



# Refonder le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires

## Membres du groupe de travail

Christian CHAFIOL, Dominique JAUMARD, Pascal MALOBERTI, Didier MICHAU, Agnès PAPADOPOULOS, Pierre-Damien PAILLET, Philippe ROBUSTELLI, Hervé WATTEAU

## Rapporteurs

Philippe ASPAR et Renaud BALAGUER

## PLAN

1	INTRODUCTION .....	31	3.5.3	Les domaines logement, habitat, politique de la ville .....	44
2	CONTEXTE.....	31	3.5.4	L'urbanisme planifiant.....	45
2.1	Un peu d'histoire récente.....	31	3.5.5	L'environnement.....	46
2.1.1	La première décentralisation.....	32	3.5.6	Les missions émergentes sont aussi de la compétence de l'Etat.....	46
2.1.2	L'évolution du contexte institutionnel .....	33	3.6	Conclusion .....	47
2.1.3	La réforme de l'ingénierie publique .....	33	4.	DES OUTILS POUR SATISFAIRE CES BESOINS .....	47
2.1.4	Des ITPE acteurs du changement et porteurs des valeurs du service public.....	33	4.1	Quelques pré requis.....	47
2.2	Le processus de seconde décentralisation.....	33	4.1.1	Disposer des moyens pour intervenir à la fois en régulateur et en opérateur.....	47
2.2.1	Assises des libertés locales (Octobre 2002-janvier 2003) et principes de la réforme.....	33	4.1.2	Etablir des partenariats efficaces sur des projets complexes.....	47
2.2.2	La réforme de la constitution (loi constitutionnelle du 28 mars 2003)	36	4.1.3	Affirmer l'action technique de l'Etat.....	48
2.2.3	Le projet de loi de décentralisation.....	36	4.2	L'ingénierie publique .....	48
2.3	La réforme de l'Etat au-delà du projet de loi de décentralisation .....	37	4.3	L'expertise technique .....	48
2.3.1	LOLF.....	37	4.4	Loi Organique sur les lois de finances (LOLF) .....	49
2.3.2	Le renforcement du rôle des DRE.....	37	4.5	Le corps inter-fonctions publiques des ITPE.....	49
2.3.3	La déconcentration .....	38	5	L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLES DES TERRITOIRES.....	50
2.4	De l'importance du rôle de l'Etat dans ces perspectives.....	38	5.1	Remarques préalables.....	50
2.4.1	De l'intérêt général.....	38	5.1.1	Principes généraux d'organisation .....	50
2.4.2	De la notion du service public.....	38	5.1.2	De la mise à disposition en bloc des services auprès des maîtres d'ouvrage.....	51
2.4.3	De l'efficacité de l'Etat.....	38	5.2	Les structures.....	52
3	L'ETAT ET LE SERVICE PUBLIC DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLES DES TERRITOIRES.....	39	5.2.1	Le niveau national.....	52
3.1	Garant .....	39	5.2.2	Le niveau régional .....	52
3.2	Solidaire .....	40	5.2.3	Le niveau départemental.....	52
3.3	Partenaire .....	41	5.2.4	Le niveau infra départemental .....	52
3.4	Prestataire .....	42	5.2.5	Le RST.....	53
3.5	Quelques domaines en particulier.....	42	CONCLUSION .....		55
3.5.1	La route.....	42			
3.5.2	La sécurité .....	43			

# 1

## Introduction

En gestation depuis plusieurs années, le principe d'une nouvelle phase de décentralisation crée bien des incertitudes, tant pour l'avenir du service public de l'Etat, notamment pour les administrations techniques comme celle de l'Equipement, que pour celui des collectivités territoriales. Ces incertitudes portent aussi bien sur le contenu des missions du service public que sur l'organisation pour satisfaire aux besoins. Ces incertitudes proviennent pour partie d'une interrogation forte sur la réalité du bilan de la première décentralisation, notamment en regard de l'efficacité et de l'efficience du service public.

Aujourd'hui, le fait décentralisateur, qui dépasse largement les clivages politiques ou politiques, constitue clairement un point d'appui tactique pour donner un nouveau souffle à la réforme de l'Etat. Celle-ci est sans nul doute nécessaire, tant les évolutions rapides de la société imposent au service public de s'adapter pour répondre aux besoins d'intérêt général qui se transforment sous la pression de l'exigence renouvelée des citoyens. Ainsi, pour refonder le service public de l'aménagement et du développement des territoires, il convient bien de s'interroger sur les missions, l'organisation et la place des ITPE dans le concert des acteurs de service public :

- En quoi l'Etat reste-t-il pertinent dans les champs de l'intervention territoriale ? En quoi doit-il garder un service technique dans les domaines de l'aménagement et du développement durables des territoires ?
- Comment l'Etat doit-il adapter son organisation pour exercer ses compétences dans les meilleures conditions d'efficacité ?

Nous voulons affirmer ici des perspectives renouvelées et proposer un projet stratégique ambitieux pour le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires. Pour cela, il faut partir des besoins des territoires, et essayer de les satisfaire en proposant des solutions concrètes d'organisation et de réforme qui reposent sur le partage de nos valeurs d'un service public efficient et efficace.

# 2

## Contexte

### 2.1 Un peu d'histoire récente

Depuis sa création en 1966, par la fusion du ministère des travaux publics – ministère ancré dans le territoire – et celui de la construction – ministère centralisé, le ministère de l'Equipement (au sens large), a vu son périmètre et son action fortement évoluer.

#### 2.1.1 La première décentralisation

La première décentralisation a modifié profondément le positionnement du

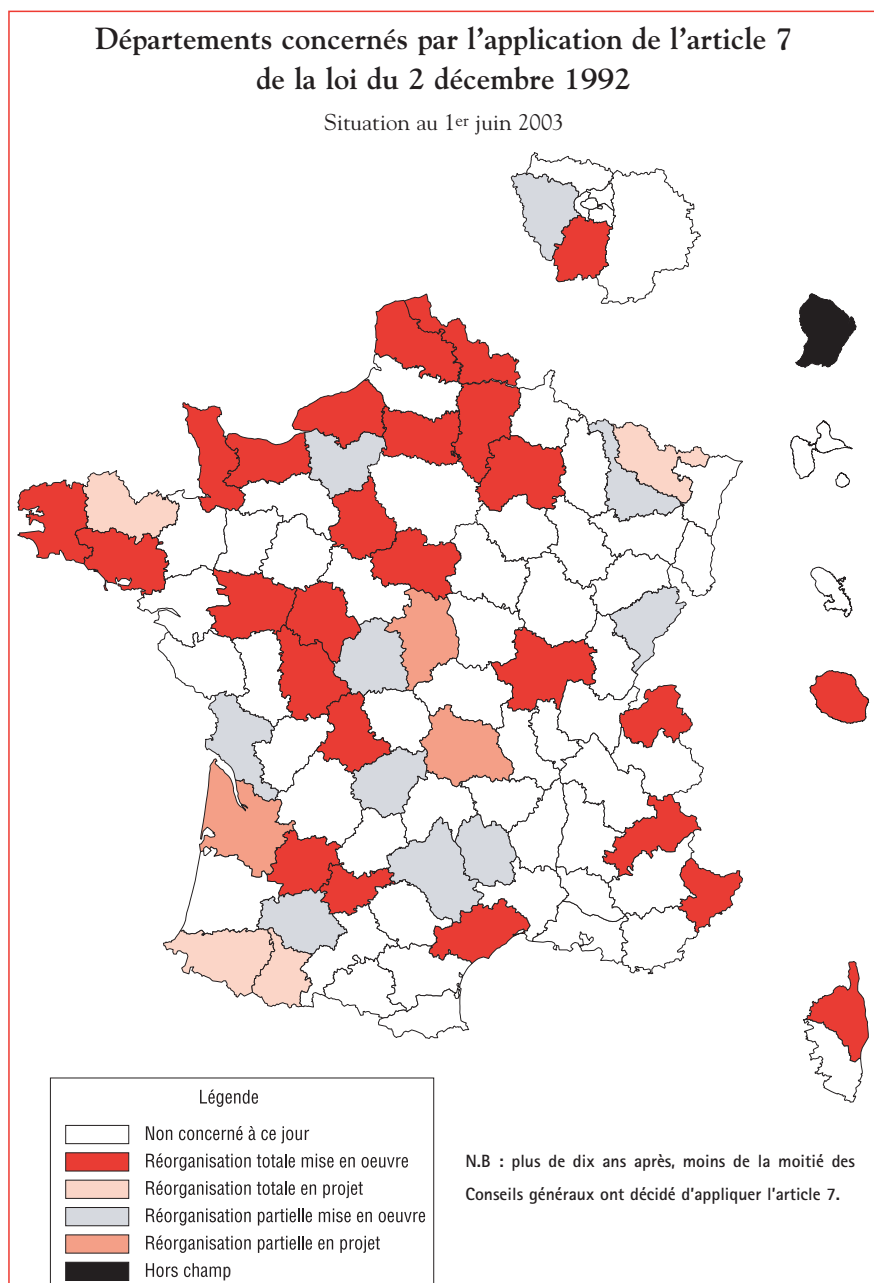
METLTM depuis les premières lois jusqu'à nos jours :

- la loi du 2 mars 1982 a défini le processus et les principes de décentralisation ainsi que des mesures de transfert de compétences (article 30) ;
- la loi du 7 janvier 1983 et ses décrets d'application du 7 janvier 1983 et du 13 février 1987 ont notamment :
  - réparti les compétences entre les communes, les départements et l'Etat,
  - organisé le transfert en 1985 des parties des services correspondant à la programmation et aux travaux neufs sur les routes départementales,

- prévu la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des actes d'urbanisme ;

- la loi du 2 décembre 1992 a eu pour objectif de clarifier les modalités de convention entre Etat et Département en créant deux régimes d'intervention :
  - la mise à disposition de parties de services œuvrant pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales (article 6) ;
  - la possibilité, pour le Conseil Général, de demander une réorganisation de la DDE, en identifiant, pour la mettre sous l'autorité du président du Conseil Général, la partie concernée de ses services (article 7).

L'encart ci-dessous identifie les départements fonctionnant sous l'un ou l'autre régime (source MELTM 2003).



Depuis 1992 : une instabilité permanente pour les DDE

La possibilité laissée aux collectivités territoriales de réorganiser à tout moment les DDE apparaît très perturbatrice et gêne les services dans leurs projets de modernisation. Nous revendiquons dans les rapports au Congrès 2000 « Décentralisation, Déconcentration » et 2001 « Ingénierie publique et action territoriale » de ne permettre ces choix qu'à intervalles réguliers et définis pour que les services puissent évoluer, se moderniser et se réorganiser dans la durée.

Aucun bilan n'a été fait, à l'exception à notre connaissance du rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) de mars 2001 « Evaluation de l'article 7 », qui préconise des évaluations et annonce que les partitions sont coûteuses pour les conseils généraux (CG) qui les mettent en place (jusqu'à 0,610 M€ par an par département). Par ailleurs, ces partitions s'accompagnent souvent d'une augmentation de la qualité du service liée à une augmentation après coup des moyens consacrés par les CG à ces tâches. Avec les mêmes moyens, les services mis à dis-

position par l'application de l'article 6 n'auraient-ils pas obtenu les mêmes résultats ? Face à ces constats, nous revendiquons une évaluation de l'article 6, pour éclairer le choix et éviter d'écarter d'un revers l'option de mise à disposition en bloc des services, qui paraît demeurer une solution intéressante (voir chapitre 5 du présent rapport).

En dehors de la route, les interventions des collectivités territoriales n'ont cessé de se développer, notamment dans les champs de l'environnement opérationnel (assainissement collectif et autonome, gestion de la ressource en eau, déchets, patrimoine naturel...), de l'aménagement (urbanisme, transports, aménagement du territoire) ou de l'habitat.

Très présentes dans l'aménagement et le développement économique, les collectivités se sont cependant investies très diversément dans le champ de l'environnement, comme relevé dans plusieurs rapports (Rapports Dubois, ou de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN)), en allant d'une démarche volontariste et exemplaire à des positions de rejet. Les différentes manières d'appréhender les lois « Montagne » et « Littoral » sont sur ce point particulièrement riches d'enseignements.

D'autre part, les collectivités territoriales ont très souvent initié des démarches allant au-delà de leurs stricts champs de compétences, ce qui rend certes moins lisible les rôles respectifs des différents acteurs publics, mais traduit bien la réalité complexe du partage de ces rôles, tant l'action publique est elle-même complexe. A ce titre, si clarifier les responsabilités de chaque niveau de décision publique est pertinent, il n'est clairement pas possible d'établir des cloisonnements entre les blocs de compétences, tant chaque niveau de décision a sa légitimité à agir au service de l'intérêt général.

### 2.1.2 L'évolution du contexte institutionnel

Par ailleurs, l'aménagement du territoire s'est appuyé sur des lois modifiant fortement le contexte institutionnel français. Nous en citerons quelques-unes :

- février 1992 : loi sur l'intercommunalité (communautés de communes, et de villes),
- février 1995 : loi sur l'aménagement du territoire (loi Pasqua créant les pays),

- juin 1999 loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet),
- juillet 1999 loi sur l'intercommunalité (loi Chevènement),
- décembre 2001 loi solidarité et renouvellement urbain (SRU),
- juillet 2003, loi Urbanisme et Habitat amendant la loi SRU.

Ces lois ont eu pour conséquences de contribuer à faire éclore les projets locaux, à structurer les services des collectivités territoriales les plus modestes et conduisent à une nouvelle répartition des compétences entre les échelons administratifs (exemple : création de pays, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines). Ces évolutions ont elles aussi profondément bouleversé l'environnement de notre ministère, et par là-même, son positionnement.

- Ces modifications ont entraîné une **augmentation du nombre d'acteurs** et de projets. Aujourd'hui, plus que jamais, l'aménagement de l'espace se prévoit à plusieurs.
- Par ailleurs les services des "**collectivités émergentes**" sont souvent novices sur un certain nombre de compétences et attendent conseils et accompagnements de l'Etat.
- De plus, on peut noter que le **principe de subsidiarité** implique de confier au niveau le mieux adapté l'exercice de la responsabilité concernée. Ainsi, certaines compétences ont été transférées à un échelon administratif supérieur : depuis les communes vers les groupements intercommunaux (comme la voirie par exemple lors de la création d'intercommunalité) ou vers les départements (comme les SDIS) ; ou de l'Etat vers l'Europe (comme dans le cas de la création du ciel unique européen).
- L'Etat, pour assumer ses propres missions, a parfois modifié l'organisation du service public. De nouvelles entités ont été créées, généralement lorsque des politiques nouvelles sont apparues, comme par exemple : DATAR, DIREN, ministère de la ville, DIV... au niveau national ; structures préfectorales dans le domaine de la politique de la ville au niveau local. Une telle approche d'organisation doit aujourd'hui être interrogée par rapport à la mise en œuvre

des politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. En diversifiant les structures pour prendre en charge le renouvellement ou la refondation de ces politiques, n'est-ce pas une approche desservant l'efficacité et l'efficience qui a été mise en œuvre ? Certes, les relations du ministère et des DDE avec ces structures ont certes été constructives, mais elles ont bien souvent rendu l'action de l'Etat plus complexe et moins lisible.

Dans ce concert d'évolutions législatives et organisationnelles successives, la décentralisation apparaît comme un des volets d'une réorganisation plus globale du service public français.

### 2.1.3 La réforme de l'ingénierie publique

L'entrée dans le champ de la concurrence d'une partie de l'ingénierie publique pour compte de tiers a constitué également un véritable bouleversement dans notre manière de percevoir notre activité. Le rapport au congrès 2001 "Ingénierie publique et action territoriale" a souligné les besoins de préserver une large partie de l'ingénierie publique de la concurrence, que ce soit lorsque des besoins de solidarité existent (ATESAT) ou lorsque le partenariat entre les décideurs publics, principalement Etat et collectivités territoriales, est rendu nécessaire pour la définition de l'intérêt général, voire pour la mise en œuvre des solutions propres à satisfaire les besoins d'intérêt général, en matière d'aménagement et de développement durables du territoire.

