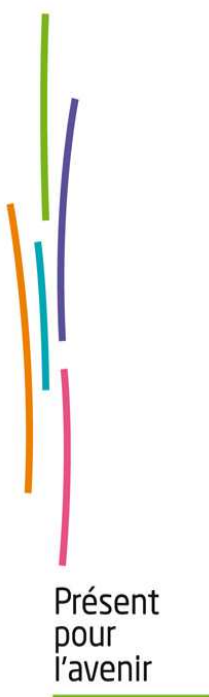




**Préfiguration de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat
(DGEC)**

Pierre-Franck Chevet

**Rapport
Aux Ministres**



Vous m'avez confié le 16 janvier dernier la mission d'assurer la préfiguration de la future Direction générale de l'Energie et du Climat (DGEC). Le présent rapport vous rend compte des principales conclusions de cette mission. Il comprend en annexe la proposition d'organigramme général de la DGEC.

En termes de méthode, j'ai pu rencontrer dans la période la plupart des équipes concernées par le champ de la préfiguration et la totalité de leurs responsables.

J'ai également tenu un séminaire d'une journée, le 4 février dernier, avec l'ensemble des responsables de ces équipes.

J'ai enfin à deux reprises rencontré les organisations syndicales pour leur faire part de l'avancement de ma mission et échanger avec eux sur les principaux enjeux tant en terme de mission que de gestion du personnel. Ce dernier sujet est détaillé au point VI du présent rapport.

I/ Les grands enjeux et les missions de la nouvelle entité DGEC

De manière générale, la DGEC a vocation à être **le lieu d'impulsion et d'élaboration de la politique française en matière de lutte contre le réchauffement climatique**, politique qui suppose au principal d'avoir une action déterminée et structurée en matière d'énergie et **d'usages de l'énergie**, et de tenir compte simultanément des enjeux de **pollution atmosphérique**, qui sont associés aux processus de combustion, notamment à des fins énergétiques.

C'est le sens fort donné par cette réorganisation qui opère en conséquence deux modifications essentielles :

- elle regroupe en un lieu unique les « forces généralistes climat » jusqu'à présent largement dispersées ;
- elle y adjoint les « experts sectoriels » des principales activités concernées : énergie, véhicules, logement.

Dans ce nouvel ensemble (organigramme en annexe), sont créés, conformément aux orientations de ma lettre de préfiguration :

- une direction de l'énergie : elle est fondamentalement en charge du bon fonctionnement, y compris au regard des enjeux environnementaux, du secteur et des marchés de l'énergie, reprenant une très grande part des attributions de l'ancienne DGEMP, à l'exception de la sous-direction chargée des énergies renouvelables et des économies d'énergie (SD 5 de la DGEMP), qui en raison de son caractère multisectoriel rejoint le service chargé du climat ;

- un service « climat et efficacité énergétique » structuré autour :

- d'un pôle multisectoriel, regroupant les « forces généralistes climat et pollution de l'air » (MIES, ONERC, bureau de l'air, un bureau de la D4E, la sous-direction 5 de la DGEMP précédemment évoquée) ;
- de deux sous-directions spécialistes des deux secteurs présentant des enjeux majeurs en matière climatique : les véhicules et le logement.

Au plan des missions de ce nouvel ensemble, trois points méritent une attention particulière :

1- L'objectif « climat » doit être traité concomitamment avec d'autres enjeux, eux aussi très importants, que sont la santé (pollution de l'air), l'environnement (acceptabilité de l'hydraulique, de l'éolien évoquée lors des débats du Grenelle), la compétitivité, ou la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Ces enjeux reflètent globalement, à des échelles de temps différentes, les conséquences de l'épuisement d'une ressource rare et fragile (notre atmosphère), qui peut selon les circonstances se traduire par :

- des prix de l'énergie élevés, ou qui flambent → problèmes de compétitivité, de pouvoir d'achat ;
- des « manques d'énergie », par captation volontaire de la ressource par ses détenteurs ou comme conséquence des tensions générales qui fragilisent notre approvisionnement → problèmes de sécurité d'approvisionnement ;
- le développement d'énergies « sans CO2 » mais qui peuvent aussi avoir parallèlement d'autres inconvénients en terme de santé ou d'environnement → problème d'acceptabilité sociale ou environnementale.

