

n° 2004-0031-01

juillet 2005

Le développement durable : une nouvelle frontière pour les services déconcentrés de l'État



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



**Le développement durable :
une nouvelle frontière
pour les services déconcentrés de l'État**

Rapport de synthèse

établi par

Dominique BIDOU,
Coordonnateur du collège
Environnement et aménagement durable

et

Dominique SCHNEIDER,
Chargée de mission

Destinataire

Le Directeur des affaires économiques et internationales

note à l'attention de

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

A l'attention de

Monsieur le Directeur des affaires économiques
et internationales

La Défense, le 11 JUIL. 2005

Rapport n° 2004-0031-01

Par lettre du 16 février 2004, votre prédécesseur avait demandé au Conseil général des ponts et chaussées de réaliser une étude sur la prise en compte du développement durable par les services déconcentrés de l'Équipement et de faire des propositions concrètes, d'identifier les thèmes prioritaires, ainsi que les prochaines étapes de cette prise en compte.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par Dominique Bidou, coordonnateur du collège « environnement et aménagement durable » avec la participation de Dominique Schneider, chargée de mission.

Un groupe de travail s'est réuni régulièrement au cours de l'enquête en présence de Jean Frébault, président de la 5^{ème} section, Pascal Douard, Haut fonctionnaire au développement durable et Nelly Lucas (DPSM/PBC) et des représentants des MIGT qui ont piloté l'enquête sur le terrain auprès des services et effectué les entretiens avec les partenaires extérieurs.

Le rapport a été présenté devant le comité des directeurs pour le développement durable, les directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement et a fait l'objet d'une réunion de synthèse ouverte aux membres des MIGT et aux chefs de services déconcentrés concernés par l'enquête.

Il formule une recommandation de portée générale et douze pistes d'action s'adressant aux services :

Au niveau politique

Un message fort du ministre pour positionner ses services comme des professionnels de l'aménagement durable des territoires, au quotidien et dans le long terme.

12 pistes d'action pour les services :

- **Conquérir une légitimité :**

- Inscrire le développement durable dans le projet (feuille de route) des nouveaux services déconcentrés,
- Mettre en place rapidement des « politiques pilotes pour le développement durable » dans quelques domaines clés,
- Positionner les services de l'Équipement dans l'organisation de l'administration territoriale de l'État et sa façon de prendre en charge le développement durable (notamment dans les pôles développement durable),
- Inciter les services à adopter des positions « offensives » dans la recherche de partenariats.

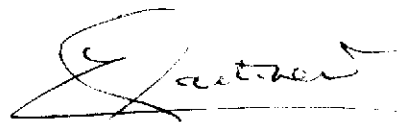
- **Apporter plus de rigueur dans la traduction du développement durable en termes opérationnels :**

- Lancer la rédaction de documents de référence développement durable (vademecum) pour les principaux métiers du ministère,
- Créer un dispositif de capitalisation et d'échanges de connaissances et de solutions : portail Internet, mobilisation des clubs professionnels, etc.
- Identifier avec les directions d'administration centrale les compétences à développer, approfondir le rôle d'appui que les CETE peuvent apporter aux services déconcentrés.

- **Développer une nouvelle culture professionnelle du développement durable à l'Équipement :**

- Développer des méthodologies de suivi de projet,
- Inscrire le développement durable dans les rapports d'activité,
- Élaborer des systèmes (évolutifs) d'indicateurs développement durable,
- Préciser et reconnaître le rôle des correspondants développement durable,
- Donner à l'inspection générale des missions explicites de suivi de la progression de la prise en compte du développement durable dans les services.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0031-01

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer :

- le secrétaire général
- la directrice générale du personnel et de l'administration
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- le directeur général de la mer et des transports
- le directeur général des routes
- le directeur général de l'aviation civile
- le directeur des affaires économiques et internationales
- le directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières
- le directeur du tourisme
- le chef du service de l'information
- le haut fonctionnaire au développement durable
- le haut fonctionnaire de défense

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :

- le secrétaire général
- le directeur général des collectivités locales
- le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Le délégué interministériel au développement durable

Services déconcentrés de l'Équipement:

- les directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement
- les directeurs des services maritimes
- les directeurs des services navigation
- les directeurs des services déconcentrés des affaires maritimes
- les directeurs des ports autonomes
- les chefs des services des bases aériennes
- les directeurs des centres d'études techniques de l'Équipement (CETE)
- le directeur du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
- les directeurs des centres interrégionaux de formation professionnelle
- les directeurs des écoles

- le vice-président du CGPC
- la présidente et les présidents de section
- la secrétaire et les secrétaires de section
- les coordonnateurs de MIGT
- les personnalités interrogées
- les membres du groupe de travail
- les auteurs
- les archives du CGPC

**Le développement durable :
une nouvelle frontière pour
les services déconcentrés
de l'État**

juin 2005

**Ce rapport est le fruit du travail collectif
d'un groupe de travail qui comprenait :**

Dominique Bidou, (CGPC/S5), Daniel Burette (CGPC/S5, MIGT 2), Roland Caffort (MIGT 6), Georges Crepey (CGPC/S5), Bertrand Creuchet (MIGT 9) Bernard Dauvergne (MIGT 6), Pierre Dubois (MIGT 12), Michèle Gallot (MIGT 10), Henri Hornus (MIGT 7), Henri Legendre (MIGT 3/4), Yves Lassaigne (MIGT 11), François Lenoël, (MIGT 9), Jean-Paul Maguet (MIGT 5), Hubert Peigné (CGPC/S3), Jean-Marie Petelot (MIGT 8), Jean-Pierre Pilverdier (MIGT 9), Gilles Pipien (MIGT 11), José Roman, (MIGT 7), Jean-Pierre Rossignol (MIGT 7), Louis Ruelle (MIGT 1), Dominique Schneider (CGPC/S5), Bernadette Vandewalle (MIGT 1), Alain Wauters (CGPC/S5, MIGT 10), François Wellhoff (CGPC/S5).

Le groupe s'est réuni régulièrement au cours de l'enquête en présence de Jean Frébault, président de la 5^{ème} section, Pascal Douard, Haut fonctionnaire au développement durable et Nelly Lucas (DPSM/PBC) et les représentants des MIGT qui ont piloté l'enquête sur le terrain auprès des services et effectué les entretiens avec les partenaires extérieurs.

Le rapport a été présenté devant le comité des directeurs pour le développement durable, les directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement et a fait l'objet d'une réunion de synthèse ouverte aux membres des MIGT et aux chefs de services déconcentrés concernés par l'enquête.

Le développement durable : une nouvelle frontière pour les services déconcentrés de l'État

Le développement durable constitue indéniablement un concept structurant pour les services déconcentrés de l'Équipement dans le cadre de la réforme en cours. On doit même affirmer que c'est une nécessité, compte tenu du champ de compétence du ministère. L'enquête menée par les MIGT montre une grande diversité de situations, mais aussi que l'encadrement des services déconcentrés est convaincu de l'importance de cette évolution, certains ayant déjà pris des initiatives significatives dans ce domaine.

Faire du développement durable une valeur partagée et une manière d'améliorer la qualité des actions est un objectif qui ne sera atteint qu'avec un engagement fort et explicite des directions d'administration centrale et une vraie mobilisation du réseau scientifique et technique.

Mais il faut au préalable se débarrasser d'idées reçues : le développement durable n'est pas un concept « valise », qui permettrait de tout justifier. Il ne suffit pas de satisfaire à l'un des trois piliers¹ du développement durable (environnement, économie et sociétal) pour être bon, mais aux trois à la fois. Prenons l'image du tabouret à trois pieds : s'il en manque un, rien ne va plus ! Et puis, il y a leurs interfaces et les effets induits des uns sur les autres, caractéristiques de l'approche systémique. Enfin, on ne fait pas non plus du développement durable comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir...

Un haut niveau d'exigence s'impose, avec des dimensions techniques et des dimensions sociétales, qui doivent être combinées. Ce haut niveau d'exigence est un impératif. C'est aussi une chance : toute vision frileuse ou réduite du développement durable ne permettrait pas à la compétence des services de l'Équipement de s'exprimer.

Le développement durable a un pouvoir discriminant, qui doit permettre à nos services, qui ont de véritables atouts, de jouer un rôle important dans une France décentralisée.

Cela entraîne une série de conséquences sur les structures et le fonctionnement des services, sur les modalités d'exercice de leurs métiers, sur les compétences.

¹ La définition du développement durable se trouve dans la charte de l'environnement, article 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Les trois piliers sont à considérer comme les composants d'un système global, les interfaces entre les piliers sont donc importantes dans le cadre d'une approche systémique souvent évoquée.

Une chance à saisir à partir des premières initiatives

L'enjeu est important, il est également urgent, car la phase actuelle de décentralisation et la réforme des services territoriaux de l'Etat offrent des opportunités qui ne se renouvelleront pas. Le changement nécessite un effort de repositionnement, et l'intégration du développement durable dans les politiques publiques constitue une voie de progrès à fort potentiel, mais aussi une nécessité pour l'avenir des services. Il n'y a pas d'autre échappatoire.

Les services de l'Equipelement présentent des atouts pour se placer sur ce champ et des initiatives montrent déjà cette capacité des services à adopter des pratiques marquées par le développement durable : beaucoup de services agissent dans le domaine de l'éco-responsabilité (gestion des bâtiments, organisation des déplacements, recyclage) ; d'autres réfléchissent à la dimension développement durable des différents métiers de l'Equipelement (urbanisme réglementaire découlant d'une vision de l'évolution des territoires, prise en compte de la Haute Qualité Environnementale dans les constructions publiques, démarches de qualité environnementale ou concertation appliquées à la construction d'infrastructures routières, déclinaison des principes du développement durable dans les projets d'aménagement, etc.) ; enfin, certains chefs de service abordent le développement durable dans les projets de service et déclinent des plans d'actions correspondants.

Mais plusieurs handicaps doivent être surmontés. Ils concernent la difficulté qu'il y a à traduire le développement durable en termes opérationnels, à cerner le positionnement des services, leur image, l'organisation et la culture des services, les compétences et les savoir-faire des agents.

Des recommandations qui s'inscrivent dans un contexte managérial

Les pistes de travail et les recommandations qui se dégagent des enquêtes menées par les MIGT et des différents travaux réalisés récemment sur ce sujet s'inscrivent dans un contexte managérial traditionnel avec trois conditions à réunir :

- **Chacune des administrations centrales est responsable et compétente pour intégrer le développement durable dans les missions dont elle est responsable**, charge à elle de prendre des initiatives vigoureuses, la cohérence globale pouvant être assurée, en particulier, par le comité des directeurs pour le développement durable.
- **Les chefs de service ont la pleine responsabilité de la prise en compte et de la mise en œuvre du développement durable** dans les actions de leur service, en veillant à développer une synergie avec les autres acteurs du territoire, en premier lieu les services de l'Etat.

- **La diffusion dans les services de la culture développement durable** passe par un affichage clair de cette volonté. Le développement durable doit figurer parmi les premières priorités des projets de service et y être clairement mis en évidence

Dans ce contexte, les recommandations du présent rapport s'organisent autour de trois grands objectifs:

- L'objectif central est de **conquérir une légitimité** indiscutable dans le champ du développement durable, actuellement en cours de structuration. Pour y parvenir, il convient :
- **D'apporter plus de rigueur** pour traduire le développement durable en termes opérationnels pour les métiers de l'Equipement
- **De développer une nouvelle culture professionnelle** fondée sur l'ouverture, le dialogue et la transversalité.

1/ Conquérir une légitimité

► Reformuler les missions et les méthodes du ministère au travers du développement durable

La montée en puissance du développement durable concerne largement le champ de compétence du ministère, qu'il s'agisse de l'urbanisation, de la mobilité et des transports de personnes comme de marchandises, de l'habitat, de la maîtrise des risques, de la consommation d'énergie. La réforme de l'Etat déconcentré, la décentralisation et la mise en place de la LOLF posent avec force la question de l'avenir des services déconcentrés de l'Equipement. La question qui nous a été posée dès les premières étapes par les représentants des services est au carrefour de ces deux constatations : en quoi le développement durable peut-il contribuer à reformuler les missions des services sur le terrain, comment le développement durable peut-il aider à redonner du sens à l'action quotidienne de l'Equipement ? Comment l'Equipement peut-il conquérir une vraie légitimité sur le terrain ? Comment peut-on faire une force de cette contrainte ?

Les réformes obligent par nature à trouver de nouveaux appuis, à explorer de nouvelles pistes de progrès. Elles offrent l'occasion de changer de positionnement et de s'adapter à de nouvelles exigences. C'est un effort qui est nécessaire, mais c'est le prix à payer pour maintenir et développer sa légitimité. La prise en compte du développement durable apparaît comme une véritable opportunité pour le ministère qu'il ne faut pas manquer. Son domaine de compétence, son implantation territoriale, la nature des responsabilités qui lui sont données par les réformes en cours, autant de facteurs qui plaident en faveur d'une action volontaire et déterminée pour légitimer les services dans cette reformulation de leurs objectifs et de leurs méthodes.

L'opportunité est bien là, mais il faut se mettre en bonne position pour la saisir.

► Réaliser un nivellement « par le haut » des services

Le développement durable a suscité dans les services des initiatives originales, parfois structurantes, mais le plus souvent ponctuelles. Une panoplie de bonnes pratiques est ainsi mise en évidence, avec toutefois bien des variations.

Il faudrait procéder à *un nivellement par le haut* : faire connaître les bonnes pratiques pour qu'elles se généralisent, appeler à prendre en compte le développement durable dans la stratégie des services, accompagner les nombreux acteurs des territoires qui s'interrogent sur la manière d'entrer dans la logique du développement durable et cherchent des repères pour progresser sur cette voie.

La nature même du concept de développement durable et la nécessaire adaptation des réponses à apporter aux situations locales font cependant que la généralisation du développement durable ne se fera pas par circulaire ni par une approche monolithique sur le territoire qui serait vouée à l'échec.

L'enjeu de la prise en compte du développement durable porte à la fois sur les démarches suivies et les solutions mises en œuvre. Or les services sont critiqués sur leurs façons d'agir : les modalités de travail actuelles ne favorisent guère la transversalité et les partenariats, la culture des services reste marquée par une technicité trop rigide. Pour les personnalités extérieures interrogées, la légitimité de l'Équipement dans le domaine du développement durable n'apparaît pas spontanément. Son image et sa posture ne correspondent pas à ce que de nombreux acteurs attendent du développement durable.

► Inscrire le développement durable comme référence dans la recherche du nouveau positionnement des services déconcentrés

Le développement durable apparaît à la fois comme :

- Une posture nouvelle, fondée sur l'écoute, la transparence, la pédagogie, et aussi sur une vision stratégique qui induit la question de l'opportunité d'une action particulière ;
- Une aide à la cohérence dans les actions de l'État, notamment régaliennes ;
- Une pratique professionnelle renouvelée, développant une forte technicité sur les domaines liés aux territoires (ingénierie d'appui, logement et rénovation urbaine, etc.), les risques, les enjeux liés aux transports de personnes et de marchandises.

<i>Cet ancrage au développement durable doit s'inscrire d'urgence dans la feuille de route des nouveaux services en cours de constitution (DDE nouvelles, DGRE, services routiers, etc.).</i>

2/ Apporter plus de rigueur dans la traduction du développement durable en termes opérationnels

► Clarifier le champ du développement durable

Pour cela, il convient d'en préciser les conditions d'application aux différentes missions du ministère et de ses services déconcentrés issus des réformes en cours. Une *implication forte des directions d'administration centrale est nécessaire* pour élaborer un fonds de doctrine, et le RST doit être sollicité à cet effet. Toutefois, les services déconcentrés seront amenés à décliner sur leur territoire, et avec leurs partenaires, les orientations apportées par les directions d'administration centrale.

Le choix de thèmes porteurs et les investissements convergents pour créer une pratique développement durable des services sur ces thèmes, reposent par construction commune sur les directions d'administration centrale et le réseau scientifique et technique d'une part, les services déconcentrés et les CETE d'autre part.

► Constituer des systèmes de référence à l'initiative des administrations centrales

Tous les services attendent des administrations centrales des instruments, des références pour les aider à progresser dans leur contexte propre. Les premières initiatives des services déconcentrés gagneraient par ailleurs en efficacité et en légitimité à être reprises par les directions d'administration centrale comme base de réflexion pour constituer des systèmes de référence sur les grands domaines d'intervention. La construction commune de cadres génériques pour l'élaboration locale de politiques et de méthodes est attendue. Plusieurs thèmes d'action peuvent être cités, à titre indicatif :

- la gestion des services (éco-responsabilité) ;
- les chantiers routiers (management environnemental) ;
- l'entretien et l'exploitation de la route ;
- l'ingénierie d'appui territorial :
 - o constructions publiques (HQE, habitat et environnement),
 - o assainissement,
 - o aménagement d'espaces publics,
 - o les projets de territoire et l'urbanisme (diagnostics territoriaux, « porter à connaissance ») ;
- les énergies renouvelables ;
- les risques naturels ;
- le développement économique ;

- la solidarité, la mixité sociale ;
- l'intégration dans la politique des transports des politiques de territoire et de sécurité.

Le réseau scientifique et technique doit être fortement mobilisé pour participer à la définition et à la mise en œuvre des actions en la matière, en particulier pour l'élaboration des instruments de référence.

3/ Développer une nouvelle culture professionnelle

► Adopter un mode de fonctionnement interne plus transversal

En faisant largement appel au management environnemental, en intégrant des outils d'évaluation (indicateurs de développement durable), en s'inscrivant dans des projets de service intégrant le développement durable.

Voir comment concilier la verticalité de la LOLF et la nécessaire transversalité du développement durable.

► Faire évoluer les métiers et les compétences

Il faut faire évoluer les méthodes de travail, favoriser l'ouverture aux partenaires en privilégiant le travail collectif pour créer une culture développement durable dans les services. Cette évolution doit porter aussi bien sur les méthodes (approches interministérielles, concertation, recherche de compétences auprès de partenaires, intégration du développement durable dans les marchés publics, etc.) que sur les techniques (HQE, maîtrise de l'énergie et énergies renouvelables, plans de mobilité, inter-modalité, etc.). D'où le rôle à jouer par les appareils de formation, très développés au ministère, et celui du réseau des CETE en appui aux services.

► Accompagner le changement

Ce changement sera obtenu en accentuant la sensibilisation de l'encadrement, en mettant à disposition des services déconcentrés des instruments (grilles d'analyse, guides, formation, réseaux de compétences, capacité d'expertise, etc.), en créant des réseaux d'échanges entre les services (notamment par Internet), en élaborant et diffusant des éléments de positionnement des directions d'administration centrale sur quelques sujets difficiles (étalement urbain, effet de serre, etc.), en organisant le suivi de la progression des pratiques de développement durable dans les services, notamment en mobilisant l'inspection générale.

Pour réussir cet enracinement de la culture développement durable dans les services, il faut valoriser les clubs organisés autour des métiers et travailler en s'appuyant sur les réseaux existants.

La désignation d'un agent proche de l'équipe de direction, doté d'une lettre de mission lui confiant un rôle pour la mise en œuvre et le suivi d'un plan d'action arrêté par l'équipe de direction ne peut que faciliter les choses.

► **Organiser ou renforcer des collaborations entre les services déconcentrés**

Les initiatives des directions d'administration centrale doivent être complétées et développées avec les services déconcentrés. Des réseaux d'échanges, constitués sur des bases régionales (ou interrégionales, notamment autour de CETE ou de CIFP) ou sectorielles seront de bons instruments de progrès et de consolidation des acquis. Pour l'approche sectorielle, l'intégration du développement durable dans le programme de travail de réseaux existants sera privilégié

En conclusion

Un message politique fort et douze « pistes d'action »

Au niveau politique

- Un message fort du ministre pour positionner ses services comme des professionnels de l'aménagement durable des territoires, au quotidien et dans le long terme.

12 pistes d'action pour les services

- **Conquérir une légitimité**

Action 1 : Inscrire le développement durable dans le projet (feuille de route) des nouveaux services déconcentrés : instruction ministérielle, élaboration rapide par le Secrétariat général d'éléments de doctrine et de méthode à cet effet.

Action 2 : Mettre en place rapidement des « politiques pilotes pour le développement durable » (PPDD ou 2P2D) dans quelques domaines clés : maîtrise d'ouvrage routière, constructions publiques, risques, aménagement durable des territoires, énergies renouvelables, etc.

Action 3 : Positionner les services de l'Equipeement dans l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat et sa façon de prendre en charge le développement durable (notamment dans les pôles développement durable), en mettant en évidence la valeur ajoutée que les services de l'Equipeement peuvent apporter à partir d'une analyse critique des pratiques actuelles.

Action 4 : Inciter les services à adopter des positions « offensives » dans la recherche de partenariats, comme la participation active à des opérations dont ils ne sont aujourd'hui que des acteurs secondaires ou des spectateurs (agendas 21 par exemple), ou à des assemblées d'acteurs socioprofessionnels (conseils de développement par exemple).

- **Apporter plus de rigueur dans la traduction du développement durable en termes opérationnels**

Action 5 : Lancer la rédaction de documents de référence développement durable (vademecum) pour les principaux métiers du ministère.

Action 6 : Créer un dispositif de capitalisation et d'échanges de connaissances et de solutions : portail Internet, mobilisation des clubs professionnels, etc.

Action 7 : Identifier avec les directions d'administration centrale les compétences à développer, approfondir le rôle d'appui que les CETE peuvent apporter aux services déconcentrés.

- **Développer une nouvelle culture professionnelle du développement durable à l'Équipement**

Action 8 : Développer des méthodologies de suivi de projet transversalité, mise en place de partenariats, évaluation ex ante et ex post.

Action 9 : Inscrire de développement durable dans les rapports d'activité de manière à en faire des rapports équivalents aux rapports NRE des sociétés privées. Développement des outils d'auto-évaluation.

Action 10 : Élaborer des systèmes (évolutifs) d'indicateurs développement durable dans l'activité des services, dans une perspective d'amélioration continue. Dans cet esprit, réaliser au plus vite un audit de la LOLF au filtre du développement durable (dans le cadre de sa mise en place dans les services déconcentrés).

Action 11 : Préciser et reconnaître le rôle des correspondants développement durable en fonction, organiser ces correspondants en réseaux spécifiques interrégionaux articulés avec les autres réseaux professionnels.

Action 12 : Donner à l'inspection générale des missions explicites de suivi de la progression de la prise en compte du développement durable dans les services.