### 2.1.4 Des ITPE acteurs du changement et porteurs des valeurs de service public

Ce rapide balayage historique montre que, face aux transferts de compétences, à l'évolution des institutions, aux réformes législatives et organisationnelles, les ITPE ont su faire évoluer leur positionnement et leurs missions pour servir l'intérêt général. Sans conservatisme, ni réformisme, le SNITPECT a toujours défendu et défendra toujours, à l'occasion de ces changements, la mise en œuvre des principes républicains (liberté, égalité, fraternité) et des valeurs de service public (neutralité, objectivité, indépendance, désintéressement, proximité) auxquels les ITPE sont attachés.

## 2.2 Le processus de seconde décentralisation

### 2.2.1 Assises des libertés locales (octobre 2002-janvier 2003) et principes de la réforme

Dès décembre 2002, le Premier Ministre a précisé comme principes de la réforme que les transferts seraient l'occasion d'améliorer le service aux citoyens en développant :

- **implicité et lisibilité,**
- **proximité** entre l'autorité de décision publique et l'administré,
- **performance économique** des politiques publiques,
- **responsabilisation** accrue des élus.

Le Premier ministre a confirmé que des expérimentations pourraient être menées lorsque les mesures apparaissent compliquées socialement ou techniquement.

Par l'acte II de la décentralisation, les Régions doivent devenir de réelles instances de programmation et d'orientation dans de nombreux domaines (développement économique, formation professionnelle, transport, aménagement...).

Les Départements doivent assumer la responsabilité des équipements de proximité, les politiques de solidarité...

L'Etat doit jouer pleinement son rôle de garant des grands équilibres économiques et sociaux. Il doit rester responsable notamment de la justice, de la défense, du respect des lois, de la sécurité au sens large, de la cohésion sociale et territoriale.

Au cours des assises des libertés locales, les débats n'ont porté que sur les transferts de compétences sans entrer dans la redéfinition concrète des rôles respectifs des collectivités territoriales et de l'Etat.

Les demandes formulées par les élus locaux concernant des transferts de missions actuellement assurées par le ministère de l'Équipement ont finalement été peu nombreuses. Le bilan ne laisse rien apparaître de clair. Beaucoup de collectivités territoriales y ont dit apprécier les services de l'Etat pour leurs qualités de neutralité, de connaissance du terrain et de compétences, tout en regrettant leur manque de moyens. Pourtant les collectivités territoriales appellent souvent à des changements et leur silence relatif ne signifie pas qu'elles se satisfont du statu quo dans les relations entre tous les niveaux de décision publique (y compris l'Etat).

**Liste des demandes formulées (source DPSM)**

**ASSISES DES LIBERTES LOCALES : DEMANDES DE TRANSFERT DE COMPETENCE**

RÉGIONS	ROUTE	LOGEMENT	PORTS ET AÉROPORTS	ENVIRONNEMENT
<b>Pays de la Loire</b> - 18 octobre 2002	Programmation			aménagement rural dont gestion de l'eau et assainissement
Loire Atlantique, Maine et Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée	RN	logement social		
<b>Centre</b> - 19 octobre 2002				
Cher, Indre, Indre et Loire, Loir et Cher, Eure et Loire, Loiret	RN			
<b>PACA</b> - 25 octobre 2002				
Alpes Maritimes	RN			
Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes, Bouches du Rhône, Var, Vaucluse				
<b>Corse</b> - 25 et 26 octobre 2002				
Haute Corse, Corse du Sud				
<b>Bretagne</b> - 4 novembre 2002			ports, aéroports	politique de l'eau (élaboration du SRAGE) prévention des catastrophes maritimes
Côte du Nord, Finistère, Ille et Villaine, Morbihan				
<b>Limousin</b> - 7 novembre 2002				
Corrèze, Creuse, Haute-Vienne				
<b>Poitou-Charente</b> - 9 novembre 2002	RN	logement étudiant	ports	
Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne				
<b>Aquitaine</b> - 16 novembre 2002				
Dordogne, Gironde, Landes, Lot et Garonne, Pyrénées Atlantique				
<b>Picardie</b> - 22 novembre 2002	schéma régional programmation	programmation		
Aisne	RN locales			
Oise	RN pour le compte de la Région	logement social		
Somme	RN (création d'un EP sous sa tutelle)	logement social		
<b>Nord Pas de Calais</b> - 25 novembre 2002				
Nord, Pas-de-Calais				
<b>Bourgogne</b> - 30 novembre 2002				
Côte d'Or				gestion de l'eau
Nièvre, Saône et Loire, Yonne				
<b>Champagne Ardenne</b> - 2 décembre 2002				
Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne	RN			
<b>Lorraine</b> - 5 décembre 2002				
Meurthe et Moselle, Moselle, Vosges	RN			
Meuse	RN	aides à la pierre		
<b>Haute Normandie</b> - 6 décembre 2002				
Eure	RN (sauf réseau structurant)			
Seine Maritime	RN	aides à la pierre		

REGIONS	ROUTE	LOGEMENT	PORTS ET AÉROPORTS	ENVIRONNEMENT
<b>Basse Normandie</b> - 7 décembre 2002	RN	aides à la pierre	création d'une autorité portuaire et maritime régionale	
Calvados, Manche Orne		logement social, crédits FSL		
<b>Auvergne</b> - 9 décembre 2002				
Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme				
<b>Rhône Alpes</b> - 10 décembre 2002				
Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute Savoie				
<b>Franche Comté</b> - 12 décembre 2002	transports transfrontaliers avec l'association des régions du Grand Est			
Doubs, Haute Saône, Territoire de Belfort Jura	RN			
<b>Alsace</b> - 13 décembre 2002				
Bas-Rhin Haut-Rhin	RN	gestion FSL		
<b>Midi Pyrénées</b> - 16 décembre 2002		partenariat Etat-Région pour fongibilisation des aides à la pierre		
Ariège, Aveyron, Haute Garonne, Gers, Lot, Hautes Pyrénées, Tarn, Tarn et Garonne				
<b>Languedoc Roussillon</b> - 21 décembre 2002	RN		ports, aérodromes	gestion domaine public maritime prévention risques majeurs élaboration et contrôle des SAGE
Aude Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées Orientales	RN			
<b>La Réunion</b> - 11 janvier 2003			ports et aéroports	
<b>Martinique</b> - 17 janvier 2003	transports	logement social (au département dans un premier temps)	port et aéroport de Fort-de France	
<b>Guadeloupe</b> - 17 janvier 2003		logement pour le Département	aéroport pour la Région	
<b>Guyane</b> - 18 janvier 2003				
<b>Ile-de-France</b> - 24 janvier 2003				
Paris, Seine et Marne Yvelines		gestion financement logement		
Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne, Val d'Oise				

## 2.2.2 La réforme de la constitution (loi constitutionnelle du 28 mars 2003)

Cette réforme crée une organisation décentralisée de la République. Selon ses promoteurs, elle a pour but d'actionner cinq leviers :

Le principe de subsidiarité et de proximité (mission assumée au niveau le mieux adapté à l'exercice de la responsabilité concernée).

Le droit à l'expérimentation (reconnu à l'Etat et aux collectivités territoriales sous le contrôle du Parlement).

Le principe de participation populaire (notamment par référendum local).

La garantie d'autonomie financière aux collectivités (notion complétée par la péréquation et par le principe de juste compensation financière à chaque transfert).

La reconnaissance d'un pouvoir réglementaire spécifique permettant en outre d'adapter les dispositions nationales de façon expérimentale (droit à la spécificité).

Les risques liés à ces modifications sont importants :

- les phénomènes de concurrence entre régions ou collectivités territoriales vont s'accroître. Quels que soient les systèmes de péréquation mis en place, les capacités d'investissement, et donc les capacités à satisfaire les besoins d'intérêt général, seront directement liées aux ressources issues de la richesse locale. Les collectivités entreront donc en concurrence pour « capter » des ressources nouvelles. Si elles ont compétence pour fixer le taux et l'assiette des impôts, les collectivités les plus aisées pourront par exemple baisser les prélèvements pour attirer toujours plus de richesse. Ainsi, ces types de concurrences sont susceptibles d'aggraver les déséquilibres territoriaux. ;
- d'autres modèles existent en Europe pour se prémunir de telles conséquences. Par exemple en Allemagne, les collectivités aux compétences très étendues sont peu autonomes financièrement. Dans le scénario envisagé pour la France, l'Etat doit renforcer sa vigilance pour éviter l'éclatement de la cohésion nationale, car la concurrence ne se régule pas naturellement ;

- dans le cas contraire, les collectivités ne pourront pas faire face de la même manière aux besoins en service public. Cette conséquence, tout comme l'introduction du droit à déroger aux lois et règlements nationaux, pourrait remettre en cause l'égalité de droits et de traitement des citoyens. ;
- ces deux principes (autonomie fiscale, pouvoir réglementaire) sont ainsi susceptibles d'accentuer les disparités entre territoires et entre individus. Il est bien du rôle de l'Etat d'assurer la cohésion sociale et territoriale, et de garantir les grands équilibres nationaux et les mêmes possibilités de développement sur l'ensemble du territoire. Ces principes ont une importance renouvelée dans la perspective de la décentralisation.

## 2.2.3 Le projet de loi de décentralisation

Ce projet a évolué depuis sa première rédaction jusqu'à sa présentation en conseil des ministres. Il peut bien entendu subir encore de nombreuses modifications lors du débat parlementaire. Ci-dessous un résumé partiel du projet de loi dans sa version de fin août (version soumise pour avis au conseil d'Etat). Il est organisé en neuf titres.

### TITRE I – Développement économique, Formation professionnelle, Tourisme

La région voit conforter son rôle de coordination des interventions économiques, d'orientation des organismes de formation professionnelle et d'animation de la politique du tourisme.

Le tourisme – Les missions actuelles des délégations régionales au tourisme sont transférées aux régions.

L'Etat définit la politique nationale du tourisme (règles, promotion internationale, statistiques) et associe les collectivités territoriales à sa mise en œuvre.

### TITRE II – Infrastructures et fonds structurels

Ce titre organise le transfert de la voirie et des grands équipements.

Les routes : Les routes nationales d'intérêt local sont transférées avec les ressources, les droits, les devoirs correspondants, aux Départements. L'Etat conserve cependant à sa charge la construction, la gestion et l'entretien d'un réseau dit structurant, continu, constitué des grands axes d'intérêt national du réseau actuel concédé ou non concédé. Il serait constitué de liaisons

entre métropoles régionales, de dessertes des équipements économiques d'intérêt national, de liaisons nécessaires à la desserte équilibrée du territoire.

Pour leur propre réseau, les collectivités territoriales pourront, par simple délibération, décider de la mise en place d'un péage avec ou sans délégation de service public.

L'Etat reste garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier dans son ensemble.

En cas de crise, les pouvoirs du Préfet sont renforcés en gestion du trafic et intervention d'urgence. Pour assurer une meilleure coordination, le Préfet aura ainsi autorité, dans ces situations sur l'ensemble des moyens (Etat, région, département, communes) qui concourent à la mise en œuvre du plan d'urgence.

Les ports et aéroports : à l'exception des infrastructures d'intérêt national, les ports ou aéroports seront transférés aux collectivités qui en feraient la demande, et en l'absence de demande le bénéficiaire sera désigné par le préfet de région pour un transfert au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

N.B. : Ce transfert ne porte ni sur les aéroports relevant de l'établissement public Aéroports de Paris, ni sur ceux de Bâle – Mulhouse, Bordeaux – Mérignac, Cayenne – Rochambeau, Fort-de-France – Le Lamentin, Lyon – Saint Exupéry, Marseille – Provence, Montpellier – Méditerranée, Nantes – Atlantique, Nice – Côte d'Azur, Pointe-à-Pitre – Le Raizet, Saint-Denis – Gillot, Strasbourg – Entzheim et Toulouse – Blagnac.

Les mêmes dispositions sont prévues pour les ports sur la base de répartitions précises (ports de commerce à la région, de pêche au département, de plaisances aux communes) avec une échéance de transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

D'autres mesures traitent des transports au sens large :

- Les départements auront la possibilité de créer un réseau ferré.
- Les transports en Ile de France seront gérés par un établissement public qui assurera la coordination multimodale des transports.
- La gestion financière des programmes communautaires régionaux pourra être transférée à titre expérimental aux régions.

- Les voies navigables sont traitées dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Cette loi stipule que les voies d'eau qui ne sont pas d'intérêt national (réseau défini par décret) peuvent être transférées (domanialité) aux collectivités qui en feraient la demande. Egalement citée dans le projet de loi "risques", la création d'un domaine public fluvial (DPF) des collectivités territoriales

### TITRE III – Solidarité et Santé

Le rôle essentiel du département dans la mise en œuvre des politiques sociales y est affichée. A ce titre, la gestion du Fonds de Solidarité Logement (FSL) sera transférée.

**Le logement :** Les « aides à la pierre » pourront être déléguées aux collectivités territoriales ou à leur groupement (département ou EPCI), dès lors qu'ils disposeront d'un plan local de l'habitat (PLH). Dans ce cas, les services de l'Etat pourront être mis à leur disposition. Les crédits de l'Etat seront répartis par le préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat qui mènera les concertations et assurera la cohérence des politiques locales.

**L'urbanisme :** La mise à disposition des services de l'Etat pour instruction des permis de construire est limitée aux communes ou EPCI de moins de 10 000 habitants.

### TITRE IV – EDUCATION et CULTURE

L'inventaire des monuments historiques est transféré. Les monuments historiques qui ne sont pas d'intérêt national peuvent facultativement être transférés.

### TITRE V – TRANSFERT DE SERVICE ET GARANTIES DES AGENTS

Tout transfert de compétences s'accompagnera du transfert des services de l'Etat correspondants. Ces parties de service devront être rapidement identifiées. A titre temporaire, ils seront réorganisés et mis à disposition de la collectivité. Les agents pourront faire connaître leur option ou seront mis en « détachement de longue durée » vingt-quatre mois après la partition définitive.

Pour les expérimentations, il sera procédé à des mises à disposition.

### TITRE VI – COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Ce chapitre traite des compensations des transferts par un transfert de ressources

équivalentes aux dépenses consacrées antérieurement par l'Etat. Ces conditions seront précisées dans le cadre de la loi de finances.

### TITRE VII – DEMOCRATIE LOCALE ET EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

Le champs de la consultation des électeurs est étendu à l'ensemble des collectivités locales.

Pour évaluer les politiques publiques, assurer les règles déontologiques, proposer une évolution des règles, une instance nationale regroupant des représentants de l'Etat et des collectivités locales, des personnes qualifiées, des parlementaires sera créée. Elle s'appuiera pour cela sur les corps et les services d'inspection et de contrôle de l'Etat.

### TITRE VIII – DES MISSIONS ET DE L'ORGANISATION DE L'ETAT

Il est envisagé de conférer au préfet de région un pouvoir général de coordination sur les services de l'Etat, ainsi que sur les préfets des départements, lieux de mise en œuvre des politiques de l'Etat.

Ce titre prévoit également l'évolution des pratiques de contrôle de légalité.

### TITRE IX – COMMUNES ET INTERCOMMUNALITE

Ce titre est consacré spécifiquement à l'échelon communal et intercommunal. Il vise à consolider les structures intercommunales et à en simplifier le fonctionnement.

## 2.3 La réforme de l'Etat au-delà du projet de loi de décentralisation

### 2.3.1 LOLF

La LOLF impose la décomposition du budget de l'Etat en missions qui peuvent être interministérielles, chacune faisant l'objet de programmes ministériels. Les crédits de personnels et de fonctionnement sont fongibles de manière asymétrique (dépenses en personnel pouvant être transformées en dépenses générales, l'inverse n'étant pas vrai).

