;*
 - *étatisation / privatisation ;*
 - *territorialisation / mondialisation*

Question

- *Comment est abordée la problématique de la démocratie participative ?*

Remarques

- *La structure de pensée présentée est perçue de manière restrictive et passéiste.*
- *Il ne faut pas raisonner les quatre mouvements de fond de la société de façon dichotomique mais au contraire de façon combinatoire.*

3ème SEQUENCE DE TRAVAIL : FORMULATION DE QUATRE SCENARIOS

Mardi 11 juin (matin)

Proposition de quatre scénarios pour les ateliers (Jacques Theys, DRAST)

- **Les variables internes des scénarios**

- la distinction entre stratégie réactive et stratégie de refondation
- les systèmes de valeurs
- les champs d'action
- les compétences
- les modes d'organisation
- les moyens
- les dominantes d'action.

- **Les variables discriminantes**

- les évolutions tendancielle (les attentes),
- l'évolution du contexte institutionnel.

VARIABLES DISCRIMINANTES	Politiques sectorielles	Dominante d'un ministère : Etat territorial
Contexte institutionnel tendanciel	<p>Scénario 1 : Un Etat lisible, recentré dans une société ouverte</p> <ul style="list-style-type: none"> - souci de lisibilité, d'efficacité et de sélectivité - articulation entre politiques nationales et politiques européennes - articulation entre politiques nationales et politiques locales 	<p>Scénario 2: Un ministère au service d'une politique publique</p> <ul style="list-style-type: none"> - principe de valorisation des spécificités, des compétences - un Etat-Equipement qui gère la complexité - souci de qualité de service
<p>Rupture dans le contexte institutionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> - principe de forte décentralisation - remise en cause de l'ingénierie 	<p>Scénario 3 : Un Etat régulateur</p> <ul style="list-style-type: none"> - un ministère qui se recentre autour de ses fonctions de régulation - un Etat qui dispose de capacités en matière de coordination, de mobilisation des différents acteurs 	<p>Scénario 4 : Un Etat garant territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - principe de reconfiguration de l'Etat public territorial - alliance, complémentarité, partenariat avec les collectivités locales

**4ème SEQUENCE DE TRAVAIL : MISE EN COMMUN DES QUATRE
SCENARIOS ET ELABORATION DE RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES
A L'ATELIER**

Mardi 11 juin (après-midi)

SCENARIO 1 : UN ETAT LISIBLE, RECENTRE DANS UNE SOCIETE OUVERTE

Titre : *Un Etat lisible, recentré dans une société ouverte*

Hypothèse de départ : *Prolongement tendanciel de décisions déjà engagées*

- Montée des enjeux européens et internationaux qui se manifestent par un nombre croissant de directives européennes ;
- évolution des attentes du public qui sont simultanément diversifiées et contradictoires (changements qui impliquent une compréhension fine de la part des acteurs publics, une identification des choix et des responsabilités) ;
- évolution du mode d'organisation et de fonctionnement de l'Etat (contexte général marqué par une réduction de moyens, un besoin de cohérence plus affirmé de l'Etat, une organisation en fonction de la demande).

Quelles significations et quelles actions à engager pour les services du ministère ?

- *Une image plus affirmée et une position pro-active du ministère à l'échelle internationale (prises d'initiatives) ;*
- *un renforcement de l'action interministérielle, un ministère qui doit se recentrer sur ses réelles missions et ses priorités ;*
- *un affichage clair des politiques définies par l'Etat afin de mobiliser les forces vives sur le territoire ;*
- *une position de l'Etat qui se doit de faciliter, d'organiser et de capitaliser l'émergence de projets en partenariat ;*
- *repenser les contrats et les prestations de services dans des domaines stratégiques et prioritaires ;*
- *composer des équipes composites afin de mieux cerner les enjeux à géométrie variable.*

Les conseils pour mettre en oeuvre le scénario ?

- *Travailler sur l'Europe au niveau des services déconcentrés et de l'administration centrale ;*
- *rechercher une plus grande souplesse d'adaptation pour mettre les actions en oeuvre sur le terrain ;*
- *instaurer de nouvelles modalités de travail (recherche de partenariats, création de structures ad hoc, GIP interministériels).*

Questions et remarques

- *Ce scénario ne tend-t-il pas à accroître la complexité du système actuel ?*
- *Comment se traduit et se décline dans les services déconcentrés la volonté politique d'investissement en l'Europe, en un projet d'action ?*

SCENARIO 2 : UN ETAT AU SERVICE DES POLITIQUES LOCALES

Titre : ***Le « rectorat » renforcé***

Hypothèses de départ : *Principe d'une territorialisation renforcée dans un contexte institutionnel qui change peu*

- La défaillance principale de la territorialisation résulte d'une interministérialité molle ;
- traitement par type de dysfonctionnements en recomposant les services déconcentrés ;
- constat d'une autonomisation croissante des territoires qui nécessite un rapprochement ;
- faire des préfets les « ensembleurs » des politiques publiques, rôle de recteur accordé aux préfets qui doivent assurer la convergence de toutes les politiques publiques déployées sur un territoire donné (glissement de la figure du préfet d'Etat vers un préfet de territoires ;
- le recteur se voit alors attribué des prérogatives en matière de garantie du débat public, de développement de la gouvernance, fonction d'observation, d'évaluation et de prospective.

Cheminement

- Maillage conçu avec le département, les élus locaux et les présidents des différents conseils généraux ;
- évolution des compétences vers des compétences composites ;
- sortir de la logique de corps, prôner une logique plus généraliste.

Questions

- *Quelle est la position institutionnelle du recteur ? Se trouve-t-il ailleurs que dans le corps préfectoral ?*
- *Quelles sont les raisons de l'échec des pôles de compétences et que peut-on en tirer ?*
- *Risque-t-on le démantèlement des services à travers la mise en oeuvre d'un tel scénario ?*

Remarque

- *La logique valorisée résulte de la constitution d'un pôle d'opposition, de contre-pouvoir aux préfets.*

SCENARIO 3 : UN ETAT REGULATEUR

Titre : Un Etat minimal, un Etat subsidiaire, un Etat hybride partagé

Hypothèses de départ : Rupture profonde, changement institutionnel radical

- Accentuation de la mondialisation ;
- régulation économique mondialisée et européanisée ;
- libéralisation de l'économie ;
- transfert de nombreuses prérogatives de la puissance publique vers les régions et l'Europe.

Impacts sur les politiques sectorielles pertinentes du ministère ?

- Thématique de la circulation ;
- thématique du logement : transfert des aides classiques vers les régions, l'Etat assure une fonction de surveillance et en évalue le bon fonctionnement ;
- thématique de l'ingénierie publique : autorités techniques, assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Cheminement

- Affaiblissement, voire disparition du département ;
- principe de regroupement des régions (Europe - Etat (échelon intermédiaire) - regroupement de régions - intercommunalités) ;
- harmonisation dans la fonction publique ;
- redistribution du personnel de gestion et d'exécution vers les regroupements de régions ;
- réduction du rôle du ministère à une structure inter-centrale (relais, définition des politiques sectorielles, recherche - technique - développement).

Actions et impacts sur le ministère

- Déployer en interne une capacité d'évaluation ;
- instaurer des passerelles pour résoudre le problème du passage des rôles ;
- risque de coupure entre la recherche et le terrain ;
- risque de disparition du savoir-faire interne ;
- interrogation sur le service rendu à l'utilisateur.

Questions

- *Un tel scénario n'induit-il pas une dynamique de fédéralisation ?*
- *Comment articuler les prérogatives et emboîter les compétences entre les régions et l'Etat ?*
- *Que signifie la notion d'intérêt général, de service public, de garantie du service à l'utilisateur, quelles formes prennent-elles ?*

Remarques

- *Il est nécessaire de relativiser la nouveauté du scénario, de le rapprocher de l'organisation territoriale allemande.*
- *Evolution vers une banalisation de la fonction publique qui soulève un problème de déontologie.*

SCENARIO 4 : UN ETAT GARANT TERRITORIAL

Titre : *Un Etat garant territorial*

Hypothèses de départ : *Un Etat qui conserve une structure avec un ministère technique tel que le ministère de l'Equipement*

Définition d'un Etat garant territorial

- Un Etat qui apporte des réponses aux questions de société ;
- un Etat qui traduit ses solutions en politiques publiques ;
- un Etat qui orchestre la mise en réseau par le biais de procédures contractualisées ;
- un Etat qui garantit des résultats devant ses citoyens et l'Europe.

Les conséquences induites

- L'Etat n'assure plus directement la maîtrise d'oeuvre, il se concentre sur des fonctions d'expertise, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.
- L'Etat n'assure plus d'ingénierie publique classique.

Quels rôles assumés par un Etat garant ?

- Un Etat garant (garant des conditions de mise en oeuvre des politiques européennes, garant de la qualité des politiques et des résultats) ;
- un Etat qui assure (contrôle de légalité, évaluation, intention de correction) ;
- un Etat partenaire (information, assistance technique, rôle d'intercession, partenaire des contrats)

Quels sont les champs et le périmètre du ministère ?

- transfert de l'urbanisme, du logement et des routes ;
- transfert du personnel B et C.

Quelle organisation territoriale ?

- Disparition des services déconcentrés du ministère ;
- concentration des compétences au niveau des régions (expertise, partenariat) ;
- administration centrale : évaluation nationale, définition des politiques, gestion du contentieux et fabrication de la loi ;
- réseau technique : transfert classique.