SOMMAIRE

CHAPITRE I – UNE FENETRE DE TIR	23
1 – DES OPPORTUNITES OFFERTES PAR LA REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES	23
1.1 - La réorganisation de l'Etat déconcentré	
1.2 - La réforme des services déconcentrés de l'Equipeement	
1.3 - La mise en place de la LOLF	
2 - UN ENSEMBLE DE TRAVAUX CONVERGENTS	26
2.1 - Les travaux du CODIRDU	
2.2 - L'enquête de la DGUIHC/MAD auprès des correspondants développement durable	
2.3 - Document de réflexion de l'association des architectes et urbanistes de l'Etat	
2.4 - Le rapport du CSME	
3 - UNE PREMIERE EVOLUTION SENSIBLE AU TRAVERS DES INSPECTIONS GENERALES	30
3.1 - Il devient banal de lire ou d'entendre prononcer les mots « développement durable »	
3.2 - Une insuffisance de pluridisciplinarité qui tend à être partiellement surmontée par des partenariats	
3.3 - Une inadaptation des organisations et des procédures, mais des évolutions favorables en cours	
3.4 - Les difficultés d'appréciation de la réalité de la démarche	
CHAPITRE II - LES MISSIONS DEVELOPPEMENT DURABLE DU MINISTERE	35
1 - LES ORIENTATIONS DU MINISTERE MARQUEES PAR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE L'ETAT	35
2 - LES ATTENTES FORMULEES PAR LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE SUR LES CHAMPS TECHNIQUES ET DANS LES METHODES	36

CHAPITRE III - L'ENQUETE AUPRES DES SERVICES DECONCENTRES ET DE LEURS PARTENAIRES	39
1 - UNE METHODE PARTICIPATIVE	39
1.1 - Une phase d'élaboration du champ et du contenu du questionnaire	
1.2 - Une phase d'enquête par auto-diagnostic auprès d'un échantillon de services déconcentrés.	
1.3 - Une phase d'enquête directe d'approfondissement auprès des services et des partenaires acteurs de leur territoire d'intervention	
2 - DES ELEMENTS REUNIS POUR LANCER UNE DYNAMIQUE	42
2.1 - Les références culturelles des services	
2.2 - Des enjeux locaux favorables à une prise de conscience	
3 - DES PARTENAIRES A CONVAINCRE	46
3.1 - Le rôle de l'Etat et des services de l'Equipe	
3.2 - L'image des services déconcentrés de l'Equipe	
3.3 - Les attentes exprimées	
4 - UNE GRANDE DIVERSITE D'ACTIONS CONDUITES PAR LES SERVICES	50
4.1 - Les bons exemples	
4.2 - Les débats publics, la participation, la gouvernance	
4.3 - Les freins et les obstacles, les points faibles, les handicaps	
4.4 - Une nouvelle manière de travailler	
4.5 - L'organisation interne du service	
5 - DES THEMES PORTEURS POUR L'AVENIR	60
6 - VERS UN « NIVELLEMENT PAR LE HAUT » DES SERVICES DECONCENTRES	62
6.1 - Des directives claires, mais pas d'instructions rigides	
6.2 - Des outils plus que des doctrines	
6.3 - Une politique solide et structurée	
6.4 - Le pilotage au niveau local	
6.5 - Un réseau scientifique et technique plus mobilisé	

CHAPITRE IV – RECOMMANDATIONS	67
1 – CONQUERIR UNE LEGITIMITE	68
2 -- APPORTER PLUS DE RIGUEUR DANS LA TRADUCTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN TERMES OPERATIONNELS	69
3 – DEVELOPPER UNE NOUVELLE CULTURE PROFESSIONNELLE	71
ANNEXES	79
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	79
ANNEXE 2 : PROGRAMME DEVELOPPEMENT DURABLE DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE	81
ANNEXE 3 : LES ENGAGEMENTS EUROPEENS	87
ANNEXE 4 : LISTE DES SERVICES ENQUETES	89
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES CONSULTEES	91
ANNEXE 6 : LES BONNES PRATIQUES	95
GLOSSAIRE	101

CHAPITRE I

UNE FENETRE DE TIR

Le contexte dans lequel se situe cette enquête est particulier. Le ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer se trouve confronté à des réformes simultanées qui transforment profondément ses missions, son organisation et la vie de ses services déconcentrés.

La réforme de l'État, la deuxième phase de la décentralisation et la mise en place de la LOLF, sollicitent en effet particulièrement le ministère de l'Équipement et provoquent des bouleversements sans précédent.

Au moment où le ministère et ses services territoriaux vont accomplir une mutation délicate et connaître des évolutions radicales dans leurs métiers et leurs moyens, au moment où les personnels s'interrogent sur leur avenir, il devient impératif pour eux de se recentrer sur des missions mobilisatrices et de nouvelles pistes d'actions répondant à la demande sociale et à leurs nouvelles attributions. Dans cette perspective, le développement durable offre un cadre structurant. Et la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable représente une opportunité à saisir pour le repositionnement des services du ministère.

Il a paru utile de rappeler les grandes lignes de ce contexte bien particulier avant d'approfondir la question posée par la DAEI.

1 — DES OPPORTUNITES OFFERTES PAR LA REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES

1.1 - La réforme de l'État déconcentré

Il s'agit de l'un des axes importants de l'action du Gouvernement. Cette réforme constitue le corollaire de la deuxième phase de décentralisation engagée par la loi du 13 août 2004 qui produira ses effets dans les deux ans à venir.

Cette réforme vise à renforcer l'autorité de l'État et à améliorer son fonctionnement :

- en accroissant son efficacité, notamment l'unité de son action ;
- en rendant son organisation plus claire pour l'utilisateur ;
- en recentrant les fonctionnaires sur leurs missions au service des usagers plutôt que sur des fonctions de support et de soutien.

Les structures futures de l'Etat dans les régions et les départements se présentent de la façon suivante :

- **La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat.** Son niveau est « celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'Etat et des interventions des collectivités décentralisées».

Le préfet de région, qui anime et coordonne l'action des préfets de départements est chargé de conduire, en concertation avec les préfets de département et les chefs de service régionaux, l'élaboration du projet d'action stratégique de l'Etat (PASER) qui fixe pour trois ans les priorités dans la région.

Un programme budgétaire, le programme d'intervention territorial de l'Etat (le PITE), a pour vocation de coordonner les interventions territoriales de l'Etat.

- **Huit pôles régionaux**, animés et coordonnés par des chefs de pôle regroupent les services régionaux antérieurs. Plusieurs pôles ont une forte interface avec les questions d'aménagement et de développement durable des territoires : les transports, le logement et l'aménagement, l'économie et le monde rural, l'environnement et le développement durable. L'économie est divisé en deux pôles, développement économique et développement de l'emploi.

Le pôle « environnement et développement durable » auprès du préfet de région comprend la direction régionale de l'environnement (DIREN) et la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Il agit dans son domaine en forte coordination avec les services départementaux de l'Etat que sont les subdivisions des DRIRE, les services environnement des préfectures, les DDE, les DDAF, les directions départementales des services vétérinaires et éventuellement les services départementaux de l'architecture et du patrimoine. Il élabore un « document d'orientations stratégiques » comprenant un diagnostic, la définition des enjeux et des orientations stratégiques et donc des priorités en matière d'écologie et développement durable. Il doit contribuer à renforcer l'unité et la cohérence des politiques publiques dans ce domaine. Le rôle du directeur régional de l'Equipement en qualité de chef de fil des services de l'Equipement, sera d'être un point d'appui fort pour la prise en compte du développement durable dans tous les services.

- **Au plan départemental**, la réforme des services de l'Etat doit être menée pour parvenir à une administration recentrée sur ses missions premières de proximité plus performante, plus lisible et plus simple.

Ces dispositions donnent l'esprit de la mise en place de cette réforme : elle favorise l'engagement d'une forte présence de l'Etat dans la dynamique des territoires. Mais cette présence ne correspond plus à une présence opérationnelle de l'Etat.

Un enjeu : approfondir le rôle de l'Equipement pour le développement durable dans l'Etat territorial.

1.2 - La réforme des services déconcentrés de l'Equipement

Le ministère de l'Equipement se situe de fait à l'avant-garde des réformes puisque le départ des chantiers de réforme et de modernisation a été donné dès septembre 2003.

Le ministre de l'Equipement a demandé aux directeurs départementaux de l'Equipement d'établir un projet de réorganisation de leur service en se fondant sur quatre piliers :

- **l'habitat, la rénovation urbaine et la politique de la ville ;**
- **la prévention des risques naturels et accidentels ;**
- **l'aménagement durable des territoires ;**
- **les transports ainsi que leur sûreté et sécurité,** comprenant en particulier la sécurité routière.

En outre, la circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004 prévoit un renforcement de la synergie entre DDE et DDAF, notamment dans le domaine de l'ingénierie publique avec la création d'un « guichet unique » pour la formulation de leurs propositions d'intervention et la gestion de leurs prestations.

La poursuite de la décentralisation incite les services territoriaux à se dégager d'une partie de leurs activités pour le compte des collectivités territoriales et offre la possibilité de se repositionner sur les politiques stratégiques (transport, aménagement durable des territoires, projets de territoires, etc.) et sur des champs de compétences plus transversaux (AMO, conseil aux préfets, conseil aux collectivités, etc.).

Les activités traditionnelles de l'Equipement l'ont amené depuis plus de dix ans à s'interroger sur le concept de développement durable et sur la manière de le prendre en considération.² De nombreuses initiatives ont d'ores et déjà

² Jean Tutenuit, *Mémoire sur le concept de développement durable et sur sa possible prise en considération au Conseil général des ponts et chaussées*, CGPC, janvier 1993 ; *Rapport sur le développement durable et les métiers de l'équipement* (juin 1995). Lacaze, Chassande, Dresch, Piéchaud ; *Le ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme acteur du développement durable*, note de travail (novembre 1996), 5^{ème} section ; *La préoccupation du développement durable dans les services du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme : rapport annuel pour 1996* (mars 1997) Chassande, Piéchaud ; *Prise en compte du développement durable dans les directives territoriales d'aménagement (DTA)*. Mars 1998 Chassande, Piéchaud ; *La préoccupation du développement durable au ministère de l'équipement, des transports et du logement : Rapport annuel pour 1997* (mai 1998) Pierre Chassande, Jean Pierre Piéchaud ; *Le développement durable et les*

été prises par les services déconcentrés sur la base de ce concept. Le thème du développement durable est porteur d'une véritable occasion de mobilisation pour l'Équipement

D'où la nécessité impérative d'inscrire le développement durable dans les projets de service et dans les feuilles de route des services

1.3 - La mise en place de la LOLF

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances doit être effective au 1^{er} janvier 2006. Son ambition est d'organiser l'action de l'Etat selon une logique de performance et de résultats. La LOLF oblige à expliciter les objectifs des politiques publiques, à rendre compte des résultats atteints et à orienter le pilotage des activités en vue d'atteindre ces objectifs. Elle offre une double opportunité pour prendre en compte le développement durable par la clarification qu'elle exige de l'usage des moyens et par l'évaluation des résultats qu'elle impose.

Le thème du développement durable est pris en compte dans les programmes LOLF du ministère (secteurs des routes, aménagement, urbanisme et ingénierie publique, sécurité routière, transports terrestres, transport aérien, fluvial et maritime, tourisme, etc.).

Par contre, des difficultés risquent de surgir pour mener à bien des actions relevant de programmes associés. Or on sait que le développement durable est transversal. La mise en œuvre de la LOLF et sa logique de programmes cloisonnés risque de créer un frein administratif et financier pour mener à bien des actions globales, ce qui est pourtant fondamental dans une approche de développement durable. Sur le terrain, ce risque devra être compensé par un renforcement de la coopération interministérielle entre les services sous l'égide des préfets.

Un audit sur l'articulation entre la LOLF et le développement durable apparaît nécessaire.

2 – UN ENSEMBLE DE TRAVAUX CONVERGENTS

Le thème du développement durable est de plus en plus présent dans les réflexions mises en œuvre au sein du ministère. Quatre documents récents témoignent de cette évolution :

- les travaux du CODIRDU

- le rapport de la DGUHC sur le rôle des correspondants développement durable
- le document de réflexion de l'association des architectes et urbanistes de l'Etat
- le rapport du cycle supérieur de management de l'Equipement (CSME)

2.1 - Les travaux du comité des directeurs du développement urbain (CODIRDU)

Sont à mentionner l'enquête et le rapport final réalisés pour le CODIRDU du 13 mai 2004 portant sur les caractéristiques de l'ingénierie territoriale à promouvoir en réponse à la demande sociétale et aux attentes des divers responsables. Le rapport souligne, en particulier, une carence relative d'ingénierie amont et une carence totale d'évaluation des politiques publiques, et formule en guise de conclusion des questions pour inciter à conduire un véritable changement.

Mettre en place une véritable culture de l'évaluation

2.2 - L'enquête de la DGUHC/MAD auprès des correspondants développement durable

La mission aménagement durable (MAD) de la DGUHC a lancé en avril 2004 une deuxième enquête auprès des correspondants développement durable des services déconcentrés, sous couvert de leurs directeurs.

La MAD avait suscité en 2001 la désignation de correspondants développement durable dans les DRE, DDE, CETE, CIFP et DIREN pour faire connaître et promouvoir les politiques nationales et les démarches relatives au développement durable et faciliter les échanges entre, d'une part, les directions d'administration centrale et les services déconcentrés, et, d'autre part, entre les différents services déconcentrés.

Trois ans plus tard, il est apparu nécessaire de mieux connaître le rôle et les attentes de ces correspondants afin d'optimiser une mutualisation de l'information et de mieux orienter les productions du groupe MAD/CERTU/RST qui leur sont destinées.

Les résultats de cette étude font apparaître un décalage entre ce qui apparaît aux yeux de certains comme une opportunité à saisir et ce qui se passe dans la réalité.

Sur le terrain, les correspondants interrogés sont plus souvent des correspondants environnement que des correspondants développement durable. Leur valeur ajoutée ne dépend pas seulement de leurs qualités personnelles mais aussi de la légitimité que leur reconnaît leur directeur (liée

en particulier à l'existence ou non d'un projet de service qui introduit le développement durable), de leur niveau de rattachement, de leur disponibilité et de leur ancrage dans la structure.

Les correspondants se posent des questions sur la volonté du ministère en matière de développement durable et de mise en œuvre de la SNDD, ce qui fragilise leur position. Cette fragilité est accentuée par le fait que le développement durable est porté par des personnes et rarement par des structures : des changements de personnes peuvent complètement changer la donne.

Cependant, de plus en plus de services entrent dans une approche développement durable : la plupart mènent des actions s'inscrivant dans des préoccupations environnementales, notamment au titre de l'Etat exemplaire.

Au-delà de cette approche Etat exemplaire, l'entrée territoriale (l'élaboration des documents d'urbanisme, des diagnostics territoriaux, des agendas 21, des PDU, etc.) apparaît comme une bonne entrée développement durable.

Deux impératifs à satisfaire apparaissent nettement dans cette enquête :

- lever les ambiguïtés sur l'expression développement durable et être sûr que l'on donne le même sens à ce terme ;
- passer du militantisme à une approche professionnelle. Pour l'instant, dans les services, on note une attente de stratégie, de volonté de la direction, de continuité dans l'action, d'évaluation, d'organisation adaptée, etc. La véritable « *révolution culturelle* » est encore à venir.

L'attente du terrain vis-à-vis des services centraux est forte pour que ceux-ci contribuent à initier et à accompagner ce mouvement.

<i>Préciser la mission des correspondants « développement durable »</i>

2.3 - Document de réflexion de l'association des architectes et urbanistes de l'Etat

L'association des architectes et urbanistes de l'Etat a lancé une réflexion collective sur son identité et ses savoir-faire afin d'être en mesure de répondre aux débats actuels et de s'exprimer sur les évolutions tant du champ professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme que sur celui plus vaste de l'Etat et de ses missions. La réflexion prospective menée par l'association est une réponse aux questions posées par un avenir incertain et ouvert à des évolutions très contradictoires.

Ces changements sont pour certains porteurs d'un renouvellement mobilisateur des missions de l'Etat, pour d'autres d'un effacement progressif de l'Etat lourd de menaces.

Le débat autour de la décentralisation, autour de la modernisation de l'Etat et du démarrage du grand chantier de modernisation de l'action et des structures de l'Equipement incite toutes les professions touchant à l'aménagement des territoires à s'interroger sur leur positionnement et sur les propositions à faire pour l'avenir.

Les interrogations que posent ces mutations dépassent la logique administrative ou budgétaire (comme celle de la LOLF) pour renvoyer à l'évaluation des effets réels de l'action publique sur un territoire et sur la société locale.

Comment agir dans un monde rendu incertain compte tenu de l'évolution de la société, de l'action et des institutions territoriales, de la modernisation des pouvoirs publics et de l'Etat, et plus spécifiquement du ministère de l'Equipement ?

Comment observer et disposer de connaissances axées sur l'action, mesurer les impacts, évaluer les démarches multipartenariales ? Comment faire progresser la capacité collective d'évaluation pour un impératif de modernisation de l'action publique ? Comment ajuster les savoir-faire et les cultures professionnelles pour répondre à ces impératifs de changement ?

La démarche des AUE caractérise les évolutions de contexte qui vont marquer les situations futures envisageables et les leviers de l'action publique future largement liée à l'évolution des services régionaux et départementaux de l'Etat pour pouvoir prendre position et proposer un scénario d'organisation des services déconcentrés fondé sur une ingénierie d'aménagement des territoires.

Comment refonder régionalement et localement la présence territoriale de l'Etat ? Autour de quelles missions sur le terrain ? L'aménagement des territoires est-il un enjeu central pour l'Etat et pour le ministère ? Comment s'organisera-t-il ? Sera-t-il le ministère des transports ou de celui de l'aménagement ? Se situera-t-il dans le régalien ou au contraire sera-t-il proche des collectivités ?

Toutes ces questions interpellent les architectes urbanistes de l'Etat puisqu'elles concernent leur métier, leur manière de faire, leur formation. Cette démarche est particulièrement positive dans la mesure où elle s'inscrit comme une réponse apportée aux questions actuellement posées sur le devenir du ministère, dans une perspective de développement durable appliqué sur des territoires.

2.4 - Le rapport du CSME

Ce rapport a pour vocation de voir où en sont aujourd'hui les services de l'Equipement dans la prise en compte des principes du développement durable. Cette étude a été menée à partir d'enquêtes auprès des services eux-mêmes, auprès des partenaires et interlocuteurs habituels des services.

Les conclusions

Le concept de développement durable qui date maintenant de plus de dix ans prend progressivement de la consistance en Europe et en France. Il devient une attente essentielle de la société au point de faire l'objet d'engagements internationaux et de s'inscrire dans le préambule de la Constitution.

Le rapport estime que la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) adoptée en juin 2003 représente une véritable opportunité de rebond pour les services du ministère.

L'intégration de ce concept dans les politiques publiques et dans les différents métiers des services pourra redonner à l'action de chacun des agents une légitimité plus forte et un enrichissement au plan personnel et collectif ; elle favorisera une évolution interne propre à aider la collectivité au sens large à prendre de meilleures décisions et à concevoir de meilleurs projets.

L'Equipe, qui est appelé à « produire » du développement durable, doit se sentir comme ses partenaires, investi de la « responsabilité de celui qui crée ».

Faire des services de l'Equipe des « fers de lance du développement durable » dans les domaines d'activité qui sont les leurs est une ambition légitime et mobilisatrice. Le ministère, co-animateur de l'action publique dans l'aménagement, souvent constructeur, acteur du développement économique et de la cohésion sociale, ne peut pas « subir » l'attente sociale sur le développement durable comme une contrainte, il doit la satisfaire en l'intégrant dans toutes ses productions. Il doit apparaître comme le promoteur technique du développement durable sur le territoire auprès de tous ses partenaires, dont les collectivités locales.

<i>Prévoir un entretien explicite sur le développement durable lors des inspections territoriales.</i>
--

3 - UNE PREMIERE EVOLUTION SENSIBLE AU TRAVERS DES INSPECTIONS GENERALES

Traditionnellement, l'inspection est organisée conformément aux activités historiques du ministère et des directions qui le composent jusqu'à présent et ne surmonte ce cloisonnement, et encore difficilement, qu'à l'occasion du pré-diagnostic, du diagnostic du service et de la synthèse finale. En l'état actuel des choses, c'est donc essentiellement à travers ces étapes et très en amont qu'il est possible de poser les bases d'un questionnement environnement, a fortiori développement durable.

Même si la recherche de transversalité se développe au CGPC, l'approche développement durable des inspections qui a pu être engagée est encore très empirique et partielle puisqu'elle s'effectue au travers du prisme managérial et des domaines aménagement urbanisme habitat et environnement, c'est-à-dire des disciplines intégratrices. Il y manque d'autres dimensions importantes comme la question des déplacements, celle des attentes des populations locales et de la solidarité ou celle des paramètres économiques locaux ou plus globaux.

En dépit de cette approche incomplète, des évidences apparaissent pour jauger la capacité des services à intégrer les multiples dimensions du raisonnement en termes de développement durable, et, au-delà, à développer une intelligence du territoire dans lequel ils interviennent et à s'organiser en conséquence.

3.1 - Il devient banal de lire ou d'entendre prononcer les mots « développement durable »

De même que le vocable « contraintes d'environnement » tend à se faire plus rare au profit de « données » ou de « prise en compte », ce champ étant même de plus en plus perçu comme une valeur potentiellement positive, celui du développement durable, avec ses implications, semble progresser dans les attitudes, la formulation des interrogations ou certaines actions sur le terrain. Plus récemment, il est explicitement utilisé dans des projets de service qui sous-tendent la transformation des services déconcentrés.

Côté positif, dans le champ de l'environnement, introduction potentielle au développement durable, on peut relever des études environnementales de meilleure qualité intégrées plus en amont des projets, un peu plus d'HQE dans les constructions publiques, nettement plus de gestion responsable des produits toxiques, un peu plus d'incorporation dans les chantiers de la logique production/recyclage des déchets, une montée en régime de la prise en compte des risques : sur une échelle de 0 à 10, une honnête moyenne a été atteinte, mais il est certain qu'il existe encore une marge de progrès.

Côté négatif, on ne constate toujours pas de connaissance généralisée du Code de l'Environnement, aucune prévention de contentieux environnemental par la mise en place de démarches qualité juridique dans ce domaine, une grande inertie pour la promotion des énergies renouvelables, notamment à travers les financements sociaux au logement et l'ingénierie publique, pas assez de mesures de prévention des risques, tant par le droit des sols qu'au travers des prescriptions de construction, toujours une insuffisance totale des moyens consacrés aux polices de l'environnement, une grande ignorance des obligations européennes, notamment sur la protection de la biodiversité et les exigences santé environnement. La directive EIPPE, applicable depuis juillet 2004, est généralement ignorée. Sans oublier aussi la confusion - reflet ou conséquence de la structure administrative nationale ?- qui est entretenue de fait entre environnement et développement durable.