La LOLF veut faire évoluer le fonctionnement du service public de l'Etat en substituant la logique de résultats à celle de moyens. Cette évolution est déjà bien amorcée au sein notre ministère. Ainsi, la mise en œuvre de toute politique publique sera examinée d'un point de vue

socio-économique (point de vue du citoyen), qualitatif (usager), financier (contribuable).

La mise en œuvre de la LOLF constitue sans nul doute un axe majeur de réforme de l'Etat.

### 2.3.2 Le renforcement du rôle du niveau régional

Les Directions Régionales de l'Equipement (DRE) ont vu leur rôle progressivement renforcé. Positionnées dès 2001 (circulaire du 30 janvier 2001) comme échelon de synthèse et de cohérence des politiques du ministère, leur influence s'est encore accrue avec l'obligation prescrite en 2002 d'élaborer une stratégie régionale traduite dans l'OSER (Orientations Stratégiques de l'Equipement en Région).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le ministère expérimente PARME (Projet d'Allocation des Ressources Modernisée de l'Equipement). La DRE pilote l'élaboration et la mise en œuvre de la répartition des moyens fongibilisés entre services du ministère.

Aujourd'hui, à travers le projet REPERE (REPartition des Effectifs en REgion) initié à l'été 2003, sont confiées à la DRE des prérogatives de répartition des effectifs entre les différents services déconcentrés selon les objectifs de l'OSER.

L'échelon régional de l'Etat définissant les objectifs puis répartissant les moyens en fonction de ces orientations devient un acteur majeur du fonctionnement de l'Etat, comme le traduisent ces nombreuses démarches mises en œuvre au sein du ministère de l'Equipement.

### 2.3.3 La déconcentration

Dans un souci de mieux prendre en compte les besoins du territoire, la loi de transferts des compétences pour l'acte II de la décentralisation prescrira la déconcentration au niveau régional (DRE) d'une partie de la politique du logement. Cette déconcentration veut faciliter les négociations entre l'Etat et les acteurs locaux.

Pour territorialiser la mise en œuvre des politiques publiques nationales, la déconcentration apparaît certainement comme une solution efficace. Pourtant, elle a rarement été étudiée ou expérimentée dans d'autres cadres que celui du logement.

Cependant, la gestion des ressources humaines ne saurait être déconcentrée. Le respect des principes d'une gestion



transparente, garantissant l'égalité de droits et de traitement, favorisant une mobilité source de compétence collective et individuelle, nécessite une gestion élaborée et mise en œuvre au niveau national, notamment pour l'encadrement.

## 2.4 De l'importance du rôle de l'Etat dans ces perspectives

Dans ce contexte de mutation, les notions d'intérêt général, de service public et d'efficacité de l'Etat apparaissent toujours aussi importantes, voire plus prégnantes encore.

### 2.4.1 De l'intérêt général

Avec l'évolution de la société, on voit bien que la définition de l'intérêt général nécessite une nouvelle approche, plus multiple et diversifiée. A ce titre, si le niveau local de la représentation politique revêt une importance toute particulière, il ne peut à lui seul assumer la responsabilité de cette définition, tant les acteurs légitimes dans ces démarches sont de plus en plus nombreux.

Notamment, la vision de proximité ne permet pas l'intégration de préoccupations d'un niveau supérieur, concernant les échelles de territoires plus larges pour lesquels un ou des décideurs publics démocratiquement légitimes existent. Ainsi, il n'est pas rare que les préoccupations locales aillent à l'encontre d'un projet indispensable à plus grande échelle : syndrome du NIMBY ("not in my back yard" : "pas dans mon jardin") pour les nouvelles infrastructures, pour la création de centres de traitement des déchets, pour la politique des transports à concevoir à une échelle au moins nationale, ou encore, pour l'aménagement de cours d'eau ou de réseaux pluviaux essentiels dans une commune mais qui peuvent avoir des conséquences dommageables à l'aval... Plus souvent qu'on ne le croit, ce sont d'ailleurs les collectivités elles-mêmes qui revendiquent que l'Etat les accompagne dans le portage politique d'un grand projet d'infrastructures (Aéroport, TGV, centre d'enfouissement...) ou, plus généralement, d'une politique publique.

De plus, la définition de l'intérêt général impose le plus souvent une approche des enjeux territoriaux dans la durée. C'est bien ce qui est traduit par la volonté politique d'inscrire l'action publique dans une démarche de développement durable.

Poussé à l'extrême aux Etats-Unis, le syndrome NIMBY s'est même radicalisé en "BANANA" ("build absolutely nothing anywhere near anyone" : "ne rien construire, nulle part, près de qui que ce soit"). Par exemple, sous la pression de leurs administrés, les élus locaux californiens s'étaient systématiquement opposés à la création de nouvelles centrales électriques, obligeant la Californie lors de la crise de 2001, à faire fonctionner ses vieilles centrales à gaz et à faire appel à la production extérieure elle-même en situation tendue.

La définition de l'intérêt général est un enjeu essentiel du service public de l'aménagement et le développement durables des territoires pour garantir la cohésion sociale et territoriale nationale. Avec la multiplication des acteurs concernés qui s'impliquent dans la définition de l'intérêt général, les choix pour cette définition sont plus complexes qu'auparavant. Il est alors indispensable que les cohérences stratégiques aux différents niveaux territoriaux puissent être portées et défendues dans une démarche de concertation fortement approfondie. Il est non moins nécessaire que la médiation devienne un outil déterminant des démarches pour permettre de dégager l'intérêt général au delà de la somme des intérêts particuliers dont la synergie et la cohérence ne peuvent naître spontanément.

Dans cette approche complexe, l'Etat a un rôle essentiel à jouer, parce qu'il est garant de la mise en œuvre des principes républicains fondamentaux et des politiques nationales qui l'accompagnent. Ainsi, on voit bien que le partenariat entre décideurs publics porteurs des enjeux aux différents niveaux est indispensable. Sans remettre en cause la responsabilité des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement durables de leurs territoires, il est toutefois indispensable que l'Etat soit capable de porter et défendre des enjeux s'inscrivant dans des échelles territoriale et temporelle plus larges, pour éclairer les choix locaux d'intérêt général en complément des préoccupations locales. Par sa vision stratégique élargie, l'Etat dispose également d'une légitimité pour intervenir en médiation dans des démarches de concertation locale toujours plus complexes dans lesquels les citoyens expriment des exigences toujours prégnantes et parfois contradictoires.

### 2.4.2 De la notion de service public

Nous pouvons également constater que le service public en général est parfois remis en cause par les chantres de la libéralisation à outrance des échanges. Dans une telle approche, les dépenses publiques sont accusées de ralentir la croissance économique. Or, c'est négliger la part très importante de l'action des services publics eux-mêmes dans la création de richesse. Notre pays serait-il aussi performant économiquement sans ses réseaux de transports par exemple ? Au-delà, l'efficacité régulatrice d'un Etat est elle-même gage de performance économique en tranchant préalablement des litiges qui seraient fort coûteusement portés devant la justice.

L'exercice du service public par des agents publics est lui aussi de plus en plus fréquemment controversé. Le recours au privé peut intervenir lorsqu'il est reconnu objectivement que celui-ci permet une meilleure performance de l'action publique (pas seulement financière, mais également en qualité et en sécurité), ce qui n'est pas toujours le cas. On citera pour mémoire les réformes malheureuses en Angleterre dans la privatisation des chemins de fer ou la libéralisation excessive de la distribution d'électricité californienne. Le recours au privé comme moyen d'améliorer le fonctionnement de l'Etat ne doit pas constituer un dogme. Il ne doit pas non plus constituer la seule alternative au manque de moyens en personnel.

### 2.4.3 De l'efficacité de l'Etat

La décentralisation aujourd'hui semble parfois reposer essentiellement sur le pari que les services publics des collectivités locales feront mieux et moins cher. Pourtant, l'efficacité du service public n'est pas liée à « qui fait ? », mais plutôt à la cohérence institutionnelle et organisationnelle (1), à la qualité de coopération d'un système territorialisé. Le rôle et l'organisation de l'Etat peuvent et doivent être redéfinis pour viser cette cohérence et il faut enfin lui en fournir les moyens. Les missions du ressort de l'Etat doivent donc s'exercer en partenariat, mais de manière lisible.

Par ailleurs, les phénomènes de concurrence entre individus, entre entreprises et entre territoires contribuent à accentuer

(1) Selon Michaël Storper, chercheur enseignant à l'ENPC entretien aux "Echos" du 20 janvier 2003.

# 3

## L'Etat et le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires

les inégalités. Le trop fort développement de ces inégalités est bien de nature à remettre en cause la cohésion sociale de la Nation. Il appellerait donc une intervention accrue de l'Etat. Ainsi, paradoxalement, alors que le développement de la concurrence vise à limiter le champs d'intervention de l'Etat pour laisser la place aux marchés, il nécessite une plus grande présence de l'Etat observateur, solidaire, de l'Etat arbitre et acteur territorial. Plus il y a de liberté, plus il faut la réguler.

Au-delà des phénomènes de concurrence entre collectivités, l'Etat a un rôle d'intercession territoriale, d'arbitre. En effet, en cas de différends entre collectivités territoriales (périmètre de l'intercommunalité, intérêts divergents entre deux communes sur la réalisation d'un projet ou d'une zone d'activité...), l'Etat est susceptible de proposer une expertise technique neutre et objective.

Enfin, les volontés de démocratie locale renvoient inévitablement à l'information du citoyen. Celui-ci doit pouvoir disposer d'éléments objectifs d'évaluation de l'action publique, ce qui reconnaissons-le, est particulièrement difficile dans le domaine de l'aménagement et du développement durables. Le projet de loi reconnaît l'importance de ce domaine et prévoit le recours à des experts. Les services de l'Etat ont vocation par leurs connaissances et leur expertise à jouer un rôle important dans ces nouveaux champs.

La défense de l'intérêt général et d'un Etat fort sont des enjeux essentiels de la réussite de la décentralisation. Tout comme la clarté (et non pas l'étalement) des responsabilités de chaque échelon territorial.

La capacité d'intervention de l'Etat est donc essentielle. Elle doit se construire en se fondant sur le respect des principes républicains (liberté, égalité, fraternité) et des valeurs de service public (neutralité, objectivité, indépendance, désintéressement et proximité). Pour cela, nous considérerons les trois postures de l'Etat : garant de l'utilisation rationnelle de l'espace et de la mise en œuvre des politiques nationales, et garant de la solidarité nationale, partenaire des collectivités territoriales pour concrétiser un développement durable du territoire, prestataire pour pouvoir être un interlocuteur technique, compétent et efficace.

### 3.1 Garant

Dans cette posture, l'Etat intervient pour garantir le respect des principes et valeurs de la République, des lois et règlements et mettre en œuvre des politiques publiques.

L'Etat y est régalien lorsqu'il agit essentiellement sur le droit (édications de normes, contrôles de légalité, police de l'eau, commissions de sécurité...).

Il y est également maître d'œuvre de politiques publiques lorsqu'il intervient en tant que constructeur (routes, infrastructures, patrimoine de l'Etat), conseiller (service « après vote » selon l'expression du ministre), plus généralement opérateur (instruction des actes d'urbanisme de compétences Etat, réalisation de plan de prévention des risques, d'études spécifiques, réalisation de porter à connaissances...).

Dans cette posture, il peut également être conduit à jouer le rôle de médiateur voire d'arbitre.

Intervenant parmi d'autres acteurs, les services de l'Etat doivent faire preuve d'un haut niveau de compétence et d'exemplarité, leur crédibilité étant souvent en jeu, par exemple dans les domaines suivants, existants ou à développer :

- **routes** : construction et entretien du réseau national, exploitation du réseau routier dans son ensemble, cohérence générale du réseau routier, diffusion des règles ;
- **ports et aéroports, voies navigables** : construction, entretien, contrôle des infrastructures nationales ;
- **sécurité des biens et des personnes** : Prévention des risques naturels et industriels, prévention et gestion des crises (pour les inondations, les tempêtes, la gestion des étiages...), sécurité

dans les transports, sécurité dans les bâtiments, sécurité routière ;

- **gestion, protection, préservation et valorisation des milieux et ressources naturels** faisant appel à des savoirs faire multiples administratifs (Code de l'environnement...) et techniques (gestion du Domaine Public Maritime...) ;
- **constructions publiques** pour les bâtiments Etat ;
- **urbanisme, habitat** : urbanisme réglementaire Etat (ADS), planification urbaine (Porter à connaissance des PLU, contrôle de légalité), Habitat, Logement social, productions de règles, de doctrines, et contrôle de leur application ;
- **régulation des transports, développement des transports alternatifs** : la maîtrise des approvisionnements et exportations du pays (route, maritime, ferroviaire, aérien) nécessite le contrôle des principales infrastructures, de leur cohérence, de leur complémentarité ;
- **développement des territoires** : garantir la prise en compte des préoccupations nationales dans les documents de planification et dans les projets (urbanisme, politique de la ville, développement durable, tourisme, réseaux d'énergie et de télécommunications).

Dans les domaines techniques, aux enjeux multiples, l'Etat garant, régulateur, a une obligation d'explication (assurer « l'après vote »), d'argumentation (convaincre pour que les intérêts collectifs soient mieux pris en compte), d'accompagnement (pour mettre en œuvre la solution la plus efficace). Il se met alors en position de **partenaire**.

A titre d'exemple, le cas de l'échec de MetalEurop dans le Nord est particulièrement instructif. Cette entreprise posait de graves problèmes environnementaux (pollutions de l'air, de l'eau, des sols) mais également économiques (importance du maintien de ces emplois). La DRIRE dans une posture purement régaliennne a ignoré l'Environnement et l'Equipement dans ce dossier : les procès verbaux sans effets ont peut-être suivi une certaine complaisance pour difficultés économiques et pressions politiques. L'addition est salée pour la collectivité et c'est à l'Etat de la régler en dépolluant et indemnisant les victimes. L'Etat en ayant été uniquement

« régalien », a été un mauvais garant et faute d'avoir consolidé un partenariat en amont, l'Etat est aujourd'hui fossoyeur d'un territoire pollué et d'un bassin de vie meurtri.

C'est aussi l'avant vote qu'il faut assurer en faisant remonter l'ensemble des difficultés sur un domaine particulier. Pour être efficace, cette assistance doit venir de praticiens car la théorie se nourrit en retour de l'expérience acquise sur le terrain.

Pour assurer l'ensemble de ses missions de garant avec pertinence, l'Etat doit les territorialiser, les hiérarchiser en s'appuyant sur une connaissance fine du territoire, sur des missions d'observation (Etat réalisateur de diagnostic). Par ailleurs, l'Etat garant doit parler d'une seule voix et doit donc bâtir sa position en interministériel, notamment dans le champs de l'aménagement du territoire.

De telles exigences nécessitent de réelles compétences d'ingénierie et d'enssembler (ingénierie de conception, ingénierie de crise, ingénierie de diagnostic, ingénierie de gestion...).

### 3.2 Solidaire

Dans sa posture de garant, l'Etat est aussi garant de la solidarité nationale. L'Etat solidaire agit pour assurer le minimum vital à tous et traduire l'égalité d'accès de tous au service public. Cela impose à l'Etat de garantir, si nécessaire en les assumant, l'exercice de toutes les compétences pour la mise en œuvre des politiques publiques à toutes les échelles du territoire national.

Par son action publique, l'Etat doit corriger les éventuels déséquilibres majeurs qui pourraient se produire sur le territoire ou essayer d'en minimiser les conséquences.

- L'ingénierie de solidarité (ATESAT) doit être confortée pour offrir un service de qualité partout sur le territoire. Cette solidarité constitue non seulement une mission de l'Etat garant mais également l'opportunité de travailler au cœur du territoire afin d'en avoir une connaissance fine. Nous nous félicitons de l'aboutissement de l'assise juridique de l'ATESAT en 2003. Toutefois, son contenu est loin de satisfaire l'ensemble des besoins de solidarité sur le territoire. Il faut absolument élargir le champ

### L'Etat opérateur au service de l'Etat régalien

Le code de l'Environnement est trop souvent considéré comme une contrainte dont il faut s'affranchir, plutôt que comme un outil de progrès, de préservation et de mise en valeur du territoire. Or la garantie du respect des règles est un des enjeux forts de la protection et de la préservation de l'environnement.