Quelles sont les difficultés ?

- Problème de chaînage entre le local - la région - l'administration centrale - l'Europe et inversement.

Quels sont les enjeux soulevés ?

- Réflexion générale sur la gestion des ressources humaines (modification démographique qui se profile, départ à la retraite massif dans dix ans, nécessité de diversifier la nature des recrutements, réflexion sur la fusion des fonctions publiques, embauches plus ouvertes afin d'acquérir rapidement de la matière grise diversifiée et expérimentée).

Questions

- *Comment se positionne l'Etat dans un tel scénario ? Est-il en complément ou en supplément des collectivités territoriales ?*
- *Joue-t-il uniquement un rôle de régulateur ?*
- *Quel objectif le ministère cherche-t-il à valoriser et quels sont les moyens qu'il doit mettre en oeuvre pour y parvenir ?*

Remarques

- *Scénario jugé très conservateur ;*
- *scénario qui préconise des idées novatrices dans la mesure où les politiques étatiques sont extrêmement calées aux territoires.*

**RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES A L'ATELIER ET
PRODUCTIVITE DES SCENARIOS : CONSTATS ET APPORTS D'IDEES NEUVES**

Contributions à la clôture du séminaire : Jacques de Courson (ALGOE) et François Perdrizet (Directeur de la DRAST)

Les vertus de l'exercice prospectif, Jacques de Courson(ALGOE)

- La prospective intellectuelle est un travail difficile car elle est par nature conflictuelle.
- Exercice inattendu et libre ;
- exercice fructueux, car il ouvre des pistes de réflexion, des préconisations d'action ;
- exercice dangereux ;
- exercice qui permet au ministère de repérer des invariants ;
- exercice qui permet au ministère d'entretenir sa capacité de veille ;
- exercice qui permet au ministère de comprendre la demande ;
- exercice qui permet au ministère d'imaginer des scénarios contrastés, des scénarios tendanciels.

La productivité des scénarios : constats et apports d'idées neuves, François Perdrizet (DRAST)

- Préconisation de politiques sectorielles compatibles avec une approche partenariale (exemple du logement des plus démunis) ;
- préconisation d'une nouvelle voie pour sortir de l'interministérialité « molle » (exemple du rectorat territorial) ;
- la possibilité pour la région de changer de dimension amène à s'interroger sur les modalités de coopération entre la région et le ministère ;
- impact important de l'Europe sur les métiers du ministère ;
- initier une réflexion sur les modalités d'évolution, de propositions et de transformation du ministère en rapport avec l'évolution de l'Europe / initier une réflexion sur le devenir des agents de travaux, quelles alternatives sont envisageables ?
- Valoriser une réflexion plus poussée sur l'action publique : comment se pratique-t-elle concrètement ?

4^{ème} PARTIE

COMPTE RENDU SUR L'EVOLUTION DES CETE

Contribution

sur le devenir des composantes AUHCD³¹ des CETE
dans la perspective d'une deuxième phase de la décentralisation

**Séminaire GREC
des 4 et 5 février 2003**

³¹ Aménagement-urbanisme-habitat-construction et déplacement

Sommaire

Introduction

- I. Hypothèses prises en compte sur la décentralisation et l'évolution du rôle de l'Etat**
- II. Les tendances d'évolution de l'offre et la demande d'ingénierie dans le domaine AUHCD**
- III. Quatre scénarios d'évolution des CETE :**
 - « Le Centre d'étude technique de l'Etat »
 - « Un réseau d'établissements publics »
 - « Un service de l'Etat décentralisé au service des collectivités locales », l'accompagnement des transferts de compétences
 - « La dilution des CETE »
- IV. Conclusion sur les conséquences à en tirer et les initiatives à prendre**

INTRODUCTION

La deuxième vague de la décentralisation initiée par le gouvernement et, plus généralement, la montée en régime du local et des principes de gouvernance durable, sont porteurs de transferts de compétences (en AUHCD et dans d'autres domaines d'activité des CETE) de l'Etat vers les collectivités locales et potentiellement d'une réforme de l'Etat.

Ces changements sont susceptibles d'entraîner une évolution quantitative et qualitative de la demande ainsi que des modifications substantielles de la structure de la clientèle des CETE (Centre d'étude technique de l'Etat) qui interpellent inévitablement la stratégie du Réseau scientifique et technique (RST) en aménagement-urbanisme-habitat-construction et déplacement (AUHCD).

Dans ce contexte, il est apparu légitime aux GREC (groupes de recherche et d'étude des CETE, formés par les responsables des divisions urbaines des CETE), qui sont à l'origine de la stratégie ambitieuse du RST en AUHCD, élaborée en 1996 et réactualisée en 2000, de travailler collectivement à l'identification et à la compréhension des principaux changements induits par ces modifications institutionnelles et d'élaborer des propositions d'actions destinées à permettre au RST et aux CETE de s'y préparer de manière pro-active en termes d'évolution de son offre et de son positionnement.

Le but n'était donc clairement pas de prévoir, et encore moins d'opter, pour tel ou tel scénario de décentralisation ou de réorganisation de l'Etat, mais bien d'identifier les enjeux pour l'avenir du RST et des CETE, de faire évoluer (ou pas) sa stratégie et son positionnement sur la base des principaux scénarios contrastés d'évolution que l'on peut bâtir aujourd'hui. A partir de là, ce rapport recense et propose une série d'initiatives à prendre en interne et en externe pour faire connaître le réseau, promouvoir ses fonctions actuelles et ses potentialités futures aussi bien vis-à-vis des décideurs au sein de l'Etat ou des collectivités locales que de nos partenaires ou de nos concurrents.

Ce rapport est le fruit d'un travail de réflexion et de production collective animé par Gilles Jeannot du LATTIS (laboratoire de recherche de l'ENPC), enrichi par l'écoute de partenaires et de clients (directeur d'agence d'urbanisme, directeur de syndicat chargé de l'élaboration d'un SCOT) qui a rassemblé, outre les représentants des divisions urbaines des sept CETE, des représentants du CERTU, de la DGUHC et de la DRAST, lors d'un séminaire de deux jours en février 2003, puis lors de plusieurs autres séances de travail collective.

Ce document, fondé sur un travail limité dans le temps (deux mois et quelques séances de travail) et sur une veille et une écoute externe limitées, a été conçu pour être synthétique et tourné vers l'action. A ce titre, il n'a pas vocation à clore le débat mais à le lancer. Il n'a pas vocation à affirmer, mais à proposer. Il a donc clairement le statut d'une **contribution**. Il est destiné à compléter les réflexions en cours et à alimenter le débat sur le positionnement du RST. Il s'adresse principalement aux directeurs des CETE, aux

directeurs des STC (Certu, Setra et LCPC), au directeur de la DRAST, au directeur de la DGUHC, à la DPSM/ MIRT et aux animateurs des ateliers de la stratégie du RST.

Il appelle du point de vue de ses auteurs, des réponses et des réactions de la part des différentes structures auxquelles il est destiné. Il devrait en toute logique déboucher, notamment dans le cadre d'une ouverture résolue vers l'externe et sur la base d'un dialogue constructif avec nos clients, sur une poursuite et un approfondissement du travail d'analyse et de proposition au fur et à mesure de l'évolution du contexte et de la concrétisation des décisions.

NB : Cette contribution ne constitue pas un rapport officiel et son contenu n'engage que ses auteurs.

I- HYPOTHESES PRISES EN COMPTE SUR LA DECENTRALISATION ET L'EVOLUTION DU ROLE DE L'ETAT.

Dans un souci d'efficacité et pour cadrer au mieux sa réflexion en utilisant des références partagées, le GREC a pris le parti de s'appuyer sur la prospective proposée par la DRAST. La *Note du CPVS* (Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST) n°17, « *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement* » parue en novembre 2002, propose en effet des premières hypothèses sur le degré et la forme de la décentralisation et sur les conséquences éventuelles pour le ministère de l'Équipement. Il s'agit donc d'un document de référence très récent. Dans le contexte actuel où rien n'est stable ni définitif sur ce sujet, nous avons choisi de garder cette base de travail³².