Ce constat est d'ailleurs l'un des points importants qui est ressorti du Grenelle environnement, et qui doit impérativement conduire à **systématiser les approches globales, multicritères, dans notre politique énergie/climat, à mieux formaliser les processus de décision et à en rendre compte publiquement.**

2- En matière d'énergie et de climat, la DGEC doit être le lieu de référence, mais ne peut pas être le « lieu unique ».

Par construction, la future direction générale aura un spectre de compétences notablement élargi en matière de climat et d'usages de l'énergie. Néanmoins, trois limitations doivent être soulignées :

- certaines compétences transverses lui manquent, touchent notamment à l'aménagement du territoire, aux relations avec les collectivités locales, alors que le Grenelle a souligné le besoin de leur montée en puissance sur les sujets énergie/climat ;
- certaines compétences sectorielles lui font défaut, notamment en matière agricole ;
- les compétences sectorielles dont elle va disposer sont très axées sur la réglementation technique des « objets » que sont les installations industrielles et de production d'énergie, les véhicules, les logements, et beaucoup moins sur les enjeux de planification spatiale à court et long termes de ces mêmes sujets qui ont également un rôle essentiel à jouer (schémas de transport, de développement urbain par ex...).

La création d'une entité capable de traiter seule, pour le compte du gouvernement, l'ensemble de ces sujets semble évidemment totalement illusoire. Dans ces conditions, la DGEC, et plus généralement le MEDAD, devront s'attacher à faire vivre concrètement un fonctionnement inter-service (CGDD, DGIT, DGALN, DIACT...) et interministériel

(Agriculture, Budget, MINEFE..), sans lequel les orientations prises risqueraient d'être soit incomplètes soit sans déclinaison concrète.

3- La nécessaire articulation de l'action de la DGEC avec les enjeux internationaux, et la future DGAEI

De manière caricaturale, deux tropismes pourraient se développer au sein de la DGEC :

- celui conduisant à n'avancer que sur le développement de politiques européennes et internationales au détriment de notre politique nationale ;
- celui à l'inverse conduisant à nous replier sur notre seule politique nationale laissant le soin à d'autres de faire avancer les négociations internationales.

Le contexte exceptionnel dans lequel nous sommes (enchaînement du Grenelle, de la discussion sur les politiques européennes en matières de climat et d'énergie, ces deux sujets étant complètement liés, et des négociations post-Kyoto) conduit à la solution : la DGEC doit devenir le **réfèrent technique** du sujet, en **portant une politique nationale ambitieuse**, susceptible d'être **exportée dans les négociations communautaires et internationales**. *A cet égard, il convient de souligner que les discussions communautaires et internationales sont rentrées dans une phase beaucoup plus concrète et détaillée, dans laquelle les propositions avancées devront pouvoir être techniquement précisées et financièrement chiffrées.*

De manière pragmatique, un protocole de fonctionnement doit très rapidement être mis au point avec la DGAEI dès validation des projets d'organisation, afin d'offrir aux équipes un cadre clair de fonctionnement leur permettant de préparer dans les meilleures conditions les rendez-vous politiques exceptionnels qui sont juste devant nous.

II/ les points forts et les points de vigilance pour la DGEC

Les points forts et points de vigilance pour la constitution de la DGEC découlent pour partie des enjeux et missions précédemment évoqués.

Au titre des **points forts**, il me semble important de souligner quatre aspects :

- le bénéfice du regroupement « transverse » sur les sujets climat, et « sectoriel » autour des usages de l'énergie, c'est le sens même de la réorganisation ;
- des équipes qui se connaissent, et qui ont l'habitude de travailler ensemble (et de confronter leur point de vue sur les différents enjeux) ;
- une **diversité des origines et des compétences des agents** qui ne peut qu'enrichir notre approche ;
- et enfin, mais c'est essentiel, une **conviction plus que largement partagée que les enjeux traités sont des enjeux politiques essentiels** pour nos concitoyens.

Au titre des **points de vigilance** figurent :

- le maintien et le développement d'un vrai rôle inter-service et interministériel, pour les raisons précédemment évoquées au I ;
- et surtout la nécessité de **rendre visible au bon niveau les arbitrages nécessaires** : ce point est politiquement très important ; il a fait d'ailleurs l'objet de questions tant de la part des syndicats que des membres du comité de direction de la future DGEC que j'ai réunis en séminaire début février. Le futur DG, et même le chef du service climat, sont, dans la

nouvelle structure, théoriquement en position d'arbitrer ou de proposer des arbitrages sur des sujets qui auparavant remontaient au niveau ministériel voire interministériel.