*Par exemple, il est très difficile de faire comprendre et partager (et donc accepter) à un élu local que le busage systématique de fossés est globalement néfaste pour la collectivité tout entière ("enfin voyons, c'est juste un centaine de mètres, et puis ma commune n'est pas soumise au risque d'inondation"). Le découpage géographique et politique actuel est alors une entrave à la bonne application du code de l'Environnement qui perd de sa substance faute de vision générale et se transforme en quelques réflexes locaux ("lotissement = bassin de rétention").*

*L'interdiction de créer sur les cours d'eau des "micros-barrages" ou des prélèvements d'eau (irrigation, alimentation d'étang, usage privatif...) sans autorisation préalable est pourtant bafouée constamment : j'ai besoin d'eau, j'en ai qui passe chez moi, je me sers". Et, pour ceux (parfois les mêmes !) qui se retrouvent en aval et qui, du coup, n'ont plus une goutte à l'étiage, la réaction est inverse : " que fait l'Etat et la police de l'eau ! il faut verbaliser, on me prend mon eau " : bref, interdire en amont afin de me permettre de faire de même... car c'est "mon droit".*

Le respect des textes et des règlements dont le code de l'Environnement constitue la bible en matière de droit de l'Environnement, est un point essentiel d'application de l'Etat garant. Mais l'Etat régalien est confronté à une **nécessaire obligation de pédagogie et parfois à une véritable médiation locale.**

Or, cela impose tout d'abord de connaître le terrain, les textes et les enjeux : pouvoir constater et contrôler in situ, connaître le territoire et son environnement (l'amont et l'aval d'un cours d'eau, l'ensemble du réseau d'assainissement...); maîtriser les textes et leurs incidences (devoirs de déclaration ou autorisation préalables, suites possibles administratives ou pénales et leurs conséquences, capacité et devoir de l'Etat ou des collectivités à se substituer aux riverains ou à un quelconque acteur insolvable ou inconnu); mesurer les enjeux selon une vision globale des incidences et des enjeux. **L'ingénieur de terrain est le mieux formé et le mieux armé pour répondre à ces besoins.**

d'intervention dans le domaine de l'aménagement, et le compléter par ceux du développement durable et de l'environnement autour de compétences comme l'eau, les déchets, le bruit, l'air... La petite taille de nombreuses communes pose le problème de leur manque de moyens pour assurer leurs responsabilités dans ces domaines (aide au rôle de police de l'environnement, de la publicité, conseil sur la gestion des espaces...) ou appréhender les enjeux sur leur territoire de manière globale.

- La solidarité peut également consister pour l'Etat à initier des démarches auprès de maîtres d'ouvrage peu motivés, peu dynamiques ou en difficulté passagère (nouvelles réglementations, projets de développement durable innovants de type Agenda 21...) ou à prendre lui même la maîtrise d'ouvrage de certaines réalisations si la finalité de sa mission le lui commande (par exemple, en environnement, l'Etat peut

dépolluer des sites orphelins, traiter des friches industrielles, intervenir sur des cours d'eau...). En cas de danger pour les personnes ou pour l'environnement, l'Etat n'a pas simplement le droit, il a le **devoir de se substituer** aux personnes publiques ou privées qui n'assument pas leurs responsabilités.

- En cas de crise grave l'Etat solidaire ne peut intervenir qu'avec un minimum d'expérience : l'état n'avait pas l'obligation institutionnelle de reloger les habitants sinistrés par l'explosion de l'usine AZF, mais son silence aurait été assourdissant.
- Pour être garant de la solidarité nationale, l'Etat doit aussi s'assurer de la disponibilité permanente et croissante d'une ingénierie publique de qualité.

### 3.3 Partenaire

L'Etat agit avec d'autres décideurs publics pour la mise en œuvre des politiques publiques, sur les territoires.

L'aménagement est une œuvre collective nécessitant des débats fructueux. La structure administrative française, la complexité des projets d'aménagement qui ne s'accommodent pas de compétences en blocs étanches, nécessitent des partenariats, non pas pour rechercher seulement des financements, mais bien aussi pour mener un projet de qualité conciliant sur un territoire les préoccupations des différents acteurs. Le développement des territoires aux caractéristiques et enjeux différenciés (littoral, montagne, rural, urbain) ; l'urbanisme planifiant ; la politique de la ville ; la valorisation touristique et économique des territoires, la préservation de l'environnement, sont autant de domaines où les partenariats sont indispensables en interministériel comme avec les collectivités territoriales. Sur ces missions liées aux besoins spécifiques des territoires, l'Etat jouera son rôle s'il possède et offre une vraie ingénierie de proximité, un haut niveau de diagnostic et d'adaptabilité sur ces domaines en perpétuelle évolution. Ainsi, il sera en mesure de contribuer de façon pertinente et opportune à la définition locale de l'intérêt général, notamment à travers une territorialisation adaptée des politiques publiques nationales.

Parmi ces positions de partenaires, citons comme exemples :

#### **Les interventions sur les territoires :**

L'article L110 du Code de l'urbanisme précise « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin (...) d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat (...) répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

L'association des services dans l'élaboration des documents de planification permet aux services de l'Etat de dépasser les simples conseils procéduraux ou listes de servitudes et d'agir en tant que partenaire en osant afficher les enjeux de l'Etat sur ce territoire tout en argumentant et menant un travail en commun avec les collectivités concernées pour contribuer à l'aboutissement dans la définition de leurs

politiques en cohérence avec les orientations nationales générales.

La politique de la ville est le fruit de coopérations entre des acteurs extrêmement variés. Dans ce domaine aucune politique de l'Etat ne peut se concevoir sans partenariat : bailleurs sociaux, collectivités locales, associations, Etat interministériel (sécurité, social, aménagement...).

Les aménagements physiques sont également l'occasion de croiser divers points de vue, voire divers maîtres d'ouvrage afin de contribuer à un développement durable des territoires (cf exemple ci-après).

#### **La co-élaboration de doctrines, d'études, de recherches**

La réalisation de diagnostic territoriaux partagés permet un éclairage sur la mise en œuvre de politiques publiques : analyse des besoins des territoires (logement, équipements, transports...), analyse de leur sensibilité, analyse de bassins versants (pour la gestion hydraulique, l'aménagement, la préservation des milieux...).

Les mises au point de doctrines permettant une appréciation commune : définition du niveau de risques acceptables dans les PPR, appréciation des règles au vu de la

structuration de l'espace... mais également plans d'interventions en cas de crise.

L'expérimentation et la valorisation de savoir faire, la recherche (politique de la ville, développement durable...) au profit de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés doivent être privilégiés. L'Etat est alors diffuseur de savoirs, de compétences, des nouvelles technologies, et peut les porter à une échelle européenne.

L'Etat ne sera un partenaire efficace que s'il amène une plus value et donc s'il alimente le débat par ses réflexions propres, par ses compétences, par sa capacité à proposer des solutions réalistes. Pour cela, les besoins en ingénierie sont évidents mais il faut également :

- intervenir avec l'appui d'un RST solide et conforté pour pouvoir mobiliser des compétences de haut niveau et valoriser les expériences ;
- être présent au plus près du terrain pour être un acteur public connu et reconnu au niveau local, ayant une bonne connaissance du contexte et du territoire ;
- être opérateur pour être crédible en étant en mesure de proposer des solutions réalistes ;
- être interministériel pour pouvoir proposer une position unifiée de l'Etat.

### **Ingénierie de partenariat : la collecte et le traitement des déchets maritimes et fluviaux**

*En 1994, il n'existait pas en France de déchetterie fluviale ou maritime (à part dans quelques grands ports maritimes) adaptée aux besoins de la navigation. L'Etat, sur le domaine public, a souhaité s'engager dans cette démarche qui répondait à la fois au bon sens et à une exigence internationale législative : permettre aux bateaux d'évacuer leurs déchets de navigation (huiles, filtres, batteries, eaux de fond de cale, pneus...) pour éviter de les retrouver dans l'eau ou sur les berges. Cela fut fait après une expérience menée dans le Nord entre 1995 et 1998 qui a abouti à la première déchetterie fluviale de France, devant ensuite donner naissance à quarante autres pour mailler le réseau national des voies navigables.*

*Un tel projet a nécessité que l'Etat noue des partenariats multiples :*

- *au stade de la faisabilité, l'Europe est intervenue pour le co-financement initial (d'où le choix du Nord : bassin transfrontalier) sur fonds Interreg. D'autres partenariats ont été noués avec des Etats disposant déjà de telles organisations : Belge, Néerlandais et Allemand et avec les professionnels de la batellerie européens ;*
- *au stade pré opérationnel en vue d'identifier les enjeux, les besoins et surtout l'implantation de la première déchetterie locale. Le partenariat au niveau national (MEDD-METLTM-VNF) s'est concrétisé au niveau régional sous le pilotage du Préfet selon un cadre interministériel DDE – SN – SM – DIREN – DRIRE élargi à l'Agence de l'Eau – l'ADEME et les usagers régionaux (professionnels de l'évacuation des déchets et de la batellerie) ;*

(suite page suivante)

(suite de la page précédente)

Pour finaliser le projet, répondre aux enjeux réels des usagers et être fonctionnel (une déchetterie efficace) sans générer de nuisances aux riverains (en plein centre ville et dans un périmètre de site inscrit, sur le terre plein d'une écluse grand gabarit pour des raisons de fonctionnalité), faire le point des techniques à mettre en œuvre (selon prescriptions législatives et locales), des réglementations applicables et afin de viser une revalorisation à plus de 80 % des déchets, les acteurs locaux furent partenaires : Ville (cofinancier, collectant les déchets), ADEME et Agence de l'Eau (aide à l'investissement et subventions annuelles pour envoyer les 20% de déchets non valorisés en traitement adapté et agrémenté), les entreprises locales pour viser une meilleure revalorisation (réutilisation des batteries par des gros industriels à proximité) et bien sûr les usagers.

Au bilan l'ensemble des partenaires ont été satisfaits :

- concernant les usagers, l'utilisation a été immédiate et pérenne, à tel point qu'il a fallu en créer trois supplémentaires dans le bassin du Nord immédiatement pour répondre aux attentes ;
- la Ville et son agglomération ont pu bénéficier d'un environnement plus propre et ont su valoriser cette image. Elles y ont également gagné en ramassage de déchets sauvages sur berges ;
- l'Etat a ainsi mené un projet partagé, accepté, réussi et généralisable au reste du réseau des Voies Navigables. Un guide méthodo-technico-procédural a ainsi été établi. Ce projet correspond à une mise en œuvre d'une politique publique majeure, répondant qui plus est à une vraie attente au profit d'un environnement protégé. L'impact financier a été excellent, 80% des déchets étant recyclés sans frais (ce qui répond à un autre objectif public : chercher la revalorisation optimale).

Nul doute que la réussite n'aurait pas été identique si le travail avait été fait seul. Actuellement entre cinq et dix déchetteries sont en service ou en passe de l'être selon une démarche locale partenariale identique et souvent perfectionnée.

### 3.4 Prestataire

L'Etat prestataire produit d'abord pour les trois postures précédentes (cf. ci-dessus). Le cas échéant, l'Etat prestataire produit en concurrence avec les prestataires privés pour réguler le marché.

L'Etat prestataire est une notion indispensable pour pouvoir assurer ses missions de garant :

- mettre en œuvre les politiques publiques, agir sur son domaine, produire des doctrines, des études de référence... Cette capacité à entrer en action est particulièrement nécessaire en cas de crise (les connaissances techniques et opérationnelles sont en permanence sollicitées sur un plan POLMAR ou ORSEC). Elles permettent de traduire des objectifs en mesures concrètes. En planification urbaine et territoriale, il est tout aussi nécessaire que l'Etat soit capable de se construire une position argumentée... seulement

possible par son expérience du « savoir faire » ;

- être prestataire est une manière d'être un partenaire crédible, écouté car professionnel et responsable. Convaincre les membres d'une collectivité du bien-fondé des politiques de l'Etat en général, et de leurs déclinaisons territoriales possibles, est d'autant plus facile quand on peut leur montrer comment faire ;
- être prestataire est indispensable pour un Etat solidaire, posture demandant des capacités d'expertises, de structuration et d'action ;
- être prestataire peut également être une manière de réguler et d'être garant. Dans leur récente assemblée générale de juin 2003, les directeurs des services techniques départementaux se sont préoccupés des carences ressenties par certaines communes suite à la diminution des prestations de l'Etat. Si leurs conclusions sur la mise en œuvre d'un service départemental pour y suppléer sont pragmatiques, ils ne manquent pas

de relever le caractère stratégique de l'ingénierie publique garantissant des projets techniques de qualité et donc une bonne performance dans l'aménagement du territoire des subventions départementales. Enfin dans des zones fragiles (espace ruraux) ou des domaines à compétences rares (maritime, port, aéroport...) sur lesquels la sphère privée s'est peu investie, il est du devoir de l'Etat de proposer de vraies prestations d'ingénierie au nom de la solidarité.

Ces prestations peuvent être complétées pas des interventions supplémentaires afin d'optimiser l'efficacité du service public et l'utilisation de l'argent public (services mis à disposition, Réseau Scientifique et Technique, Ingénierie Publique concurrentielle à forte plus value...).

### 3.5 Quelques domaines en particulier

#### 3.5.1 La route

##### Longueur du réseau routier français actuel

	(en km)	
	France métropolitaine	Total France entière
autoroutes concédées	7 720	7 720
autoroutes non concédées	2 505	2 512
routes nationales	25 366	26 838
routes départementales	359 091	361 428
voies communales	590 009	595 179

Source internet MELTM

La logique d'un réseau routier « structurant » sous maîtrise d'ouvrage Etat se justifie pour garantir l'unité d'un service continu sur des itinéraires relevant d'enjeux supra-nationaux et nationaux. Cependant, le périmètre de ce réseau d'excellence doit être regardé avec beaucoup d'attention, dans une approche territoriale fine, supposant une vraie négociation entre les différents acteurs (Etat et collectivités territoriales), pour arrêter sa définition au-delà d'un « noyau de base », minimaliste, qui aurait déjà été établi. Les éléments à prendre en compte pour dimensionner ce réseau sont les suivants :

1. Les capacités financières des collectivités territoriales. Bien que les moyens soient transférés, on ne peut que gar-

## L'échec de la distribution de l'électricité dans un Etat qui ne conserve qu'un rôle régalien

La loi de libéralisation du marché californien de l'électricité a été responsable de pénuries et de coupures de courant à répétition en 2001. La série de facteurs défavorables qu'avait connue la Californie (aléas du climat, vétusté des centrales au gaz, réglementation contre la pollution de l'air) n'explique pas l'impossibilité qu'a connue « le plus riche Etat de la plus riche nation du monde » à fournir du courant à ses habitants. Dans le même temps, certaines villes comme Los Angeles qui ont conservé leur système d'approvisionnement public par l'intermédiaire de régies municipales, avaient été épargnées par la crise énergétique.

Les mécanismes élaborés dès 1996 et mis en œuvre à partir de 1998, pour casser le monopole des opérateurs historiques (à la fois producteurs et distributeurs) ont fait entrer sur le marché de nouveaux acteurs spéculateurs alors que les garde-fous prévus (gel du prix de vente final supérieur au coût de production) se sont retournés contre les premiers (soumis à la loi du marché en amont, aux contraintes de service public en aval). Or dans un marché libre, aucune entreprise n'a intérêt à prévoir des surcapacités inutilisées, ni à investir sur une vision à très long terme. Seule la puissance publique a la légitimité et le devoir d'investir et de gérer un sur-dimensionnement qui permette d'assurer la fourniture du service public pour tous de manière égale.

