

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT**

**Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST)**

**Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS)**

Note N° 17

DECENTRALISATION  
ET EVOLUTION DU MINISTERE  
DE L'EQUIPEMENT



**DÉCENTRALISATION  
ET ÉVOLUTION DU MINISTÈRE  
DE L'ÉQUIPEMENT**

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

**Reproduction CFDT**

Le texte intégral est consultable à l'adresse Internet suivante

**[www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/publi\\_drast/telechargeable/CPVS\\_17.pdf](http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/publi_drast/telechargeable/CPVS_17.pdf)**

# SOMMAIRE

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

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

## PARTIE I

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

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

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

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

## PARTIE II :

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

Yves Janvier

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

## PARTIE III :

### QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?

Jean-Claude Nemery

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

## **PARTIE IV : DEUX CONTRIBUTIONS D'EXPERTS**

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

Daniel Béhar

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

### **II) LES COMPÉTENCES COMPOSITES**

Gilles Jeannot

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

## **PARTIE V : QUELLES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?**

François Perdrizet

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

## Les auteurs

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

## AVANT-PROPOS

Jacques Theys\*

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

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

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

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

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

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

---

\* Responsable du Centre de prospective et de veille scientifique

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

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

- C'est sur la base de tous ces matériaux qu'une quatrième étape a pu se dérouler en juin 2002 : la tenue d'un séminaire de réflexion prospective<sup>1</sup> reprenant les éléments de réflexion précédents pour en dégager des "esquisses" de scénarios alternatifs sur l'évolution future du ministère.

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

- le premier texte, rédigé par le Centre de Prospective (Jacques Theys, Jean-Pierre Galland, Serge Wachter et Claude Spohr), synthétise les principaux résultats de l'enquête préalable et présente les esquisses de scénarios<sup>2</sup> ;
- les deux parties suivantes reprennent – dans une version réduite – les rapports de Yves Janvier et de Jean-Claude Nemery ;

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

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

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

*– faute de place, il n'a pas été possible de publier l'ensemble des expertises qui ont été faites ni de rendre compte de manière exhaustive du séminaire tenu en juin à la Maison de l'Amérique latine<sup>3</sup> ;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Partie I**

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

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

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

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

#### IV. QUATRE SCÉNARIOS POUR UN DÉBAT

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

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

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

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

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

– La seconde hypothèse est, au contraire, celle d'une *rupture radicale dans le contexte institutionnel*, aussi bien au niveau des pouvoirs locaux qu'au niveau européen ; avec notamment, une constitution européenne de type quasi-fédéral, l'élection au suffrage universel des intercommunalités (agglomérations...), un transfert important de pouvoir aux régions (en matière d'aménagement du territoire, de transports, de logement...), une forte articulation de ces régions aux départements, une grande réforme de la fiscalité locale, et une certaine décentralisation de pouvoir réglementaire. Il faut remarquer que chacune de ces deux hypothèses va dans le sens d'un approfondissement plus ou moins accentué de la décentralisation<sup>29</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 1 : Quatre scénarios et deux variantes

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

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

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

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

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

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

Toutes ces propositions sont synthétisées dans le Tableau 1.

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

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

### **Description générale**

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

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

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

### **Hypothèses de départ**

Quatre hypothèses majeures structurent ce premier scénario :

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

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

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

### **Contenu et cheminement**

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

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

– Les priorités politiques sont déclinées dans une “doctrine de référence pour l’action des services déconcentrés<sup>30</sup>”, ainsi que dans des “programmes d’intervention territoriale prioritaires”, qui précisent les “territoires à enjeux”. Dans la perspective ouverte par les “schémas de service”, une plus grande cohérence est par ailleurs recherchée entre les programmes européens, les projets régionaux et ces priorités nationales.

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

---

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

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

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

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

### Enjeux majeurs et questions

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

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

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

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

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

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

### Description générale

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

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

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

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

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

### Hypothèses de départ

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

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

### Contenu et cheminement

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

- ou socio-politiques des projets, aptitude à l'appréhension transversale de problèmes complexes...).
- L'ingénierie se repositionne dans cette perspective de complémentarité et de différenciation – en nouant éventuellement des partenariats avec le secteur privé. Elle s'adapte aux nouvelles règles de passation des marchés et privilégie une approche par la "demande" (recentrage sur les transports urbains, l'environnement, la sécurité, l'évaluation ou le diagnostic...). L'évolution vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage est accentuée. La qualité de service devient un objectif essentiel.
  - En revanche, le rôle des DDE en matière d'exploitation routière, de maîtrise d'œuvre des routes nationales non structurantes et d'élaboration en régie des POS ou PLU ou d'application du droit des sols (ADS) est fortement diminué – même si demeure la possibilité de conventionnements avec les départements ou de partenariats avec les communes.
  - Le scénario se situe donc dans une perspective générale de "co-production" de l'action publique territoriale entre les collectivités locales, l'État déconcentré et les autres acteurs publics ou privés. Pour tenir compte de cette imbrication, les DDE, les DRE et les CETE mettent en place des "comités d'usagers" intégrant à la fois les collectivités locales utilisatrices et des représentants de la société civile. Symétriquement, les services déconcentrés participent aux nouvelles institutions de "gouvernance" qui se développent à l'échelle des aires urbaines ou des interrégions, en favorisant leur ouverture démocratique.
  - Les administrations centrales ne sont pas absentes de ce mouvement de territorialisation des politiques publiques. Mais leur rôle se limite essentiellement à définir des priorités nationales, fournir un appui méthodologique ou de l'expertise et ouvrir les marges de manœuvre nécessaires pour l'action locale.
- puissent trouver leur place dans le paysage institutionnel français, ni que l'État soit en position de pouvoir faire passer son point de vue.
- Le scénario suppose par ailleurs une forte évolution des compétences et de la culture du ministère, hypothèse qui peut sembler peu réaliste dans un contexte de ralentissement des recrutements et de vieillissement de la pyramide des âges. Une des clefs de sa réussite est la capacité des services déconcentrés à se reconfigurer en fonction des nouvelles dynamiques territoriales – ce qui est d'autant moins évident que la géographie des territoires "pertinents" pour l'action future est incertaine.
  - Il y a une contradiction potentielle entre le transfert de l'exploitation de la route ou de la construction de routes nationales aux départements et la priorité donnée à la sécurité, à la prévention des risques et à l'intervention de l'État en cas de crise : quel sera le positionnement institutionnel des agents de travaux et qui sera responsable en cas de catastrophe majeure ?
  - Comme les deux variantes suivantes, ce scénario 2 repose sur la capacité à la fois à moderniser et à légitimer une conception hybride du service public, à cheval entre l'administration et la prestation de service. Pour le rendre moins vulnérable, il faudrait sans doute imaginer de nouvelles formes de contrats entre collectivités publiques en dehors des conventionnements existants<sup>32</sup>.

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

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

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

### **Enjeux majeurs et questions**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Seconde variante :**  
**"le rectorat territorial"**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Description générale**

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

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

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

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

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

### Hypothèses de départ

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

### Contenu et cheminement

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

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

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

---

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

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

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

### Enjeux et questions

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

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

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

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

### Encart n° 10 : L'État régulateur

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

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

Olivier Coutard  
Jacques Theys  
et Serge Wachter

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

## **Le scénario 4 : “L’État garant territorial”**

### **Description générale**

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

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

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

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

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

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

### **Hypothèses de départ**

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

### **Contenu et cheminement**

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

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

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

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

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

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

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

#### Enjeux et questions

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

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

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

## V. CONCLUSION

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

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

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

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

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

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