1- Hypothèses sur la décentralisation

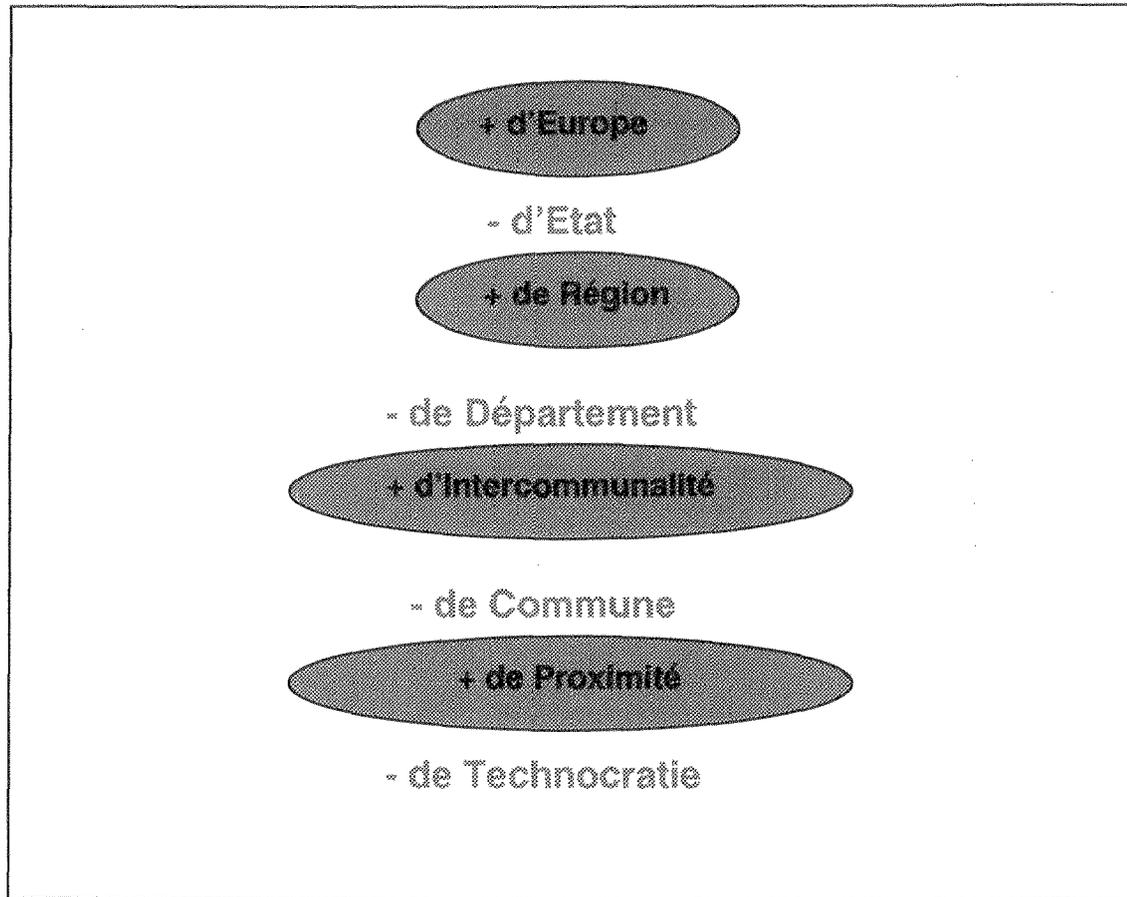
Rappel : Trois hypothèses ont été retenues dans le document du CPVS.

- **Achèvement** de la mise en œuvre des réformes législatives engagées (généralisation de l'intercommunalité, multiplication des contrats, déconcentration accrue).
- **Approfondissement** de la décentralisation et de la déconcentration sans rupture (élection au suffrage universel de l'intercommunalité, nouvelles relations département-région, transferts importants à la région, recentrage des services déconcentrés sur le contrôle, droit à l'expérimentation, régions gestionnaires des fonds européens).
- **Rupture** avec le modèle de la décentralisation existant (trois niveaux - pays, macro régions, Europe - intercommunalité, suppression des départements, services extérieurs de l'Etat absorbés dans l'intercommunalité et la région, pouvoir législatif aux régions).

A ce propos, l'avis du groupe dans le choix de ses hypothèses de travail est que le scénario 3 (hypothèse de rupture) est le moins réaliste, même si à long terme, le mouvement en faveur du renforcement de l'échelon régional et des intercommunalités doit être pris comme une donnée de base (cf. schéma joint). C'est une position comprise entre le premier et le deuxième scénario qui pourrait être mise en œuvre dans le cadre des réflexions actuellement en cours.

³² Note du CPVS n°17, *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement*, novembre 2002, 143 p. (publication réalisée par J. Theys, F. Perdrizet, J-P. Galland, C. Spohr, S. Wachter, Y. Janvier, J-C. Nemery, D. Béhar et G. Jeannot)

Schéma n°1 : Exemple de renforcement de l'échelon régional et des intercommunalités



Il est noté en outre comme hypothèse de départ que :

- Le détail de ces scénarios de décentralisation n'est pas forcément majeur sur la suite de notre travail vu que le sujet précis de notre réflexion porte plus sur l'ingénierie que sur de stricts transferts de compétence. A cet égard, il est tout de même constaté que le thème de l'ingénierie en général et du RST en particulier n'est pour l'instant que très partiellement abordé dans les débats externes et internes au ministère de l'Equipement.
- L'hypothèse du maintien durable de multiples autorités locales enchevêtrées et partiellement concurrentes est tout à fait crédible faute de choix très volontariste dans la future décentralisation. Ce point est aujourd'hui un des éléments importants de la structuration de la demande d'étude locale puisque tout le monde convient que la superposition des compétences et des interstices et interfaces qui en résultent est porteuse de commandes d'ingénierie pour gérer la complexité.

2- Les scénarios sur l'évolution de l'Etat

Rappel : Quatre scénarios ont été proposés par le CPVS en croisant des hypothèses de décentralisation sans rupture majeure (1 et 2) ou avec rupture majeure (3 et 4) avec un modèle d'Etat « responsable de politiques publiques sectorielles » (1 et 3), avec un modèle d'Etat « administration territoriale » (2 et 4).

Encadré n°1 : Typologie des scénarios

DIMENSIONS DES SCENARIOS		B- DOMINANTES D'ACTION DU MINISTERE	
		« RESPONSABLE DE POLITIQUES PUBLIQUES SECTORIELLES »	« ADMINISTRATION TERRITORIALE »
A- C O N T E X T E I N S T I T U T I O N N E L	APPROFONDISSEMENT DE LA DECENTRALISATION SANS RUPTURE MAJEURE	<p><u>Scénario 1</u></p> <p>Un Etat lisible « entrepreneur » de politiques publiques</p>	<p><u>Scénario 2</u></p> <p>Un Etat intercesseur au service des dynamiques territoriales</p> <p><i>Variantes</i></p> <p>2b : L'Etat subsidiaire</p> <p>2c : Le « rectorat » territorial</p>
	FORTE RUPTURE DANS L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE (Europe plus fédérale, forte décentralisation)	<p><u>Scénario 3</u></p> <p>Un Etat régulateur et incitateur, porteur d'innovations</p>	<p><u>Scénario 4</u></p> <p>L'Etat « garant territorial »</p>

▪ **Scénario 1 : *Un Etat lisible entrepreneur de politiques publiques***

Des grandes politiques identifiées ; un travail des services guidé dans le cadre de la loi d'orientation de la loi de finances ; une négociation forte voire une co-définition avec l'Europe sur les politiques publiques ; la définition de territoires à enjeux par rapport à d'autres qui n'ont pas à être abordés par l'Etat ; les DDE et DRE s'investissent dans le portage des politiques publiques prioritaires sur une base de "porter à connaissance" plus que d'ingénierie.

▪ **Scénario 2 : *Un Etat intercesseur au service de dynamiques territoriales***

Sur la base du constat que l'aménagement du territoire ne peut se piloter à l'échelle nationale, une logique de partenariat territorial ; un réinvestissement de l'urbain et du cadre régional ; une participation forte de l'Etat aux SCOT et PLU ; forte demande d'ingénierie qui amène les CETE à développer des technologies d'observation et de diagnostic et à investir dans les thématiques de gestion des risques et de projets complexes à la fois pour le compte de l'Etat et des collectivités locales.

▪ **Scénario 3 : *Un Etat régulateur et incitateur, porteur d'innovations***

Une importante décentralisation s'accompagne de la création d'autorités administratives indépendantes. L'Etat se recentre sur des fonctions de régulation et d'animation principalement à l'échelle régionale par des administrations de missions et pour cela, s'appuie sur des agences d'objectifs thématiques. Le RST se recentre sur quelques pôles d'excellence.

▪ **Scénario 4 : *L'Etat garant territorial***

Dans le même contexte que le scénario précédent, l'Etat continue à prendre en charge la sécurité, la cohésion et le développement durable des territoires ainsi que la construction d'une vision partagée sur ces thèmes avec les collectivités ; les services déconcentrés sont maintenus, mais réorganisés au niveau régional et interministériel. Les CETE conservent des fonctions fortes d'ingénierie sur ces thèmes, principalement pour le compte de l'Etat.

※ ※ ※

En ce qui concerne cette **deuxième série d'hypothèses** et en concordance avec ce qui précède, les deux premiers scénarios qui se situent dans la perspective d'une décentralisation sans rupture majeure, ont été privilégiés dans la présente réflexion, même si les autres ne doivent pas être écartés, notamment dans une perspective de long terme.

Par ailleurs, le groupe estime qu'il y a un scénario possible entre le scénario 1 et le scénario 2 qui n'est pas identifié en tant que tel dans le document du CPVS. En effet, il apparaît que l'idée de politiques publiques uniquement portées par l'Etat (scénario 1) ne correspond pas vraiment à la réalité y compris dans le fonctionnement actuel de l'Etat avec les collectivités

locales et l'Europe. Il apparaît aussi qu'un scénario intermédiaire pourrait être entendu comme celui d'un Etat recentré sur ses missions mais coproducteur et co-acteur de la mise en œuvre des politiques publiques avec les collectivités locales et l'Europe.

Le scénario 2 apparaît alors comme celui d'un Etat intercesseur dans un contexte de maintien de la complexité institutionnelle.

II- LES TENDANCES D'EVOLUTION DE L'OFFRE ET LA DEMANDE D'INGENIERIE DANS LE DOMAINE AUHCD

A partir de ces premières réflexions sur les scénarios proposés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST et de la connaissance du groupe de notre métier et de l'environnement dans lequel il évolue, se dessinent quelques lignes possibles d'évolution des domaines AUHCD des CETE.

