
LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (MEEDDAT)

Quelles sont les missions exercées ?

Les conclusions du « Grenelle de l'Environnement » ont montré les attentes croissantes des Français en matière d'environnement et le besoin d'intégrer les préoccupations environnementales aux politiques publiques de développement économique (exemple : politique de report modal) et d'aménagement du territoire (exemple : gestion économe de l'espace).

Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), contribue, à travers notamment sa mission de protection de l'environnement, à l'exercice de la fonction régaliennne de l'État :

- il remplit des missions « régaliennes » par essence (protection de l'environnement, des biens et des personnes), souvent en lien avec des directives communautaires imposant à l'État d'agir ;
- il corrige des défaillances de marché : programmer, financer les infrastructures de transport ou d'énergie ; en réguler l'accès ou l'usage.

Sur certaines de ses politiques (aménagement, infrastructures), le ministère intervient pour le compte ou en étroite collaboration avec les collectivités territoriales, à qui la loi a donné certaines compétences (urbanisme, transport régional de voyageurs, etc.).

Le ministère regroupe également sous son autorité une quarantaine d'opérateurs, de taille (quelques dizaines à plusieurs milliers d'agents) et de nature d'activités diverses (prestations de service, recherche, expertise, etc.).

Pourquoi changer ?

Le MEEDDAT regroupe des ministères qui ont su se moderniser au cours des dernières décennies à la suite, notamment, des lois de décentralisation. Depuis sa création au printemps 2007, il a déjà engagé un profond chantier de transformation avec la réorganisation en cours de son administration centrale et territoriale (création de directions régionales unifiées, fusion des directions départementales de l'équipement - DDE, et de l'agriculture et de la forêt -DDAF).

Au-delà de l'optimisation de l'organisation et des modes de fonctionnement, les chantiers en cours visent à mettre en place un grand ministère technique rassemblant les compétences multiples dont l'État a besoin pour faire face aux enjeux du développement durable, notamment au défi planétaire du réchauffement climatique. Ces problématiques sont en effet d'une complexité croissante et mobilisent fortement la puissance publique. Elles nécessitent des approches multicritères et transversales faisant appel, au quotidien, à des savoir-faire variés et pointus, que l'État doit non seulement maintenir, mais également renforcer en son sein, pour pouvoir appuyer ses décisions sur une expertise objective et de qualité, et agir au plus près des acteurs locaux.



Les nombreuses compétences techniques que rassemble le MEEDDAT dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, de l'urbanisme, de la construction, de l'équipement et des transports, doivent être confortées et encore développées en fonction de la nature des nouveaux enjeux et de la demande sociale.

De même, les nombreux défis auxquels est confronté le MEEDDAT imposent une réorganisation en profondeur de ses modes d'action :

- la tension croissante à terme des demandes multiples des bénéficiaires sur ses ressources oblige le ministère à définir des priorités d'action et un nouvel équilibre entre intervention directe (régie), recours à ses opérateurs ou au secteur privé, appui sur les collectivités territoriales ;
- l'Europe impose une logique de résultats, et non plus seulement de moyens (environnement, climat), qui implique un suivi et une évaluation accrue de l'efficacité de l'action administrative ;
- l'efficacité du service rendu à l'utilisateur sur les réseaux existants doit être améliorée et les services ou opérateurs doivent être mieux régulés ;
- les objectifs du « Grenelle » en termes d'infrastructures sont ambitieux et nécessitent de dégager des économies sur le fonctionnement.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Les orientations pour le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire lors de la première phase de la révision générale des politiques publiques sont les suivantes :

- traduire dans l'organisation du ministère la nouvelle ambition de la France en matière de développement durable ;
- dans le domaine de la gestion des infrastructures, respecter les objectifs que s'est fixés la France en matière de développement des solutions de transport alternatives à la route à l'horizon 2012 et mettre en place une évaluation robuste et une véritable programmation économique et financière des projets d'investissement publics ;
- introduire une régulation économique indépendante du secteur des transports en cours de libéralisation ;
- veiller à ce que les dépenses fiscales soient favorables à l'environnement.

Le plan de transformation du ministère doit en conséquence répondre à deux axes stratégiques.

Focaliser le ministère sur des fonctions de stratégie et de régulation, comme :

- la programmation économique et financière des investissements ;
- la régulation économique, dans le domaine des transports ;
- le pilotage des opérateurs du ministère, de la recherche ;

Préserver un haut niveau d'expertise mais réorienter les ressources du ministère vers les politiques prioritaires. L'activité technique du ministère est encore trop tournée vers des domaines aujourd'hui moins prioritaires (routes) ou vers des activités où l'intervention de l'État ne se justifie plus (ingénierie concurrentielle), alors que de nouveaux besoins s'expriment dans le domaine de l'environnement, de la prévention des risques et plus largement du développement durable.