Au total, autant pour l'environnement que pour le développement durable, il paraît essentiel de préconiser un rattrapage rapide sur les exigences du droit communautaire et sur la connaissance des éco-technologies, de mettre en œuvre plus résolument les changements culturels et de méthodes qui permettront de véritables transversalités internes et externes ainsi qu'un véritable dialogue avec les acteurs et la société civile et surtout de s'efforcer de bien mettre en évidence la distinction existante entre environnement et développement durable.

3.2 - Une insuffisance de pluridisciplinarité qui tend à être partiellement surmontée par des partenariats

En interne, le rétrécissement du spectre des compétences et disciplines disponibles, insuffisamment renouvelées et réajustées même par les récents recrutements sur concours exceptionnels, nuit aux approches multifactorielles de qualité. On notera d'ailleurs le risque réel de voir déjà changer de poste des agents recrutés récemment puis formés sur la base d'une compétence adaptée à un objectif donné pour s'inscrire dans la logique traditionnelle de la mobilité/promotion et ainsi se banaliser à terme et laisser en suspens les actions entreprises. Cela pose une nouvelle fois la question de la gestion qualifiante et réellement professionnalisante des carrières et, finalement, du respect de la finalité des actions entreprises par les services.

En externe, le RST - dont l'avenir est d'ailleurs un sujet peu traité actuellement - pourrait pallier en partie cette déficience dans les services. Mais l'utilisation qui en est faite ne va pas dans ce sens et le RST éprouve également des difficultés à se réorganiser pour faire des offres de service en termes d'approche globale de l'environnement et, plus globalement encore, de développement durable.

En leur sein ou auprès des autres administrations d'Etat, les services peinent à intensifier leur capacité de partage et de travail en commun : jusqu'à présent, dans les domaines complexes et pourtant transversaux, le quant-à-soi ou le temps passé en conflits inter-services ou encore le sentiment d'urgence a souvent primé sur la nécessité de l'analyse multifactorielle et la volonté de résolution qualitative et concertée des problèmes. Ceci étant, on constate un certain développement de collaborations avec d'autres acteurs, comme l'université, les DDAF, les chambres consulaires, etc.

3.3 - Une inadaptation des organisations et des procédures, mais des évolutions favorables en cours

L'organisation excessivement verticale, reflet de l'échelon central et d'un mode de pensée, inhibe les capacités des services déconcentrés à s'organiser en fonction de leur contexte, des exigences sociétales émergentes et des opportunités locales : cf. les difficultés rencontrées par les schémas de services collectifs, les directives territoriales d'aménagement (DTA), les diagnostics d'agglomération.

D'autre part, les instructions annuelles données par les directions centrales, trop souvent nivelantes, formulées dans l'urgence et fluctuantes, sont mal adaptées à la prise en compte à la fois du long terme, des alternatives possibles et des différenciations locales. De plus, les expériences transversales et innovantes réalisées sur le terrain sont trop peu connues ou reconnues par le niveau central, et donc guère capitalisées en termes de transfert d'expériences et de diversification des pratiques. Le RST est lui-même peu mobilisé d'une manière coordonnée par les directions centrales sur ces questions.

Le développement durable implique aussi l'acceptation des différences et donc la capacité à traiter les problèmes au cas par cas (le « screening » ou tri préliminaire et le « scoping » ou cadrage), et celle de semer pour le long terme sans résultats immédiats. D'une manière générale, la culture technique traditionnelle et la mobilité excessive des cadres ne favorisent guère l'effort sur le long terme, alors qu'en la matière l'Etat devrait en être le principal artisan et le garant.

Le développement durable suppose également la confrontation et l'optimisation des problématiques à différentes échelles. Or les découpages administratifs et les féodalités qui peuvent en résulter, ainsi que le taylorisme encore largement pratiqué, n'encouragent pas ces prises en compte multiples et complexes.

Par ailleurs, l'ordonnance de 1959 et les contraintes notamment budgétaires qu'elle a figées ont handicapé les services pour mener à bien des actions diversifiées et coordonnées sur le long long terme : annualité budgétaire, nomenclatures trop détaillées, inexistence de la possibilité d'amortissements et de provisions pour charges futures,...voilà autant de facteurs défavorables à la prise en compte du long terme et à la continuité des actions. Les pratiques de jugement des actions trop exclusivement quantitatives et fonction de la dépense budgétaire ont également perverti le jugement que l'on peut porter sur l'action publique, en empêchant l'évaluation en termes de cohérence entre les différentes actions sur la durée, et en termes d'appréciation qualitative des résultats obtenus.

Cependant, l'organisation structurelle des DDE - qui n'avait pas fondamentalement changé depuis des décennies ou qui avait même plutôt régressé - est engagée dans une transformation fondamentale avec le deuxième acte de la décentralisation. Ainsi les approches stratégiques et intégratrices tendent à se situer au centre des dispositifs et la structuration par projets, bien qu'encore assez rare, se développe. Ces initiatives, prometteuses en termes de remise en cause et de positionnement nouveau, préfigurent l'approche du développement durable, mais demeurent encore souvent embryonnaires, d'autant que la vocation évaluatrice des politiques publiques des services reste le parent pauvre de leur activité. La LOLF remédiera pour partie à ces inconvénients majeurs, sous réserve qu'au niveau central les pratiques traditionnelles évoluent et qu'au niveau local, on sache articuler au mieux la mise en œuvre des différents programmes finalisés aux effets « verticalisants » potentiels. Cette réserve plaide d'autant

plus pour une transversalité locale affirmée et des méthodes favorisant la synergie des ressources.

Au total, on peut considérer que l'essentiel de l'évaluation des politiques est à mettre en place pour rejoindre les exigences du développement durable alors que l'accès aux fonds structurels européens nécessite déjà l'évaluation des projets à l'aune des critères qui caractérisent ce concept. Pour ce faire, la culture européenne et la formation aux méthodologies qui lui correspondent devraient être davantage diffusées dans les services instructeurs et opérationnels.

3.4 - Les difficultés d'appréciation de la réalité de la démarche

En pratique, jusqu'à présent, le travail d'inspection dans le champ du développement durable consiste avant tout à considérer la réalité et la portée des transversalités, l'organisation en réseaux partenariaux, la nature des approches choisies, la multiplicité des facteurs mis en perspective et la souplesse d'articulation du tout, sans oublier les instruments de pilotage et d'évaluation. Tant que les politiques publiques portées par le ministère ne seront pas mieux évaluées *ex ante* pendant et après leur mise en œuvre, on ne pourra qu'approcher de façon extrêmement aléatoire et fragmentaire le degré d'adéquation aux principes du développement durable des organismes inspectés. Tout au plus sera-t-il possible d'apprécier les dispositions visant à l'acculturation des personnels, à l'articulation des domaines d'activité entre eux, aux efforts entrepris pour développer la transparence et la valeur ajoutée en amont et en aval de la maîtrise d'œuvre traditionnelle, au partenariat avec les acteurs locaux et à l'attention accordée aux espaces situés au-delà des périmètres institutionnels.

CHAPITRE II

LES MISSIONS DEVELOPPEMENT DURABLE DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

1 - LES ORIENTATIONS DU MINISTERE MARQUEES PAR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE L'ETAT

La stratégie nationale de développement durable a vocation à orienter les activités du ministère de l'Equipelement, et notamment celles mises en œuvre par ses services déconcentrés. De même, les questions de transport et d'habitat sont au cœur des plans « santé environnement » et « climat », déclinaisons opérationnelles de la SNDD. Certaines directives européennes enfin, dont on trouvera un rappel en annexe, sont dictées par des considérations de développement durable et s'imposent à l'action des administrations. Ce sont notamment celles relatives à la participation du public, à l'évaluation des politiques, ou à des thèmes particuliers comme la lutte contre l'exclusion, l'environnement. Le développement durable s'impose donc de multiples manières au sein du ministère, au niveau central comme au niveau de ses services déconcentrés.

Il s'y ajoute la volonté du ministère d'être proactif dans ce domaine et de prendre en compte le développement durable dans ses politiques et ses actions.

La DAEI a élaboré, à la suite de la première réunion du comité des directeurs pour le développement durable de septembre 2004, un tableau récapitulant les programmes que les DAC comptent poursuivre dans les mois à venir et qui s'inscrivent dans une volonté de prise en compte du développement durable.

On trouvera en annexe 2 le détail de ce tableau récapitulatif, avec en italique, les activités concernant directement les services déconcentrés.

L'analyse de ce programme met en évidence que, si l'on met à part des directions en charge de la recherche, des affaires scientifiques, économiques, internationales, la prise en compte du développement durable concerne essentiellement les relations administrations centrales / services déconcentrés dans tous les champs d'activité du ministère, avec trois types d'approches complémentaires :

- **Eco-responsabilité**, nouvelle approche de la bonne gestion des moyens humains et matériels des services ;

- **Accent particulier apporté à certaines activités**, traditionnelles ou récentes : intermodalité, lutte contre le bruit, prévention des risques, gestion de l'eau et des déchets, énergies renouvelables (éoliennes), etc. ;
- **Nouvelle approche des missions**, nouvelle manière d'aborder les questions : gestion intégrée, accompagnement des acteurs, missions d'appui, évaluation, participation du public, etc.

2 - LES ATTENTES FORMULEES PAR LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE SUR LES CHAMPS TECHNIQUES ET DANS LES METHODES

Les réponses au questionnaire faites par les DAC complètent et précisent leurs attentes. Le terme de « qualité » ressort fortement. Il s'agit d'assurer la promotion de la qualité, aussi bien en se montrant exemplaire dans ses pratiques – ce qui rejoint un des objectifs généraux de la stratégie nationale de développement durable – qu'en développant des compétences spécifiques, tant dans les champs techniques que dans la conduite de projets. La DTMPL résume ces attentes. De son point de vue, les éléments importants à développer dans les services sont les suivants :

- *« La coopération entre les partenaires : la coopération entre les pouvoirs publics et les professionnels doit permettre d'instaurer une véritable complémentarité ;*
- *La coopération entre les administrations ;*
- *L'évaluation : cette démarche a priori et a posteriori est fondamentale pour mesurer l'efficacité des politiques publiques et la stratégie des autorités publiques et des entreprises ;*
- *La formation des professionnels et des usagers ;*
- *L'intégration des coûts environnementaux dès la conception des ouvrages ;*
- *La responsabilisation des acteurs dans le respect des textes et des pratiques ;*
- *L'apport de la recherche et de l'innovation dans le développement durable, dans les domaines techniques et financiers, pour aboutir à des bilans écologiques fiables ;*
- *La communication sur les actions menées pour accroître l'acceptabilité des développements futurs : les populations doivent être mieux informées et également être associées au processus décisionnel (cf débat public Fos2). »*

Les qualités des services déconcentrés soulignées par les DAC sont « *leur excellente connaissance des milieux et des contextes locaux* » (DTMPL), et « *la bonne implication (des DRE) dans l'animation des milieux professionnels* » (DGUHC). Mais attention : « *les origines « techniciennes » du ministère de l'Équipement peuvent être un écueil dans la déclinaison opérationnelle du développement durable. La tentation est grande de tomber*

dans des réponses purement techniques à des problèmes avant tout humains et environnementaux. Cette tentation est par ailleurs alimentée par la plus grande visibilité des artifices techniques, lesquels doivent être comparés à des solutions « *intelligentes, la plupart du temps moins palpables dans les projets réalisés* » (DGUHC). La direction des routes insiste de son côté sur deux axes susceptibles de répondre à la préoccupation précédente :

- « *le développement des démarches de type management environnemental, notamment dans les phases de chantier, d'entretien et d'exploitation ;*
- *le développement d'outils favorisant la participation du public (gouvernance des projets) ».*

Cette nouvelle manière d'exercer son métier est également soulignée par le Haut fonctionnaire de défense (HFD) sur les questions relatives à la sécurité. Il propose « *de redonner du sens aux différentes missions de police exercées par nos services déconcentrés (police des transports, police de l'environnement, police du domaine, etc.)* ». Cette démarche est engagée par la DGAC et la DAMGM, en donnant du sens aux actions de police et en modernisant, au plan technique et scientifique, les outils de contrôle (transports aériens, pêcheries). Elle l'est dans une moindre mesure par la DSCR. Elle participe à la « *refondation des missions des services déconcentrés, en intégrant les missions de police comme un élément faisant sens en matière de prévention* ».

Ces missions ou orientations nouvelles des services déconcentrés doivent être soutenues par les administrations centrales.

Quatre types d'action apparaissent dans les retours des administrations centrales :

- **Création de lieux d'échanges**, de réseaux, de clubs, de sites Internet ou Intranet. A noter cependant le risque de cloisonnement : « *une articulation est à trouver avec les réseaux et clubs thématiques qui se multiplient. Secrétés par l'administration centrale, par d'autres ministères et par divers organismes et associations (FNAU, CCI, ADEME, RARE, ETD....), leurs fonctionnements autonomes, correspondant à une approche sectorielle, ne permettent pas des rapprochements dont l'intérêt est évident et ne favorisent pas une prise de conscience développement durable* » (DGUHC).
- **Conduite de travaux sur l'évaluation**, *ex ante* ou *ex post*, des opérations ou des politiques menées : connaissance de l'impact de certaines pratiques, analyse de rapport de fin de gestion d'opérations subventionnées. Une grille d'évaluation des projets, élaborée par le CERTU et la MAD, la grille RST 01, répond à ce besoin et fait actuellement l'objet d'une actualisation. La mise en place d'indicateurs est également envisagée par des administrations centrales.

- **Rédaction de guides, de méthodes.** Il s'agit notamment de clarifier des concepts (comme «route et développement durable », comme le propose la DR) pour lever toute ambiguïté. Ce sont aussi des guides techniques sur des aspects précis, comme la prise en compte des risques et de l'environnement dans les documents locaux de planification (DGUIHC), ou les principales politiques de protection de l'environnement marin (DAMGM).
- **Formation,** notamment en situation professionnelle, pour passer d'une culture « *développement durable concept* » à un « *développement durable concret* » (DGUIHC).

En revanche, la diffusion de circulaires spécifiques au développement durable ne semble pas être privilégiée par les administrations centrales. Elles peuvent être envisagées sur des thèmes particuliers, comme celles adressées aux DRE sur la promotion de la qualité de la construction, mais il serait plutôt question « *d'actualiser les circulaires relatives à l'instruction des projets* » (DR).

Le souci d'une réelle appropriation par les services déconcentrés est exprimé : « *Globalement, on peut noter une soif de connaissance des services sur ce thème et assez peu d'obstruction de principe quant à la diffusion d'un concept largement médiatisé. Néanmoins, il reste à mobiliser suffisamment pour faire passer les services d'une logique de consommateur de recettes opérationnelles à une imprégnation suffisante des principes du développement durable nécessaire à une appréciation et une réponse au cas par cas respectueux de ces nouveaux principes* » (DGUIHC). La création, à l'initiative de la DAMGM, d'un réseau de correspondants pour l'environnement marin répond à la même préoccupation : la coordination des actions relatives à la protection et au développement durable du milieu marin est assurée à l'échelon déconcentré, sur les bases d'éléments de doctrine élaborés par un « pôle environnement marin » créé au niveau national.

Pour clore ce chapitre sur le point de vue des directions d'administration centrale, il convient d'évoquer les correspondants « développement durable » dans les services déconcentrés, mis en place par la DGUIHC. On verra par la suite que cette formule fait l'objet de débats, mais « *au moins dans une première période, les correspondants nous paraissent indispensables. La SNDD prévoit d'ailleurs des « référents » dans les services déconcentrés de l'Etat* ». Ces correspondants doivent présenter une série de caractéristiques : posséder une réelle sensibilité dans le domaine, avoir un minimum de formation, pouvoir consacrer la totalité de leur temps à cette fonction et appartenir à un réseau.

CHAPITRE III

L'ENQUETE AUPRES DES SERVICES DECONCENTRES ET DE LEURS PARTENAIRES

1 - UNE METHODE PARTICIPATIVE

Pour « élaborer des propositions pour la prise en compte concrète du développement durable dans les services déconcentrés de l'Equipelement, recenser en particulier les thèmes prioritaires, et identifier les prochaines étapes de cette prise en compte », il était notamment demandé *« d'apprécier les attentes des administrations centrales des ministères de l'Equipelement et de l'Ecologie, des préfets et des collectivités territoriales vis-à-vis de services déconcentrés de l'Equipelement et de recenser les initiatives et les potentialités des services déconcentrés dans ce domaine »*.

(cf. lettre de commande de la DAEI en annexe 1)

L'enquête à mener comportait plusieurs parties.

- **En premier lieu, il fallait apprécier les attentes des administrations centrales**, issues d'une part de la mise en application de la stratégie nationale de développement durable ou d'autres documents de politique générale, d'autre part de politiques sectorielles dans leurs relations avec le concept de développement durable. Cette approche a été réalisée à partir de l'analyse de documents généraux et d'une enquête auprès des directions d'administration centrale. Sans entrer dans les détails, elle a permis de dresser un premier tableau des missions que les services déconcentrés devaient assurer.
- **Une enquête a ensuite été menée auprès des services déconcentrés** et de leurs partenaires, pour analyser le point de vue du « terrain », les pratiques existantes, les limites observées, les attentes, et surtout les effets prévisibles de la réorganisation en cours, consécutive à la décentralisation. Cette enquête a été enrichie des apports des précédentes investigations sur des champs comparables, présentés ci-dessus.

Quelques remarques sont nécessaires pour fixer les contours de l'opération.

Le développement durable est un concept général qui s'impose aujourd'hui, mais son caractère général et universel rend parfois difficile sa traduction en termes opérationnels. De nombreux services déconcentrés de l'Equipelement ont d'ores et déjà pris des initiatives au titre du développement durable, et des partenariats nouveaux se sont organisés localement dans cet esprit. Les

premiers travaux du CGPC sur ce sujet mettent en évidence la richesse de ces initiatives, leur fragilité aussi du fait de leur dispersion. Le choix qui a été fait est de construire la réponse à la demande de la DAEI en étroite collaboration avec les services extérieurs, en s'appuyant sur les MIGT pour réaliser une enquête comme il a été fait pour « l'implication des DDE dans la politique de la Ville »³. Il s'agit d'une construction commune, réalisée à partir d'une réflexion collective associant des responsables de services extérieurs, des inspecteurs généraux de MIGT, et des membres du pôle environnement et développement durable du CGPC.

Concrètement, l'élaboration collective d'une proposition de positionnement des services par rapport au développement durable s'est déroulée en trois phases :

1.1 - Une phase d'élaboration du champ et du contenu du questionnement

Une première approche du champ a été conduite sur la base d'une analyse de documents de référence, tels que la stratégie nationale de développement durable, le plan climat, le plan national santé-environnement, complétée par une interrogation des directions d'administration centrale et des contacts préliminaires auprès de chefs de services déconcentrés. L'objectif de ces premiers contacts était de vérifier que les grandes lignes du questionnement envisagé permettaient bien d'appréhender la perception du développement durable qu'ont les services déconcentrés, et d'analyser convenablement le jeu des acteurs territoriaux, notamment des services de l'Équipement par rapport à leurs partenaires publics et privés. Ce processus a permis de préparer un questionnaire bien reçu dans l'ensemble, une seule DDE estimant ne pas pouvoir décrire sa démarche dans ce cadre : « *Le développement durable est un concept fédérateur (...). Ce n'est pas un produit ou une action identifiable* » (DDE 49).

1.2 - Une phase d'enquête par auto-diagnostic auprès d'un échantillon de services déconcentrés

Un échantillon de services déconcentrés a été identifié, avec l'appui des MIGT, sur la base des critères suivants :

- **Nature des services** : l'objectif était de couvrir tout le champ, et d'intégrer la diversité des situations : au moins un service maritime, un service local de base aérienne, un service de la navigation ; parmi les DDE, en retenir certaines intégrant des bases aériennes ou des services maritime ou de navigation. Il convient de rappeler que la mission demandée par la DAEI ne couvre que les services opérationnels déconcentrés. Le RST, les écoles, les CIFP ne sont pas concernés à ce stade.

³ Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville et le renouvellement urbain, Georges Crepey, CGPC, juin 2003.

- **Considérations géographiques influant sur les métiers** : départements (ou régions) de montagne, littoraux, frontaliers, fortement urbanisés ou à dominante rurale. Il est convenu d'étendre par la suite la réflexion aux services des DOM, en adaptant le questionnement préparé pour la métropole.
- **Niveau d'engagement pour le développement durable** : ancienneté connue de l'engagement, participation active à la semaine du développement durable, mission confiée par le préfet, niveau de participation à des clubs pour le développement durable, ces quelques critères permettent notamment, en plus de l'appréciation par les MIGT, de déterminer quelques services plus particulièrement volontaires. Il a semblé que l'échantillon devait en comporter un bon nombre, car l'enquête auprès de ces services y serait *a priori* plus fructueuse. Mais il a été décidé de retenir également des services sans engagement notoire, pour vérifier que les attentes énoncées et les propositions étaient généralisables.

On trouvera en annexe la liste des services ayant participé à l'enquête. On en compte 24, soit 16 DDE, 4 DRE, 2 services de la navigation, 1 service maritime, 1 service spécial de bases aériennes (après consultation de l'IGACEM).

Un questionnaire a été préparé à partir des conclusions de la première phase, et proposé par les MIGT aux services, comme base d'un auto diagnostic à remplir en associant l'équipe de direction. Cet exercice n'a pas été toujours facile : *« A l'usage, il s'avère très difficile à compléter, soit parce que nous n'avons pas une vision totalement maîtrisée du développement durable et de nos actions en la matière, soit parce que le questionnaire donne l'impression de segmenter certains aspects (aujourd'hui-demain) alors que nous vivons un processus continu d'apprentissage d'un concept ou d'un objet dont les frontières ne nous paraissent pas si nettes. Ce qui explique que le plan proposé ne soit pas suivi fidèlement » (DDE 66)*. Il est vrai qu'une enquête constitue un « instantané », alors que le phénomène à observer relève d'un « processus continu d'apprentissage ».

1.3 - Une phase d'enquête directe d'approfondissement auprès des services et des partenaires acteurs de leur territoire d'intervention

Il s'agit d'un approfondissement mené par les inspecteurs généraux, sous la forme d'entretiens complémentaires auprès des services, et de rencontres avec certains des acteurs des territoires concernés et de leurs partenaires : préfets et autres services de l'Etat, collectivités locales, milieux professionnels et associatifs. L'objectif visé consistait à expliciter la perception qu'ont les partenaires extérieurs du service de son engagement pour le développement durable et leurs attentes à son égard. Cette enquête auprès des acteurs et des partenaires extérieurs devait permettre notamment de savoir si les objectifs des services sont clairement connus, et si leur rôle

correspond aux attentes en termes de champ couvert par leur action, en termes de compétences et de moyens mis en œuvre.