Devant l'inefficacité du système qui sans le secours de l'Etat aurait conduit les distributeurs à la faillite (12 milliards de dollars de dettes au printemps 2001), les pouvoirs publics ont négocié des contrats d'approvisionnement à long terme avec les producteurs, prévu la création d'une agence d'Etat chargée de construire et d'exploiter de nouvelles centrales, racheté une partie du réseau électrique afin de le rénover, et envisagé d'adoucir les contraintes environnementales pour faciliter l'essor de la production d'électricité locale !

Loi de prouver une plus grande rentabilité du service public par la libéralisation du marché, l'exemple californien montre qu'en abandonnant sa posture de prestataire, en se cantonnant dans un rôle régalien (édicte lois et règlements pour libéraliser le marché), l'Etat californien a failli à sa mission de garant (fournir un service public fondamental – l'électricité – à ses habitants). Il est d'autant plus inquiétant que face à la nécessité d'éviter de nouvelles crises, ce soit les contraintes liées à l'environnement qui soient allégées ; alors que le pilotage permanent de l'aménagement et du développement durables du territoire par l'Etat californien aurait peut-être permis d'éviter de devoir construire des centrales dans l'urgence.

ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. »

Pour tenir cette compétence nouvelle de garant, l'Etat doit donc être non seulement régulateur mais aussi opérateur pour maintenir, développer et diffuser les règles de l'art, les normes et références. Il lui faut également être partenaire pour assurer la cohérence, la sécurité et acquérir la connaissance. En effet, un rôle de simple censeur, indifférent aux capacités financières et aux adaptations locales, ne serait ni compris ni accepté par les collectivités territoriales.

### 3.5.2 La sécurité

#### La sécurité routière

Comment faire de la DDE le coordonnateur sécurité routière sans devenir le contrôleur, censeur régalien ? En effet, peut-on envisager un contrôle de sécurité des nouveaux aménagements (routes, grandes infrastructures) à l'instar de ce qui existe dans les bâtiments publics (commissions de sécurité) ? Probablement, mais certainement pas avec un simple procès-verbal qui remettrait en cause à l'aval du projet un investissement lourd avec des conséquences coûteuses pour la collectivité.

Par ailleurs, dans ce domaine la recherche est indispensable et nécessite un champ d'expérimentation grandeur réelle. La mise en œuvre de la politique de sécurité routière face à une diversité de maîtres d'ouvrage impose une nouvelle approche s'appuyant sur une ingénierie forte de l'Etat garant mais également partenaire, composée d'éléments compétents, et pédagogues.

**L'exploitation routière** qu'il est indispensable de bien piloter en période de crise (voir quelques exemples récents !) doit être coordonnée. Les phénomènes exceptionnels respectant rarement les limites administratives, il est nécessaire que le pilotage de la circulation se fasse à une échelle suffisamment grande. Ainsi, face aux attentes croissantes des usagers (besoins d'informations en temps réel par radio, par panneaux à messages

der à l'esprit le principe de l'autonomie de ces mêmes collectivités, principe qui peut conduire une collectivité modeste à faire des choix pouvant remettre en cause les moyens affectés au réseau viaire ou inversement à affecter une part démesurée de ses ressources aux routes.

2. La garantie de libre circulation sur des voies majeures de transit.
3. Conserver un réseau routier suffisant pour maintenir un réel développement de la compétence technique collective et individuelle (recherche / développement)

Notamment l'implantation et la structuration des services grands travaux, l'attractivité de leurs postes doivent être maintenues voire renforcées.

Les services grands travaux recourent massivement aux services des laboratoires et des CETE dans le cadre des projets pour la réalisation d'études dans les domaines de compétences traditionnels (tracé, techniques de construction routière, hydraulique, trafic etc.) mais aussi lors de la réalisation des travaux pour assurer des fonctions de conseil et de contrôle extérieur de chantier. Le RST doit s'ouvrir aux collectivités territoriales afin de remplir ses missions de garant de la cohérence du réseau, de l'expertise.

Cette même approche doit être faite pour les ports et aéroports.

*Projet de loi*

« L'Etat est garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier dans son

variables, par les nouvelles technologies, gestion du trafic en temps réel...) il apparaît du rôle de l'Etat d'assurer globalement et en partenariat la gestion du trafic.

Des capacités d'intervention rapide et directe sur le terrain pour assurer la viabilité du réseau sont indispensables et réclamées par les acteurs économiques comme par le grand public. Le projet de loi propose des pouvoirs accrus aux préfets en leur donnant autorité sur tous les services en cas de crise. Une contractualisation devient nécessaire pour anticiper d'éventuelles crises et coordonner les actions des services des collectivités et ceux de l'Etat.

Prendre des décisions pertinentes et rapides de gestion de crise en matière d'exploitation de la route, implique une connaissance fine du réseau. Des centres de gestion fédérant l'ensemble des acteurs (autoroute, RN, RD, VC) pilotés par l'Etat semblent donc la solution la plus pertinente (un président de conseil général n'a pas l'autorité du représentant de l'Etat par rapport à une société d'autoroute).

Pour les plans ORSEC ou POLMAR (raisonnement identique), ces structures sont extrêmement importantes.

### Transports et déplacements

Les questions de la sécurité du transport maritime, comme du transport fluvial ou du transport aérien, constituent sans nul doute d'autres exemples d'illustration majeurs, dont les enjeux renvoient également aux dimensions de l'aménagement et du développement durables (sociales, environnementales et économiques) et relèvent d'un traitement au niveau international, qui impose une large implication de l'Etat garant, solidaire et partenaire grâce à une solide capacité d'ingénierie.

### Risques naturels et industriels

L'importance de telles politiques a été fortement réaffirmée. Elles doivent être élaborées en concertation avec les élus pour être efficace (ce sont eux les premiers relais en cas de crise). Par ailleurs, leurs mises en œuvre nécessitent une bonne connaissance du contexte local (quels sont les antécédents, les difficultés actuelles, les évolutions prévisibles, les

pressions locales, les acteurs mobilisables en cas de problèmes...). Cette connaissance permet de réaliser des plans de prévention, d'anticiper les cas de crise et de mettre en œuvre des solutions réactives en contact avec les bons interlocuteurs. Ces politiques doivent rester de mise en œuvre locale, tout en s'inscrivant dans un réseau technique car faisant appel à des compétences pointues.

Ce domaine renvoie à l'ingénierie de conception de politiques et de projets, l'ingénierie de prévention, de protection et de préservation, l'ingénierie de crise, l'ingénierie de gestion, d'exploitation et de maintenance, l'ingénierie d'évaluation de politiques et de projets...

### 3.5.3 Les domaines logement, habitat, politique de la ville

Bien que le logement reste une compétence de l'Etat, le rôle de celui-ci est sus-

ceptible d'évoluer vers une évaluation plus quotidienne et vers l'expression formalisée de démarches partenariales. Ainsi, le rôle des DRE sera renforcé sur le pilotage des objectifs de l'Etat. Un comité régional de l'habitat sera chargé de définir les critères. En son sein, l'Equipement doit organiser ses réflexions en fonction de la politique nationale, des études qu'il mène localement et des retours faits par les DDE sur les modalités de mise en œuvre.

D'ores et déjà, les DDE ne sont plus de simples guichets pour les bénéficiaires de subventions, tenant simplement compte des règles nationales. Aujourd'hui, la distribution des subventions se fait bien en fonction des priorités de l'Etat local.

Déconcentration, Etat garant, solidaire, partenaire, prestataire : la politique de l'habitat illustre bien les évolutions possibles des postures de l'Etat autour d'un même domaine.

### Les différentes postures de l'Etat dans le domaine de l'habitat

La posture de l'Etat garant de la cohésion sociale et de la solidarité nationale s'exprime largement dans le domaine de l'habitat. Le logement reste une compétence de l'Etat et le projet de loi de décentralisation ne permet qu'une délégation des aides à la pierre à des collectivités territoriales.

La législation et la réglementation justifient l'engagement fort, voire complexe, de l'Etat dans ce domaine. On peut citer :

- le Code de la Construction et de l'Habitation ;
- le Code de l'Urbanisme, en particulier l'article L 110 : « Le territoire français est le patrimoine commune de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin (...) d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat (...) répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace » ;
- le Code de la Santé Publique, notamment pour les procédures d'insalubrité dans le logement.

Cependant, la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans ce domaine ne peut aujourd'hui se réaliser que dans le cadre d'un large partenariat.

Prenons l'exemple de l'Eradication de l'Habitat Indigne (EHI). Un plan national, lancé par le gouvernement précédent et repris par l'actuel, est en cours et doit d'abord permettre de rendre dignes des logements touchés d'insalubrité, de péril ou de risques de saturnisme.

Les procédures d'insalubrité sont de la compétence de l'Etat, qui peut, par arrêté, prononcer des prescriptions de travaux en cas d'insalubrité relevée par des inspecteurs sanitaires (Services Communaux d'Hygiène et de Santé dans les communes qui en disposent, structures relevant de la commune mais assumant des missions de l'Etat ; DDASS dans les autres communes). Ces prescriptions, dans les cas les plus graves, peuvent s'accompagner d'interdictions temporaires ou définitives d'habiter.

La difficulté dans l'application de cette procédure est le relogement souvent nécessaire des occupants du logement insalubre, occupants relevant pour la plupart des ménages les plus défavorisés. Si le marché du logement local est particulièrement tendu, le relogement ne peut être réalisé par le propriétaire du logement insalubre. De même, l'Etat seul n'a pas les capacités juridiques et financières d'assurer ce relogement.

Ainsi, tous les acteurs publics doivent se mobiliser pour la mise en œuvre de cette politique : Etat, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, associations agréées. C'est par l'apport de chacun dans le cadre de ses compétences et de ses capacités financières que des relogements temporaires ou définitifs peuvent se réaliser. La commune, par exemple, dispose souvent d'un parc de logements, peut mobiliser les bailleurs sociaux qu'elle contrôle (Offices Publics HLM ou Sociétés d'Economie Mixte) et peut utiliser son Droit de Prémption Urbain.

La même démonstration peut se faire dans le cas du péril, s'agissant là d'une procédure relevant non plus de l'Etat mais de la commune.

Concernant les risques de saturnisme, l'Etat (DDE et DDASS) intervient seul en ayant la possibilité de prescrire auprès des propriétaires des travaux supprimant l'accessibilité au plomb et de se substituer à ceux-ci s'ils ne les réalisent pas. Les logements sont identifiés soit par signalement par un médecin d'enfants présentant une forte concentration de plomb dans le sang, malades ou non, soit par un Etat des Risques d'Accessibilité au Plomb (ERAP) positif, ERAP obligatoire en cas de vente d'un logement ancien dans des communes dont la liste est arrêtée par le Préfet.

Cependant, ces logements peuvent également relever de l'insalubrité ou du péril et il est dans ces conditions inutile de prescrire des travaux uniquement liés à l'accessibilité au plomb. De la même façon, un inspecteur sanitaire visitant un logement dans le cas d'une procédure d'insalubrité peut ne relever que des problèmes d'accessibilité au plomb ; ainsi, il sera opportun qu'il informe les services de l'Etat concernés, même si ceci n'est pas obligatoire.

La mise en cohérence des trois procédures (insalubrité, péril, saturnisme) est donc indispensable et ne peut se réaliser que par un partenariat avec les collectivités territoriales. Ainsi, des conventions d'Eradication de l'Habitat Indigne sont signées entre l'Etat et ces collectivités.

D'autres exemples, liés à des objectifs importants de l'Etat en matière d'habitat, relevant de l'une ou l'autre des collectivités publiques, sont fondés sur le partenariat :

- la réhabilitation des quartiers dégradés (quartiers anciens, parc HLM, copropriétés)
- la production de logements locatifs sociaux
- la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage
- le logement des personnes défavorisées (Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées).

Pour les politiques relevant des collectivités territoriales, l'Etat est souvent solidaire et/ou prestataire par :

- l'initiation de la mise en œuvre de ces politiques
- le conseil sur les démarches à suivre
- l'aide à la rédaction de cahiers des charges ou conventions diverses.

Il est donc évident que l'Etat n'intervient pas qu'en tant que guichet, instructeur de demandes de subvention (aides à la pierre) en provenance de différents bénéficiaires. En conséquence, la délégation de ces aides aux départements ou à certaines structures intercommunales, dans le cadre du projet de loi de décentralisation, ne remet nullement en cause le rôle de l'Etat dans le domaine de l'habitat qui pourra continuer à assumer ses postures si, évidemment, il s'en donne les moyens.

La politique de la ville reste un domaine à renforcer et à coordonner. Il nous faut développer notre capacité à être un partenaire reconnu, lisible au milieu de nombreux partenaires (la répartition des rôles entre DDE, DDASS, sous Préfet délégué à la ville, Préfet, partenaires sociaux, collectivités territoriales... n'est pas toujours très claire), majeur, contribuant à définir et à évaluer les politiques locales de l'habitat, de l'action sociale, de l'intégration, de la sécurité...

Fort du constat d'échec des mesures de contractualisation dans le cadre de la politique de la ville fait par la Cour des Comptes, la création de l'Agence Nationale de Renovation Urbaine (ANRU) par la loi ville et rénovation urbaine (loi Borloo) du 1<sup>er</sup> août 2003 signifie une reconcentration du domaine de la politique de la ville. Par cette reprise en main par l'Etat, l'ANRU (établissement public) sera chargée de mettre en œuvre le programme national de rénovation urbaine. Elle devra s'appuyer sur les compétences et les moyens des DDE, à l'instar de l'ANAH.

### 3.5.4 L'urbanisme planifiant

Jusqu'à présent, la définition des politiques de planification de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire était une compétence exclusive de l'Etat. Cette exclusivité risque d'être remise en cause par la possibilité de déroger aux lois et règlements. Par contre, ces politiques se concrétisaient toujours par des politiques contractuelles qui pouvaient être locales, nationales ou européennes (CPER, contrat de pays, contrats de ville Interreg, urban...). Cette notion de partenariat ou de convention est au cœur de tout projet d'aménagement. Elle se manifeste au cours d'un processus recherchant synergie et cohérence. Pour viser cette synergie, chaque collectivité doit pouvoir s'exprimer et défendre son point de vue, ce qui passe par des capacités d'études et d'observation (diagnostics territoriaux) au plus près des territoires. Si ce constat est aujourd'hui unanime, il appelle des évolutions sur les pratiques, les compétences, les organisations des services en particulier à l'Equipement.

L'Etat pourrait ainsi contribuer à la définition de l'intérêt général à travers la territorialisation des politiques publiques nationales à diverses échelles : européenne, nationale lors des définitions des schémas



de services collectifs (garantir sur l'ensemble du territoire l'accès aux services : enseignement, transports, énergie, culture, sanitaire...), régionale par des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ou auprès des régions, maîtres d'ouvrage des SRADDT (schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires), ou locale.

Concernant ce dernier point, les documents de planification étant de la compétence des communes ou de leurs groupements, l'Etat intervient de manière régalienne (porter à connaissance, avis sur document arrêté, contrôle de légalité), partenariale (association) ou peut être mis à disposition « en tant que de besoin » (confirmé dans le nouveau dispositif SRU). Cette mise à disposition correspond bien à la posture de l'Etat solidaire et lui permet d'être aussi partenaire.

En pratique, aux demandes pressantes des collectivités territoriales, un refus est parfois opposé par manque de moyens. Ce refus, contestable au regard de la loi, n'est pas acceptable pour une intervention relevant du principe de solidarité. Il est le signe du manque de moyens affectés aux services de l'Etat pour assumer son rôle de partenaire ou de solidaire, et pose le problème du maintien des compétences pour des interventions opérationnelles (mise en compatibilité d'un PLU pour un projet d'aménagement par exemple) ou pour définir et faire vivre des doctrines.

### 3.5.5 L'environnement

Si le grand public se tourne naturellement vers la mairie pour ce qui relève de la « vie courante » (bruit, décharges sauvages, nuisances localisées...), c'est l'Etat qui est interpellé lorsqu'il s'agit de situations graves (risques naturels ou industriels, pollutions...). Mais l'Etat ne doit pas intervenir uniquement quand la crise est déclarée. Transférer la responsabilité suite au principe de subsidiarité n'exonère pas de maintenir un partenariat entre les acteurs institutionnels et des moyens opérationnels à l'Etat. Ce constat semble aujourd'hui partagé au ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD).