Rappel des décisions du premier Conseil de modernisation des politiques publiques

La réorganisation du ministère :

- au niveau de l'administration centrale par un nouvel organigramme resserré, structuré autour de grandes directions métier ;
- au niveau régional par la fusion des directions régionales de l'environnement, de l'équipement et de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ;
- au niveau départemental par la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et par l'allègement de l'organisation de Météo France.

La modernisation de l'examen de passage du permis de conduire en vue de réduire les délais et les coûts par la création d'un opérateur qui devra mieux gérer les files d'attente des candidats à l'examen.

La mise en place d'une régulation indépendante dans le domaine des transports en commençant par les activités ferroviaires.

L'instauration d'un référentiel de calcul économique, la simplification et l'approfondissement des procédures de choix d'investissement.

Le passage au crible des dépenses fiscales.

L'état de mise en œuvre de ces décisions du CMPP du 12 décembre 2007 figure en seconde partie de ce dossier.

Quelles sont les nouvelles décisions adoptées ?

Le gouvernement a **déjà engagé la révision du référentiel de calcul économique** des grands projets d'infrastructure. Cette étape doit déboucher sur une meilleure utilisation des données économiques pour l'évaluation des nouveaux projets, en prenant mieux en compte des notions comme l'impact des nouvelles infrastructures sur le marché de l'emploi, sur les finances publiques et sur la valeur du carbone, etc.

La seconde étape est la mise en place au niveau national d'un cadre formalisé de discussion des choix d'investissement de la Nation, **associant l'ensemble des parties prenantes** (« gouvernance à 5 »). C'est l'une des conclusions du « Grenelle de l'Environnement ».

Une **procédure de débat public national plus transparente, assise sur une évaluation socio-économique contradictoire des projets sera mise en place**. Elle permettra, par ses avis, d'éclairer et de conforter le processus de décision gouvernemental de **sélection** des projets.

Dans le cadre de la régulation ferroviaire, les coûts d'utilisation des infrastructures seront davantage orientés vers les tarifs de Réseau ferroviaire de France (RFF), accroissant ainsi ses ressources. La subvention de l'État à cet établissement public pourra alors être diminuée. Par ailleurs, les tarifs sociaux du train s'inscrivent dans la politique commerciale de la SNCF. Ils seront maintenus mais devront être financés par les utilisateurs du train (en particulier les professionnels) plutôt que par les contribuables.

En ce qui concerne la gestion du permis de conduire, au vu des premières conclusions de la mission du Conseil général des ponts et chaussées sur le sujet, **il est décidé d'engager la concertation préalable avec les partenaires prioritairement sur deux objectifs** en matière de réduction des délais dans un premier temps :



- la refonte du dispositif administratif d'inscription et de la gestion de la file d'attente avec étude d'une dématérialisation des inscriptions et l'utilisation des nouvelles technologies ;
- l'optimisation de l'utilisation du potentiel des inspecteurs du permis de conduire en développant une prise en charge alternative de l'examen théorique et en rationalisant l'implantation des centres d'examen.

La réduction du coût du permis passe en particulier par l'amélioration du taux de réussite à l'examen pratique. Sur la base du rapport du Conseil général des ponts et chaussées, les ministres chargés des transports et de la jeunesse organiseront une concertation avec les auto-écoles et les autres acteurs concernés pour améliorer l'accès des jeunes au permis de conduire tout en améliorant parallèlement la sécurité routière. Cette concertation devra veiller à l'impact économique de la réduction du coût du permis de conduire sur le secteur des auto-écoles.

Par sa composition même et les réformes en cours, le MEEDDAT constitue le grand ministère technique du gouvernement, au service de l'État, regroupant des compétences de haut niveau sur de nombreuses problématiques du développement durable. Mais la nature des besoins ne cesse d'évoluer et le MEEDDAT doit constamment veiller à **renforcer ses capacités d'expertise dans les domaines nouveaux ou en croissance** (prévention des risques, expertise sur l'énergie, la biodiversité, etc.) **en utilisant les marges de manœuvre issues du redéploiement** :

- d'une partie des effectifs de l'activité « d'ingénierie concurrentielle », l'État n'ayant pas vocation à concurrencer l'offre privée ;
- d'une partie des effectifs du réseau scientifique et technique du ministère, par la réduction des activités « routières », par la réorientation des prestations externes d'ingénierie vers des activités à plus forte valeur ajoutée et par la rationalisation des fonctions support.