Entre chaque phase, comme pour la rédaction du rapport, l'équipe des inspecteurs généraux des MIGT, parfois accompagnés de chefs des services enquêtés, et le pôle « environnement et développement durable » du CGPC, ont tenu des réunions d'étape pour établir des bilans intermédiaires et relancer les étapes ultérieures. Malgré les difficultés rencontrées pour entrer dans le cadre du questionnaire, il faut souligner que l'accueil général des services, des acteurs et des partenaires a été excellent. Cette observation recoupe le taux très élevé de réponses obtenu par les stagiaires du CSME dans leur enquête (65%) ainsi que par la DGUHC/MAD.

2 - DES ELEMENTS REUNIS POUR LANCER UNE DYNAMIQUE

2.1 - Les références culturelles des services

Une clarification de la notion s'impose : « *Tout positionnement sérieux sur le champ du développement durable doit être précédé d'une solide explication de texte* ». Certes, l'explicitation de ce qu'est le développement durable est rendue plus difficile par le fait que ce n'est ni « *un produit ni une action identifiable* » (DDE 49). De fait, c'est plutôt « *un concept relativement récent, qui est aujourd'hui assez communément employé, mais derrière lequel tout le monde ne met pas la même chose* ». (DDE 83). Ces doutes sur la compréhension du concept n'entachent pas la conscience très partagée de devoir le mettre en application. Un fonds de culture commune assez cohérent, fondé sur les trois piliers, fréquemment cités, sous-tend cependant largement la conception du développement durable des services. On notera toutefois que les interfaces des trois piliers du développement durable sont rarement citées.

De manière plus détaillée, quelques grands points forts sont évoqués :

- **La transversalité et la globalité**

Les services interrogés considèrent que la prise en compte du développement durable relève d'un « *projet global* » de nature transversale qui met en œuvre une nouvelle manière de travailler. Certains parlent « *d'approche systémique nécessaire* ».

- **La responsabilité**

Cette approche s'inscrit dans une prise de conscience des responsabilités que nous avons envers les générations futures : il s'agit de préserver les ressources de la planète et d'inscrire les actions que l'on mène dans le long terme en pensant à leurs conséquences. Il faut donc évaluer en amont toutes

les conséquences des actions que l'on entreprend en appliquant les principes de responsabilité et de précaution. Cette attitude entraîne « *une implication sur l'opportunité des projets* » (DDE 93), en particulier de ceux qui sont irréversibles. « *Il faut donc renforcer la fonction de maîtrise d'ouvrage ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage* » (DDE 93).

- **La solidarité**

On observe également un très fort lien avec les notions de solidarité. Les services pensent que ce nouveau mode de fonctionnement met l'homme au cœur des enjeux, qu'il suppose une attitude citoyenne des individus de façon à assurer la cohésion sociale, la solidarité, non seulement à l'échelle de notre territoire, mais à celui de la planète (équilibre Nord/Sud). « *Il y a une forte dimension d'équité, de solidarité et de cohésion sociale* » (Service de la navigation de la Seine).

- **Le changement de comportement**

Tout ceci suppose d'abord une prise de conscience, ensuite un changement de comportement, une posture nouvelle devant les problèmes allant au-delà des égoïsmes et des habitudes. Il faut « *accepter de confronter nos objectifs avec ceux des autres acteurs et gestionnaires des territoires* » (DRE Rhône-Alpes). Ceci amène à considérer le développement durable comme une nouvelle philosophie personnelle et professionnelle (DDE 62, DRE Limousin) et débouche sur la notion de « gouvernance » (DDE 39).

Il s'agit d'un nouveau mode de pensée qui doit devenir un référentiel alimentant une vision sur le long terme. « *C'est reformuler un discours sur l'intérêt général* » (DDE 74).

Tous les services s'estiment concernés, y compris les services spécialisés. Les préoccupations se précisent alors, comme la décongestion du trafic (Service navigation Nord-Pas-de-Calais), qui agit sur la production des gaz à effet de serre. Pour certains, c'est même « *la justification finale de notre mission* (Id) ».

Les AUE dans leur prise de position estiment qu'une finalité de développement durable des territoires va marquer et orienter de plus en plus l'action publique dans un sens plus décloisonné, plus interministériel, plus collectif entre les principaux acteurs des territoires et plus tourné vers les populations.

Une synthèse de ces approches est donnée par la DDE 42 :

« *Le développement durable est un état d'esprit qui demande un changement de comportement et le renouvellement des pratiques, des modes de faire :*

- *sur le fond, avec une action nécessaire en faveur des trois piliers du développement durable et la prise en compte de leurs interactions ;*
- *sur la méthode, avec un renouvellement nécessaire des méthodes de travail fondées sur plus de connaissance et de réflexion ;*
- *sur la temporalité des projets et des démarches, avec une meilleure prise en compte du long terme ;*
- *sur les coopérations, avec un élargissement et une complexification des coopérations entre les acteurs et des intérêts des parties prenantes ».*

Un mot pour conclure ce paragraphe : pragmatisme. Le concept est encore récent. « *Parce qu'il est sujet à des acceptions variables, que ses contours sont vastes, qu'il n'est pas directement assimilable, le concept de développement durable implique une acculturation progressive au sein des services, alliant actions organisées, actions de formation, dossiers précis et recours au pragmatisme* » (DDE 66). La SNDD seule n'est pas suffisamment parlante et concrète pour les services. La nécessité de construire son propre discours, concret, au quotidien est soulignée par la DDE 39. Ce n'est pas qu'une question de documents, mais une affaire de portage personnel par le discours, l'exemple, la formation, des expériences réussies ou difficiles. La référence au pragmatisme ne doit pas être confondue avec celle au « bon sens » qui, avec Monsieur Jourdain à l'appui, laisserait croire que tout est déjà en œuvre pour le développement durable. Le développement durable est porteur d'un niveau d'exigence élevé, qui permet d'affronter les contradictions qui pourraient naître de la recherche simultanée de plusieurs objectifs, économiques, sociaux et environnementaux.

2.2 - Des enjeux locaux favorables à une prise de conscience

La prise de conscience de la valeur ajoutée apportée par la prise en compte du développement durable se concrétise à partir d'enjeux locaux, y compris dans l'application locale de politiques nationales. On peut les classer en trois grandes catégories :

• Une déclinaison au plan local des grandes orientations générales

Certaines se retrouvent très fréquemment, comme la gestion des risques, notamment les risques naturels et d'inondation, ou la mise en œuvre de procédures de planification comme les SCoT ou PLU (ou le cas échéant les schémas de mise en valeur de la mer), avec en fond de décor la maîtrise de l'étalement urbain ; la politique de rénovation urbaine, y compris la lutte contre l'habitat insalubre, la reconversion de friches industrielles est souvent citée également. L'énergie et l'environnement sont deux thèmes porteurs : développement des énergies renouvelables (utilisation du bois pour la construction ou le chauffage, implantations d'éoliennes), gestion des ressources en eau, gestion du patrimoine naturel (paysages, sites, fleuves, etc.), problèmes liés à la qualité de l'air, en liaison avec la circulation automobile. S'y ajoutent des enjeux spécifiques en fonction du contexte :

application de la loi littoral et gestion des pressions sur ces territoires sensibles, gestion intégrée du littoral, conciliation d'activités sur les mêmes espaces (pêche, commerce, plaisance, tourisme) pour les services concernés par le littoral (DDE 66, 83, 62, services maritimes) ; dans d'autres cas, ce sera la gestion délicate de flux de transports (DRE Rhône-Alpes).

L'élaboration d'un PASER est parfois une occasion de renforcer la sensibilisation.

Dans ce domaine, la décentralisation change la donne pour nombre de politiques, mais constitue peut-être une opportunité comme le remarque l'un des services interrogés. Un autre déplore que les objectifs de la SNDD ne soient pas quantifiés et restent donc trop généraux pour guider l'application locale des politiques nationales.

- **La mise en place de politiques et de décisions locales**

Elles sont de nature variée. Il s'agit parfois de politiques environnementales ou de développement durable, charte de l'environnement, Agenda 21 local, création d'un centre de ressources pour le développement durable, mais il est également question de décisions d'ordre économique, comme la mise en place d'un plan numérique, d'une plate-forme de développement économique, ou encore de développement du tourisme vert fondé sur la qualité de ses paysages en termes d'image. En Ariège, par exemple, le département se lance dans une démarche d'Agenda 21 qui répond à une grande sensibilité de la population à l'environnement et au cadre de vie. Les grandes orientations nationales se retrouvent très certainement dans l'expression du local, mais elles ne sont pas spontanément mises en avant.

- **Un déclenchement provoqué par un événement ou un projet particulier**

Il y a les accidents d'origine technologique, comme l'explosion de l'usine AZF, mais le plus fréquemment, ce sont les aléas climatiques qui sont mentionnés : tempête de 1999, sécheresses, crues. La hausse du prix du pétrole et de l'énergie en général provoquent également des réactions. Un arrêt de site industriel « structurant » (arrêt COMILOG⁴ par exemple) et l'action d'associations sont aussi l'occasion d'un nouveau questionnement. L'événement déclencheur peut enfin être la mise en route ou les suites d'une procédure particulière, comme une DTA (DDE 83, 06), un plan d'exposition au bruit (SSBA Sud-Est), ou encore l'implantation (ou projet d'implantation comme le canal Rhin-Rhône) d'un équipement ayant un fort impact sur l'environnement comme l'hôpital d'Annemasse, en Haute-savoie. La fermeture de lignes SNCF, notamment pour le fret, constitue également un événement marquant, susceptible de provoquer une réaction. Dans le Jura, l'ATSR (aménagement du territoire Saône-Rhin) a été un élément déclencheur positif pour les élus et aussi en interne. « *Le Canal Rhin-Rhône*

⁴ Une usine sidérurgique « structurant » le port de Boulogne-sur-mer.

avait été très mal présenté : aucun débat ou proposition pour l'insertion locale, le développement local ; seul le linéaire de voie d'eau semblait intéresser les promoteurs du projet. Au contraire, quelques années avant que l'autoroute A39 ait été présentée, tout le monde sentait bien l'importance attachée à l'insertion du projet, à la prise en compte des intérêts et besoins locaux. Le rôle de la DDE dans l'ATSR a ainsi été très bien ressenti par des partenaires associatifs ».

3 - DES PARTENAIRES A CONVAINCRE

L'enquête a permis d'interroger les partenaires des services déconcentrés de l'Equipement. Les inspecteurs généraux des MIGT ont sélectionné un ensemble comprenant des représentants :

- des autres administrations déconcentrées, préfets, sous-préfets, DIREN, DDAF, etc. ;
- des collectivités territoriales, élus, directeurs des services, etc. ;
- des organismes de conseil (agences, CAUE, etc.) ou de formation ;
- des milieux professionnels et associatifs (protection de l'environnement, énergie) ;
- des chambres consulaires.

Les entretiens ont permis de dresser un tableau du monde de l'Equipement vu par ces partenaires et de mieux comprendre leurs attentes dans le contexte actuel.

3.1 - Le rôle de l'Etat et des services de l'Equipement

Les éléments recueillis diffèrent notablement suivant le degré d'appropriation du concept « développement durable ». Parmi les partenaires qui n'ont pas encore initié de démarches transversales, un risque est souvent évoqué, notamment par les élus, celui d'une confrontation d'intérêts ou de vision de l'avenir. La mise en application des principes du développement durable fait craindre par certains élus des difficultés pour monter leurs micro-projets de développement. L'interrogation porte sur le volet « régalién » de l'Etat gestionnaire d'intérêts supérieurs, tels que la sécurité, y compris la maîtrise des risques naturels, ou la protection de la ressource, notamment en termes de territoires sensibles (littoral, montagne). Bref, le développement durable est souvent perçu dans un premier temps comme une contrainte... Une inquiétude perce également à propos du contrôle de légalité, sur des contentieux à venir, le développement durable pouvant induire des arguments nouveaux dans les recours et les jugements. Un besoin de clarification est exprimé, notamment sur les concepts d'intérêt général et d'utilité publique.

L'expression n'est pas la même dans les collectivités déjà impliquées dans des démarches Agendas 21 : telle élue affirme que « *l'Etat n'est pas incitatif, ni en direct ni dans la traduction de ses politiques* ». On lui reproche un

manque de vision globale, un manque de cohérence et de continuité. Après les « *grandes messes, le soufflé retombe* ». Certaines politiques de l'Etat (le fret fluvial et le fret ferroviaire notamment), apparaissent incohérentes et contraires aux efforts consentis par les collectivités, et l'Etat n'apparaît pas armé pour aider les acteurs à le transformer en un projet collectif sur un territoire.

Une véritable attente semble toutefois s'exprimer dans ces entretiens comme en attestent plusieurs témoignages. Pour des présidents d'associations départementales de maires, les services de l'Etat « *doivent devenir des forces de propositions ou d'assistance conseil* » en matière de développement économique. Un sénateur-maire fait référence à l'article L.110 du code de l'urbanisme, qui prévoit une harmonisation des actions des collectivités publiques, afin de gérer le sol de façon économe. Le rôle de l'administration est de créer les conditions du dialogue, pour que se rencontrent les différentes logiques. Un président de communauté d'agglomération pense que l'Etat aura un rôle de stratège et de contrôle, au détriment de ses missions opérationnelles, amenées à disparaître. Il s'agit donc d'exprimer des priorités, d'explicitier des objectifs, d'animer le débat pour que ces priorités et ces objectifs émergent. On attend de l'Etat qu'il assure une cohérence des décisions publiques, qu'il donne aux autres acteurs, notamment les collectivités, des signaux, des orientations : les élus attendent un accompagnement fort de l'Etat leur permettant de « justifier » leurs décisions. Certains parlent du conditionnement des aides de l'Etat à l'application de certaines règles. Plus qu'une affaire d'argent, cette remarque illustre un besoin de repères, d'indications qui aident les décideurs locaux dans leurs choix. Il faut que le développement durable soit « *plus qu'une littérature* », et pour cela que des priorités locales soient définies et que les moyens nécessaires soient clairement identifiés. C'est une « vision » qui est attendue de l'Etat, au-delà des approches sectorielles. Le besoin de transversalité est ainsi mis en avant, avec sa conséquence en matière d'animation interministérielle, l'importance de la collaboration entre les administrations, même s'il est reconnu que l'Equipement doit jouer un rôle majeur.

Il est attendu notamment que l'Equipement donne un contenu aux principes du développement durable, mais plusieurs difficultés sont soulignées :

- le cloisonnement interministériel, traduit notamment par des décalages de langage, notamment avec les services de l'Environnement ;
- une culture de la norme, perçue comme trop rigide et bloquante pour l'innovation ;
- les règles de financement public, distinguant l'investissement du fonctionnement, qui ne permettent pas d'optimiser les choix, notamment en matière de construction ;
- les ambiguïtés de positionnement des services, entre conseil et police.

Les pistes proposées pour répondre à ces préoccupations s'en déduisent « naturellement » : appliquer en interne les principes du développement

durable (Etat exemplaire), privilégier le dialogue (et en apprendre les règles), sortir des réponses binaires, anticiper et contractualiser, suivre ses engagements, *« construire une parole amont de prospective solide »*, rechercher des partenariats : *« les problématiques ne pourront être vraiment prises en compte que si la DDE s'appuie à la fois sur le décideur (Etat ou collectivité locale) et sur la société civile organisée qui pourrait être la base des Conseils de développement des pays. Bien entendu, la légitimité pour intervenir sera d'autant plus grande que la DDE sera appelée par les deux entités »*.

3.2 - L'image des services déconcentrés de l'Equipement

La première constatation est la faiblesse de l'image des services de l'Equipement, sauf cas particulier comme les services maritimes ou de navigation, sur les thèmes du développement durable. Une image faible, voire inexistante, de tel adjoint au maire d'une grande ville, surpris qu'on vienne l'interroger sur le positionnement de la DDE par rapport au développement durable, tout en reconnaissant son implication positive sur certaines opérations. Mais l'inspecteur général qui a recueilli ce sentiment précise que ces points ne sont pas venus spontanément. Tel préfet se montre sceptique sur l'action présente et possible de la DDE sur le thème du développement durable, tout en se félicitant de la qualité, de la pertinence de l'action globale de la DDE. La vision des acteurs rencontrés rejoint le propre sentiment des services sur la manière dont ils sont perçus : une connaissance implicite de ce qui est fait, de la qualité des démarches entreprises, mais pas de reconnaissance d'une implication dans le développement durable. On sera peut-être surpris que les quelques réactions positives sur ce point viennent d'associations de protection de l'environnement, qui apprécient l'action « protectrice » des DDE, sans pour autant perdre leur esprit critique : *« Dans le département, on a massacré des plantations d'alignement sous prétexte de la nécessité d'agrandir une route qui n'a jamais été agrandie. Ces plantations n'ont même pas été mises à un autre endroit. A contrario, dans un autre secteur du département, la subdivision a fait un remarquable travail de taille douce et d'élagage permettant d'adapter la plantation à la fonction routière. Cela montre bien que quand on veut, on peut »*.

Au-delà du premier réflexe, qui tend à dénier aux services de l'Equipement tout rôle pour le développement durable, la plupart des personnes interrogées leur reconnaissent une légitimité. Leur implication sur des dossiers d'environnement est reconnue, notamment pour la gestion des déchets ; la question sociale, sur les politiques de la Ville et la recherche de la cohésion sociale, est portée à leur crédit ; les réseaux d'appui des services déconcentrés, les CETE et la grille RST 01 diffusée comme instrument d'aide à la prise de décision, sont signalés par certains interlocuteurs ; les progrès des services dans le champ de la concertation et du débat public sont admis. Mais il reste du chemin à parcourir, l'image de l'Equipement restant encore largement celle de « l'ingénieur prescripteur », de « l'expert sachant », de « la solution unique ». Les mots de monoculture et d'arrogance sont encore

prononcés par quelques élus. Un effort est à faire pour dépasser cette image, et les politiques ambitieuses pour le développement durable de certaines collectivités ne font que renforcer le décalage entre elles et les services de l'Etat, perçus comme en retard et même des freins à l'innovation voulue par les élus. L'absence quasi générale des services de l'Equipement dans l'élaboration des Agendas 21 locaux illustre leur difficulté à s'inscrire dans des démarches partenariales.

3.3 - Les attentes exprimées

Malgré une image controversée, les services de l'Equipement avec leur potentiel technique, leur connaissance des territoires, semblent être attendus pour jouer un rôle moteur pour le développement durable : *« la DDE doit être un organisme d'Etat qui doit porter à connaissance les limites du développement volontaire des investisseurs locaux. Il appartient aux collectivités locales de prendre leurs décisions, mais en les justifiant par rapport aux dires de l'Etat. Et qui d'autre que la DDE serait capable d'avoir ce rôle moteur essentiel ? »*. Même si la nécessité d'une action interministérielle est unanimement reconnue, le rôle de l'Equipement comme pilote est reconnu du fait de son expérience des dossiers complexes. Il lui faut cependant, pour être reconnu comme acteur du développement durable, accepter de *« sortir du travers de la solution unique »*, et apporter, avec le prisme d'une ingénierie de haut niveau, des exemples de solutions.

Le domaine particulier de la prévention des risques est mentionné par de nombreux interlocuteurs comme un champ de forte légitimité de l'Equipement, et sur lequel il est très attendu.

Selon les interlocuteurs et leur engagement vis-à-vis du développement durable, les attentes sont différentes. Pour certains, encore peu familiers du concept et des principes de développement durable, on attend des services de l'Equipement un appui d'ordre général, pour décoder, expliquer, faire comprendre les enjeux, *« contribuer à une éducation »*. Sur les projets, les attentes sont plus précises : plus d'information et plus tôt, une meilleure communication sur les procédures, des règles de doctrine pour aider à la formation d'avis, une mission de *« facilitateur »*. La capacité à réaliser et expliquer le *« diagnostic territorial »* est souvent citée. Il s'agit là d'un atout puissant entre les mains des services, qui légitime leur présence en appui à la maîtrise d'ouvrage territoriale.

Pour les collectivités fortement engagées dans des démarches de développement durable, les élus expriment le souhait *« d'être alertés »*, d'avoir en face d'eux des services en capacité de poser les bonnes questions (et non pas d'imposer la solution). Cette capacité renvoie au territoire et aux études menées pour le comprendre, champ sur lequel les services de l'Equipement ont une compétence à développer.

Certaines demandes sont plus ponctuelles, celles d'assistance sur les questions d'énergie, de déchets, de politiques de mobilité. Une demande

d'information sur la base de retours d'expériences et de recherche appliquée s'exprime également. En tout état de cause, le concours de l'Etat doit être adapté à la typologie des collectivités et aux structures existantes. Le partenariat avec les agences d'urbanisme est ainsi mentionné par un élu.

Le développement durable est un thème qui interpelle toutes les collectivités, les acteurs professionnels et associatifs, et sur lequel il existe une forte attente. Hormis quelques structures particulièrement motivées, une demande de soutien et d'appui se fait jour : « *Le développement durable représente un créneau sur lequel tout le monde va aller* », déclare le directeur général d'un département. Les services de l'Equipement ont des atouts à faire valoir sur ce nouveau marché, à condition d'intégrer au plus vite le développement durable à leur pratiques professionnelles.

4 – UNE GRANDE DIVERSITE D'ACTIONS CONDUITES PAR LES SERVICES

4.1- Les bons exemples

Beaucoup de services affichent des « opérations phare » en matière de développement durable. Le spectre est large : on trouve la mise en place de management environnemental pour un projet routier et le parc (DDE 42), comme le remplacement des études du tracé d'une autoroute inscrite au SDRIF par une étude sur les besoins de déplacement et les réponses possibles pour assurer un développement socio-économique et acceptable (études menées conjointement DREIF-DDE 93), ou des plans de mobilité, l'accompagnement de bailleurs sociaux s'engageant dans des opérations exemplaires (DRE Rhône-Alpes), le recours à la démarche HQE pour leurs bâtiments (DDE 17 et 42), l'intégration du transport fluvial, la contribution à la définition de transports collectifs urbains, au développement des modes doux, etc. La mise en pratique du développement durable s'inscrit dans trois grandes familles d'actions.

Les approches à partir de programmes ou de projets sur un territoire

- l'organisation de l'action administrative dans les circonscriptions : PASSED (DDE 09, 17, 31, 39, 62, 74, 88) et PASER (DRDE Alsace, DRDE Centre) ;
- CPER (SN Nord-Pas-de-Calais), DTA (DRE Rhône-Alpes) ;
- l'élaboration de schémas : SAGE, SDAGE, schémas directeurs des terrains de dépôt, schéma régional d'aménagement de la voie d'eau, SM Nord-Pas-de-Calais, profil environnemental régional (DRDE Alsace), programme Saône-Rhin (DDE 39), infrastructures vertes et bleues (DDE 42).

Les approches par des pratiques ou des politiques techniques

- le développement de l'énergie éolienne ;
- la démarche HQE ;
- le management environnemental, ISO 14001 ;
- les PADD des SCoT et projets d'aménagement ;
- les plans de mobilité ;
- l'ingénierie publique ;
- de nouvelles pratiques d'entretien des routes, notamment l'hiver.