1- La demande et ses possibles évolutions

Il faut rappeler que dans la stratégie du domaine AUHCD des CETE, à côté de la commande centrale qui doit représenter un tiers de notre production, la commande locale, les deux tiers restants, est prévue pour être répartie à parts égales entre l'Etat local et les clients tiers. Or la situation est encore dans les faits de plus de 40 % Etat local, et de moins de 20 % « clients-tiers ». Il s'agit donc, dans le cadre de cette deuxième décentralisation, d'examiner les tendances qui affectent aujourd'hui ce type de commande locale et les évolutions qui pourraient la toucher demain.

La difficile prise en charge de l'investissement méthodologique et de sa capitalisation

Les expériences de l'INGUL et de l'Institut des villes suggèrent que les collectivités locales ont du mal à accepter les coûts importants liés à la veille, à l'investissement méthodologique ainsi qu'à la capitalisation et à la mise en réseau des études et connaissances sur l'AUHCD. Les raisons peuvent en être multiples : existence des agences d'urbanisme dans les grandes villes, habitude de prestations en régie dans les services techniques des villes ou sous-financement chronique des études du domaine AUHCD. Quoi qu'il en soit, si l'on fait l'analyse que ce travail est utile aux différentes collectivités en charge de la mise en œuvre des politiques publiques de même qu'à la communauté professionnelle, il convient de le pérenniser. A noter que pour les CETE, cette commande repose aujourd'hui de façon quasi exclusive sur la commande centrale (DGUIHC/CERTU) et qu'elle dépend de l'existence des STC et d'un fonctionnement en réseau indispensable à sa mise en œuvre.

Ne faudrait-il donc pas envisager pour que ce champ de prestation amont perdure au-delà des préoccupations de l'Etat, de motiver et d'intéresser la maîtrise d'ouvrage locale ? Cela peut s'envisager :

- **sur le plan financier** par différentes alternatives :
 - le maintien d'un financement de l'Etat (titre IX central),
 - des subventions apportées par l'Etat aux collectivités (au titre de compensation du transfert de compétence),
 - le partage du financement entre Etat et collectivités locales.

- **sur le plan organisationnel** par une réforme des circuits décisionnels pour donner toute sa place à la demande des collectivités locales dans les choix d'investissements et le cas échéant, une participation accrue du milieu professionnel (agences et bureaux d'études privés) à ce travail.

Une évolution incertaine de la commande des services déconcentrés

Même s'ils portent plus spécifiquement sur "le renforcement du réseau d'appui à la mise en œuvre de la loi SRU" et sur "les services déconcentrés de l'Équipement et l'élaboration des SCOT", on peut considérer que les rapports de MM. Hirsch et Cadre et de ML. Meaux fournissent une excellente analyse de la demande et de l'évolution des attentes des services déconcentrés dans le domaine AUHCD. Cette demande peut se décomposer de la façon suivante :

- des prestations d'expertise et de spécialités sur des sujets "émergents",
- de l'assistance et du conseil,
- de l'animation et du travail en réseau,
- des prestations courantes directement liées à la mise en œuvre des procédures régaliennes.

La répartition quantitative plus précise entre ces quatre types de demande dépendent pour beaucoup de la taille respective de chaque DDE et de chaque CETE.

Par contre, dans le contexte d'une décentralisation renforcée, d'un affaiblissement des services départementaux et d'une mutualisation à l'échelon régional, il paraît clair qu'une partie de cette commande va non seulement évoluer avec *a priori* moins de prestations courantes (faites aujourd'hui un peu par défaut) grâce aux effets de la mutualisation et peut-être plus de prestations d'expertise émanant de l'échelon régional. La principale incertitude réside dans le fait que le secteur des études qui apparaît à la fois fragile (au sens où il repose généralement sur quelques individus) et peu prioritaire (au regard de l'affectation des moyens et des crédits) risque, plus qu'un autre, d'être affecté par un affaiblissement et une réorganisation des services avec le risque d'un décrochage relativement brutal de la commande des SD aux CETE.

Une demande incontournable des collectivités locales (quelle commande pour le RST ?)

Les interventions des responsables de services de collectivités locales (agences d'urbanismes, syndicats de SCOT) présents à notre réunion ont contribué à mettre en évidence un décalage entre l'offre des CETE et les attentes des élus.

Les élus, sans être complètement insensibles à la planification, ne mettent pas ces questions de planification de long terme et la loi SRU, en tête de leurs priorités par rapport aux préoccupations opérationnelles. En outre, il ne semble pas du tout évident qu'ils auront envie de confier l'élaboration de leur stratégie à un organisme d'Etat. Par ailleurs, la demande la plus importante des élus semble aujourd'hui être plus proche de l'animation et du conseil amont presque oral ou en tout cas dans une forme écrite courte et encore très ouverte, que de l'étude aboutie jugée trop figée. Par contre, ces deux sujets ne sont pas forcément exclusifs et sont peut-être complémentaires dans le temps.

Le renforcement limité et récent du RST en AUHCD ne lui permet pas encore d'être très présent sur le premier sujet (lié à la planification), ni suffisamment en pointe sur le second (conseil amont), pour répondre pleinement aujourd'hui à ces demandes. La longueur d'avance que se doit d'avoir le RST est donc ici plus à gagner qu'à garder.

Par contre, il semble clair à nos clients que des commandes plus techniques, nécessitant des compétences pointues, ou liant les dimensions territoriales propres à l'AUHCD à des dimensions plus techniques de l'interface avec l'opérationnel restent fortement attendues. Cela devrait inciter à limiter les hypothèses de trop forte séparation avec les prestations opérationnelles ou plus techniques à l'intérieur des CETE et notamment à conserver un lien avec l'activité Infrastructures qui devrait continuer à constituer une clef d'entrée efficace pour l'activité AUHCD.

Enfin, les techniciens des collectivités locales notent qu'ils sont satisfaits de trouver des interlocuteurs côté Etat qui parlent la même langue qu'eux et avec qui ils sont susceptibles d'engager des partenariats. Cela rejoint le constat, fait par ailleurs et vérifié avec les grosses DDE, que plus les collectivités locales disposent de moyens de réflexions propres, plus elles font appel à l'ingénierie spécialisée. La dynamique des agences d'urbanisme rentre dans cette logique. Enfin, s'il ne faut pas trop espérer du développement important des services d'études des nouvelles collectivités locales, la tendance générale d'organisation et de développement des capacités de maîtrise d'ouvrage au sein des services des intercommunalités tend plutôt à conforter pour l'avenir le constat actuel d'un développement significatif de la commande des collectivités locales dans le domaine AUHCD.

La question pour le RST n'est donc pas, pour l'instant, l'existence d'une demande des collectivités locales suite à cette deuxième décentralisation, mais bien sa capacité à y avoir accès et à savoir correctement y répondre à travers notamment :

- un positionnement actif sur le champ concurrentiel pour acquérir une reconnaissance de nos compétences,
- une mise en évidence de nos spécificités,
- une image plus claire et plus lisible de service d'étude indépendant,
- une plus grande souplesse de fonctionnement.

Ce positionnement du RST et l'exploitation de ses spécificités pour en faire à la fois un lieu d'interface et un outil partagé avec les collectivités locales supposent, à notre sens, une réflexion spécifique et un engagement de l'Etat.

Dans tous les cas, il semble qu'indépendamment du volume, la nature des prestations sera amenée à évoluer dans cette deuxième décentralisation.

La pensée planificatrice rationaliste issue de la culture des services de l'Etat devrait laisser place, à l'instigation des collectivités et des acteurs locaux, à **une expertise d'accompagnement des procédures de réflexion et à la nécessité de communiquer avant de tout savoir et de tout écrire.**

L'Europe, une démarche potentielle à explorer

A travers le schéma de développement de l'espace communautaire, à travers l'affirmation de principes d'aménagement et de gouvernance comme le développement durable ou la subsidiarité, à travers une intense activité législative et novatrice, à travers ses programmes de recherche-développement et à ses financements, **l'Europe** constitue aujourd'hui un horizon incontournable pour nos donneurs d'ordres, comme pour le monde de la recherche ou celui de l'ingénierie. Il n'est donc pas possible au RST de s'en désintéresser ni de ne pas mieux estimer sa capacité à s'inscrire dans une commande par essence qualifiante, génératrice de partenariats enrichissants et susceptibles de conforter son positionnement sur le marché concurrentiel.

Quoi que l'on puisse penser de la capacité de l'Etat à se réformer et du temps qu'il lui faudra pour y parvenir, le renforcement de l'interministériel apparaît comme une tendance lourde, accompagnant inéluctablement la modernisation de l'Etat. Un certain nombre d'éléments très concrets permettent de penser que cette nouvelle dimension de l'Etat constitue dès aujourd'hui (même en l'absence de réforme de structure) une source de commande potentielle très importante :

- faiblesse ou absence d'ingénierie pour compte propre au sein des autres ministères ;
- champs des besoins (territorialisation des politiques publiques, meilleure prise en compte de la transversalité et des interfaces dans le cadre du développement durable, évaluation des politiques, gestion du patrimoine immobilier, gestion et communication des projets) recouvrant largement les champs de compétences du RST ;
- proximité et facilité à traiter avec le RST hors mise en concurrence sur la base de valeurs partagées.