Dans sa mission de protection de l'environnement et de respect des engagements internationaux, les récents exemples (loi littoral, montagne, directives européennes sur l'eau, ou sur la protection des

espèces..) montrent que l'Etat perd en efficacité et en crédibilité en se bornant à dresser des procès verbaux ou à donner des avis régalien théoriques. Il s'agit vraisemblablement de la principale difficulté que peuvent avoir les DIREN à garantir la préservation d'espèces ou les DRIRE celle des sites industriels. Pour être garant, l'Etat doit être aussi partenaire : expliquer, convaincre sur les enjeux et aider les collectivités territoriales à y faire face.

Qu'il soit maître d'ouvrage de droit, de substitution devant les carences d'autres structures, ou à plus forte raison s'il n'est pas maître d'ouvrage, l'Etat doit instaurer un véritable partenariat et s'inscrire davantage dans le territoire en conciliant proximité et recul indispensable, en développant les synergies infra départementales, départementales, régionales et en étant aussi réellement prestataire. Les besoins de partenariat sont criants et peuvent garantir l'efficacité des politiques publiques.

Par ailleurs, face à l'hétérogénéité des implications des collectivités territoriales sur ce domaine, l'Etat doit certes contrôler la mise en œuvre, mais il doit également conserver la possibilité de s'y substituer.

L'Etat se dote actuellement d'une stratégie nationale du développement durable (SNDD) conformément aux engagements pris au sommet de Rio en 1992. En l'état actuel (le débat parlementaire étant prévu à l'automne), la SNDD s'articule autour de six thèmes : le citoyen acteur du développement durable, les territoires, les activités économiques, la prévention des risques et des pollutions, l'exemplarité de l'Etat sur ce domaine et l'action internationale, et de quatre axes : dimension sociale et sanitaire, agriculture et pêche, changement climatique et énergie, transport. Le METLTM est particulièrement concerné par les transports, l'urbanisme, les bâtiments, l'Etat exemplaire, la politique énergétique. Mais plus généralement, les missions concernant le développement durable renvoient inévitablement aux missions en terme d'aménagement. Il s'agit de l'aménagement au sens large du terme (élaboration de projets concrets et réalisation des projets, gestion/exploitation/maintenance, évaluation). Ce concept concerne aussi le domaine économique et social appelant des réponses interministérielles. Mobiliser rapidement les collectivités territoriales sur le développement durable doit constituer une priorité pour l'action

de l'Etat. Il ne peut le faire que par le partenariat. Interministérialité et partenariat, encore !

Le rôle de l'Etat est indispensable pour garantir un développement harmonieux de l'espace, il doit arbitrer les éventuels phénomènes de concurrence territoriale et préserver ressources et patrimoine. Là encore, il ne peut être pertinent qu'avec de solides compétences techniques en évaluation, diagnostic, gestion, conception. Et plus encore, l'Etat avec son réseau technique doit contribuer à innover, à diffuser les méthodes innovantes pour le profit de tous : celui de l'Etat en édictant des normes et des recommandations efficaces, comme celui des collectivités qui bénéficient alors de compétences pointues. Un réseau scientifique et technique (RST) neutre, objectif, partenaire des collectivités territoriales, permet à la France de bénéficier de réelles opportunités. Son maintien et son renforcement nous semblent fondamentaux.

### 3.5.6 Les missions émergentes sont aussi de la compétence de l'Etat

La plupart des attentes des collectivités et des citoyens concernant l'Etat portent sur des missions nouvelles (comme nombre d'exemples précédents le montrent) Ces évolutions permanentes, rapides des besoins, donc des missions, appellent des réponses à inventer, à expérimenter, à diffuser, à partager. L'Etat doit jouer un rôle prépondérant dans cette dynamique grâce au RST.

Par le passé, nous avons joué ce rôle à de nombreuses reprises, mais parfois en ordre dispersé. Par exemple, lors de la sortie de la loi sur l'eau, les services opérateurs de l'Etat ont aidé à mettre en place les procédures administratives et à trouver des solutions innovantes (reconstitution de lits de rivières, outils de mesures des rejets...). Pour les coordonnateurs hygiène et sécurité, le rôle des services de l'Etat dans l'initiation de la démarche (conditions du recours, rôle du coordonnateur, formation...) a été important, surtout en zone rurale. Plus récemment, la sortie de la loi SRU a demandé aux services explications aux élus, établissement de doctrines, détermination de ce que doit être un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)...

Les besoins qui relèvent de l'intérêt général sont nombreux. Nos missions ne doi-

vent pas être figées, elles doivent évoluer en fonction des besoins. Certains ne pourront pas être diagnostiqués, ni traités, par les collectivités territoriales, donc l'Etat devra être en capacité de trouver les moyens de s'organiser pour y suppléer.

L'Etat doit pouvoir détecter ces besoins, concevoir des solutions et accompagner leur mise en œuvre, pour ce faire il doit donc garder des compétences et des structures qui accueillent les ingénieurs du service public de l'aménagement et du développement durables des territoires.

L'Etat est attendu dans tous les domaines en mutation. Nous prenons acte que dans son discours à la DGUHC devant les directeurs des services déconcentrés, le ministre de l'Équipement annonce que l'Etat doit pouvoir assurer l'après vote après avoir contribué à identifier le problème pris en compte dans la loi. Nous affirmons que, pour cela, il doit être capable de mettre en œuvre. Il est bien du rôle de l'Etat de toujours se positionner sur les missions émergentes donc de toujours être en mesure de construire des compétences, des doctrines, des guides techniques. Il lui faut pour cela rester opérateur.

### 3.6 Conclusion

L'évolution des besoins des territoires, comme l'évolution de la structuration administrative du pays, appellent des modifications fréquentes de nos missions. Compte tenu de l'évolution de la société, il est vraisemblable que ces changements ne feront que s'accélérer. Dans cette perspective, l'action de l'Etat, dans les domaines de l'aménagement et du développement durables des territoires, à travers ses différentes postures – Garant, Solidaire, Partenaire, Prestataire – doit s'appuyer sur un haut niveau de compétence et d'innovation au plus près des territoires. Le MELTM dispose de tels atouts grâce aux Ingénieurs des TPE et à leur présence infra départementale, grâce à l'excellence reconnue de son réseau scientifique et technique (RST) et à sa capacité à se mobiliser sur les enjeux nouveaux. Ces besoins ne pourront être satisfaits qu'avec le partage d'une réelle ambition pour les services de l'Etat, et notamment celle de développer l'ingénierie interministérielle.

## 4

### Des outils pour satisfaire ces besoins

#### 4.1 Quelques pré-requis

##### 4.1.1 Disposer des moyens pour intervenir à la fois en régulateur et en opérateur

- Prêts à se repositionner sur les nouveaux enjeux, les services de l'Etat ne pourront le faire que tant que l'Etat disposera des moyens pour y parvenir. Ainsi, par exemple, alors que l'intérêt pour l'Etat d'intervenir sur des documents tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) est évident, bien peu de DDE s'y mobilisent faute de moyens. Les moyens sont la première condition pour satisfaire ces besoins. Faciliter cette équation en mettant en face les missions et les moyens est un des objectifs de la LOLF. L'Etat devrait ainsi pour chaque projet de loi évaluer la mobilisation de ses services pour dégager les moyens correspondants à sa mise en œuvre.
- Les quatre postures de l'Etat – garant, solidaire, partenaire, prestataire – constituent le fondement de son action.
- Le contrôle régalién reste un levier important de mise en œuvre de politiques publiques. Il est cependant parfois remis en cause au prétexte de lisibilité, d'efficacité, de proximité de l'action publique. Il existe d'ailleurs un risque qu'à terme le contrôle régalién soit remplacé seulement par un contrôle démocratique direct du citoyen (s'il y a démocratie locale directe, quid de la protection du petit nombre ?) ou par un contrôle judiciaire (quid d'une défense avec peu de moyens ?).

Certaines collectivités territoriales reprochent à l'Etat de ne produire que des règles, certaines ayant des impacts financiers sur leurs projets. L'administration de l'Etat apparaît insupportable aux élus locaux lorsqu'elle ne fait que du contrôle, qu'elle leur applique des règles que l'Etat ne s'impose pas toujours à lui-même, ou qu'elle produit des décisions qui ignorent la réalité du terrain.

Pourtant, la préservation des principes républicains impose l'édiction de règles. L'Etat doit donc veiller à leur pertinence grâce à une bonne connaissance du terrain issue d'un maillage fin et de connaissances pratiques.

#### 4.1.2 Etablir des partenariats efficaces sur des projets complexes

- Le domaine de l'aménagement fait appel à des compétences diverses. Même en imaginant des compétences étanches, on n'interdira pas à une collectivité de s'occuper d'un domaine dont elle n'a pas officiellement la charge, alors que son projet de développement le nécessite. Cela s'est passé pour de nombreux domaines lors de la première décentralisation (assainissement par des départements, actions économiques à toutes les échelles...) Il faut reconnaître la complexité inhérente à tout aménagement et structurer, plutôt qu'éviter, les partenariats.
- La qualité d'un projet d'aménagement tient à sa cohérence territoriale et non pas uniquement à sa cohérence par domaines (à titre d'exemple, un projet de plan d'eau peut répondre aux exigences de la « jeunesse et sport » en proposant la pratique de sports nautiques mécaniques, aux exigences touristiques en aménageant des résidences hôtelières périphériques correspondant au besoin local, aux exigences pédagogiques de découverte de la nature en aménageant un sentier d'observation de la faune, mais de tels usages sont antagonistes et la superposition de tels objectifs dans un même lieu est catastrophique – exemple réel !).

Aussi, il est indispensable que les différentes échelles de territoires se retrouvent autour d'un projet partagé porteur d'intérêt général. Si les modes de contractualisation ou de convention sont peut-être à revoir, le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales doit être poursuivi et renforcé.

- Pour réussir ces partenariats, il faut donc, après avoir recueilli l'ensemble des souhaits, en vérifier la compatibilité fonctionnelle, en cas d'incohérence les hiérarchiser et retravailler le programme pour proposer une synthèse sur ce territoire des différents projets, puis enfin vérifier la faisabilité. Ainsi, la nécessaire cohérence du projet territorial rend

encore plus pertinentes et indispensables les fonctions d'ensemblier-opérateur. En particulier, lorsque les besoins de neutralité, d'indépendance, et de respect de la cohésion apparaissent, le rôle d'arbitre et l'expérience de l'Etat dans le partenariat lui permettent de jouer ce rôle.

#### 4.1.3 Affirmer l'action technique de l'Etat

- L'efficacité du partenariat exige un Etat à la fois **politique localement** (c'est le rôle du Préfet) et technique. Une vraie technicité de synthèse doit exister au plus près des territoires afin de proposer une position unique de l'Etat aux différents partenaires et sortir d'une interministérialité "par défaut" ou "forcée". L'**interministérialité technique** y est indispensable.

- Les modes d'action en partenariat réclament une **ambition renouvelée pour l'ingénierie publique**. Pour pouvoir injecter des préoccupations d'un niveau supérieur au niveau local, encore faut-il savoir lesquelles. L'Etat doit construire une stratégie, c'est à dire être opérateur et prévoyant, à défaut l'Etat devrait rester silencieux, et ne pas intervenir ni en avis, ni en financement... Il lui faut donc, pour exister, être en capacité de produire des études, d'analyser le territoire et son évolution et de faire des propositions en maîtrisant l'ensemble des instruments d'actions publiques (subventions, fiscalité, règlements, études, persuasion ou négociation en partenariat). Ces diagnostics, constats, propositions doivent être partagés et ne se conçoivent donc que par le partenariat.

L'Etat doit donc devenir observateur-régulateur-opérateur et il doit au final évaluer la politique publique mise en œuvre.

## 4.2 L'ingénierie publique

Dans les missions évoquées précédemment, l'ingénierie publique apparaît comme un outil essentiel au service de l'aménagement et du développement durables des territoires. Cette ingénierie revêt des formes multiples selon son champ d'interventions et le besoin qu'elle traite :

- ingénierie de maîtrise d'ouvrage, ingénierie de maîtrise d'œuvre ;
- ingénierie de conception, ingénierie de construction, ingénierie d'évaluation, ingénierie de contrôle, ingénierie de

maintenance, ingénierie d'exploitation, ingénierie de prévention, ingénierie de crise, mises en œuvre tant au service des politiques que des projets et objets qui en découlent.

Le cadre d'exercice de l'ingénierie (ingénierie pour compte propre, ingénierie de partenariat, ingénierie de solidarité, ingénierie de prestations) dépend de la posture de l'Etat.

L'ingénierie pour compte propre doit être développée, notamment en interministériel (justice, intérieur, éducation...), sans parti pris idéologique sur la sous-traitance ou les partenariats publics privés.

L'ingénierie de solidarité est désormais concrétisée par l'ATESAT (en partie grâce à l'action du SNITPECT). Pour satisfaire totalement aux besoins de solidarité, il faut l'étendre aux exigences du développement durable (extension des missions dans le social, l'économique, l'environnement).

L'ingénierie en partenariat. Bien qu'une jurisprudence récente « Véloroute » reconnaisse implicitement la réalité d'une ingénierie de partenariat en dehors de la concurrence, il est aujourd'hui indispensable de traduire cette ingénierie par une expression législative forte. Cette **ingénierie publique partenariale** permettrait de mener des études et conduire des projets dont l'intérêt serait partagé par l'Etat et d'autres collectivités. Là encore, le SNITPECT a proposé des amendements législatifs pour conforter les possibilités de collaboration entre les différentes institutions administratives.

Aujourd'hui, comme nous l'avons vu aux chapitres II et III, de nouveaux champs, de nouveaux métiers, apparaissent ou prennent de l'importance avec la décentralisation (sécurité, cohérence...), la LOLF (évaluation), l'exigence citoyenne de débat public et d'information, l'évolution des besoins et des techniques : médiation, évaluation des politiques publiques, méthodes de concertation sur les projets, développement durable... Ces nouveaux domaines exigent de nouvelles compétences.

## 4.3 L'expertise technique

Le Réseau Scientifique et Technique du METLTM (et d'autres ministères) constitue un centre de ressources inestimable dans de nombreux domaines dans lesquels les compétences des collectivités territo-

riales vont être renforcées. Dans le même temps l'intervention de l'Etat pourrait être amenée à augmenter dans certains domaines encore mal investis (prévention et gestion des risques, politique de la ville, Europe).

Quel sera le devenir du réseau technique dans les domaines fortement impliqués dans la décentralisation (SETRA, laboratoires, CETE, CETMEF, STBA...)?

Le rôle de ces services est double : acteur opérationnel de l'aménagement et référent assurant l'établissement et la mise à jour de l'ensemble d'un corpus de normes et recommandations pour l'ensemble du réseau (des infrastructures aux caractéristiques les plus modestes jusqu'aux principales) largement utilisé par les services du ministère et par les services des collectivités territoriales ou des établissements publics. Ces deux activités s'enrichissent mutuellement.

Qu'en sera-t-il demain dans un schéma où les services de l'Etat n'auront en charge que les grandes infrastructures ? La synergie et la pertinence actuelles sur l'ensemble des réseaux seront-elles toujours possibles ?

L'Etat éditeur de normes, de contributions techniques, de guides opérationnels et l'Etat local doivent nouer des liens extrêmement étroits. L'Etat local a besoin de mobiliser le réseau technique dans son champ de compétence pour le développement de ses compétences, pour promouvoir des solutions novatrices sur des projets importants ou plus petits dans ses différentes postures de partenaire, de prestataire ou solidaire. Il contribue ainsi de manière importante à la vulgarisation de techniques innovantes sur l'ensemble du territoire.