Les initiatives visant à développer une culture partagée du développement durable

Réunions d'échange des chefs de service départementaux à l'initiative du préfet (DDE 61), constitution d'un club développement durable inter administratif (DDE 61), club interrégional du développement durable, ouvert aux DDE, DRE et Diren (DRDE Centre), comité de pilotage éco-responsabilité à l'initiative de la préfecture (DDE 47), guide du développement local durable (DDE 39), formation des agents (cf. infra), « clubs régionaux » (autour d'un CETE, d'un CIFP ou d'une école), participation à des structures de coopération :

- entre services de l'Etat : MISE, DISE dans le domaine de l'eau, pôles d'aménagement durable de l'espace, instaurés dans le cadre du PTER (DRDE Alsace) ;
- ou ouverts à différents partenaires ou réseaux, comme l'Observatoire Régional des Transports et de la Logistique d'Alsace, les Cellules Économiques du Bâtiment et des Travaux Publics, la Conférence du Rhin Supérieur, etc.

On trouvera en annexe d'autres exemples de pratiques observées dans cette enquête.

4.2 - Les débats publics, la participation, la gouvernance

Les pratiques observées dans l'enquête sont fort inégales. Certains reconnaissent que le développement durable « *aide à comprendre les enjeux en question* », qu'un classement « *mieux-disant développement durable* » peut apporter une solution. Pour cela, communication et concertation doivent être « *adossées au développement durable* ». Il convient de « *parler tout d'abord des enjeux en dehors du traitement des dossiers eux-mêmes, par exemple, dans le cadre de l'élaboration des PPR, parler d'abord de la réalité de l'inondation.* » (DDE 17). La DDE 74 intervient « *auprès des élus en organisant le débat sur les enjeux fondamentaux : dans le cadre des*

réflexions préalables à un SCOT- démarche entreprise sur le bassin annécien - ou d' études d'aménagement - exemple de la Plaine du Mont-Blanc ».

Les pratiques font traditionnellement appel à des visites de terrain, diffusion de plaquettes, participation à des tables rondes et réunions publiques, création de sites Internet (développements particuliers par la DDE 42), présentations spécifiques avec une couverture média. L'enquête laisse apparaître une attente sur les pratiques de débat, ainsi que l'exprime la DDE 66 : *« Ce qui ressort est un sentiment de dilution de la notion d'intérêt général et une montée de certains égoïsmes. De plus, la longueur de certaines procédures rend la gestion de la concertation un peu délicate dans la mesure où la notion de progressivité dans l'élaboration des dossiers n'est pas toujours bien perçue par le public. Une réflexion sur le sujet mériterait d'être menée au-delà des guides méthodologiques disponibles ».*

4.3 - Les freins et obstacles, les points faibles, les handicaps

A la question *« Y a-t-il a contrario des actions ou des politiques que l'on vous demande de mettre en œuvre qui vous paraissent aller à l'encontre de la prise en compte du développement durable, et si oui, pourquoi vont-elles à l'encontre du développement durable ? »*, seules trois DDE répondent non.

Les autres réponses sont plus nuancées, et ont trait à l'impact des projets, à la concurrence entre projets, aux moyens, aux difficultés de compréhension du concept.

L'impact des projets

Les remarques concernent parfois des projets précis, qui apparaissent contradictoires avec des objectifs de développement durable. Certains aménagements routiers favorisent un usage immodéré de la voiture (DDE 42, 83), par exemple pour aller en Andorre acheter à 2000 mètres cigarettes et pastis (DDE 09). Le volet transport du CPER est trop exclusivement routier, avec un retard important dans la mobilisation des financements ferroviaires qui conduit à l'impossibilité de développer à bon rythme les modes de déplacements alternatifs (DDE 62). L'attribution des crédits européens sur le plan régional (DRDE Limousin) va parfois à l'encontre du développement durable. L'aide maladroite à l'accession à la propriété peut également faire débat (cf. *« l'évaluation du prêt à taux zéro (PTZ) en région Auvergne contribue à accroître la tendance à la périurbanisation »*). Certaines réponses évoquent des contradictions mal gérées telles le développement de la climatisation sur les véhicules de service, ou l'emploi systématique des codes en plein jour (DDE 09). De même, les pratiques en matière de service hivernal assurent-elles le meilleur équilibre entre les différentes exigences du développement durable (social, économique, environnement) ? (DDE 52).

La concurrence entre projets

Il s'agit aussi de contradictions entre des objectifs, se traduisant par une concurrence entre des actions sur le même site qui toutes se réclament du développement durable : concurrence par exemple entre la création d'espaces de détente et de loisirs au bord des canaux et les zones d'activités et de transbordement des marchandises nécessaires si l'on veut favoriser le transfert modal. Beaucoup de décisions résultent de compromis entre les enjeux de court terme et les enjeux de long terme (DDE 88).

Mais certaines réponses mettent en avant des contradictions plus profondes, liées aux politiques de l'Etat. Deux thèmes reviennent à plusieurs reprises : le plan fret de la SNCF d'une part, et le désengagement de l'Etat sur le financement des transports en commun urbains d'autre part.

A noter : peu d'évocation de concepts ou d'éléments de politique nouveaux, comme par exemple le péage urbain auquel il est prêté des vertus fonctionnelles, mais en taisant les considérations d'équité.

Les moyens

L'absence de moyens est souvent évoquée comme un frein :

- **moyens administratifs** : une véritable maîtrise du développement urbain, commercial et industriel est illusoire en l'absence de financement (TC, politique foncière) ou d'encadrement (DTA ou SMVN littoral, DTA aire urbaine centrale - bassin minier) (DDE 62) ;
- **moyens humains** : les techniques douces d'entretien mobilisent un plus grand nombre de personnes à objectif constant. Les questions d'environnement sont de plus en plus complexes, notamment celles qui usent du principe de précaution ou qui ont trait à la santé des habitants. Se posent alors des questions de compétences scientifiques et techniques (Service navigation Nord-Pas-de-Calais) ;
- **moyens financiers** : soit pour des raisons « culturelles » : « *En général, pas de manière consciente, mais par souci de l'efficacité financière (tant par la pression sur les enveloppes financières que bien sûr par la nécessité de consommer les crédits mis à disposition)* » (SSBA Sud Est) ; soit pour les raisons liées à la LOLF : « *Introduction de critères quantitatifs et/ou de délais - exemple d'incitations très fortes à la construction ou d'accélération des permis de construire - qui pourraient entraîner une perte de qualité* » (DDE 39) ; ou en raison de difficultés financières sur un programme (« *difficultés budgétaires dans le cadre du programme Saône-Rhin* » (DDE 39).

Une difficulté de compréhension

Le concept de développement durable est souvent méconnu. « Il est à noter qu'en dehors de la DDE, on ne trouve pas (ou très peu) de discours relatifs au développement durable au sein des services déconcentrés du département » (DDE 39). On a l'impression que l'extérieur confond développement durable et environnement et ne comprend donc pas que certaines actions de la DDE sont du développement durable (DDE 09), ce qui ne facilite pas le traitement « de divergences entre les intérêts à concilier (exemple du développement des énergies renouvelables comme l'éolien avec l'insertion dans le paysage et l'urbanisme) » (DDE 52). A contrario, le syndrome de M. Jourdain consistant à croire que tout le monde fait du développement durable sans le savoir est tout aussi pernicieux.

4.4 - Une nouvelle manière de travailler

Les services interrogés sont parfaitement conscients que la prise en compte du développement durable change complètement la donne dans la manière de travailler surtout dans le cadre du ministère de l'Equipeement dont l'impact sur le développement durable est très fort. Les champs d'intervention des services interrogés sont à l'évidence au cœur de la problématique développement durable (logement, transports, aménagement), les services se reconnaissent une vraie responsabilité à cet égard. Ceci ne manque donc pas de se répercuter dans l'action au quotidien et dans la manière de travailler.

Les points qui ressortent sont :

- **décloisonnement des services**, comportement nouveau des agents, nouvelles organisations et méthodes de travail ;
- **concertation**, partenariats ;
- **opportunité** pour :
 - saisir de nouveaux thèmes de réflexion,
 - améliorer la connaissance du milieu,
 - mieux connaître les partenaires et travailler avec eux,
 - mieux faire connaître les projets, améliorer les pratiques,
 - prendre en compte les effets sur le territoire et en termes de ressources.

Décloisonnement des services, nouvelles organisations

Le développement durable doit devenir « *un outil de transversalité au sein des DDE, une culture partagée, un nouveau mode de pensée pour nos activités quotidiennes* » (DDE 83). Dans le même esprit, le rapport de l'association des AUE souligne que la fonction de prospective, qui est d'éclairer l'avenir pour les territoires, est à rapprocher d'une fonction d'incitateur au développement durable dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires.

Il en résulte de nouvelles modalités de travail au sein des services, illustrées par le témoignage de la DDE 93 :

« Mise en place d'une structure d'analyse transversale des projets dans laquelle la DDE est impliquée soit comme maître d'ouvrage ou mandataire (infra routière ou de transports en commun) soit comme porteur (opérations ANRU), ou encore pour traiter des « porter à connaissance ». Cette approche est à conforter et à maintenir sous pression car elle n'est pas entrée dans le mode de pensée naturel des services qui raisonnent encore trop verticalement.

A partir de cette structure qui se réunit deux fois par mois, nous avons établi des fiches finalisées par projet, de façon à pouvoir revenir au stade d'élaboration sur le respect de cette approche transversale.

C'est donc une préoccupation de direction qui sera affichée dans le prochain projet de service de deux façons :

- *d'une part, avec la création d'un service propre environnement, eau et développement durable pour disposer d'une capacité de rigueur d'analyse de l'action de la DDE au travers du prisme du développement durable. C'est le rôle de sachant et de garant du développement durable, attaché à l'environnement pour donner une dimension plus rigoureuse dans les concours interne et extérieur sur les démarches à adopter ;*
- *d'autre part, la création d'ateliers territoriaux qui seront le lieu de dialogue de cohérence, de transversalité de tous les services fonctionnels de la DDE et de référents extérieurs de ce qui se passe sur des territoires ».*

On peut citer d'autres exemples de pratiques analogues, comme les « réunions d'examen concerté » présentées par la DDE 52 : « Compte tenu des moyens disponibles en personnel et d'une mutualisation des tâches déjà largement pratiquée, l'idée de créer une unité, voire de cibler un agent à temps plein ou partiel sur le sujet, doit être écartée. Il a par ailleurs été démontré le caractère transversal du concept et donc la nécessité d'engager des réflexions élargies à l'ensemble des composantes du service. Aussi, considérer le développement durable comme un référentiel pris en compte dans l'évaluation des projets semble une idée directrice intéressante à développer par notre service. Ceci peut se traduire par la mise en place de Réunions d'Examen Concerté (REC) – le concept a déjà été mis en œuvre par le passé et avait été accueilli avec succès par les agents de la DDE –. Composées d'un noyau dur d'agents dont le champ de compétences est en lien étroit avec le principe de développement durable, les REC sont élargies à l'ensemble des cadres de la DDE (chefs de service et chefs d'unité ou leurs proches collaborateurs) intéressés ou qui se sentent concernés par l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet ou d'un projet donné. L'ordre du jour des REC, de fréquence mensuelle, est alimenté par quiconque de la DDE souhaite exposer et recueillir des avis sur une problématique à laquelle il est confronté ».

Pour la DDE 31, l'ingénierie publique a évolué en passant du « *on fait tout* » au « *on choisit* » en fonction de critères d'exemplarité et de service public. Le développement durable doit permettre aujourd'hui d'aller plus loin dans cette direction. Il faudra suivre cette évolution dans la durée et voir si elle est effective dans les pratiques des services. La DRDE Limousin a choisi de faire un effort tout particulier dans la communication avec le maître d'ouvrage. La prise de commande est un moment particulièrement important qui doit permettre de faire apparaître les véritables besoins auxquels le projet doit répondre. C'est la condition première pour travailler dans le sens du développement durable. Aider le maître d'ouvrage à communiquer en cours de projet est également un volet de la prestation auquel s'attache particulièrement le service. L'importance de la communication dans le développement durable est très présente dans l'ensemble des deux services, DDE et DRE.

Le débat est ouvert sur les modes d'organisation qui favorisent la transversalité et les échanges entre services. Les réponses varient selon les situations et les personnalités, mais un moyen peut faire l'unanimité : « *Appliquer notre culture du management au développement durable* » (DDE 83).

Concertation, partenariats

Les partenariats observés sont nombreux. Ils sont cités dans des circonstances très diverses : résoudre des problèmes nouveaux (plantes envahissantes, implantation d'éoliennes, etc.), élaborer des schémas, lancer des projets routiers ou d'équipement, prévenir les risques, gérer les eaux. Les MISE, dans ce dernier domaine, avaient initié des collaborations, qui s'étendent avec les PASSED et les PASER. Des conventions formalisent souvent les relations entre les services de l'Etat, notamment avec les DIREN. La mise en place de pôles de compétence ne peut que renforcer ce mouvement. Mais il est remarquable de noter que le partenariat s'étend à de nombreux autres services ou institutions, Délégation Militaire, ADEME, DDAF, DDASS, EDF, RTE, ARD. Les collectivités locales ou territoriales constituent une famille particulière de partenaires.

Les partenaires demandent de la transparence, des lieux et des moments d'échanges permettant la mise en scène des contradictions, d'être associés le plus en amont possible et, bien sûr, d'être entendus (DRE Alsace). Sur le fond, les attentes sont « *fortes et diffuses* » (SSBA Sud-Est), c'est-à-dire qu'elles concernent une clarification et une transposition du concept dans le concret. Citons quelques témoignages : « *Essentiellement, une clarification des choix de long terme en matière de développement* » (DDE 62) ; « *Les partenaires souhaitent du concret au-delà des concepts et du « jargonage »* » (DDE 17) ; « *La DDE est attendue le plus souvent sur ses capacités d'ensemblier dans une démarche parfois complexe ou pour le moins hermétique aux participants* » (DDE 52) ; « *Explicitation du concept, formation, appui méthodologique, expertise technique dans les projets opérationnels* » (DDE 39). Il reste que l'apprentissage du partenariat reste à faire : « *Les difficultés vécues pour faire prendre en compte le risque par les*

élus locaux (PPRI, règles de construction dans les zones à risques, feux de forêts,...) montrent que les contraintes à définir nécessairement pour aménager plus durablement les territoires restent mal acceptées » (DDE 83).

Partenariat également, sans surprise, avec les filières professionnelles (notamment les partenaires de la filière bois), et les réseaux consulaires, mais on notera une ouverture plus large, comme les Conseils de développement (SM Boulogne Calais). Des préoccupations catégorielles s'expriment : *« Pour les armateurs et les entreprises chargeurs, le développement durable est perçu à la fois comme une opportunité à l'égard de la concurrence avec le mode route, mais aussi comme une source potentielle de surcoût. Elles attendent que l'équilibre des coûts mis à la charge des différents modes soit géré par l'Etat à la fois au niveau européen et au niveau local » (SN Seine).*

Les DDE semblent vouloir poursuivre les actions avec le monde associatif et élargir leurs relations avec le monde économique ; elles souhaitent également bénéficier de formations où s'élaborerait une culture commune. Le monde scientifique et les universités sont parfois cités. Elles collaborent assez fréquemment avec les parcs naturels régionaux et les CAUE. En revanche, on notera l'absence, parmi les partenaires cités, des SDAP (avec une exception dans le département 42) et des agences d'urbanisme.

L'absence quasi générale de mention des Agendas 21 et des collaborations potentielles avec la Datar/Commissariat de massif pour les politiques d'aménagement du territoire en montagne ou ailleurs, est à remarquer.

L'approche des DDE privilégie des projets concrets ciblés, concertés avec les élus, au contraire des DIREN qui recherchent une concertation plus générale (mais souvent limitée à des sujets de faible importance, les projets plus importants étant souvent traités par ailleurs). Même une subdivisionnaire ancienne de DIREN n'en a pas spontanément parlé au cours de l'enquête d'approfondissement.

4.5 - L'organisation interne du service

La question du développement durable semble toucher tous les aspects de la vie des services, mais elle n'a pas encore modifié en profondeur les organisations internes. Nombreux sont les services qui vont intégrer le développement durable dans leur POM, mais ne l'ont pas encore fait. La réponse de la DDE 42 est significative à cet égard : *« En ce qui concerne la stratégie du service, le projet de la DDE est de définir une stratégie de management développement durable sur la base d'un état des lieux du management du service. Le lancement de l'état des lieux est prévu au début de l'année 2005 ».*

<i>La période de reconstitution des services que nous vivons actuellement est également celle où le concept de développement durable prend corps sur le terrain, notamment sous l'impulsion de collectivités territoriales ou</i>

d'entreprises. Cette coïncidence offre des opportunités à saisir. Il convient d'inscrire clairement cet objectif dans les feuilles de route des nouveaux services.

La prise en compte de l'écoresponsabilité

On trouve toutefois des approches globales de type management environnemental (plan environnement administration pour la DDE 61, plan d'entretien et d'exploitation de la route pour la DDE 62, ou encore déclinaison du PRQA par la DRDE Alsace, mais le plus souvent ce sont des approches partielles qui ont été mises en oeuvre, portant essentiellement sur cinq domaines :

- **les fournitures**, notamment le papier (DDE 62, 39, 88, DRDE Alsace) ;
- **les déchets** (tri, récupération) : DDE 09, 31, 47, 62, 88, DRDE Alsace notamment pour le matériel informatique usagé (DDE 39) ;
- **l'hygiène et la sécurité** (SN Seine) ;
- **les bâtiments** :
 - économies d'énergie, avec une meilleure isolation, l'usage d'ampoules basse consommation, maîtrise des dépenses de chauffage (DDE 39, 62) diagnostic énergétique des bâtiments (DDE 47), renouvellement des vieilles chaudières (DDE 09),
 - ou approche plus générale, démarche HQE pour le siège de la DDE 17, intégration de critères développement durable dans les cahiers des charges pour la construction des centres d'exploitation de plusieurs subdivisions (DDE 39),
- **la mobilité** : plan de déplacement d'entreprise (DDE 62, en perspective pour la DDE 17, la DRDE Alsace après son déménagement et les DDE 09 et 42 en inter administratif), pool de voitures (DDE 74, DDE 62, baisse de 30% des kilomètres), co-voiturage (DDE 31, 47, 74), véhicules GPL (DDE 88), incitation à l'usage des transports en commun et du vélo pour les agents (DRDE Alsace), amélioration des pratiques du parc routier (DDE 47).

Ces politiques supposent un travail continu de sensibilisation des agents, parfois sous forme de rencontres informelles avec les syndicats (DDE 47). A noter qu'il en est attendu des économies de gestion. Ces initiatives d'éco-responsabilité se répercutent dans certaines activités, comme le tri des déchets récupérés le long des routes et la maîtrise de l'utilisation de produits chimiques (DDE 88). « *La gestion équilibrée de notre patrimoine (bâtiment, véhicules ...) devra constituer une porte d'entrée pertinente en matière d'exemplarité des services de l'État* » (DDE 52).

Développement durable et changements à venir

Pour ce qui est de l'avenir dans les services, les personnes interrogées estiment unanimement que l'organisation du service doit désormais se faire en prenant en compte le développement durable. Tous pensent qu'il faut

entreprendre une grande sensibilisation des personnels et qu'il est effectivement de la responsabilité du CODIR d'impulser ces nouveaux modes de faire. Oui, le développement durable doit apparaître dans la stratégie du service (POM) ; oui, il doit entrer en compte dans l'organisation, dans les plans de formation, dans l'évaluation des projets. Aucune réserve sur ce point.

Par contre, pour ce qui est de l'introduction de la LOLF, il y a beaucoup plus de réserve. Certains pensent que ce sera un atout, une aide pour le développement durable (DDE 62, 17) ; d'autres au contraire pensent que l'approche verticale de la LOLF (DDE 31, 61) ne va pas faciliter une appréhension transversale indispensable pour le développement durable. Il y a là un enjeu fort, qui doit être expertisé avant la mise en œuvre des réformes en préparation.

Quant au rôle que le développement durable peut jouer dans le cadre de la réorganisation due à la décentralisation, beaucoup préfèrent ne pas y répondre. Certains y voient une opportunité d'assurer une présence territoriale (DDE 17, 47), d'être une vitrine de l'équipement (DDE 47), d'assurer une meilleure acceptabilité des projets, d'être le « référent » territorial, mais on sent beaucoup de prudence dans les réponses, bien que l'ouverture interministérielle soit par nature favorable à la transversalité et au développement durable.

« Il paraît indispensable que soient construites rapidement les bases de travail pour une évaluation interministérielle des politiques publiques surtout avec l'élargissement de la décentralisation » (DDE 74).

Les AUE proposent d'expérimenter des équipes-territoires placées au sein des DRE, mais étroitement articulées avec les DDE, qui seraient chargées de contribuer à la construction de stratégies territoriales pour le compte de l'Etat, c'est-à-dire de connaître et de comprendre les territoires, de travailler sur les sujets d'avenir, sur les projets et les politiques dont les conséquences sont structurantes pour un territoire.

La sensibilisation des agents

L'analyse des différentes expériences, soit évoquées dans ce questionnaire, soit connues par ailleurs, amène à la conclusion que pour l'instant, la sensibilisation des agents se fait essentiellement autour de deux pôles :

- **celui d'une meilleure gestion des tâches quotidiennes** : gestion des déchets, éco-responsabilité personnelle et professionnelle, etc. ;
- **celui de l'introduction progressive d'éléments de développement durable dans la conduite de tous les projets** et de toutes les actions du service.

Pour cela, de nombreuses actions de sensibilisation et d'information sont menées dans les services, les responsables s'appuyant beaucoup sur la valorisation interne des agents. De nombreux services proposent des séances de formation sur le sujet, certains les rendent même obligatoires. Toutefois, si la conscience existe de la nécessité d'intégrer ces notions dans la manière de travailler, on en est encore au démarrage et on note un certain besoin de voir les choses plus clairement explicitées.

Un exemple illustre la réceptivité des agents à des actions de sensibilisation. Dix jours après une séance sur le réchauffement climatique organisée par la DRDE Limousin, et qui a rassemblé plus de deux cents personnes, un questionnaire a été lancé auprès des participants : ils ont tous répondu. Ce questionnaire avait pour but d'interpeller les agents sur leurs pratiques personnelles et sur leur volonté de prendre en compte cette question dans leur vie professionnelle. Une autre pratique intéressante est, dans le Jura, la construction participative du guide sur le développement local durable, qui facilite l'appropriation interne du concept.

5 - DES THEMES PORTEURS POUR L'AVENIR

Les sujets ne manquent pas, dans le champ de compétence de l'Equipement, pour des approches transversales, nécessitant la recherche d'un partenariat actif, et constituant ainsi de bonnes portes d'entrée pour comprendre le concept de développement durable et le mettre en pratique.