Ainsi, la nouvelle organisation permettra de favoriser les parcours qualifiants nécessaires au maintien d'une compétence technique pointue, dans les champs prioritaires du « Grenelle de l'Environnement » qui orienteront la formation et la gestion des compétences du MEEDDAT :

- en cohérence avec les politiques intégrées et innovantes définies par l'administration centrale réorganisée, les services déconcentrés (directions départementales de l'équipement et de l'agriculture -DDEA, directions régionales fusionnées) seront en capacité de mettre en œuvre ces politiques, en concentrant les compétences techniques de l'État au plus proche du terrain et en formant un pôle de référence compétent et réactif sous l'autorité des préfets ;
- le réseau scientifique et technique, renforcé dans les domaines prioritaires, permettra d'apporter les innovations et l'expertise scientifique nécessaires à l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et par les acteurs économiques de la société française ;
- les écoles de formation accompagneront ces évolutions.

Pour favoriser encore le rapprochement des cultures et des savoir-faire, le corps des ingénieurs des ponts et chaussées et celui des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts seront dès à présent fusionnés. Il en sera de même pour les corps des Mines et des Télécommunications. Par ailleurs, une réflexion plus globale sur les missions et les carrières des ingénieurs de l'État sera confiée par le Premier ministre à Jean-Martin Folz et Daniel Canépa.



Le **pilotage des opérateurs doit être renforcé** pour les mettre en phase avec les priorités du MEEDDAT et éviter tout doublon. **D'ici à fin 2008** le ministère s'attachera à :

- recentrer l'Ademe sur son rôle de « précurseur » : financement de démonstrateurs, expertise ;
- finaliser les « avenants Grenelle » aux contrats d'objectifs des opérateurs pour prioriser leurs activités et redéfinir les redéploiements nécessaires ;
- mutualiser les effectifs de police de l'eau (Office national de l'eau et des milieux aquatiques -Onema) et de la nature (Office national de la chasse et de la faune sauvage -ONCFS) sous l'autorité du DDEA, afin de disposer d'une taille critique sur le terrain et de renforcer les coopérations entre police administrative (DDEA) et police judiciaire (offices de l'eau et de la chasse). Dans le domaine de l'eau, la mutualisation et la rationalisation, entre les agences de l'eau et l'Onema, de la gestion des données (essentielle pour remplir les obligations communautaires) permettrait une efficacité accrue.

La gestion des **infrastructures existantes** doit être optimisée, afin d'améliorer le service rendu à l'utilisateur.

Dans le domaine **rutier**, l'État conserve en régie la gestion de 11 800 km de routes nationales. Une nouvelle étape doit être franchie, par la promulgation d'une loi de transfert des parcs de l'équipement aux départements. S'agissant des directions interdépartementales des routes, pour améliorer la gestion des crises routières, un rôle de pilotage et de coordination sera confié à la direction générale des routes - DIR du chef-lieu de la zone pour apporter un meilleur appui au préfet de zone.

Dans le domaine **fluvial** (6 700 km de voies navigables dont 2 600 km pour le compte des régions), les efforts d'optimisation et de modernisation des méthodes d'exploitation de Voies navigables de France (VNF) doivent être poursuivis (automatisation, organisation par itinéraire, etc.) pour tirer parti des travaux prévus de rénovation du réseau.

Enfin la création même du MEEDDAT et le déploiement d'applications de gestion de l'État modernisées autorisent des économies d'échelle sur les **fonctions support**.

Quels sont les avantages attendus ?

Le MEEDDAT sera **recentré sur ses fonctions essentielles** : définition de la stratégie des opérateurs, régulation de secteurs économiques, programmation des investissements, expertise de haut niveau sur des sujets à fort enjeu régalien, accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Les services ou opérateurs gérant des infrastructures de transport **seront focalisés sur l'amélioration du service rendu à l'utilisateur**. Les préconisations permettront également des **gains d'efficacité** : meilleure liaison entre les différents services, gestion facilitée des données (indispensables pour remplir les obligations communautaires).

La modernisation de l'examen du permis de conduire permettra d'améliorer la qualité du service délivrée aux usagers au meilleur coût.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

La modernisation de l'examen du permis de conduire sera poursuivie d'ici au prochain conseil de modernisation, prévu en mai.

Les mesures seront mises en œuvre entre 2009 et 2011.