2- Une offre des CETE par essence spécifique

La discussion sur les caractéristiques des CETE a mis en avant trois dimensions non négligeables qui caractérisent notre offre :

- un fonctionnement en réseau (un réseau complexe entre et à l'intérieur des CETE, avec les SD, les DAC et STC),
- une pluridisciplinarité structurelle,
- un positionnement interrégional et une présence sur l'ensemble du territoire,
- des missions de service public (service technique pour le compte propre de l'Etat, développement méthodologique pour la communauté professionnelle, ingénierie de référence pour la mise en œuvre des politiques publiques, solidarité territoriale).

Les transformations en cours ouvrent la possibilité d'évolution de ces quatre dimensions. Il faudra être vigilant à ce que cela n'aboutisse pas à une banalisation de nos prestations car ces caractéristiques sont les fondements de la plus-value de notre offre.

En effet, l'offre des CETE ne doit pas se positionner en concurrence avec le privé en termes de principe et de réalité :

En termes de principe, parce qu'elle a vocation à constituer une offre de référence sur des champs ou des types de prestations innovants, par nature peu rentables (non répétitifs), et parce qu'elles a pour objectif de susciter plus de commandes (à terme) à l'ingénierie privée qu'elle ne lui en soustrait (dans l'immédiat).

Ajouter à cela que les relations ingénierie publique/ingénierie privée ne se cantonnent pas à une confrontation concurrentielle frontale, mais peuvent tout à fait se traduire et s'imaginer sous la forme de collaborations et de partenariats gagnant/gagnant y compris pour les clients.

En termes de réalité, l'offre des CETE n'est pas très prégnante (pour le RST mais aussi pour le marché en général) du fait de notre taille très limitée sur le marché de l'ingénierie locale en AUH. Il y a environ 250 agents des CETE sur le champ de l'AUH, pour 1300 agents en agences d'urbanisme, et bien plus dans le privé, soit donc pour les CETE un très faible pourcentage de l'effectif d'études du domaine et encore moins si l'on ne regarde que notre part sur le marché purement concurrentiel du domaine AUH.

Cela ne doit pas signifier que l'offre des CETE ne doit pas continuer à être présente sur le marché concurrentiel comme le prévoit la stratégie, car il nous semble qu'une majorité d'opérateurs privés ne sont pas dimensionnés ou organisés pour répondre à l'ensemble de la demande et notamment sur les prestations amont de méthodologie et de synthèse, même si l'on a pu noter quelques évolutions récentes en la matière (exemple d'une convention nationale CDC/DATAR sur le développement d'une ingénierie territoriale de projet) et si l'ouverture du marché européen peut en susciter d'autres.

Le choix d'une offre spécifique par rapport à celle d'une offre banalisée comparable à celle du privé demeure donc un critère de différenciation fondamental pour les CETE, quel que soit l'état des forces et compétences en présence sur le marché.

※ ※ ※

En conclusion, si on analyse la situation actuelle des CETE, ceux-ci tirent pour beaucoup parti de la capacité de l'Etat d'être simultanément dans le scénario 1 (politique publique thématique) et dans le scénario 2 (Etat territorial), de par principalement la conjonction d'une double commande, centrale et locale. L'évolution du contexte institutionnel à venir pourrait conduire à ce qu'il soit plus difficile de tenir les deux dimensions à la fois, et dans ce cas mettre en cause le fonctionnement et certains atouts des CETE.

Le risque est de deux ordres : d'une part, une baisse de la commande avec la réduction d'un des deux "marchés", central ou local, et d'autre part, une baisse de la compétence et des richesses de nos interventions dans des scénarios de repli par rapport à la diversité des maîtrises d'ouvrage.

Il convient donc de bien prendre conscience de ce risque, d'attirer l'attention de nos interlocuteurs et de réaffirmer fortement vis-à-vis de nos autorités de tutelle, la nécessité et l'intérêt d'une double commande thématique et méthodologique opérationnelle et locale.

Ces tendances générales d'évolution éclairent le champ des possibles sur l'avenir de notre métier. C'est sur cette base de réflexion que quatre scénarios sur l'avenir des CETE ont été développés pour susciter le débat et anticiper les conséquences de telle ou telle tendance perçue.

A ce propos, si nous pensons être représentatifs du domaine AUHCD et par proche extension (similitude des métiers et de l'environnement du marché) des domaines de l'information géographique, de l'environnement et des transports, nous ne couvrons pas la totalité des domaines d'intervention d'un CETE. Cependant, nous avons déjà souligné l'intérêt des synergies à préserver entre l'ensemble des domaines techniques au sein d'un CETE pour pouvoir répondre à la richesse de la demande locale, et la nécessité d'un fonctionnement en réseau piloté par des STC bien structurés pour être en mesure de faire de la veille, de l'investissement méthodologique et de la capitalisation. Il est également clair que pris individuellement, chacun de nos domaines (10 à 20 personnes au maximum par CETE) ne resterait pas longtemps à son niveau de compétence, s'il n'était pas adossé à tous les autres au sein d'une structure d'étude à vocation large comme un CETE. Pour toutes ces raisons, plus celle d'identification d'une structure existante, il ne fut pas envisageable pour le groupe d'imaginer autre chose qu'un scénario global à l'échelle du RST.

III- QUATRE SCENARIOS D'EVOLUTION DES CETE

Scénario A : Le Centre d'étude technique de l'Etat

1- Définition

Ce Centre d'étude technique de l'Etat serait constitué à partir des personnels des CETE. Il resterait un service de l'Etat, interrégional. Sa vocation deviendrait clairement interministérielle et cela se traduirait par la création d'un **conseil d'orientation** ouvert aux services régionaux de l'Etat (SGAR, DRE, DRIRE, DRAF, DIREN, DRASS, DRAC...). De par sa position interrégionale, ce CETE serait encadré par un préfet de région coordonnateur. Son activité serait définie par un contrat du type contrat d'objectif des agences d'urbanisme élaboré avec tous les partenaires Etat du CETE. Sa création pourrait être envisagée à court terme.

Il ne saurait être confondu avec les services d'études actuels des SGAR :

- pour des questions de taille, ces derniers ne regroupant le plus souvent que quelques personnes,

- pour des questions d'autonomie, car ce service serait piloté par un programme partenarial d'intervention et non par un suivi hiérarchique au quotidien,
- pour sa position interrégionale,
- pour sa production en régie des prestations.

Ce CETE ne serait donc pas un lieu de commande ni de maîtrise d'ouvrage mais bien un **service prestataire**.

Ce service technique local de l'Etat interministériel resterait par ailleurs pour partie, à la disposition des DAC pour des prestations techniques liées à l'élaboration, l'explicitation et la diffusion des textes réglementaires.

Cependant, les activités de veille, méthodologie, capitalisation, diffusion ne constitueraient plus la **part majoritaire** de ses prestations.

2- Conditions d'émergence

La décentralisation, quelle que soit son ampleur, est ici considérée comme accompagnée d'une importante réforme de l'Etat et de fait dans ce scénario, le niveau effectif de la décentralisation et le détail de ses modalités n'influent que moyennement sur le résultat final.

Ce scénario ne propose pas vraiment de rupture fondamentale dans l'ordre des institutions. Néanmoins, dans ce contexte, peuvent être notés :

- l'émergence de l'échelle régionale,
- celle de l'interministériel,
- l'affaiblissement des DDE par le transfert de personnels de l'Etat aux collectivités locales et donc une obligation de mutualisation régionale.

Dans ce cadre, l'hypothèse retenue est que l'Etat local se positionnerait comme le porteur privilégié et actif des politiques nationales. Cependant, le groupe estime que l'Etat ne peut être complètement coupé du contexte et que les politiques de l'Etat ne s'imposeraient pas complètement, si bien que l'Etat local devrait rechercher à travailler en partenariat et en relation avec les collectivités locales, et en particulier avec les intercommunalités naissantes.

Si on se reporte aux scénarios de l'évolution de l'Etat évoqués au début de ce document, on serait plutôt dans la perspective d'un scénario 1 d'un Etat qui projeterait des politiques sur le territoire, avec toutefois certaines correspondances avec le scénario 2, en particulier autour de l'idée d'un rectorat territorial.

Les besoins de l'Etat déconcentré seraient alors la recherche d'une certaine cohérence dans la projection des orientations nationales et ceux de l'Etat central, la recherche d'une expertise pour une définition de ses orientations qui ne soit pas complètement « coupée du terrain ».

3- Modalités pratiques

Organisation

Les agents des CETE qui travaillent sur les domaines décentralisés (routes principalement) pourraient être, en partie, transférés aux collectivités locales. Cela conduirait à une réduction globale de la taille des CETE vers un minimum de 200 à 300 agents par inter-

région. La fusion avec les autres organismes techniques (de type Cemagref...) ne serait pas envisagée dans cette première phase, mais pourrait être visée à moyen terme pour asseoir la dimension interministérielle de ce Centre d'étude.

Financement

Il serait de type budgétaire, ce qui signifie la fin du titre IX.

Types de prestations en AUHCD

A la base, les prestations seront principalement liées à l'aménagement du territoire, à l'environnement, aux risques naturels et industriels ainsi qu'aux transports. Il faudrait cependant investir aussi sur des domaines nouveaux (en référence aux CETE actuels) comme le développement économique local, le social voire certains aspects de la santé qui resteraient des préoccupations fortes de l'Etat et que le nouveau service devrait pouvoir traiter.

Il n'y aurait plus de prestations directes pour les collectivités locales.