Certains concernent le fonctionnement des services : le management environnemental (Service de la navigation Nord-Pas-de-Calais) ou l'éco-responsabilité des administrations (DDE 61), les plans de mobilité pour les services de l'Etat (DDE 31), voire la communication sur les actions de l'Etat (DDE 09). D'autres relèvent de politiques techniques, avec une forte implication territoriale : gestion intégrée du littoral (DDE 17) ; parcs d'activité économique, parcs à thème ou zones d'activité (DRDE Centre, DDE 62, DDE 52) ; gestion des déchets de chantiers (DDE 47) ; politique de la ville (GPV) (DDE 52) ; délimitation et gestion des zones à risques (Seveso, inondations, etc.) (DDE 62). La question des énergies renouvelables, et plus particulièrement des parcs d'éoliennes (DDE 62), a créé un besoin fort de méthode d'analyse des enjeux et de concertation qui illustre parfaitement une exigence du développement durable : sortir des contradictions « par le haut », grâce au dialogue et à l'expertise technique.

« Les thématiques centrales traitées par la DRE (transport, construction, aménagement) sont à fort contenu développement durable. La prise en compte de l'objectif de développement durable participe à la qualité de traitement de ces dossiers. C'est cette entrée (professionnalisme, qualité et compétence technique dans nos domaines) qu'il faut privilégier, en s'appuyant sur les compétences propres aux agents du ministère, plutôt qu'une formation développement durable des agents du ministère, utile par ailleurs. » Cette position de la DRDE Centre est largement partagée par les

services, et ils y voient aussi une attente des partenaires : *« Le conseil amont aux collectivités, leur assistance dans le montage des projets nous apparaissent à fort contenu développement durable et constituent un axe à privilégier pour notre service. De plus, en Haute-Marne, les collectivités sont demandeuses d'un tel soutien, lequel nécessite le plus souvent une approche globale difficile à mettre en place. » (DDE 52).*

Technicité, professionnalisme, qualités reconnues de l'Equipement dans deux grandes familles de champs mentionnées de façon synthétique par la DDE 47 : l'ingénierie territoriale et la gestion des risques. Sur ce dernier point, quelques mots peuvent être repris, car ils apportent des éclairages : culture et gestion des risques pour le DDE 09, sécurité et la gestion des risques (SN Nord-Pas-de-Calais), risques liés à la santé (DDE 61), prévention des risques (DDE 62). Le « verdissement » de l'administration est également mentionné par la DRDE Limousin.

Le concept d'ingénierie territoriale est vaste, et recouvre plusieurs thématiques fortement corrélées. On y trouve les plus souvent cités :

- le foncier et la planification (DRDE Alsace) ;
- l'aménagement du territoire (DDE 88, DDE 31, DDE 62, DDE 61, DRDE Alsace) ;
- le projet ou le développement des territoires (DDE 88, DDE 62) ;
- la poursuite des démarches initiées par la loi SRU (étalement urbain, périurbanisation, mixité sociale, lien urbanisme/déplacements...)(DDE39), SCOT, approche systématique du fonctionnement urbain (ségrégations socio-spatiales, déplacements domicile-travail et système de transport, centralités, nuisances/aménités) (DDE 62) ;
- le logement (domaine à la croisée du social, de l'environnement et de l'économique : fort potentiel en matière de développement durable) (DDE 39) ;
- le tourisme (domaine très transversal, comme le logement) (DDE 39) ;
- l'efficacité énergétique des territoires et les politiques de déplacements (DDE 09) ;
- l'environnement : la réduction des nuisances (DRDE Limousin), les ressources naturelles, les risques écologiques (DDE 61) ;
- les problématiques urbaines (DDE 17).

Le rapport des AUE utilise également le terme intelligence territoriale au sens d'une capacité de produire des savoirs, d'élaborer des raisonnements stratégiques, d'animer et de participer à des processus collectifs de projet.

L'ingénierie publique est également citée : management environnemental, HQE (DDE 39), maîtrise d'ouvrage routière (DRDE Alsace), conduite de projets (DDE 09). *« La nouvelle DDE devra mieux décliner territorialement les politiques publiques, mais aussi être en capacité d'aider concrètement les collectivités à les mettre en œuvre grâce à une ingénierie publique repositionnée. Le développement durable est dans ce contexte une référence centrale indispensable » (DDE 42). « L'inflexion vers l'AMO plutôt que la maîtrise d'œuvre participe du même mouvement que le développement*

durable : prendre en compte les différentes données d'un problème » (DDE 39).

6 – VERS UN NIVELLEMENT PAR LE HAUT DES SERVICES DECONCENTRES

Les services interrogés pensent pour la plupart que le développement durable est un atout pour clarifier les enjeux et les choix à long terme, même si les débats mettent en évidence les divergences d'intérêts entre les parties prenantes. Les DDE pensent pouvoir, dans cette perspective, être considérées comme des *« forces de proposition pour trouver des solutions (ex : papeteries de la vallée de l'Aa, hôpital de Calais) »* (DDE 62). Leur principale qualité : leurs *« capacités d'ensemblier dans une démarche parfois complexe »* (DDE 52) ; une condition à remplir : apporter la *« garantie que le service est réceptif à ces enjeux et fait ce qu'il peut. »* (DDE 62) ; *« apprendre à intégrer les éléments concernant les comportements sociaux dans les grands projets d'aménagement »* (DDE 74).

6.1 - Des directives claires, mais pas d'instructions rigides

Pour cela, elles ont besoin de directives claires, souhaitent devenir le relais départemental des DIREN, et disposer d'une formation des agents commune avec d'autres administrations. Une DDE mentionne également l'introduction d'un critère développement durable dans l'attribution de toutes les aides de l'Etat, DGE notamment, (DDE 39).

Pour parvenir à ces objectifs, les services déconcentrés expriment des attentes vis-à-vis des échelons centraux.

Un affichage politique fort, accompagné d'un appui plutôt que des instructions.

Comme dans toute démarche qualité, le message doit venir d'en haut. *« L'affichage au plus haut niveau de l'Etat est indispensable pour avancer sur cette thématique qui se heurte automatiquement à des objectifs à court terme compréhensibles. »* (DDE 61).

Mais le discours ne suffit pas, il faut le traduire en instructions claires : un *« plan de mise en œuvre du développement durable »* est-il envisageable ? (sans exclure les initiatives locales en faveur du développement durable) (DDE 39). *« Que faisons-nous de tous nos plans et autres documents stratégiques concrètement ?* (DDE 09) L'attente porte essentiellement sur *« des traductions plus concrètes des principes du développement durable adaptées aux différents domaines d'intervention des services »* (DDE 42). Il s'agit de promouvoir des exemples, des approches concrètes, et non de diffuser des instructions guidant pas à pas le service. Les positions sur ce point sont toutefois nuancées. Des directives trop précises risquent d'être inadaptées aux contextes locaux, mais on constate aussi que les chefs de

service sont à la recherche de précisions, de normes pour cadrer leurs actions. Ils ont de la peine à être imaginatifs. Cette assertion a été illustrée par la difficulté de mettre en œuvre l'achat de véhicules propres. Des centaines de pages ont été écrites sur le sujet, mais il semble toujours aussi difficile de savoir ce qu'est un véhicule propre. La question de la nature des directives fait débat : elles doivent rester générales et ne pas enfermer les services dans un carcan de règles impossibles à mettre en œuvre dans un contexte local. De même, l'affichage de critères « développement durable » pour l'instruction des projets et les aides de l'Etat peut être une bonne chose si cela est bien expliqué et pas trop théorique. Plusieurs exemples sont cités par la DDE 39 : l'expérience de l'aménagement du territoire Saône-Rhin, les compléments de subvention pour les opérations finançables par la DGD en cas de recours à la démarche HQE. Une valorisation des expériences du terrain est largement souhaitée.

6.2 - Des outils plus que des doctrines

Un effort pour développer une culture du développement durable dans les services.

« *L'essence même de ce ministère est en jeu autour de ces valeurs* » (DDE 61). Pour convaincre les agents, des actions symboliques et pédagogiques sont nécessaires (DRDE Alsace).

« *La prise en compte du concept de développement durable dans nos missions ou dans notre organisation ne doit pas se traduire comme un état de contraintes à intégrer ou comme une étape d'une check-list, certes consistante, à ne pas oublier, mais comme un fonds de culture que chaque agent s'est approprié et utilise spontanément comme filtre de lecture de son activité au quotidien* » (DDE 52) Il convient pour cela d'accélérer les réflexions et les formations. Des rencontres régulières entre les directions d'administration centrale, le conseil général des Ponts et Chaussées et les services déconcentrés sur ce thème devraient permettre d'avancer concrètement (DDE 61). Il faut « *favoriser des lieux de débats, d'échanges, de travail en commun* » (SN Seine), « *sortir des centres d'intérêt de la DDE* », « *Qu'on me parle des autres, mais avec mon langage, qu'on m'apporte des outils plus que des doctrines* » (DDE 17, 39).

Dans ce domaine, la grille RST 01 du CERTU/MAD apparaît comme une aide indéniable, même si elle nécessite un apprentissage ou semble à certains inadaptée car trop théorique (DDE 31). La création d'indicateurs dans le cadre du contrôle de gestion apparaît globalement comme un bon outil, mais plusieurs conditions sont posées : les indicateurs doivent entre autres concerner le volet « Etat exemplaire », pour sortir de la position de « *donneur de leçons* » (DDE 83), il faut veiller à une cohérence avec les indicateurs LOLF (SM Boulogne-Calais), ils doivent traduire une démarche plus générale de la prise en compte du développement durable dans le fonctionnement des services (DDE 42). La DDE 31 évoque l'empreinte écologique comme indicateur à promouvoir.

Il convient de souligner l'attente de formalisation des échanges d'expériences (favoriser les clubs, les sites intranet, les sites extranet entre les différentes administrations, les recrutements non traditionnels incluant d'autres cultures, les échanges inter-administrations de personnels, les rapprochements DDE-DDAF), ainsi que la prise en compte de cette problématique dans toutes les formations initiales ou de prise de poste, pour toutes les catégories de personnel.

6.3 - Une politique solide et structurée

Les services demandent la définition d'un cadre d'action clair et cohérent en matière de développement durable (DDE 39), notamment pour l'habitat, les transports, l'ingénierie publique (DDE 61), les infra (répondant à une approche véritablement intermodale), la construction, le développement économique, les protections (DDE 62), ou pour des politiques plus ciblées : foncier, campings et mobil homes et gestion littorale, classement des territoires et développement local, risques technologiques (DDE 17). On ne pourra pas tout faire à la fois, alors il convient de *« hiérarchiser les objectifs et ensuite bâtir le plan d'action et ses déclinaisons (annuelles mais avec une pugnacité dans la reconduction) correspondant »* (SSBA Sud-Est).

Pour les AUE, le ministère doit élaborer un projet d'ensemble à moyen/long terme fondé sur les rôles de l'Etat dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires, pour inciter les services à organiser des capacités d'intelligence stratégique et pour agencer de façon cohérente l'action, les moyens et les ressources.

L'attente vis-à-vis des directions d'administration centrale est forte : *« Nous devons maintenant disposer d'un référentiel commun constitué d'outils méthodologiques permettant de répondre à cette attente que constitue la prise en compte du concept de développement durable au quotidien. La constitution de ce référentiel relève au minimum de l'interDAC »* (DDE 52). Cela permettrait de faire porter l'évaluation de l'action des services (et de leurs chefs !) sur le développement durable en particulier et non plus seulement sur des critères partiels d'efficacité budgétaire et technique (DRDE Alsace). Il faut viser à ce que le développement durable devienne un véritable outil de choix politique, avec une véritable capacité d'expertise, car aujourd'hui tout le monde s'en réclame. La SNDD doit servir de base à ce travail (DDE 31) pour structurer et organiser une démarche des services du ministère en matière de développement durable (DRDE Centre).

« Il devrait nous être demandé d'être exemplaire, avec des objectifs d'intégration du développement durable dans nos missions par l'intermédiaire d'indicateurs qui seraient intégrés au POM, qui serait évalués au regard du développement durable (DDE 61). Ne pas oublier de mettre « les effectifs en adéquation avec les ambitions (agents de catégorie A ou A+, aux compétences reconnues et diversifiées) » (DDE 88).

6.4 - Le pilotage au niveau local

Les attentes des services concernent aussi le pilotage local, sous l'autorité du préfet. Une mobilisation du corps préfectoral est un élément important jouant en faveur de la prise en compte du développement durable dans les services déconcentrés. L'animation attendue au niveau local doit favoriser la transversalité, le décroisement, la transparence et l'intermodalité (DDE 09).

Pour cela trois instruments sont évoqués :

- la démarche actuelle OSER avec association DIREN, qui paraît bonne (DDE 31) ;
- le PASSED, où le caractère stratégique du développement durable doit être affirmé (DDE 61) ;
- les CAR, qui doivent devenir un lieu véritable d'échange, de concertation, d'arbitrage et de projet entre les services de l'État, et dans l'optique du développement durable (DRDE Alsace).

Ces souhaits rejoignent ceux exprimés par le Conseil National de développement durable (CNDD), qui propose de « *confier au préfet la mission de décliner localement la SNDD pour élaborer une véritable stratégie territoriale de développement* »⁵. Les PASER/PASED sont cités dans ce cadre comme des instruments privilégiés, ainsi que le PIT (programme d'intervention territorial) décliné de la LOLF. Une « grille de durabilité » et des « check-list de processus » sont également souhaités par le CNDD.

6.5 - Un réseau scientifique et technique plus mobilisé

Cette démarche vers une meilleure prise en compte du développement durable par les services déconcentrés du ministère doit être soutenue par une très forte mobilisation de son réseau scientifique et technique.

On constate en effet que les services ont un réel besoin d'asseoir leur engagement sur des méthodes, sur des outils qui les guident et qui permettent ensuite de faire des évaluations fondées. Ils n'entendent pas être les simples exécutants de directives descendantes, mais il est certain qu'ils ont besoin d'y voir plus clair, tant en ce qui concerne la définition du concept qu'en ce qui concerne les méthodes à mettre en œuvre.

C'est pourquoi la mobilisation de ce réseau pourrait être une réponse satisfaisante, en veillant bien à ce que les réponses soient d'une lecture simple, pratique, dont l'appropriation ne pose pas problème. Il ne s'agit

⁵ Les Préfets et le développement durable : horizon, nouvel esprit d'intervention et cadre d'action. Avis du CNDD, mars 2004.

surtout pas de complexifier les choses, mais d'aider concrètement les services sur le terrain à programmer, mettre en œuvre et à évaluer leur politique de développement durable.

Cette mobilisation devrait se faire à un double niveau : celui des directions d'administration centrale avec un appui d'organismes comme le CERTU pour aider à la définition des grandes lignes générales de la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable dans le ministère et au niveau des services déconcentrés avec l'intervention d'organismes comme les CETE sur le terrain.

Prendre appui sur la très grande compétence de ce réseau pour penser en amont et évaluer en aval les actions mises en place ne pourra que conforter une approche transversale de ce domaine et donner du sens à un engagement de tout le ministère autour de ce thème.

CHAPITRE IV

RECOMMANDATIONS

Il convient de traduire le développement durable en termes concrets, avec des principes opérationnels, des repères, des instruments pour guider les choix et la mise en pratique, que les acteurs puissent facilement s'approprier. Le développement durable est en effet un concept qui tire sa force de son universalité, mais c'en est aussi la faiblesse.

Après une première période d'attente, où nombreux étaient ceux qui ne croyaient pas à la force de ce concept, une nouvelle période s'ouvre, où les acteurs ont pris conscience de son importance et cherchent comment s'intégrer dans la démarche, sans pour autant en avoir toujours perçu toutes les richesses.

Ce n'est pas toujours avec enthousiasme que le développement durable est accepté, comme une aubaine à saisir, mais par la prise de conscience que le prolongement des tendances du passé conduit à des impasses et qu'il faut trouver d'autres voies pour le progrès. Il existe bien une demande sur le développement durable, comme en témoigne la forte augmentation en quelques années du nombre de collectivités locales engagées dans des Agendas 21. Il s'agit de donner du contenu au concept, de le rendre tangible, de créer une dynamique entraînant progressivement tous les acteurs.

L'attente est forte, et de nombreuses collectivités ou professions se sont engagées sur cette voie, sans attendre de l'Etat autre chose que de lever les obstacles et les freins éventuels. D'autres attendent des conseils, voire des aides techniques ou financières pour démarrer des actions : il leur faut des signaux, et parfois même des pressions pour justifier d'adopter des premières mesures dans ce sens. Il y a, sous diverses formes, une attente, et même une certaine impatience à obtenir des réponses opérationnelles. La période d'adaptation à la nouvelle donne de décentralisation ouvre le jeu : comment accompagner cette évolution vers le développement durable, quels organismes seront les mieux placés pour cela ? Chacun ressent que ce chemin sera parcouru collectivement, en associant de nombreux acteurs, mais il est permis de s'interroger sur les organismes qui sauront animer cette collaboration, qui rendront possible et fructueux le rapprochement de partenaires dont les intérêts ne semblent pas toujours converger au départ.

Du côté des services territoriaux de l'Etat, un tableau similaire à celui des collectivités peut être brossé, avec des services en flèche et d'autres à la traîne, et des difficultés pour établir des programmes transversaux d'action.

Les PASER/PASED sont les premières traductions de la volonté d'action interministérielle, mais avec de grandes variabilités d'une circonscription à une autre. Dans ce paysage, la plupart des personnes interrogées, représentants des services extérieurs de l'Equipeement et de leurs partenaires territoriaux, pensent que l'Equipeement a un rôle à jouer. Une légitimité lui est reconnue, du fait de sa capacité à conduire des opérations complexes, à réaliser de bons diagnostics de territoires. De nombreuses initiatives montrent la capacité de l'Equipeement à se positionner sur le champ du développement durable, et y tenir un rôle significatif, mais l'Equipeement présente aussi des faiblesses, liées aux cloisonnements internes qui traduisent la diversité de ses métiers, à une culture perçue comme trop technicienne et tournée vers la « solution unique ».

La simultanéité entre, d'une part la montée en puissance du concept de développement durable appliqué sur des bases territoriales et, d'autre part la deuxième phase de décentralisation, accompagnée d'une réforme de l'Etat déconcentré, offre des opportunités réelles. Encore faut-il les saisir, s'organiser pour cela, et rapidement, car le nouveau paysage des pouvoirs publics sur le terrain s'esquisse actuellement.

Pour cela, trois familles de recommandations peuvent être avancées.

1 – POUR CONQUERIR UNE LEGITIMITE : INSCRIRE LE DEVELOPPEMENT DURABLE COMME REFERENCE DANS LA RECHERCHE DU NOUVEAU POSITIONNEMENT DES SERVICES DECONCENTRES

Trois lignes de conduite peuvent être mentionnées :

- **Une posture nouvelle**, fondée sur l'écoute, la transparence, la pédagogie, que ce soit pour les missions régaliennes ou non. Il convient d'adopter une attitude de dialogue, de modestie, d'adaptabilité, d'ouverture aux partenaires, loin de la culture de « la solution unique » ;
- **Dans l'exercice des responsabilités de l'Etat** qui constituent le cœur de l'action de ses services, la **recherche d'une cohérence et d'une exemplarité** à l'aune des critères du développement durable. La cohérence peut être illustrée par la préoccupation de synthétiser diverses politiques de l'Etat parfois contradictoires, en ayant souci de mesurer les conséquences environnementales, économiques et sociétales des actions et des décisions locales. L'exemplarité peut être illustrée par les actions de la SNDD relatives à l'Etat exemplaire.
- **Une pratique professionnelle renouvelée**, développant une forte technicité alliée à une capacité de dialogue, dans les domaines où l'Equipeement détient une forte légitimité : les territoires (diagnostic territorial et portage des politiques de l'Etat sur les territoires, ingénierie d'appui, logement et rénovation urbaine, etc.), les risques, les enjeux liés aux transports de

personnes et de marchandises (les déplacements, le fret, les infrastructures). Pour les missions d'appui territorial, l'apprentissage d'un mode de relation avec les collectivités fondé sur le dialogue, permettant de faire progresser la qualité des projets dans une perspective de développement durable.

Plusieurs services ont d'ores et déjà adopté cette attitude, en transformant leurs pratiques. Des collaborations avec des partenaires, une pratique renouvelée du débat public, en sont quelques exemples, qui pourraient être étendus rapidement à l'ensemble des services. L'adoption d'une vision prospective sur l'aménagement territorial, intégrant l'articulation des échelles, une pratique offensive du diagnostic territorial, maîtrise d'ouvrage complexe, porter à connaissance dynamique, sont des évolutions déjà mises en pratique, et préfigurant les tendances à venir. L'évolution des pratiques de l'ingénierie publique offre par ailleurs aux services l'occasion de proposer de nouvelles prestations.

2 – APPORTER PLUS DE RIGUEUR DANS LA TRADUCTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN TERMES OPERATIONNELS

2.1 – Clarifier le concept de développement durable

Il ne s'agit pas ici d'un approfondissement de caractère général, mais d'une recherche précise du sens de l'expression « développement durable » pour la mise en œuvre des missions du ministère, qui sont toutes concernées. Plusieurs références s'imposent pour cela :

- **La définition traditionnelle du développement durable, avec ses trois piliers, avec la « gouvernance » et la prise en compte du long terme.** Le sens exact du mot « gouvernance », par exemple, est probablement différent d'un responsable à un autre, et cette ambiguïté rend difficile l'apprentissage collectif des pratiques à développer. Au-delà des trois piliers, s'ajoutent les interfaces entre eux. Des niveaux de complexité élevés sont à craindre, ce qui rend indispensable la traduction du développement durable dans chaque politique particulière, de manière à rendre le concept opératoire.⁶
- **Les textes officiels,** stratégie nationale de développement durable, plan climat, plan santé-environnement, et directives européennes. Ce foisonnement doit être rendu plus lisible, par un effort de décantation et de mise en cohérence au niveau central : de nombreux éléments de ces textes de référence se recoupent et se complètent. Une consolidation thème par thème serait une simplification fort appréciée des services.

⁶ La définition du développement durable se trouve dans la charte de l'environnement, article 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Les trois piliers sont à considérer comme les composants d'un système global, les interfaces entre les piliers sont donc importantes dans le cadre d'une approche systémique souvent évoquée.

Les services ne demandent pas une définition du développement durable stricte et valable pour tout le territoire, mais des éléments de doctrine qui leur permettent, avec leurs partenaires et dans leur contexte, de définir eux-même leur doctrine locale. Certains ont d'ores et déjà engagé cette définition, sans attendre des indications des directions d'administration centrale, mais une impulsion centrale semble nécessaire pour accélérer et généraliser ce mouvement. Le RST devrait être sollicité pour élaborer les éléments de doctrine. Une première initiative pourrait consister en la diffusion d'exemples de projets menés par les services de l'Équipement dans le respect des principes de développement durable. Ces travaux pourraient opportunément aider à réactualiser le sens du concept d'intérêt général, et de sa conséquence en termes de procédure, l'utilité publique.