L'Etat normatif, expert, a besoin d'un champ d'expérimentation le plus large possible. Il a également besoin de tester en grandeur nature sur le terrain, puis de suivre les conséquences de ces expérimentations. Il lui faut donc maintenir des contacts permanents avec le local, que ce soit l'Etat ou les autres collectivités.

Les évolutions vers cette nouvelle étape de décentralisation amènent naturellement à s'interroger sur le renforcement des liens entre ce réseau collectif scientifique et technique de l'Equipement et les services des collectivités territoriales.

Pour maintenir la chance extraordinaire pour la France que constitue le RST, il est

nécessaire d'intégrer pleinement les services des collectivités territoriales dans le fonctionnement en réseau que l'on connaît actuellement à l'Etat.

Il faut avoir à l'esprit qu'aujourd'hui ce fonctionnement en réseau existe de manière beaucoup moins forte au sein des conseils généraux qu'à l'Etat et qu'il répond à un réel besoin. Plusieurs constats doivent être mentionnés :

- les tentatives d'animation technique par les collectivités ont pour l'instant avorté : l'Institut National de Génie Urbain (à Lyon) ou l'Agence des Villes n'ont pas réussi à s'imposer, et les quelques réseaux inter collectivités ne fonctionnent pas sur des champs techniques ;
- les fonctionnaires exerçant en collectivités font état de la très faible offre de formation continue dans les champs scientifiques et techniques par des organismes de la Fonction Publique Territoriale (FPT) : ils se tournent naturellement vers ceux de la Fonction Publique d'Etat (FPE) et en particulier ceux de l'Equipement (Ecoles, CIFP, colloques RST...) ;
- il n'existe donc aucune structure ou organisme en mesure de créer puis d'animer un réseau technique inter collectivité, d'intervenir en matière d'élaboration de méthodologie technique, d'échanges d'expériences, d'études ou d'expertises, ou encore de formation pointue.

Parallèlement, il convient de signaler :

- que les Ingénieurs des TPE sont recherchés et reconnus au sein des employeurs de la FPT pour leurs compétences techniques (élément d'identification majoritaire du corps à plus de 60 % selon notre enquête 2001) et que ces mêmes maîtres d'ouvrage nous ont indiqué lors des interviews réalisées en 2002 dans le cadre du rapport sur la Maîtrise d'Ouvrage, rechercher des collaborateurs expérimentés dans les champs techniques et ayant préalablement exercé des métiers techniques et de maîtrise d'œuvre ;
- que des expériences intéressantes ont été initiées par une partie du RST de l'Equipement, et notamment le CERTU, auprès des collectivités locales en intervenant en matière de méthodologie, d'animation et d'échanges réciproques dans les domaines des transports collectifs, de l'urbain et plus récemment de l'aménagement et du développement durables : les publications qui en ont

découlé font aujourd'hui référence pour tous les maîtres d'ouvrage des deux fonctions publiques et montrent que l'Etat peut et doit apporter une contribution significative au confortement des réseaux techniques des collectivités territoriales (dès lors que celles-ci le demandent, ce qui est clairement le cas aujourd'hui).

**Le SNITPECT revendique que les champs d'intervention du réseau collectif scientifique et technique de l'Equipement (et plus généralement de l'Etat) s'élargissent dans le cadre d'échanges partenariaux entre fonctions publiques, afin de devenir un outil largement partagé entre l'Etat et les collectivités.**

Seul un tel positionnement permet de développer les compétences techniques, de dynamiser les innovations, d'assurer la reproduction de l'expertise et d'éviter une rupture dans l'investissement technique et scientifique des services publics français, d'animer les réseaux professionnels communs FPE – FPT, et de garantir une position de pointe à l'ingénierie française dans son ensemble.

Tout ce qui précède milite encore et toujours pour une bonne fluidité et une totale circulation des acteurs techniques, au sein desquels les Ingénieurs des TPE occupent une place stratégique, entre maîtres d'ouvrage publics, de l'Etat et des collectivités territoriales.

En matière de domaines scientifiques, techniques et de recherche, ces échanges sont absolument indispensables afin de pouvoir :

- assurer la vitalité de ce réseau
- et accompagner correctement les transferts de compétences issus de la décentralisation, et permettre aux collectivités et à l'Etat d'investir de nouveaux domaines répondant à des besoins locaux.

#### **4.4 La Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF)**

La déclinaison des programmes ministériels prévus par la LOLF offre une opportunité de préserver notre identité de services techniques mettant en œuvre des politiques publiques au service de plusieurs ministères. Il peut être intéressant de mener des plans d'actions mieux définis, calés avec des moyens contractualisés.

Cette évolution peut être l'occasion d'une nouvelle dynamique comme l'a montré le rapport au congrès du SNITPECT en 2002 intitulé « la nouvelle loi relative aux lois de finances et ses conséquences ».

Toutefois sa mise en œuvre doit être menée avec discernement.

- La fongibilité asymétrique est source de beaucoup d'inquiétudes quant au maintien du personnel fonctionnaire et au recours accru à la sous-traitance en cas de postes vacants.
- Certains responsables traduisent l'objectif de lisibilité de la LOLF en création de services fonctionnels. Aujourd'hui des débats importants perdurent sur la définition des programmes et leur niveau de précision, sur la place à donner à l'intermodalité ou à l'ingénierie publique, mais surtout sur la problématique du statut et de la gestion des personnels. Le SNITPECT revendique que les programmes bénéficient d'une souplesse et de services polyvalents. La LOLF a été pensée pour améliorer l'efficacité de l'Etat et faire des économies. C'est l'efficacité de l'action publique qui doit primer et dicter l'organisation et la définition des programmes.

#### **4.5 Le corps inter-fonctions publiques des ITPE**

Pour exercer ces missions techniques au plus près du terrain, les compétences des agents en général, et des ITPE en particulier, dépendent d'abord de formations initiales ou continues, et d'expériences professionnelles solides. La compétence collective du ministère ne peut se maintenir que par le maintien des rôles d'opérateurs et régulateurs à l'Etat, la compétence individuelle des ITPE (et donc collective) doit être consolidée par des passerelles simples et réelles entre Etat et collectivités territoriales. Ces passerelles contribueront à développer la connaissance respective des acteurs du territoire, de leurs préoccupations et ainsi à favoriser les partenariats sur le territoire.

Pour cela nous réclamons pour les ITPE, un corps inter-fonctions publiques, permettant à l'ingénieur d'exercer en position normale d'activité à l'Etat comme en collectivités territoriales.

# 5

## L'organisation territoriale de l'aménagement et du développement durables des territoires

### 5.1 Remarques préalables

#### 5.1.1 Principes généraux d'organisation

Les évolutions actuelles sont loin de remettre en cause l'Etat, elles l'obligent à muter car il doit faire face à des besoins renouvelés.

Certains cadres de l'Etat (y compris du MELTM), appellent parfois de leurs vœux un changement d'organisation, de structure, de rôles. Ce type de discours essentiellement dû au manque de moyens, au doute quant à leur légitimité d'action, ne saurait en aucun cas être suffisant pour bâtir un Etat réformé dans la perspective de nouveaux besoins à satisfaire. Pour cela, certains principes doivent nous y aider.

La réforme de l'Etat devra être respectueuse d'un équilibre dosé entre compétence politique, portée par le représentant politique de l'Etat sur le territoire (logique horizontale), et compétence technique portée par les ingénieurs du service public de l'Etat (logique verticale).

Cet équilibre doit permettre à l'Etat d'éviter l'écueil de la technocratie et d'éviter le risque de ne plus être en capacité d'évaluer objectivement et techniquement les situations.

A ce titre, un pouvoir hiérarchique trop fort des préfets sur les services déconcentrés départementaux de l'Etat (voir encadré ci-après) serait contre-productif :

- en rompant les liens verticaux avec les ministères de tutelle, responsables de la mise en œuvre des politiques sectorielles, cette approche tuerait de fait le fonctionnement en réseau qui garantit le développement des compétences individuelles et collectives alors que nos concitoyens attendent toujours plus de professionnalisme de la part des organismes, qu'ils soient publics ou privés ;

### Regrouper les services de l'Etat autour des préfets ?

Les préfets ont été interrogés à plusieurs reprises sur leur manière d'appréhender la décentralisation et la réforme de l'Etat ; en décembre 2002 d'abord, le Premier ministre leur demandant une contribution puis lors de séminaires en mars 2003. Inquiets du maintien de l'Etat territorial face à la logique verticale de la LOLF, ils ont fait des propositions empreintes de logiques de pouvoir. Ils imaginent ainsi une recombinaison de l'Etat autour des préfets.

Le préfet de région aurait un rôle renforcé sur la mise en cohérence des moyens et des politiques de l'Etat. Il serait mis en place en région quelques pôles interministériels. Avec ces services, le préfet établirait un projet pluriannuel d'actions stratégiques qui permettrait de négocier les programmes dans le cadre de la LOLF.

Certains envisagent également une recombinaison départementale des services de l'Etat autour d'une multitude de pôles fonctionnels (type MISE) pilotés par la Préfecture, les échelons infra-départementaux n'étant plus représentés que par des sous Préfectures intégrant les autres structures.

Si le schéma régional envisagé semble toujours d'actualité, les propositions qui ont été faites sur le niveau départemental semblent abandonnées ou reportées.

Le fonctionnement régional est proche de celui que nous envisagions. Toutefois, il faut constater que les ambitions de structuration de pôles régionaux se sont heurtées aux susceptibilités des chefs de service, chacun voulant "son" pôle.

- par un contenu affaibli et affadi des fonctions à assumer qui nuirait fortement à l'attractivité des postes, cette approche nuirait de fait au développement de la compétence individuelle, notamment celle de l'encadrement ;
- par le risque pour le Préfet de s'investir trop dans le domaine technique, perdant par la même sa dimension d'arbitre à la fois interministériel et représentant de l'Etat politique.

Les besoins de transversalité et d'interministérialité nous paraissent devoir être satisfaits autrement.

En particulier, le niveau départemental doit être la traduction d'une véritable synergie interministérielle pour pouvoir être un interlocuteur reconnu et crédible, susceptible de proposer aux collectivités territoriales une position unique, cohérente, faisant la synthèse de diverses positions ministérielles et capable de la porter avec force.

L'idée défendue de longue date par le SNITPECT est bien un rapprochement fort entre les différents pôles techniques territoriaux (équipement, partie aménagement des DDAF, partie des DRIRE, notamment), pour former ce qui

pourrait être une direction départementale de l'aménagement et du développement durables des territoires (DDADDT), grand service technique départemental mettant en œuvre diverses politiques de l'Etat dans le champ de l'aménagement. Une véritable synergie serait alors créée, synergie ne pouvant pas être obtenue par la mise en place de cellules préfectorales fonctionnalisées. Ce besoin d'interministérialité technique doit être traduit dans les organisations au plus près du territoire pour favoriser la position de l'Etat partenaire. Un positionnement actif sur les missions nouvelles nécessite de s'affranchir d'arbitrages permanents entre compétences des services de l'Etat. L'attente coupable des DDE et des DDAF concernant leurs positionnements sur l'environnement a été dommageable. La création de structure transversale (DIV, Politique de la ville, Diren...) qui n'ont pas toujours su trouver de bons relais sur le terrain, a conduit à un éclatement des ressources et à des interfaces, parfois à des luttes de pouvoir contre productives et stériles. En cela, l'unicité d'un service mettant en œuvre les politiques d'aménagement et de développement durables des territoires pour le compte de plusieurs

donneurs d'ordres serait un gage d'efficacité.

La démarche doit cependant être menée avec discernement et prudence pour ne pas mettre en péril ce qui fonctionne déjà. Une approche par les missions doit être privilégiée à une approche par un « mécano » administratif brutal.

**La réforme de l'Etat doit intégrer la réalité des enjeux territoriaux :** pour le SNITPECT, comme il l'exprime depuis plusieurs années, le nombre de subdivisions territoriales n'est pas un tabou. On peut imaginer des organisations territoriales diversifiées (cf. rapports au congrès du SNITPECT de 1997 et ultérieurs) : le périmètre d'action et le dimensionnement du service infra départemental doivent être fonctions notamment du développement de l'intercommunalité, et des besoins des territoires en matière d'aménagement et de développement durables.

La réalité des besoins des postures de l'Etat (voir ci-dessus chapitre III) réclame une présence territoriale forte. Il doit exercer au plus près du terrain, non seulement pour élaborer une position territorialement pertinente, puis pour être partenaire, pour convaincre, mais également pour accompagner, suivre au jour le jour, évaluer. Par ailleurs, la présence infra-départementale est également un moyen de répondre aux exigences de proximité des citoyens.

Le dimensionnement des structures devra donc concilier les besoins de proximité et les besoins de dimensionnement suffisant pour pouvoir porter au plus près du territoire une position technique territorialisée de l'Etat (au-delà de la taille critique en nombre ou en compétences).

A ce titre, on ne peut que dénoncer les organisations méconnaissant cette double nécessité en vidant de leur contenu les postes de subdivisionnaires territoriaux, en reportant la production en base arrière sur une « usine » à prestations d'ingénierie. Toute réorganisation infra départementale doit faire porter un effort particulier sur la valorisation des postes d'encadrement, qui est révélatrice de l'ambition de pérennité et de professionnalisme mise dans les nouveaux services créés.

Comme nous l'avons vu, l'Etat doit être un prestataire exemplaire au plus près

des territoires, et donc intervenir au sein d'un réseau technique afin de pouvoir jouer son rôle d'édiction de méthodologies, de normes et de règles, de promotion des solutions innovantes, d'explications, d'acteur local.

Il est également important de conserver une intégration forte de la compétence routière au réseau des services déconcentrés en approfondissant la mise en œuvre de la logique de la démarche par itinéraire. Il serait socialement et politiquement, voire économiquement, contre-productif d'imaginer que l'organisation des services déconcentrés de l'État aboutisse, au nom de l'idéal technique que constitue la gestion par itinéraire, à la séparation physique des lieux d'exercice de la compétence routière de ceux relevant de l'aménagement et du développement durables des territoires. Au contraire, il nous semble que :

- les liens entre la route et le territoire lors de la réalisation de grands travaux, lors de l'exploitation, sont mieux pris en compte par des services déconcentrés que par des services fonctionnels privilégiant les logiques de couloirs (voir les pratiques des sociétés d'autoroutes) ;
- la politique de sécurité routière se décline bien au niveau local ; à côté des Préfets, les services déconcentrés seront bien désarmés pour valoriser une véritable compétence si la gestion et l'exploitation du réseau national maintenu leur échappent complètement ;
- comment ne pas anticiper que l'autonomie de gestion de structures territorialisées mais non départementalisées soit source de dysfonctionnement en entretien du même type que ceux induits par l'autonomie des sociétés concessionnaires d'autoroute (fermeture non communiquée, non programmée, viabilité hivernale non maîtrisée, avec report non concerté sur les réseaux adjacents, situation de crise gérée unilatéralement, intérêt de gestion routière primant sur l'intérêt local, etc.).

L'Etat doit conserver des capacités d'intervention en situation de crise (en ingénierie comme en mobilisation de personnel), l'actualité, la demande des citoyens comme les discours politiques, réaffirmant son caractère indispensable.

Les mêmes causes conduisant aux mêmes effets, doit être confortée l'intégration forte dans l'organisation déconcentrée des compétences concernant les ports et aéroports ainsi que les voies navigables, et, plus largement, de celles concernant le littoral.

Enfin, toute volonté d'intervention doit se traduire par les moyens correspondants. Il s'agit donc de sortir de la logique de pilotage par les moyens, sans quoi la réforme de l'Etat serait toute théorique. Nous revendiquons que la réforme de l'Etat et l'engagement de ses services sur de nouveaux champs d'actions s'accompagnent des moyens nécessaires à l'exercice de ces missions.