Le service pourrait toutefois être mobilisé par l'Etat dans toute action partenariale que celui-ci engagerait avec une collectivité locale. Dans ce cas, la prestation du CETE serait accomplie pour le compte de l'Etat et financée sur le budget de celui-ci.

En définitive, le CETE se retrouverait positionné plus dans l'élaboration de politiques publiques sur les thèmes indiqués ci-dessus que dans leur mise en application. Il contribuerait aussi à suivre et en évaluer les effets.

Compétences en AUHCD

Le recrutement des agents serait interministériel et faciliterait ainsi la mobilité et le brassage des cultures, dans un contexte où l'exigence de compétences fortes pour les agents des CETE perdurerait.

4- Avantages et risques

Le principal avantage serait de clarifier le positionnement du CETE en le mettant au service et au plus près de la stratégie de l'Etat local.

Le CETE se trouverait alors positionné sous l'autorité des préfets de région dans le champ

- des politiques publiques locales,
- des politiques interministérielles,
- des politiques européennes régionales,
- de l'articulation interrégionale.

Mais il y a un risque d'éloignement de "l'opérationnel", et dans la mesure où les compétences en aménagement, urbanisme, habitat relèveraient quasiment exclusivement des collectivités locales, de perte, à travers la commande des collectivités, de l'un des fondements de la technicité en AUHCD des CETE...

La budgétisation risquerait aussi de conduire à une remise en cause d'une certaine conception de l'efficacité et de respect de la valeur du temps générée actuellement en partie par le titre IX.

Il faut également souligner qu'un tel scénario de budgétisation dans un contexte de restrictions budgétaires risque de réduire progressivement les budgets des CETE à un

niveau incompatible avec les exigences de fonctionnement et d'investissement d'un Bureau d'étude tenu de garder une longueur d'avance.

La dynamique du travail en réseau serait probablement plus difficile dans la mesure où les préfets qui orienteraient l'action de ces CETE pourraient considérer cette partie de l'activité comme une perte de temps et chercher à utiliser de manière plus immédiate et locale les prestations des CETE.

Il y a enfin un risque d'éloignement de la communauté professionnelle dans la mesure où les CETE se positionneraient très clairement comme une ingénierie propre à l'Etat, ce qui, sans exclure les partenariats, ne les favoriserait pas.

Scénario B : Un réseau d'établissements publics

1- Définition

Rassemblement de tout ou partie des CETE, dont la partie AUHCD, dans des établissements publics à la suite d'un accord amont entre l'Etat et les collectivités locales sur la mutualisation des moyens d'ingénierie publique locale au sein d'un réseau élargi à l'ensemble du territoire.

Le statut de ces nouveaux établissements pourrait prendre différentes formes dont celle d'EPST (Établissement public à caractère scientifique et technologique). La mise en réseau de ces établissements entre eux, avec d'autres établissements publics relevant d'autres secteurs (CEMAGREF ...), avec les organismes de formation et de gestion de personnel (CIFP et CNFPT) et avec les organismes têtes de réseaux nationaux (CERTU, SETRA...) devrait être recherchée.

2- Conditions d'émergence

Dans un contexte de décentralisation lente mais inéluctable, avec une mise en cause des ex blocs de compétences de la première décentralisation, chaque collectivité prendrait en charge, à son niveau, la déclinaison de l'ensemble des politiques publiques territoriales. Il en résulterait un fort besoin d'études - notamment pluridisciplinaires - et d'innovations méthodologiques, ainsi que le besoin d'une forte coordination et d'une collaboration entre les milieux professionnels publics et privés.

Ce scénario s'appuierait sur une volonté affirmée de fait de partenariats entre l'Etat et les collectivités locales ainsi qu'une nouvelle organisation de l'État local, plus interministérielle, en adéquation avec l'organisation mise en place au sein des collectivités locales pour traiter dans leur globalité l'ensemble des politiques publiques.

3- Modalités pratiques

Organisation

Les différents établissements publics seraient indépendants mais nécessairement reliés et animés par une tête de réseau pour assurer la coordination des activités de veille, méthodologie, capitalisation et diffusion. L'organisation de ce lien pourrait prendre différentes formes : regroupement au sein d'une fédération ou établissement public unique avec des représentations locales. Les frontières du réseau seraient bien sûr ouvertes ; il serait possible en particulier d'envisager des relations accrues avec les universités.

La gestion des établissements publics serait confiée à un conseil d'administration partenarial regroupant l'Etat et les collectivités locales mais ouverte aux autres acteurs de l'aménagement et notamment les professionnels.

Financement

Un double financement de ces établissements publics pourrait être proposé :

- Un premier cofinancement de base Etat/collectivités locales en échange de prestations d'observation, de veille, de méthode de capitalisation et de diffusion réalisées hors du champ concurrentiel au bénéfice de l'ensemble de la communauté professionnelle.
Pour ce faire, les modalités d'une extension du titre IX pourraient être envisagées et mériteraient d'être approfondies d'un point de vue administratif, juridique et financier.
- Un financement complémentaire proviendrait d'une part, des prestations réalisées pour les différents partenaires Etat ou collectivités locales et d'autre part, des activités de niveau européen voire international. Ce financement sur affaires pourrait s'organiser selon deux modalités :
 - au sein d'un programme partenarial établi de façon annuelle ou pluriannuelle en commun avec l'Etat et les collectivités partenaires de l'établissement public (sur le modèle des agences d'urbanisme) pour une partie ;
 - sur le marché concurrentiel pour une autre partie.

Type de prestations

La dualité actuelle de prestations opérationnelles et de prestations plus méthodologiques ou transversales (capitalisation, veille) et l'intérêt, voire la nécessité, qui ont été soulignés plus haut, seraient maintenus.

Compétences

Le personnel des établissements publics proviendrait pour la majeure partie des personnels transférés relevant des compétences nouvellement décentralisées mais aussi des personnels des collectivités locales et des personnels sous statut privé (CDI, CDD).

Une plus grande marge de manœuvre serait ainsi offerte dans les recrutements assurant une meilleure qualification et une plus grande souplesse de fonctionnement des équipes.

4- Avantages et risques

Avantages pressentis

- Le dispositif devrait permettre une mutualisation clarifiée des moyens d'ingénierie entre l'État et les collectivités locales au service d'une activité de veille, méthodologie, capitalisation, diffusion qui est indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques et très utile à la communauté professionnelle.
- De même, ce dispositif serait en mesure de contribuer à une meilleure articulation des différents niveaux de maîtrise d'ouvrage public dès l'amont.
- La place prépondérante qui est donnée dans ce dispositif aux donneurs d'ordre locaux et l'autonomie de gestion autorisée par le statut d'établissement public devraient permettre une plus grande adaptabilité et réactivité aux problématiques des territoires.
- La constitution d'un réseau structuré et puissant au niveau national faciliterait les contacts avec les autres réseaux européens. Elle permettrait de développer la présence française dans les programmes de recherche européens, et par là même, de mieux positionner une ingénierie française plus qualifiée et mieux référencée au niveau national.
- Cette proximité de terrain permettrait de rester très en phase avec l'opérationnel et faciliterait une participation active de l'Etat aux projets de territoire.
- Il faciliterait l'émulation du milieu professionnel par le brassage des différentes sphères de la fonction publique, des universités et du privé grâce à des établissements publics ouverts et externalisant une partie significative de leur activité.

Risques envisageables

Au-delà de ces nouveaux avantages, ce scénario pose des questions de fond sur la volonté des acteurs pressentis à s'engager dans le dispositif proposé.

- Peut-on créer un ensemble aussi important et relativement autonome dans un contexte de décentralisation dans lequel les élus souhaitent reprendre la main et le gouvernement réduire la sphère publique ?
- Les collectivités locales ont-elles vraiment envie de disposer d'un prestataire encore fortement lié à l'État pour la définition de leur stratégie ? Et même dans ce cas, sont-elles prêtes à financer de tels établissements publics ?
- L'État lui-même a-t-il la capacité politique d'ouvrir son réseau et de le partager avec les collectivités locales ? Et au-delà, les moyens à long terme d'en assurer le fonctionnement ?

Un tel scénario, pour ne pas focaliser contre lui l'ingénierie privée voire l'Europe, doit mettre en avant les partenariats possibles et les avantages réciproques que peut en attendre légitimement chaque milieu professionnel : offre de référence, complémentarité, renforcement de la maîtrise d'ouvrage...

Scénario C : Un service de l'Etat décentralisé au service des collectivités locales, l'accompagnement des transferts de compétence

1- Définition

La priorité annoncée par l'État est la mise à disposition de ses services d'ingénierie au bénéfice des collectivités locales pour la mise en œuvre des compétences transférées.

L'action des CETE se tourne plus fortement vers les collectivités et le « local ».

Les CETE, à statut constant, sont pour une part croissante de leurs activités, mis à disposition des collectivités qui disposent d'un « droit de tirage » dont la forme juridique reste à préciser.

Le CETE accompagne la baisse de régime des services déconcentrés, le retrait de l'Etat et la consolidation des ingénieries propres des collectivités locales sur le court et moyen terme (la décentralisation se faisant de manière plus ou moins rapide selon les départements et les régions).

C'est un **scénario de transition** qui laisse ouvert à terme le passage vers le scénario 1 (service État) ou le scénario 2 (structure partenariale État/collectivités).