Ce chantier, très attendu, est de la responsabilité des directions d'administration centrale, et il est déjà engagé par certaines, comme la DAMGM. Il est clair que les services déconcentrés ont également un rôle important à y tenir. Plusieurs d'entre eux ont commencé à se doter, en partenariat avec des acteurs locaux, d'un système de référence, sous forme de guides ou de grilles d'analyse. Cette pratique doit être encouragée, dans une perspective d'échanges inter-services et de constitution de références communes. Elle permet un apprentissage des principes du développement durable à partir des enjeux locaux.

2.2 – Faire évoluer les métiers et les compétences pour une meilleure prise en compte du développement durable

Cette évolution concerne les méthodes de travail, les compétences et les approches techniques.

- **Les méthodes de travail** devront évoluer vers la collégialité et s'intégrer dans une vision interministérielle. Elles comporteront des processus de concertation et d'évaluation.
- **Les compétences.** Deux pistes doivent être poursuivies : analyser la manière dont les métiers traditionnels de l'Équipement répondent aux préoccupations du développement durable et se doter de compétences nouvelles, notamment dans les domaines de l'écologie (génie écologique), de la communication, des approches socio-économiques, de l'énergie. Ces compétences peuvent être acquises soit par la formation ou le recrutement des agents, accompagnés de la mise en place d'un mode de gestion professionnalisant des carrières et d'une gestion prévisionnelle des besoins, soit par des partenariats avec différents organismes extérieurs. La formule des architectes (ou paysagistes) conseil pourrait être développée en direction de nouveaux types de spécialistes.

- **Des techniques spécifiques** devront enfin être développées pour répondre aux besoins des champs d'intervention retenus. Il s'agit de techniques opérationnelles, comme la HQE, la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, les plans de mobilité, l'inter-modalité, etc., de techniques « sociétales », concertation, recours aux nouvelles technologies de l'information, ou de techniques administratives, comme l'introduction de critères de développement durable dans les marchés publics.

L'enquête a également mis en évidence, à propos des métiers et des compétences, plusieurs initiatives, comme des approches interministérielles ou le partenariat avec des universités et des écoles, le recours aux NTIC, mais encore trop peu nombreuses. Elles pourraient être développées immédiatement à l'initiative de chaque service, tout comme la recherche d'offres de formation sur de nouvelles techniques.

3 – DEVELOPPER UNE NOUVELLE CULTURE PROFESSIONNELLE

3.1- Adopter une nouvelle mode de fonctionnement interne

Plus transversal, ce mode de fonctionnement interne suppose de faire largement appel au management environnemental, intégrant des outils d'évaluation (indicateurs de développement durable), inscrit dans des projets de service intégrant le développement durable.

Cinq orientations peuvent être soulignées :

- **Une organisation d'ensemble favorisant la transversalité**, l'analyse en commun des questions sensibles, le travail interministériel au niveau local. Cette organisation est traduite dans le projet de service pour créer les conditions favorables à de nouvelles modalités de prise de décision et de travail. Les démarches « qualité » et le management environnemental se révèlent être de bons instruments, à condition de les inscrire dans une perspective de développement durable.
- **Une organisation spécifique pour porter le développement durable dans le service.** Celui-ci a vocation à irriguer l'ensemble du service et c'est bien la responsabilité de son chef qui doit être soulignée. La désignation officielle d'un « correspondant développement durable », muni d'une lettre de mission, doit faciliter les échanges sur ce thème avec les autres services, notamment dans le cadre de clubs interrégionaux animés par les CETE, qu'il s'agisse de clubs spécifiques développement durable ou des autres clubs thématiques pour lesquels il serait intéressant de s'interroger sur la traduction concrète du développement durable. Il s'agit *a minima* d'une fonction d'agent de liaison (importation et exportation des bonnes pratiques). Dans les départements « en pointe », ce correspondant a également en charge la mise en œuvre de quelques actions d'un plan d'action développement durable arrêté par le comité de

direction en lien avec les objectifs stratégiques du service. L'organisation choisie doit permettre de vérifier le respect des principes du développement durable dans la vie du service, et de relayer vers chaque unité la politique adoptée par le service.

- **Intégration de chaque service déconcentré** d'une part dans un ensemble opérationnel « Equipement », s'appuyant sur le RST et des réseaux de compétences identifiées dans d'autres services, et, d'autre part dans des réseaux de compétences locaux, universités, écoles, organismes techniques ou professionnels.
- **Ecoresponsabilité dans le fonctionnement du service**, notamment sur les parcs de véhicules et la mobilité des agents, de ses locaux, les achats de fournitures.
- **Adoption de pratiques d'évaluation**, aussi bien pour la gestion interne que pour la conduite des projets. Il peut s'agir d'évaluation *ex ante* et *ex post*, selon la nature des problèmes. La mise au point d'indicateurs, de grilles d'analyse, est la condition de cette évolution, qui doit s'inscrire dans les nouvelles procédures budgétaires, et répondre aux exigences de l'Union européenne.

L'enquête menée par les MIGT, comme celle menée par la DGUHC/MAD sur les correspondants développement durable montre que ces recommandations sont mises en pratique dans de nombreux services, au moins partiellement. Un travail exploratoire sur les indicateurs est engagé sous l'égide du CGPC, et a permis de mettre en évidence l'intérêt et le caractère immédiatement opératoire d'outils comme le « bilan carbone » préconisé par l'ADEME. De même, de nombreux services ont engagé des collaborations avec des partenaires sur leur territoires. Plusieurs réseaux interrégionaux de correspondants développement durable fonctionnent et ont permis des échanges fructueux sur les pratiques de gestion comme sur certains thèmes techniques. Les indicateurs de développement durable pourraient être intégrés dans les indicateurs de dialogue de gestion, et les rapports d'activité des services rendre compte de leurs pratiques de développement durable.

3.2 – Accompagner le changement vers le développement durable durable

L'évolution des services ne peut se faire sans un accompagnement animé par les directions d'administration centrale. Il s'agit d'un apprentissage collectif du développement durable à organiser entre tous les services, en favorisant au maximum les relations entre services centraux et services déconcentrés. Plusieurs volets sont à souligner :

- **la sensibilisation de l'encadrement.** Les enquêtes ont mis en évidence une réelle écoute, mais le niveau de connaissance et de mobilisation de

l'encadrement et des agents reste très hétérogène. Une première étape consiste à sensibiliser l'encadrement dans un délai bref, et en instillant les principes du développement durable dans les formations des agents. Le présent rapport, l'enquête menée par le CSME, une synthèse des rapports d'inspection générale sur le développement durable offrent une première matière pour cette sensibilisation ;

- **la création et/ou la mise à disposition des services déconcentrés d'instruments d'analyse et d'accompagnement** : grilles d'analyse, guides, formations spécialisées, réseaux de compétences, capacité d'expertise, etc. ;
- **la création ou le développement de réseaux d'échanges** entre les services (notamment par Internet), capitalisation des savoir-faire et des expériences ; les réseaux et clubs spécialisés existants pourraient être invités à analyser leurs travaux sous l'angle du développement durable ;
- **l'élaboration et la diffusion d'éléments de positionnement des directions** d'administration centrale sur quelques sujets difficiles (étalement urbain, effet de serre, etc.) ;
- **l'approfondissement du rôle que le RST, les écoles et les CIFP** peuvent jouer auprès des services déconcentrés pour exercer leur missions ainsi redéfinies ;
- **le suivi de la progression des pratiques** de développement durable dans les services, notamment en mobilisant l'inspection générale. L'organisation des inspections et la formation des inspecteurs généraux pourront être revus dans cette optique.

D'ores et déjà, plusieurs sites Internet ou Intranet du ministère sont orientés vers le développement durable et permettent aux services d'échanger des informations. Une recherche d'harmonisation de ces réseaux est lancée. Des premiers travaux de l'inspection générale rendent compte de la prise en compte du développement durable dans les services inspectés, mais le cloisonnement des inspections est un obstacle qui n'a pas encore été totalement levé.

En conclusion

Un message politique fort et douze « pistes d'action »

Au niveau politique

- **Un message fort du ministre pour positionner ses services comme des professionnels de l'aménagement durable des territoires, au quotidien et dans le long terme.**

12 pistes d'action pour les services

- **Conquérir une légitimité**

Action 1 : Inscrire le développement durable dans le projet (feuille de route) des nouveaux services déconcentrés : instruction ministérielle, élaboration rapide par le Secrétariat général d'éléments de doctrine et de méthode à cet effet.

Action 2 : Mettre en place rapidement des « politiques pilotes pour le développement durable » (PPDD ou 2P2D) dans quelques domaines clés : maîtrise d'ouvrage routière, constructions publiques, risques, aménagement durable des territoires, énergies renouvelables, etc.

Action 3 : Positionner les services de l'Equipeement dans l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat et sa façon de prendre en charge le développement durable (notamment dans les pôles développement durable), en mettant en évidence la valeur ajoutée que les services de l'Equipeement peuvent apporter à partir d'une analyse critique des pratiques actuelles.

Action 4 : Inciter les services à adopter des positions « offensives » dans la recherche de partenariats, comme la participation active à des opérations dont ils ne sont aujourd'hui que des acteurs secondaires ou des spectateurs (agendas 21 par exemple), ou à des assemblées d'acteurs socioprofessionnels (conseils de développement par exemple).

- **Apporter plus de rigueur dans la traduction du développement durable en termes opérationnels**

Action 5 : Lancer la rédaction de documents de référence développement durable (vademecum) pour les principaux métiers du ministère.

Action 6 : Créer un dispositif de capitalisation et d'échanges de connaissances et de solutions : portail internet, mobilisation des clubs professionnels, etc.

Action 7 : Identifier avec les directions d'administration centrale les compétences à développer, approfondir le rôle d'appui que les CETE peuvent apporter aux services déconcentrés.

- **Développer une nouvelle culture professionnelle du développement durable à l'Équipement**

Action 8 : Développer des méthodologies de suivi de projet : transversalité, mise en place de partenariats, évaluation ex ante et ex post.

Action 9 : Inscrire de développement durable dans les rapports d'activité de manière à en faire des rapports équivalents aux rapports NRE des sociétés privées. Développement des outils d'auto-évaluation.

Action 10 : Elaborer des systèmes (évolutifs) d'indicateurs développement durable dans l'activité des services, dans une perspective d'amélioration continue. Dans cet esprit, réaliser au plus vite un audit de la LOLF au filtre du développement durable (dans le cadre de sa mise en place dans les services déconcentrés).

Action 11 : Préciser et reconnaître le rôle des correspondants développement durable en fonction, organiser ces correspondants en réseaux spécifiques interrégionaux articulés avec les autres réseaux professionnels.

Action 12 : Donner à l'inspection générale des missions explicites de suivi de la progression de la prise en compte du développement durable dans les services.

A N N E X E S

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION DE LA DAEI

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



direction
des Affaires
Economiques et
Internationales



La Défense, le 16 février 2004

Paul Schwach

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Le gouvernement a adopté en juin 2003 une stratégie nationale du développement durable qui témoigne de l'importance qu'il accorde à ce thème. Au sein du ministère chargé de l'équipement un comité des directeurs du développement durable doit être mis en place, et une mission développement durable a été créée à la demande du cabinet au sein de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI) pour animer la mise en œuvre de la stratégie.

La prise en compte du développement durable par le ministère chargé de l'équipement ne peut se faire sans une prise en compte importante de ce thème par les différentes directions centrales et les services déconcentrés de ce ministère.

Grande Arche
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22

En accord avec la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM), je vous demande de bien vouloir élaborer des propositions pour la prise en compte concrète du développement durable dans les services déconcentrés de l'équipement, de recenser en particulier les thèmes prioritaires, et d'identifier les prochaines étapes de cette prise en compte.

Vous vous appuierez notamment pour ce faire sur le référentiel que constitue la stratégie nationale du développement durable, qui identifie d'une part plusieurs thèmes intéressant directement le ministère chargé de l'équipement et d'autre part des thèmes de la responsabilité du ministère chargé de l'environnement qui pourraient être mis en œuvre par les services déconcentrés de l'équipement.

Votre réflexion pourra utilement commencer par apprécier les attentes des administrations centrales des ministères de l'équipement et de l'écologie, des préfets et des collectivités territoriales vis à vis de services déconcentrés de l'équipement, et par recenser les initiatives et les potentialités des services déconcentrés dans ce domaine.

Je vous remercie de conduire cette réflexion en liaison étroite avec la mission développement durable créée au sein de la DAEI, et en prenant l'attache des principales directions concernées. Des réunions régulières d'avancement de la démarche pourront faciliter ces échanges.

Je vous demande de bien vouloir me remettre une note d'orientation au plus tard six mois après la réception de cette lettre, et un rapport définitif six mois plus tard.

Paul SCHWACH

ANNEXE 2

PROGRAMME DEVELOPPEMENT DURABLE DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE⁷

***Les actions mises en italiques sont celles qui
s'appliquent plus directement aux services déconcentrés***

DAEI

- 1- Projection et modélisation de la demande de transport
- 2- Analyse des évolutions de la demande du transport de marchandises
- 3- Analyse des évolutions de la demande de transport pour la desserte des zones périurbaines
- 4- Suivi des consommations énergétiques et des émissions
- 5- Promotion des cadres juridiques et institutionnels favorisant l'accès aux services essentiels
- 6- Aide à l'exportation des systèmes de transport performants et adaptés
- 7- Prise en compte du développement durable dans le 5^{ème} plan d'action européenne et internationale

DRAST

- 1- Plan « Véhicule propre » : recherche sur le camion du futur, la pile à combustible, les véhicules de livraison dans le but de limiter massivement l'impact des véhicules sur l'effet de serre
- 2- Programme de recherche « PREBAT », qui vise à obtenir, dans la construction neuve comme la réhabilitation, une diminution par quatre des gaz à effet de serre produits par le bâtiment à l'horizon 2050.
- 3- Programme de recherche sur la vulnérabilité des infrastructures au changement climatique
- 4- Mieux connaître l'impact du vieillissement démographique dans les domaines d'activité du ministère
- 5- Programme de recherche « PREDIT » : mobilité durable des personnes et des biens et amélioration de l'environnement et réduction de l'effet de serre sont directement liés au développement durable.

⁷ Source DAEI, mars 2005

DAFAG

- 1- Maîtrise des consommations énergétiques des bâtiments*
- 2- Réduction des émissions des parcs de véhicules*
- 3- Amélioration de la collecte des déchets*
- 4- Généralisation de la démarche HQE pour les constructions nouvelles*

DPSM

1 - Ecoresponsabilité

- 1- Suivi des consommations énergétiques des bâtiments*
- 2- Instruction sur les achats d'automobiles neuves et gestion de son application : généralisation des véhicules « propres »*
- 3- Mise en place des plans de recyclage (papier, métaux ferreux, ..) élimination des déchets (peintures, solvants, récipients,...)*
- 4- Généralisation de la démarche HQE pour les implantations nouvelles y compris la localisation des implantations sur des sites bien desservis par les transports en commun, au bénéfice tant des agents que des tiers.*
- 5- Formation des secrétaires généraux et de leurs services à l'écoresponsabilité et au développement durable.*
- 6- Professionnaliser les compétences en matière d'achat et de gestion des moyens.*

2 – Etat employeur exemplaire

- 1- Favoriser l'utilisation des transports en commun pour les déplacements professionnels*
- 2- Développement de plans de déplacement pour les trajets domicile-travail*

3 – Gestion de la connaissance et prise en compte du DD dans la formation métier

- 1- Assurer dans les écoles la prise en compte des notions de développement durable dans chacun des domaines d'enseignement*
- 2- Introduire une prise en compte du DD dans les formations prise de poste, orientée et illustrée par des exemples concrets d'actions*
- 3- Veiller à la présence des compétences nécessaires dans le réseau scientifique et technique pour prendre en compte le DD*
- 4- Mettre en place un réseau de compétence pour participer au développement des NTIC pour les territoires*

DGUHC

1 - Qualité de la construction

- 1- Mesurer l'évolution des émissions de CO2 dans les bâtiments consécutive à l'évolution de la réglementation thermique (RT 2000 puis RT 2005)
- 2- *Développer les démarches de type "haute qualité environnementale" ou système de management de la qualité lors de la construction de bâtiments.*
- 3- Santé
- 4- RT 2005 et transposition directive européenne sur performance énergétique des bâtiments
- 5- Accessibilité

2 - Planification stratégique

- 1- *Encourager la prise en compte du développement durable dans les exercices de planification par les acteurs locaux (SCOT PLU)*
- 2- *Développer un urbanisme de prévention des risques*
- 3- *Promouvoir une gestion intégrée et durable de la montagne et du littoral*
- 4- *Promouvoir une planification intégrée de l'Urbanisme et des Déplacements*
- 5- *Développer un outil d'intérêt national et local d'observation de la mobilité et des dynamiques urbaines*

3 – Ingénierie publique

- 1- *Mettre l'ingénierie d'appui territorial au service de la politique de développement durable, en professionnalisant les services, dans les domaines des constructions publiques, de l'eau, de l'aménagement opérationnel.*

4 - Habitat et cohésion sociale

- 1- Permettre que le programme national de rénovation urbaine prenne en compte la stratégie nationale de DD et le plan climat
- 2- Diffusion de la doctrine au fur et à mesure qu'elle s'élabore en favorisant le dialogue avec les porteurs de projet

5 - Recherche

- 1- Encourager la prise en compte du développement durable dans les efforts de recherche ; (CNRS, Réseaux techniques de l'Équipement...)
- 2- *Expérimenter le nouveau concept de « Villa Urbaines durables »*
- 3- *Intégrer le développement durable dans les méthodes de renouvellements urbains*
- 4- Préfigurer un programme de recherche sur la maîtrise de l'énergie dans les Bâtiments (PREBAT). Ce programme doit traduire les ambitions du Plan Climat de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon de 2050.

DGAC

- 1- Groupe de travail sur la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation civile
- 2- Survol à plus haute altitude des avions lors des approches finales pour diminuer le bruit ressenti par les riverains
- 3- *Meilleur suivi de l'application des règles, en particulier de celles relatives au bruit, applicables aux aéronefs*
- 4- Soutien à la recherche aéronautique
- 5- *Développement de l'insonorisation des habitations soumises au bruit des aéronefs*
- 6- Création d'un label qualité et sécurité pour les compagnies aériennes

DR

- 1- Mise en place de l'Agence de Financement des Infrastructures des Transports de France (AFITF)
- 2- Gestion des connaissances et développement de la formation pour une meilleure prise en compte du développement durable dans les infrastructures routières
- 3- *Développement de la concertation et de la participation du public*
- 4- *Limiter les nuisances liées aux infrastructures*

DSCR

- 1- Formation à l'écoconduite
- 2- Respect des vitesses maximales autorisées
- 3- Actions relatives à la réglementation des véhicules
- 4- Actions relatives à la gestion (information, exploitation, tarification) ?

DTT

1 – Rééquilibrer les modes de transport

- 1- Développement de lignes à grande vitesse
- 2- *Favoriser l'utilisation des transports collectifs en milieu urbain et l'usage des modes doux*
- 3- *Rééquilibrage entre modes du transport de marchandises*

2 – Diminuer les nuisances dues au système de transport par la route

- 1- *Veiller aux mesures réglementaires portant sur les véhicules (PL)*
- 2- *Transport de marchandises en ville*
- 3- *Poursuivre les formations à la conduite économe, étendue progressivement à tous les conducteurs professionnels du transport routier*
- 4- *Prendre en compte le développement durable dans toutes les innovations et projets de recherche*

3 – Prendre en compte le DD dans les infrastructures autres que routières

- 1- *Mieux évaluer les avantages et bénéfices pour la collectivité des projets d'infrastructures ferroviaires et des transports collectifs en Ile-de-France*
- 2- *Lutte contre le bruit ferroviaire*
- 3- *Prise en compte du développement durable dans la conception et la gestion des infrastructures autres que routières et plus généralement dans les services de transport*

DPML

- 1- Développement des "autoroutes de la mer"
- 2- *Facilitation de l'intermodalité par l'articulation de la desserte ferroviaire et maritime des ports*
- 3- Adoption de directives européennes réglementant la teneur en soufre des carburants marins.
- 4- *Propreté des ports*
- 5- *Implantation des éoliennes en mer*

DAMGM

- 1- Mise en œuvre de la convention internationale sur la gestion des eaux de ballast des navires (organisation maritime internationale)
- 2- Développer le contrôle du respect de la convention pollutions marine (maritime pollution/MARPOL) à l'occasion des contrôles et visites effectués à bord des navires de commerce et de pêche
- 3- Approfondir la formation des cadres et des agents des services des affaires maritimes
- 4- Association des professionnels de la mer à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures

DIRECTION DU TOURISME

1. Sécurité des populations :

Caractérisation qualité et sécurité des charters

Prise en compte des risques par l'hôtellerie de plein air

2. Lutte contre les exclusions de toute nature :

Développement du chèque vacances

Renforcement du dispositif de la bourse solidarité vacances

Diffusion du label tourisme et handicap

Lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants

Prise en compte du vieillissement de la population

Actions de coopérations internationales

3. Adaptation du tourisme au changement climatique :

Adapter le tourisme aux changements climatiques

Diminuer la contribution du tourisme aux changements climatiques et l'empreinte écologique des équipements touristiques nouveaux et réhabilités

4. Aménagement du territoire :

Mise en place du plan qualité France

Réalisation du schéma national véloroutes et voies vertes

Réhabilitation de l'immobilier de loisir

5. L'écoresponsabilité de l'administration :

Formation des agents au développement durable

Amélioration de l'écoresponsabilité de l'administration :

Promouvoir la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics

Promouvoir les achats de produits et de services écoresponsables

Tri et collecte des déchets visant à leur valorisation et à leur élimination propre

Gestion des fluides plus respectueuse de l'environnement

Parité hommes/femmes

ANNEXE 3

LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA FRANCE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

LES GRANDS TRAITES ET CONVENTIONS EUROPEENNES

Dès l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen en 1987 était posé le principe de la prise en compte environnementale dans toutes les politiques sectorielles.

Le traité d'Amsterdam, adopté en 1997 (entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999) va encore plus loin dans la prise en compte du développement durable

La convention d'Aarhus (1998) réglemente le droit des citoyens à l'information sur l'environnement, institue la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Quant au traité de Nice, il règle les questions institutionnelles, l'élargissement de l'Union, les modalités de la gouvernance européenne.