### **5.1.2 De la mise à disposition en bloc des services auprès des maîtres d'ouvrage**

L'orientation politique actuelle tend à écarter le recours à la mise à disposition pour ce qu'elle aurait de déresponsabilisant, de dérangent dans les relations entre Etat et collectivités. Nous restons partisans d'une approche pragmatique. L'unicité du service public garantit l'optimisation de l'usage des moyens publics (en moyens humains, financiers, et en compétences). Le choix d'une partition généralisée ne doit pas être fait sans une analyse au cas par cas de l'optimum d'efficacité du service public entre une mise à disposition et un transfert de personnel.

Nous ne pensons pas que tous les moyens en management aient été mis en œuvre pour faire de la mise à disposition en blocs des services auprès des maîtres d'ouvrage (logique article 6) une solution viable : nécessité de donner du temps aux solutions administratives (pas de remise en cause en deçà de trois ans d'existence) ; manager par les résultats avant les moyens en instaurant des contrats de performance des services, négociés avec les maîtres d'ouvrage (logique de la LOLF).

Nous réclamons le maintien de la possibilité pour une collectivité de conserver un service mis à disposition lorsqu'elle le jugerait intéressant, mise à disposition qui pourrait être revue dans ses objectifs.

## 5.2 Les structures

### 5.2.1 Le niveau national

Les administrations centrales sont responsables du pilotage des politiques sectorielles et de l'animation de réseau pour les mettre en oeuvre au niveau territorial, dans une démarche de partenariats inter-DAC, au sein des ministères et entre ministères, à conforter et développer. La LOLF est de nature à modifier de manière importante la structuration de l'administration centrale.

En premier lieu, la définition des futurs programmes est susceptible de favoriser des rapprochements au niveau national. Les coopérations entre DAC du MEDD et du MELTM doivent être renforcées, et plus généralement toutes les coopérations interministérielles. La LOLF est de nature à faciliter ce type de rapprochement par ses missions interministérielles. Ensuite, la LOLF rendra les échanges avec les échelons déconcentrés plus fréquents et plus formalisés. Cette évolution confortera l'échelon régional. Les possibilités d'expérimentations ne doivent pas conduire à une baisse d'activité du niveau central (DAC) sur le domaine.

### 5.2.2 Le niveau régional

Les directions régionales sectorielles, sous tutelle des ministères en charge de la mise en oeuvre des politiques sectorielles (DRE, DIREN, DRIRE, DRAF, ...), ont un rôle affirmé de relais à jouer, entre le niveau central et le niveau départemental. Déjà en 2001, le SNITPECT revendiquait un renforcement du rôle des DRE. Il faut renforcer leur rôle **prospectif, stratégique et de pilotage** des politiques, s'appuyant pour cela sur l'ensemble du réseau territorial. Par ailleurs, une plus grande responsabilité dans la coordination des services serait de nature à dynamiser cet échelon.

Cela n'oblige en rien à régionaliser la gestion des personnels qui, elle, serait source de nombreux problèmes (inégalités entre agents, CAP trop personnalisées peu objectives...). L'équilibre entre l'horizontal à une échelle territoriale donnée, et le vertical doit être préservé et renforcé.

Les orientations actuelles de constitution de grands pôles fonctionnels régionaux interministériels vont dans le bon sens pour développer l'interministérialité, piloter des programmes plus cohérents et responsabiliser davantage l'échelon régional. Il semble hélas que la démarche soit compromise par des logiques de pouvoir individuel ou de corps, logiques visant à maintenir un pôle pour chaque chef de service.

### 5.2.3 Le niveau départemental

Risquant de voir mettre fortement en cause son fondement routier, le niveau départemental du MELTM doit se rebâtir lorsque cela sera nécessaire sur ses missions de service mettant en oeuvre les politiques techniques de l'Etat dans le champ de l'aménagement, du développement durable, politiques commandées par le niveau régional (plusieurs pôles donneurs d'ordre : équipement, environnement, autres ministères), les administrations centrales restant les têtes de réseau indispensables au bon fonctionnement du lien vertical et fonctionnel dans les domaines techniques. Seule une grande structure interministérielle est susceptible d'offrir :

- polyvalence et donc souplesse d'adaptation aux évolutions toujours plus rapides des missions ;
- polyvalence et donc transversalité indispensable dans les domaines de l'aménagement et du développement durables ;
- polyvalence et donc vision globale des risques dans l'aménagement des territoires (prévention et planification, définition de risques acceptables, interventions, reconstructions) ;
- polyvalence et donc importance du service, afin de pouvoir concilier au mieux les aspects techniques et politiques et garantissant une présence territoriale étoffée.

**Nous proposons pour cela la création d'une structure départementale nouvelle, interministérielle, regroupant les DDE, la partie départementale des DRIRE, la partie aménagement des DDAF, seule à même de permettre une vraie prise en compte globale des enjeux territoriaux, responsable de la**

mise en oeuvre de politiques sectorielles pilotées au niveau régional, et se basant sur les quatre postures de l'Etat garant, partenaire, solidaire, prestataire : la Direction Départementale de l'Aménagement et du Développement Durables des Territoires (DDADDT).

### 5.2.3.1 Le cas des Parcs départementaux

Les groupes de réflexion de l'administration ont balayé divers scénarios possibles pour l'avenir des Parcs. Sans ambition pour les Parcs, le projet de loi repousse sans trancher tout arbitrage. Leur utilité doit être examinée objectivement à la fois pour l'Etat (parc régulateur de l'offre privé, parc atelier de l'ensemble des véhicules et engins de l'Etat, parc intervenant en cas de crise) et des départements, (ateliers, location, groupement de commande, interventions...). Ce n'est qu'après l'examen de ces besoins et des missions qui en découlent que l'adaptation de leur structure devrait être envisagée.

### 5.2.4 Le niveau infra départemental

Ce niveau se justifie par :

- l'application du principe de subsidiarité au sein de la DDADDT ;
- le besoin d'un échelon polyvalent comme moyen de gagner en transversalité et en mise en cohérence de politiques publiques interministérielles ;
- les exigences citoyennes de proximité ;
- les besoins des élus locaux d'avoir un partenaire proche comme garant de la solidarité nationale ou pour cibler, puis porter et expliciter, les politiques publiques interministérielles ;
- l'enjeu des intercommunalités et des besoins du territoire. La synergie interministérielle doit descendre au niveau infra-départemental afin de garantir une vision transversale de proximité portée par une structure adaptée. Cette structure aux missions spécifiques à son territoire doit résulter d'un équilibre entre spécialisation et proximité.

Ces structures doivent disposer de moyens propres de production pour être crédibles auprès des partenaires. Comment en effet affirmer la moindre crédibilité quand on n'est pas capable de développer rapidement la réponse à des

commandes simples, en maîtrisant complètement les tenants et les aboutissants ? Reporter la production en "background" comme cela semble être aujourd'hui la mode, c'est organiser la capacité à ne pas répondre, donc organiser la disparition du service public à plus ou moins long terme. Chaque niveau de l'organisation départementale du service doit avoir ses propres attributions, pour répondre à la commande territoriale en fonction du niveau d'expertise qu'il convient de fournir. La fonctionnalisation à outrance dont la mode souffle sur le ministère depuis plusieurs années, essentiellement pour répondre aux baisses d'effectifs imposées pour des raisons comptables, doit cesser pour laisser la place à la motivation concrète des organisations qui visent à répondre aux besoins d'intérêt général par les missions nécessaires correspondantes. A ce titre, la présence infra-départementale de l'Etat ne saurait se résumer à placer des technico-commerciaux du service public, chargés de prendre la commande. Par un dimensionnement véritablement ajusté aux besoins et au niveau des réponses à fournir, les structures infra-départementales doivent permettre d'offrir des postes polyvalents, étoffés, attractifs, notamment pour l'encadrement de premier (subdivisions territoriales) et de deuxième niveaux (divisions territoriales). Ainsi, chaque structure infra-départementale doit avoir un contenu substantiel, avec une autonomie affirmée au bon niveau, pour chacun des postes dans les unités territoriales, notamment pour ceux d'encadrement afin de garantir l'attractivité et le développement des compétences.

### 5.2.5 Le RST

Le réseau scientifique et technique doit rester en charge du développement des compétences collectives par la recherche/développement, notamment à travers la capitalisation des expériences, et leur diffusion au sein du réseau (méthodologie, études, expertises) au service de tous les maîtres d'ouvrage, ainsi que leur valorisation européenne et internationale. Il s'agit de préserver la compétence existante sur les domaines routiers par exemple, tout en investissant les métiers innovants sur le développement

## Passer des discours volontaires aux actes !

Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, a réaffirmé, dans ses orientations stratégiques et ses discours, le développement des missions du METLTM dans les champs suivants :

- ouverture sur l'Europe et l'international
- développement durable
- cohésion et mixité sociale (politique de la ville)
- sécurité civile en cas de crise
- sécurité et sûreté des citoyens (transports, sécurité routière)
- lutte contre les risques naturels et technologiques
- soutien aux secteurs économiques relevant du ministère
- aménagement du territoire en partenariat avec les acteurs locaux
- développement des infrastructures NTIC.

Par ailleurs, Roselyne Bachelot, ministre de l'Écologie et du Développement durable, a fixé deux grandes orientations et trois principes en matière de décentralisation :

Deux orientations :

- les grandes politiques de protection doivent rester de la responsabilité de l'Etat
- leur mise en œuvre peut relever des collectivités territoriales selon des critères définis

Trois principes :

- l'Etat doit rester comptable de ses engagements internationaux
- l'Etat est gardien des libertés fondamentales et des sécurités
- l'Etat est éditeur de normes de références. Il doit garantir le niveau scientifique des expertises.

Nous ne pouvons que nous féliciter des courriers échangés entre le ministre du METLTM et la ministre du MEDD demandant un renforcement des liens entre nos deux ministères, notamment sur la protection vis-à-vis des risques, l'aménagement, les transports, le positionnement en ingénierie sur l'environnement, le positionnement auprès des élus locaux. Ces positions vont dans le sens de nos revendications du congrès 2002.

Tout comme nous ne pouvons que nous féliciter du discours du ministre du 11 juin 2003 aux DRDE dans lequel il désigne l'échelon départemental comme lieu d'interministérialité, de mise en œuvre des politiques et de coopération avec les collectivités territoriales.

Lors du séminaire de Roquelaure, ces propos ont été confirmés avec la volonté affichée de donner un nouvel élan au ministère.

.../...



durable, les interventions urbaines... Nous défendons l'atout extraordinaire pour le service public que constitue le RST dans lequel recherche fondamentale, recherche appliquée, démarches d'innovation et expériences de terrain se conjuguent.

Aussi, le statut des CETE ne saurait évoluer vers celui d'établissement public. En effet, il s'agit avant tout de définir les CETE comme support technique de l'Etat et des collectivités territoriales au service de l'aménagement du territoire, comme organismes co-responsables avec les STC de la constitution de doctrines et de règles communes garantissant solidarité et égalité d'accès à l'expertise technique sur tout le territoire. Pour cela, les prestations des CETE ne sauraient intervenir dans le seul cadre de la concurrence. Il pourrait être envisagé l'association des collectivités territoriales aux « conseils d'orientation », des organisations de mise à disposition, afin de maintenir les CETE à la fois prestataires et concepteurs d'une doctrine nationale (les CETE n'étant pertinents que s'ils sont opérateurs).

Les écoles et le réseau en charge de la qualification initiale et de la formation continue, notamment de l'encadrement, et d'une contribution fondamentale au développement des compétences collectives, en cohérence avec l'action RST/DAC (du METLTM et du MEDD) doivent voir leur mode de fonctionnement évoluer au service de tous, y compris du rayonnement du savoir faire français et des entreprises du secteur privé, pour continuer à être garants des règles de l'art, de l'établissement de la doctrine, de la recherche et de l'innovation, du maintien des compétences rares pour lesquelles la sphère privée ne s'engage pas fortement, par friosité ou manque de marges de profit.

.../...

De telles prises de position politique sont marquées de l'ambition comme du réalisme. Nous revendiquons la concrétisation par une réelle dynamique. Cela passe par la reconnaissance politique des besoins et des missions, sans exclure la voie législative pour ce faire (ingénierie de partenariat par exemple), dans le but d'adapter l'organisation et les moyens de l'Etat aux enjeux des territoires de façon transversale et interministérielle.

Par le présent rapport, nous fixons les orientations et les revendications qui permettent la concrétisation de ces ambitions. Nous voulons ainsi marquer notre propre ambition à prendre toute notre place pour un service public refondé de l'aménagement et du développement durables des territoires, dans la mesure où la réforme préserve les valeurs qui ont toujours fondé notre action.



## Cinquantenaire de l'ENTPE

Gala annuel

ENTPE-Archi

**31 janvier 2004**  
**Palais des Congrès de Lyon**

## Conclusion

---

La réforme de l'Etat doit être construite pour la mise en œuvre des principes républicains, en se fondant sur le respect des valeurs de service public.

Les quatre postures de l'Etat – garant, partenaire, solidaire et prestataire – doivent articuler son action. Elles imposent sa nécessaire capacité d'intervention d'opérateur et de régulateur dans les territoires, notamment grâce à une ingénierie publique efficace au service de l'aménagement et du développement durables des territoires, exercée par des services réorganisés pour assumer les missions de service public confortées et développées.

L'évolution des besoins des territoires appelle des évolutions toujours plus fréquentes des missions de service public et de leur cadre d'exercice. Sans conservatisme frileux, ni réformisme dogmatique, les ITPE ont toujours fait valoir leur haut niveau de qualifications et de compétences pour assumer leurs fonctions et responsabilités dans le cadre de ces évolutions. Ils gardent ainsi l'ambition d'être acteurs du changement en restant porteurs des valeurs de service public au plus près des territoires.

Grâce notamment aux Ingénieurs des TPE et à leur présence à toutes les échelles territoriales, jusqu'au niveau infra-départemental, grâce à l'excellence reconnue du réseau scientifique et technique, grâce à la capacité de l'ensemble du réseau Equipement à se mobiliser sur les enjeux évolutifs des territoires, le ministère de l'Equipement dispose d'atouts essentiels pour répondre aux besoins d'intérêt général actuels et futurs. Pour satisfaire pleinement ces besoins, le SNITPECT appelle tous les acteurs de l'aménagement et du développement durables des territoires à partager et mettre en œuvre une véritable ambition pour le service public en général, et celui de l'Etat en particulier. Dans ce but, il revendique le développement d'une ingénierie publique refondée, au service des partenariats entre décideurs publics.

Affirmer l'intervention technique de l'Etat et établir des partenariats efficaces pour la définition de l'intérêt général, comme pour la mise en œuvre des solutions nécessaires à satisfaire l'intérêt général, conforter dans l'organisation de l'Etat l'équilibre à chaque échelle territoriale entre compétence horizontale et compétence verticale, sont des conditions essentielles pour permettre à l'Etat réformé de répondre aux exigences présentes et futures imposées par l'évolution de notre société.

Le SNITPECT revendique que les champs d'intervention du réseau scientifique et technique de l'Equipement s'élargissent dans le cadre d'échanges partenariaux entre les acteurs publics, afin de devenir un outil pleinement partagé et de permettre ainsi aux collectivités et à l'Etat d'investir tous les domaines indispensables, pour répondre aux besoins d'intérêt général par la mise en œuvre territorialisée des politiques publiques.

Le SNITPECT milite pour une véritable fluidité des passerelles entre les services des maîtres d'ouvrage publics, pour les acteurs techniques, notamment pour les Ingénieurs des TPE. C'est pourquoi, nous revendiquons, pour les ITPE, le statut de corps inter-fonctions publiques, permettant à l'ingénieur d'exercer en position normale d'activité à l'Etat comme dans les collectivités territoriales, en bénéficiant des garanties collectives, statutaires et de gestion du corps, préservées et confortées.

Nous revendiquons que, par la réforme de l'Etat, le développement des missions de service public pour l'aménagement et de développement durables des territoires s'accompagne des moyens nécessaires à leur exercice. Nous proposons également pour cela, la création, au niveau départemental, d'une organisation renouvelée de l'Etat, interministérielle, en charge de la mise en œuvre des politiques sectorielles pilotées par le niveau régional : une direction départementale de l'aménagement et du développement durables des territoires.