2- Conditions d'émergence

Ce scénario repose sur trois conditions de base :

- une hypothèse de décentralisation à fort contenu emportant un fort transfert de compétences ;
- de nombreuses expérimentations et donc une décentralisation inégalement répartie sur le territoire ;
- une inversion des priorités dans les champs d'action des CETE. A l'assistance aux services déconcentrés de l'État succède celle aux collectivités locales.

Les services déconcentrés de l'État en département et particulièrement les DDE, « décrochent » progressivement sur de larges champs de compétence, leurs effectifs sont en forte baisse. Les besoins d'assistance tout comme leur capacité à générer de la commande se réduisent fortement. Seuls les échelons régionaux connaissent une progression de leurs moyens tandis que les exigences en matière interministérielle s'affirment dans un contexte général de recentrage de la commande État. Les CETE répondent certes aux commandes des DRE sur le champ interministériel, ainsi qu'à celles des DAC et des STC sur le champ de la veille de la méthode, de la capitalisation et de la diffusion mais dans une « proportion liée aux besoins des collectivités ».

3- Modalités pratiques

Organisation

Le statut actuel des CETE, service déconcentré de l'État, est maintenu. De ce point de vue, le scénario est un scénario de continuité. Il intègre toutefois une inflexion importante, de manière à faciliter l'écoute et la prise en compte des demandes des collectivités locales, leurs représentants sont introduits dans une forme de « conseil d'orientation » des CETE.

Selon les territoires concernés, l'inégalité des besoins en matière d'ingénierie propre des collectivités peut imposer un nécessaire redéploiement des moyens ou tout au moins l'affirmation d'un fonctionnement en réseau.

Financement

Le financement de base des CETE pourrait potentiellement s'organiser principalement autour de deux possibilités :

- le maintien du titre IX « Etat » mis à la disposition des collectivités par conventionnement,
- la mise en place d'un « titre IX bis de décentralisation », pris en charge temporairement par l'Etat, mais ayant vocation à être financé à terme par les collectivités.

Le niveau attendu de sollicitation des collectivités (cumulé à une demande Etat qui ne disparaît pas) peut avoir pour effet de limiter les possibilités d'intervention des CETE sur le marché concurrentiel et de ce fait limiter l'apport en fonds de concours des collectivités locales.

Type de prestations

Au-delà des prestations actuelles de veille, de méthodologie, de capitalisation et de diffusion, les CETE accompagnent les collectivités dans la mise en place de moyens propres et/ou de structures partenariales (de type agence d'urbanisme ...) et se positionnent (ingénierie de substitution) sur des missions mal assurées par le marché. Dans ce contexte, les besoins en expertise et AMO devraient prendre le pas sur les missions plus traditionnelles d'études.

Selon l'état des territoires, le degré de maturation des ingénieries locales, les besoins de prestations varieront fortement tant en qualité qu'en volume. Les fonctionnements en réseau et en « mission de projet » devraient constituer les fils conducteurs d'un nouveau mode de mobilisation des ressources et des moyens. Le développement local et la territorialisation des politiques publiques devraient aussi constituer des axes majeurs d'intervention.

Compétences

Ces nouveaux champs et ces nouvelles conditions d'intervention supposent des compétences intégrant les finalités de l'aménagement, comme le développement local, et permettraient une plus grande maîtrise de la composante opérationnelle.

Un tel scénario:

- peut se décliner à moyens constants sur le plan quantitatif, avec en tant que de besoin une mobilisation des ressources à l'échelle du réseau ;
- nécessite sur le plan qualitatif d'être accompagné, au titre du renouvellement des compétences, de recrutements sur des spécialités nouvelles liées aux finalités du développement local et à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

4- Avantages et risques

Dans une perspective d'évolution à très court terme, la crédibilité de ce scénario est notamment fonction :

- de l'intérêt des collectivités locales pour une prestation « estampillée » État, fût-elle prise en charge par celui-ci au titre d'une contribution au transfert de compétences ;
- de la capacité d'adaptation de l'offre des CETE qui repose tant sur les compétences mobilisables que sur la façon de les mobiliser (fonctionnement en réseau, etc.), l'évolution étant requise éventuellement sur le court terme ;
- des moyens de fonctionnement dont devrait disposer le réseau pour assumer de telles missions et de l'effort budgétaire qu'il suppose (si l'on se place dans une perspective de réduction de l'apport en fonds de concours).

Ce scénario a néanmoins l'avantage de dépendre en partie des CETE eux-mêmes qui peuvent le préparer dès maintenant en orientant leur écoute et leur offre. Il peut permettre de tester de manière pragmatique la réalité d'une demande des collectivités locales et de renforcer les liens avec les collectivités si cette attente est confirmée.

De ce fait, il est susceptible d'orienter de façon crédible à moyen terme la double évolution possible aujourd'hui de sortie de cette phase transitoire, le développement sous forme d'ingénierie partenariale État/collectivités (scénario 2) ou le recentrage sur l'État (scénario 1).

Il peut même constituer une base pertinente pour un éventuel transfert à termes de tout ou partie des effectifs des CETE aux collectivités, dessinant ainsi un scénario de disparition différée du service différent du scénario 4.

Scénario D : La dilution des CETE

1- Définition

Ce scénario se traduit par une disparition de l'organisation CETE et un redéploiement des personnels pour partie vers les collectivités locales, les secteurs décentralisés et pour le reste vers les services de l'Equipement et des autres ministères.

2- Conditions d'émergence

L'hypothèse est celle d'un attentisme qui laisserait peu à peu les CETE disparaître en plusieurs entités éclatées (collectivités locales, services techniques centraux, DRE, SGAR). Il peut être aussi la conséquence du fait selon lequel l'Etat se place dans une hypothèse de décentralisation (cf. scénario 2) dans laquelle la question du territoire sort de son champ de préoccupation immédiate.

La réduction des DDE entraînerait une baisse de commandes aux CETE et mettrait en péril l'équilibre économique actuel.

Dans un contexte de réductions de moyens, la suppression des CETE apparaîtrait politiquement moins douloureuse que celle des DDE qui disposent à la fois d'un ancrage territorial, de services de proximité et d'une masse d'agents beaucoup plus importante.

3- Modalités pratiques

La dilution peut s'entendre en **deux temps** :

Une phase de pourrissement avec réduction des budgets, développement de l'incertitude sur l'avenir qui accélère les départs, non-renouvellement des partants.

Une phase d'achèvement avec mise à disposition des personnels CETE dans des services régionaux de l'Etat.

4- Avantages et risques

Sur le plan des inconvénients, l'Etat se priverait d'un réseau territorial existant qui lui permet de disposer d'une expertise et d'une ingénierie pour le compte propre, tout en assurant pour son compte comme pour celui des collectivités et de la communauté professionnelle, des missions de veille, de méthodologie, de capitalisation et de diffusion qui ne sont pas prises en charge par le marché et qui sont indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire, comme au positionnement et au référencement de l'ingénierie française en Europe.

Tout cela, pour une économie budgétaire somme toute très réduite au vu de l'autonomie budgétaire actuelle des CETE et du cofinancement potentiel à terme des activités du réseau par les collectivités.

IV- CONCLUSION SUR LES CONSEQUENCES A TIRER ET LES INITIATIVES A PRENDRE

Que peut-on faire ici et maintenant face à la diversité des scénarios sans avoir ni une vue d'ensemble ni la légitimité pour choisir ?

Avant de développer la question centrale du « Quoi ? », il convient d'éclairer rapidement la question du « Qui ? » et du « Pourquoi ? ».

Cette contribution est faite au nom et à partir du domaine AUHCD, mais en raisonnant au niveau du RST tout entier dont nous avons vu tout au long de la contribution (et c'est aussi un de ses apports), qu'il constituait la bonne échelle de référence pour nos partenaires et un atout important pour être lisible et concurrentiel.

Cette contribution faite au nom du domaine AUHCD a moins pour objet d'affirmer que de susciter des **contributions complémentaires** des autres domaines, et *in fine*, de rechercher un **positionnement global** à la fois plus cohérent et plus pertinent dans le cadre d'une stratégie du « réseau ».

Cette contribution n'est pas neutre, elle est faite au nom d'un certain nombre de valeurs dans lesquelles nous nous reconnaissons :

- le nécessaire développement de coopérations entre l'Etat, les collectivités locales et la sphère professionnelle, pour accompagner et optimiser la mise en œuvre de politiques publiques de plus en plus complexes ;
- le nécessaire développement du professionnalisme au sein de la communauté professionnelle (publique et privée) pour renforcer la place de l'ingénierie française en Europe et la compétitivité de l'ingénierie européenne dans le monde ;
- le nécessaire décloisonnement des approches (pluridisciplinarité) des institutions (intercommunalité / interministérialité) et des modes de faire (partenariat / concertation) pour répondre aux nouvelles attentes des citoyens et promouvoir des projets et des politiques plus durables.

Elle est aussi faite autour d'un certain nombre de motivations et d'intérêts qu'il n'y a pas lieu d'occulter :

- l'intérêt professionnel pour les équipes de conserver un statut de prestataire et de pouvoir bénéficier d'une commande stimulante et innovante ;
- l'intérêt pour le RST de voir sa spécificité reconnue, voire développée, de s'ouvrir à d'autres réseaux avec lesquels il pourra développer des échanges fructueux et de conserver (voire renforcer) sa relative autonomie financière.

Nous déclinerons nos réponses à la question du « Quoi ? » sur trois niveaux, tout d'abord celui des options tactiques, ensuite celui des choix stratégiques, enfin celui des propositions d'action immédiates.