Les traductions au niveau national sont les suivantes :

- l'ensemble des lois adoptées depuis une vingtaine d'années, en particulier les lois environnementales (eau, air, déchets, bruit) et les lois sur l'égalité des droits dont la plupart transcrivent de grandes directives européennes ;
- la charte de l'environnement (adossable à la Constitution)
- la stratégie nationale du développement durable à décliner ministère par ministère

LES PROGRAMMES PLURIANNUELS EUROPEENS ET STRATEGIES THEMATIQUES SECTORIELLES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Les références sont les récents plans pluriannuels stratégiques définissant le cadre des actions européennes pour les années en cours et à venir qui sont progressivement déclinées en stratégies nationales articulées autour des thèmes suivants :

- environnement ;
- développement durable ;
- énergie ;
- santé et environnement ;
- transports et déplacements ;
- développement des éco-technologies ;
- recherche ;
- biodiversité.

LES PRINCIPAUX POINTS AFFECTANT PLUS SPECIALEMENT LES ACTIVITES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

- Intégration environnementale
- Infrastructures et projets d'équipement (dont urbanisme) : mise en pratique des directives EIE , EIPPE,(évaluation environnementale globale), PRIP(évaluation des risques)
- Prescriptions, procédures et techniques liées aux récents textes sur l'air (traduction des accords de Kyoto)
- Energie (politique européenne d'évaluation intégrée des consommations d'énergie relatives aux activités, aux équipements pouvant à l'avenir aller jusqu'aux décisions d'urbanisme)
- Déchets (la dernière directive déchets introduit la responsabilité du producteur sur la destination finale de son produit : terres de déblais et résidus de dragage ,par exemple sont désormais considérés comme des déchets), de même que les déchets liés à la construction, l'amiante, PVC, etc.
- Loi sur l'eau de 1992 et nouvelle directive sur l'eau, directives sur la qualité de l'eau (ERU, phytosanitaires, nitrates, eaux de baignade, eau potable, etc.
- Développement de technologies moins nocives à la santé ou à l'environnement
- Energies renouvelables
- Ingénierie écotecnologique
- Ecoconception d'appareils, engins et modes de faire moins consommateurs d'énergie et de ressources naturelles
- Programmes à finalité sociétale (économique et sociale)
- Accessibilité des personnes handicapées et personnes vieillissantes
- Approches sectorielles (tarifications ,transports collectifs, etc.)
- Education et formation
- Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Développement d'un tourisme développement durable respectueux de l'environnement et des patrimoines
- Recherche sur l'économie du développement durable.

POINTS A INTEGRER COMME DANS TOUTE ADMINISTRATION

- Participation du public aux procédures de décision publique
- Transparence de l'information
- Egalité entre les femmes et les hommes
- Principes de gouvernance (voir livre blanc de la gouvernance européenne 2004)
- Coopération transfrontalière
- Ecoresponsabilité (management environnemental à l'instar des entreprises privées).

ANNEXE 4

LISTE DES SERVICES ENQUETES

MIGT	SERVICE
1 - NORD-PAS-DE-CALAIS PICARDIE	Service de la navigation Nord-Pas-de-Calais Service maritime Boulogne-Calais DDE Nord DDE Pas-de-Calais
2 – ILE-DE-FRANCE	Service de la navigation de la Seine, DDE Seine-Saint-Denis
3/4 - CENTRE, HAUTE ET BASSE NORMANDIE	DRE Centre DDE Orne
5 – PAYS-DE-LOIRE BRETAGNE	DDE Maine-et-Loire
6 - AQUITAINE, POITOU- CHARENTES	DDE Charente Maritime DDE Lot-et-Garonne
7.- MIDI-PYRENEES LIMOUSIN	DRE Limousin DDE Haute-Garonne DDE Ariège
8- CHAMPAGNE-ARDENNE, LORRAINE-ALSACE	DDE Haute-Marne DDE Vosges DRE Alsace
9.- BOURGOGNE FRANCHE-COMTE	DDE Jura
10 - RHONE-ALPES AUVERGNE	DRE Rhône-Alpes DDE Loire DDE Haute-Savoie
11- PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR LANGUEDOC- ROUSSILLON	DDE Var DDE Pyrénées-Orientales SSBA Sud-Est

ANNEXE 5

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

1. COLLECTIVITES

• Elus

- M. ALPERN Alain, vice-président (Environnement/développement durable) du conseil régional Nord-Pas-de-Calais
- M. CARON Jean-François, maire de Loos-en-Gohelle, conseiller régional, président du groupe des Verts au conseil régional
- M. DAUGE Yves, sénateur de l'Indre et Loire, maire de Chinon
- M. JEGO Jean-Charles, député de Seine-et-Marne, maire de Montereau-Fault-Yonne, président de l'association « la Seine en partage »
- M. LEMAIGNEN, président de la Communauté d'Agglomération Orléans Val-de-Loire
- Les présidents de l'association des maires du 83 et 66
- M. VIRET, adjoint au maire de Lons-le-Saunier (M. PELISSARD, président de l'Association des maires de France)
- Mme POLIAUTRE Danielle, conseillère municipale de Lille, déléguée à la qualité de vie et au développement durable
- M. SCHEPMAN Jean, vice-président du conseil général du Nord (environnement, cadre de vie, préservation de l'eau, agenda 21)

• Directeurs et responsables dans les services

- Mme BARIOL Brigitte, directrice de l'agence d'urbanisme de Saint-Etienne
- M. CORNEC René, directeur général des Services du Département de l'Orne
- Mme DUBROMEL Anne, directrice de la Région Urbaine de Lyon
- M. GUILLAUMAT Jean-Pierre, directeur agence d'urbanisme de Lyon
- M. LEFRANCOIS Jean-Claude, directeur général adjoint développement aménagement conseil général du Nord.
- M. LUCAS, chargé de mission HQE au conseil régional Nord-Pas-de-Calais
- M. MARTIN Didier, directeur de la direction vosgienne de l'aménagement au conseil général des Vosges
- M. RENOULT Roland, directeur général-adjoint des services du conseil général de la Loire en charge de la délégation « cadre de vie » et François JARRY chargé de projet développement durable ;

- Un directeur de services techniques de la Communauté d'Agglomération d'Agen.

2. ADMINISTRATIONS

• Corps préfectoral

- M. ALAIN Yvon, secrétaire général de la préfecture des Vosges
- M. ARIBAUD Jean, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais
- M. CAMUX Michel, préfet de l'Orne
- M. le préfet de la Charente-Maritime
- M. le préfet des Pyrénées-Orientales
- M. DERMOUCHE, préfet du Jura
- M. MARX Jean-Louis, secrétaire général de la préfecture de la Loire
- M. PALISSIE, sous-préfet de Nérac
- M. PRIEUR Denis, préfet du Pas-de-Calais.

• Autres administrations et établissements publics

- M. BRILLET Bernard, directeur régional DIREN Nord-Pas-de-Calais
- Mme DE LA PERSONNE Corinne, directrice de l'infrastructure et de l'environnement à VNF
- M. DELCOUR Denis, directeur régional de l'environnement en Alsace (DIREN)
- le DDAF de l'Ariège
- M. POISSON, directeur des Affaires Maritimes
- Mme MADONI Catherine, architecte des bâtiments de France, chef du service départemental d'architecture et du patrimoine du Pas-de-Calais.

3. MILIEUX SOCIOPROFESSIONNELS

- M. BEULIN Xavier, président du Conseil Économique et Social Régional du Centre
- M. COURBON Jean-Louis directeur de la FRBTP et Jérôme CALVI, chargé du management environnemental
- M. DHAU-DECUYPERE Yves, chef de la mission Bassin minier Nord Pas-de- Calais
- M. DUBOIS Fabrice, président de la société nogentaise de transport combiné (SNTC CARLine) et responsable logistique du groupe Soufflet
- M. LAMBERT Henri, société Paprec (93)
- M. LEBLANC Patrick, chargé de mission actions métier à la Fédération régionale du bâtiment Nord-Pas-de-Calais
- M. BOITEUX, architecte, membre d'une association de promotion des énergies renouvelables (39)

- M. TESSE Pierre-Yves, chargé de l'aménagement à la CCI du Rhône
- Mme VANSUYT Corinne, chargée de mission environnement à la Fédération régionale du bâtiment Nord-Pas-de-Calais
- M. VERGIN Jean-Luc, président de la Fédération régionale des travaux publics (59/62).

4. ASSOCIATIONS

- M. FERAILLE Eric, président de la FRAPNA Haute Savoie la présidente d'une association cyclable en ville (Lons-le-Saunier)
- le président de l'association UDVN 83 (fédération départementale d'associations de protection de l'environnement)
- M. Prince, président de MNLE 93
- Mme POLI-ANDRE, représentante de la SOPANLOG
- Mme TARGET Alain, directeur de l'association pour la surveillance et l'étude de la pollution de l'air en Alsace (ASPA).

5. ORGANISMES DE CONSEIL, DE RECHERCHE OU DE FORMATION

- M. COGERINO Laurent, Agence régionale Rhône-Alpes Energie Environnement
- M. GONDRAN Natacha, chercheuse à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de St Etienne (équipe Christian BRODHAG)
- M. HORTOLAN, institut IFREE-ORE.

ANNEXE 6

LES BONNES PRATIQUES LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN ACTION DANS LES SERVICES EXTERIEURS DE L'EQUIPEMENT

L'enquête fait apparaître de nombreuses façons de traduire le développement durable dans les interventions des services. Elle n'a pas permis toutefois d'approfondir en « allant au résultat » ; elle porte essentiellement sur la perception des services de leur propre activité. Il n'est pas possible ni souhaitable de reproduire ici l'intégralité des activités mentionnées, l'objet de cette annexe étant d'illustrer la diversité des approches possibles, d'ores et déjà mises en pratique.

Deux modes d'observations sont possibles, par la nature de l'activité ou son domaine. Croisons ces deux approches, chacune étant révélatrice de pratiques et de potentialités propres.

1. LA NATURE DES ACTIVITES

1.1. Les études générales ou techniques

Etude plurimodale des transports dans le Rhin Supérieur (DRDE Alsace) ; Plan d'exposition au bruit Marseille Provence, Zone Vie et environnement Istres, plusieurs bâtiments AA sur Istres (SSBA Sud Est) ; réflexion sur le développement durable dans les aménagements d'espaces publics dans la cadre du programme Saône-Rhin (DDE 39) ; développement des techniques alternatives de gestion des eaux pluviales (DDE 88) ; plans de déplacements urbains ou de mobilité de l'administration (DDE 31, 42).

1.2. Les grands plans ou schémas

Il s'agit parfois d'un Plan d'action du développement durable. C'est le cas en Charente-Maritime, avec un comité de pilotage ayant pour mission :

- de proposer des objectifs et un programme d'actions pluriannuel hiérarchisé ;
- de définir des programmes de formation et de communication en interne et en externe ;
- de mettre en place et faire vivre un système d'évaluation de ces actions (DDE 17).

Le plus souvent, il s'agit de documents plus spécialisés : la mise en œuvre du schéma de services collectifs de transport dans les cols vosgiens nécessite une synergie entre les différentes actions de la DRE et des DDE (interdictions de poids lourds, comptages, contrôles, mesures de pollution, réunions de concertation, reprise des études d'aménagement des axes routiers, tram-train Mulhouse-Thann-Kruth...), l'effort déployé pour le développement de la desserte ferroviaire des scieries des vallées vosgiennes (et pour son maintien face au plan fret de la SNCF) (DRDE Alsace). Le schéma régional d'Aménagement de la Voie d'Eau (SRAVE), le schéma directeur des terrains de dépôt (SDTD) et le Système de Management Environnemental sont des actions phares qui relèvent de la mise en œuvre du développement durable.(SN Pas de-Calais). De même que le « Plan Loire grandeur nature » mené sur le bassin Loire et entraînant la création de l'arrondissement interdépartemental des travaux de la Loire. (DRDE Centre et autres DDE).

Citons enfin les DTA (DRE Rhône-Alpes), qui permettent une approche globale des enjeux sur une métropole.

1.3. Les guides, chartes et documents de méthode, l'animation de réseaux professionnels

Une manière de faire progresser le développement durable est assurément de diffuser des savoir-faire, des méthodes. L'enquête fait apparaître plusieurs initiatives de cet ordre : « Guide du développement local durable », suivi des Pays et des SCoT (méthodologie, « projet de territoire durable ») (DDE 39) ; élaboration d'une charte de la construction en milieu rural visant une gestion économe de l'espace, et sensibilisation des élus à l'intérêt de préserver les paysages (guide Folléa-Gauthier) (DDE 47) ; méthodologie d'approche des PPR (DDE 31) ; élaboration du guide du développement local durable en cours et préparation d'actions de formation et de sensibilisation des partenaires externes de la DDE au développement durable (élus, services déconcentrés) (DDE 39) ; animation d'un réseau des professionnels qualité-construction, installé en novembre 2004 (DRDE Centre).

1.4. L'ingénierie territoriale, la conduite de projet, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage

La DDE 39 présente le développement de ses activités d'AMO comme une opportunité d'appréhension globale des projets pour des aménagement de zones, aménagements touristiques, travaux de voirie et aménagements de traverses, schémas directeurs et zonages d'assainissement...). Elle prévoit dès l'identification des actions à mettre en œuvre dans chaque service sur le développement durable. Cette position conduit au partage d'une « culture développement

durable » (qui est aussi assez cohérente avec l'évolution progressive de la maîtrise d'œuvre vers l'AMO) : approches systémiques, mais aussi meilleure maîtrise de certains domaines sur lesquels nous démarrons de timides positionnements : environnement au sens strict (maîtrise des ressources, des paysages et des espèces), concertation, déplacements ; développement de formations spécifiques en cohérence, voire conjointes avec les autres actions de la DDE (DDE 62), qui tire son expérience d'une démarche expérimentale d'AMO pour une zone d'activités labellisée PALME. L'AMO envisagée est de qualité et fait appel à des compétences confirmées (DDE 61). Elle permet l'utilisation des outils d'évaluation dans les diagnostics territoriaux, et la conduite des projets (revue de projet, programmes, ...) (DDE 09). Les inspecteurs généraux signalent plusieurs exemples d'attitudes par rapport aux projets auxquels ils participent : remise en cause de projets « pharaoniques » et promotion de nouveaux concepts, certes moins ambitieux, mais plus adaptés aux réalités, forte implication pour la prise en compte des différents aspects du développement durable dans les projets d'infrastructures, facilitation de projets innovants.

2. LES GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION

Une première famille de domaines est délimitée par les composantes traditionnelles de l'environnement, eau, air, déchets. On trouve ensuite les dimensions particulières de l'énergie et des risques, et les domaines spécifiques de l'Équipement, infrastructures, transports et mobilité, aménagement et paysage, construction.

2.1. Les domaines de l'environnement

De nombreuses DDE sont engagées dans des politiques techniques de l'eau et y développent des techniques originales : techniques alternatives dans le domaine de l'eau et l'assainissement (DDE 62), promotion des techniques végétales (DDE 47), forte implication (Bureau de l'Eau et de l'Environnement) dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau aux côtés des agences de l'eau pour la définition des masses d'eau et des pressions (DDE 52). Participation mentionnée d'une DDE à l'élaboration d'un plan de protection de l'atmosphère (DDE 31). L'implication la plus courante semble être sur le thème des déchets, notamment les déchets du BTP (DDE 31, 62, 39, 52, DRDE Limousin), non seulement pour élaborer des plans de gestion, mais aussi pour définir en amont les clauses à intégrer dans les marchés publics. Il conviendrait de vérifier que ces approches par l'environnement sont bien des « portes d'entrée » vers le développement durable.

2.2. L'énergie

Il s'agit ici des énergies renouvelables, la création de parcs d'éoliennes (DDE 52, 62), point d'entrée pour des débats de société et le recours au bois énergie, avec en perspective un plan bois/construction pour développer des filières locales (DDE 09).

2.3. Les risques

Plusieurs DDE signalent leurs interventions dans le domaine des risques naturels, technologiques et miniers (DDE 62), et la définition des ouvrages de protection de d'agglomérations contre les inondations (DDE 47). Elles participent à la mise en œuvre des périmètres Seveso et à la négociation des PPRI, elles appliquent l'article R 111-2 dans les secteurs exposés et non couverts par des PPR.(DDE 47). Ces interventions doivent leur permettre d'aider les maîtres d'ouvrage à concevoir des protections « durables » : transparence hydraulique de la route, endiguements limités aux secteurs fortement urbanisés.

2.4. La mobilité

Il convient de distinguer la gestion de la mobilité, de la création et du développement d'infrastructures. Pour le premier point, il s'agit essentiellement de la participation des services à l'élaboration de plans de déplacement urbain (DDE 31, DRDE Limousin), à l'information routière et à la sécurisation de circulations dans un contexte de développement urbain (DDE 09).

Sur les infrastructures, en dehors du lancement de la démarche QSE en partenariat avec VNF pour le canal « entre Champagne et Bourgogne » (DDE 52) et de l'action pour la desserte ferroviaire des scieries vosgiennes (DRDE Alsace), il s'agit exclusivement de projets routiers et de leur insertion. *« L'approche globale du projet routier (Service Grands Travaux) qui ne se limite plus à la conception technique, mais analyse la pertinence et l'incidence du projet sur le tissu local en terme d'accessibilité, d'activités économiques, de déplacement, etc. »* (DDE 52). Etudes techniques et concertation sont en première ligne : études préliminaires intermodales du corridor Paris-Tours, livre blanc de l'autoroute A19 (DRDE Centre) ; hiérarchisation des projets en fonction d'une logique de réponse aux besoins et enjeux du territoire ; prise en compte de tous les modes de transports et communication (DDE 39), mais aussi attention particulière à l'entretien et exploitation de la route, notamment l'hiver (DDE 39) , la gestion des dépendances, conception des chantiers routiers (DDE 62).

2.5. L'aménagement et l'urbanisme, les paysages

Les objectifs sont bien identifiés. Ils se résument en *« l'application des différents concepts, traduits par les lois (SRU en particulier), lors de l'élaboration des SCOT et autres documents de planification (dans le cadre du porter à connaissance et de l'association des personnes publiques) »* (DRDE Alsace) : lutte contre l'étalement urbain, protection des sites, lutte contre le mitage, prévention des risques, sensibilisation à l'interface urbanisme/déplacement (DDE 09).

Pour y parvenir, un instrument est souvent cité : le « porter à connaissance », qui doit permettre des approches plus transversales (avec déplacements, habitat, urbanisation, environnement) (DDE 62). Une DRDE évoque des *« porter à connaissance régionaux pour tous les documents de planification ayant un caractère stratégique (principaux SCOT, PLH, PDU). Ces porter à connaissance intégreraient un volet développement durable »* (DRDE Centre). Les autres interventions des services concernent les ScoT, les PLU, (DDE 62, 61, 39), mais aussi de manière plus libre des approches paysagères et urbaines (DDE 62), des réflexions sur le phénomène de péri-urbanisation et sur la qualité des lotissements avec le PNR du Haut Jura (DDE 39), les diagnostics territoriaux (DDE 61), l'introduction dans la planification de nouvelles dimensions : meilleure prise en compte des nuisances et des impacts pour localisation de l'urbanisation, PLH intégrant un véritable volet foncier, schéma d'équipement commercial (DDE 62) ; mixité sociale, les aspects économiques, les risques, le paysage...(DRDE Alsace). D'une manière générale, il s'agit *« d'intégrer des critères de développement durable dans la présentation de scénarios d'aménagement, dans les choix de matériaux et dans l'exécution des prestations »* (DDE 83).

2.6. L'habitat et les constructions

Si les questions d'économie d'énergie sont bien présentes (application de la réglementation thermique 2000), c'est la qualité d'ensemble qui est mentionnée dans l'essentiel des réponses. C'est la démarche HQE qui est proposée, aussi bien pour les bâtiments publics que pour les logements sociaux : *« L'incitation à l'engagement d'une démarche HQE dans les projets de constructions publiques mais aussi la création des logements sociaux continuera d'être privilégiée dans le cadre de l'exercice de nos missions au quotidien. »* (DDE 52). Les cellules constructions publiques se forment à cette approche. La DDE 62 s'appuie sur le concept de développement durable pour intégrer la maîtrise du fonctionnement des projets (et pas uniquement le volet conception et réalisation).

Au-delà du bâtiment, la préoccupation s'élargit : construire bien et là où il le faut (diminution des émissions de gaz à effet de serre, lutte contre l'exclusion, équité sociale), rénovation de qualité (OPAHTB) et lutte contre l'exposition aux risques ; sélection des projets pris en charge (DDE 61). La DDE 42 a « élaboré une méthode pour mieux orienter et hiérarchiser les financements pour le logement social en fonction de critères de qualité urbaine, architecturale, paysagère et de développement durable ».

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARD	Agence régionale de développement
AUE	Architecte, urbaniste de l'Etat
CAR	Conférence administrative régionale
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
CETE	Centre d'études techniques de l'Equipement
CIFP	Centre interrégional de formation professionnelle
CODIR	Comité des directeurs
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
CPER	Contrat de plan Etat/région
CSME	Cycle supérieur de management de l'Equipement
DAC	Direction d'administration centrale
DAEI	Direction des affaires économiques et internationales
DAMGM	Direction des affaires maritimes et des gens de mer
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'Equipement
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DISE	Délégation inter-services de l'eau
DR	Direction des routes
DRDE	Direction régionale/départementale de l'Equipement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche, et de l'environnement
DSCR	Direction de la sécurité et de la circulation routières
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTMPL	Direction du transport maritime des ports et du littoral
EIPPE	Evaluation des incidences de certains plans et programmes Sur l'environnement
ETD	Entreprises, Territoires et Développement
ETO	Evaluation technique et opérationnelle
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
GPV	Grand projet de ville
HFD	Haut fonctionnaire de la Défense
HFDD	Haut fonctionnaire du développement durable
HQE	Haute qualité environnementale

MAD	Mission d'aménagement durable (DGUHC)
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
MISE	Mission d'inspection spécialisée de l'environnement
NRE	Nouvelle régulation économique
OSER	Organisation stratégique de l'Etat en région
PADD	Plan d'actions de développement durable
PASED	Projet d'action stratégique de l'Etat en département
PASER	Projet d'action stratégique de l'Etat en région
PDU	Plan de déplacements urbains
PITE	Programme d'intervention de l'Etat
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
POM	Plan orientations moyens
PPR	Plan de protection des risques
PRQA	Plan régional de qualité de l'air
PTER	Plan territorial de l'Etat en région
PTZ	Prêt à taux zéro
RARE	Réseau des agences régionales de l'environnement et de l'énergie
RST	Réseau scientifique et technique (ministère de l'Equipement)
RTE	Réseau de transport électricité
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAP	Service départemental d'architecture et du patrimoine
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
DREIF	Direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France
SMVN	Service maritime des voies navigables
SM	Service maritime
SN	Service de la navigation
SNDD	Stratégie nationale du développement durable
SRU	Loi Solidarité et renouvellement urbains
SSBA	Service spécial des bases aériennes
VNF	Voies navigables de France

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45