1- Les options de base

Elles peuvent s'exprimer schématiquement de la manière suivante :

- **Agir pour réfuter la mise en œuvre du scénario D**
Ce scénario, à travers la disparition du RST, priverait l'Etat et les collectivités locales d'un réseau de références (veille, méthodologie, capitalisation) branché sur l'Europe et dégagé partiellement des contraintes du marché pour les accompagner dans la mise en œuvre de politiques publiques de plus en plus ambitieuses et complexes.

Cela suppose à la fois :

- de trouver des alliés internes et externes,
 - de rendre plus visibles les prestations à forte plus-value qui sont déjà offertes ou qui sont susceptibles de l'être,
 - de poursuivre le renouvellement de notre offre pour qu'elle réponde mieux aux attentes de nos clients.
- **Dégager ce qui est commun aux scénarios A, B et C, et infléchir la stratégie *a minima* pour accompagner ces tendances communes.**
Cela concerne en particulier :
 - le renforcement du niveau régional,
 - le renforcement de l'interministériel,
 - la professionnalisation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).
- **Prendre les initiatives externes et faire des propositions d'évolution plus importante de la stratégie pour permettre l'émergence des scénarios B et C qui se différencient du premier par leur volontarisme vers les collectivités locales, et par le fait qu'ils supposent à la fois :**
 - des changements plus ou moins forts tant en interne, en termes de fonctionnement, structure, statut, qu'en externe, en termes de repositionnement du RST par rapport à son environnement et à ses clients ;
 - du lobbying, de la souplesse et de la réactivité, ainsi que des négociations pour les faire accepter (ou mieux souhaiter) par nos partenaires externes à l'Etat, et notamment les collectivités locales considérées dans leur double acception (élus politiques et technostructure).

2- Les choix stratégiques induits

Communs aux scénarios A, B et C

- Le choix de **privilégier d'ores et déjà l'échelon régional dans le développement des partenariats et les choix de commande, et d'exploiter plus systématiquement les avantages, pour l'instant peu mis en valeur, de l'assise interrégionale des CETE ;**
- le choix nouveau et assumé de **se positionner progressivement non plus comme le Réseau scientifique et technique du seul ministère de l'Équipement, mais comme celui de l'ensemble de l'État**, en partant de l'analyse que les besoins sont importants et du constat (situation actuelle) que cette commande peut se concrétiser *indépendamment* de toute réforme de structure de l'État (local et central) ;
- le choix de **travailler à la professionnalisation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour être prêt à passer de l'étude au conseil, et de l'AMO de projet à celle de politique pour le compte de l'État comme des collectivités**, dans un contexte de remise en cause des conceptions rationalistes et technicistes, et de l'émergence d'une utilisation de l'expertise pour animer des processus de débats et de prises de décision de plus en plus larges et complexes.

Propres aux scénarios B et C

Le choix réaffirmé et revendiqué **du réseau** :

- de disposer d'une masse critique suffisante pour étayer notre offre et renforcer notre crédibilité (et notamment pour mener à bien les missions de veille de méthodologie et de capitalisation qui sont au cœur de notre projet avec les collectivités locales) ;
- d'exploiter les bénéfices de la complémentarité et de la transversalité inter-domaines au regard d'une concurrence plutôt verticale ;
- d'améliorer la lisibilité de notre rôle, de notre positionnement et de notre offre par un affichage spécifique et prioritaire « réseau » gommant les effets négatifs de l'amalgame avec les autres services déconcentrés.

Le choix résolu de privilégier **l'ancrage local** dans une France décentralisée et de faire du Réseau scientifique et technique, un outil partagé entre l'État et les collectivités locales, branché sur les réseaux européens similaires et au service de la mise en œuvre des politiques publiques et de la communauté professionnelle :

- en introduisant les acteurs locaux (collectivités locales et acteurs professionnels) dans le processus d'orientation de l'activité des CETE, à travers les CIO ou un autre dispositif et en acceptant le principe d'une modernisation et d'une adaptation

de la structure pour la mettre en ligne avec les besoins des « nouveaux actionnaires » plutôt que de leur imposer un produit clé en mains ;

- en utilisant le réseau, autant pour mutualiser les commandes locales et échanger avec les autres réseaux européens, que pour répartir une commande centrale.

3- Les propositions d'actions immédiates énoncées par le GREC

Ces propositions, en cohérence avec ce qui a été présenté ci-dessus, visent à conforter, en prévision de la future décentralisation, le réseau des CETE sur les thématiques suivantes :

- l'évolution de la stratégie (3ème phase ?) des CETE,
- les actions vers l'Europe et l'interministériel,
- le développement de contacts avec les collectivités locales,
- la prise en compte de la singularité et des spécificités du RST auprès du monde professionnel,
- la traduction des scénarios d'étude préférentiels dans un cadre juridique, technique et financier fiable et crédible.

Vers la DRAST

- D'une part, portage d'une stratégie spécifique RST, associant étroitement les directeurs des CETE, dans le cadre des réflexions en cours et des propositions à établir sur la modernisation de l'Etat et du ministère à travers par exemple, la rédaction d'une contribution spécifique et globale sur la décentralisation au sein du RST, et d'autre part, la conduite de démarches exploratoires auprès des autres ministères pour cerner leurs attentes et promouvoir notre capacité à y répondre.
- Sur la base de ce rapport et de contributions et compléments externes, une commande à passer par la DRAST aux ateliers de la stratégie du RST, de relecture critique de la stratégie des différents domaines à travers le prisme des évolutions en cours :
 - analyse des conditions, des modalités et du rythme de réorientation de l'activité du RST et de renouvellement de son offre vers plus d'Europe, plus d'interministériel et plus de collectivités locales ;
 - réactualisation en conséquence de la stratégie des différents domaines (intégrant l'exploitation des interfaces entre domaines).
- Réaffirmation d'une commande aux têtes de réseaux (CERTU, SETRA et LCPC) visant au branchement du RST sur des réseaux européens similaires et au développement de son activité européenne (recherche, études) dans le but de renforcer son caractère innovant et d'améliorer son référencement au regard notamment des attentes potentielles de ses nouveaux partenaires.

Vers les directeurs des STC et des CETE

- Lancement d'une procédure informelle d'écoute externe visant à la fois les collectivités locales (élus et technostucture) et la communauté professionnelle pour

définir le plus précisément possible leurs attentes (et leurs craintes) vis-à-vis du RST, tant dans le domaine veille/méthodologie/diffusion que dans celui de l'ingénierie.

- Copilotage (STC et CETE) d'un groupe de travail chargé d'établir rapidement des propositions précises concernant les modalités économiques, juridiques, opérationnelles et fonctionnelles à travers lesquelles le RST pourrait être mis à disposition des collectivités locales pour les accompagner dans l'exercice de leurs compétences (anciennes ou nouvelles) sur le registre de la veille, de l'innovation, de la méthodologie, de la capitalisation et de la diffusion, sachant que les prestations d'ingénierie resteraient pour leur part dans le champ concurrentiel.

En interne à l'Équipement

- Lancement (à l'initiative des MIGT ou en auto-commande ?) dans chaque inter-région d'un groupe de travail DRE/CETE chargé de préciser, en fonction des évolutions attendues des deux services et de leur environnement :
 - les nouvelles attentes de DRE renforcées,
 - les nouvelles offres d'un RST réorienté,
 - les nouvelles collaborations possibles.
- Mobilisation rapide des CIO et des CRP sur le thème de la décentralisation, pour collecter des informations sur les conditions dans lesquelles elle est déclinée localement et recueillir finement leurs observations sur l'évolution des attentes et des relations avec le RST qu'elle induit.

En interministériel

- Lancement (à l'initiative des MIGT en liaison avec les DRE au niveau local, et de la DRAST au niveau national) d'une campagne d'information et de communication sur le RST (ce qu'il est, ce qu'il fait, ce qu'il pourrait faire, notamment au bénéfice de l'interministériel) destinée prioritairement aux préfets de région et vers les autres ministères.

En externe à l'État

- A travers les personnes-ressources idoines, nouer des contacts avec les principaux organes représentatifs des organismes ou établissements constituant l'environnement du RST (partenaires, clients et monde professionnel) pour conforter la position de ceux qui constituent des alliés potentiels, transformer les craintes et répondre aux objections d'une partie du monde professionnel, en créant du partenariat public privé sur nos champs d'actions complémentaires. A ce titre, il pourrait être imaginé une journée sur la décentralisation au sein du RST organisé sous l'égide de la DRAST.

Ces propositions demandent bien entendu beaucoup de volontarisme et de travail sur tous ces sujets pour aboutir à une mise en œuvre effective. D'une façon plus générale, cette contribution du GREC ne peut ni ne veut avoir l'ambition et les moyens d'être une fin,

mais demande plutôt à être débattue, complétée et amendée dans le cadre des réflexions en cours pour que les forces et particularités du RST puissent être bien connues et prises en compte dès l'amont, au cours de cette deuxième phase de la décentralisation.

DOSSIERS CPVS DEJA PARUS

N° 1

« Evolution du coût et de l'accès à l'automobile »

Février 2002

N° 2

« Temps libre, loisirs, tourisme, quels impacts sur l'automobile et la mobilité ? »

Septembre 2002

N° 3

« Automobile et sécurité »

Septembre 2002

N° 4

« Automobile et pollution de l'air »

Octobre 2002