C'est à l'évidence la conséquence naturelle de la construction du MEDAD, puis de la DGEC, mais **cela doit nous conduire à formaliser très clairement (voir quelques pistes au point suivant) nos procédures internes afin :**

- de clarifier les circuits de traitement et le niveau de prise de décisions
- de disposer d'une justification détaillée, multicritères, des projets de décisions analysés.

III/ Fonctionnement interne

L'organigramme proposé pour la DGEC (cf. pt VI) reprend les orientations données par la note de décembre dernier sur l'organisation de l'administration du MEDAD. Sont ainsi créés une direction chargée de l'énergie et un service chargé du climat, ce dernier regroupant les équipes transverses en matière de climat, et deux équipes sectorielles particulières, véhicules et logement/construction.

Cette structuration particulière, où certains secteurs/activités relèvent directement du service climat et d'autres (typiquement l'énergie) traversent le champ de compétences des deux entités de la DGEC, amène à proposer que soit instaurée une réunion hebdomadaire ou bimensuelle d'un comité restreint (CODIG), comprenant le DG, le directeur de l'énergie et le chef du service climat. Le CODIG pourrait être le lieu où seraient systématiquement examinées les demandes d'arbitrages, en présence des sous-directions les plus concernées.

Bien entendu, les réflexions sur les modes de fonctionnement précis et sur l'organisation détaillée de la DGEC sont appelées à se poursuivre, en concertation avec les agents et les organisations syndicales.

Enfin, un séminaire de la DGEC pourrait utilement se tenir en juin prochain, après que les organisations détaillées définitives ont été arrêtées et avant que nous n'entrons formellement dans la présidence française de l'Union Européenne ; les principaux interlocuteurs (administration) de la DGEC y seraient invités.

IV/ L'articulation avec les services déconcentrés et les établissements publics

1- Concernant les services déconcentrés, la future DGEC aura à travailler simultanément avec les DRIRE (énergie, pollution atmosphérique, industrie, contrôles techniques des véhicules...), mais également avec les DDE (sur les aspects qualité de la construction en particulier), et les DIREN, notamment sur les bilans globaux des mesures prises ou envisagées en matière d'énergie et de climat.

Sans préjuger de la future organisation des directions régionales fusionnées, deux points me semblent devoir être dès maintenant soulignés :

- la montée en puissance des collectivités locales sur les sujets énergie/climat, telle que souhaitée dans le cadre du Grenelle, imposera certainement que l'Etat se renforce, afin

d'assurer un rôle de conseil voire d'encadrement et éviter ainsi que certaines initiatives au bilan incertain ou même négatif soient lancées par méconnaissance (sur des sujets qui sont complexes) ;

- une équipe dédiée au sein des directions régionales pourrait traiter les sujets énergie/climat.

2-Concernant les établissements publics, la DGEC me semble avoir naturellement vocation à exercer les tutelles à titre principal des établissements relevant très clairement de l'énergie et/ou du climat : tel est le cas du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de l'institut français du pétrole (IFP).

Il conviendrait d'y rajouter l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, dont la tutelle principale était assurée par la DGEMP. Des considérations d'optimisation industrielle globale et de choix énergétiques stratégiques doivent être prises en compte. C'est ainsi la DGEMP qui a porté la loi de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs (n° 2006-739 du 28 juin 2006) et qui a animé le débat public national qui l'a précédé.

De manière générale, les fonctions de « tutelle de référence » doivent s'exercer en liaison étroite avec la direction du pilotage et de l'évolution des services au sein du secrétariat général, qui assure le pilotage des tutelles, le commissariat général au développement durable pour les aspects liés aux politiques de recherche, et les autres administrations concernées, dont le point de vue doit être pris en compte dans la position de l'Etat, et à tout le moins du MEDAD : la désignation systématique d'une tutelle de référence au sein du MEDAD ne peut que faciliter cette obligation de cohérence.

V/ Organigramme

L'organigramme proposé pour la DGEC (cf. pt VI et annexe 1) reprend les orientations données par la note de décembre dernier sur l'organisation de l'administration du MEDAD.

Sont ainsi créés une direction chargée de l'énergie et un service chargé du climat, ce dernier regroupant les équipes transverses en matière de climat, et deux équipes sectorielles particulières, véhicules et logement/construction.

Il appelle les commentaires suivants :

1-Ce schéma est, comme déjà évoqué au pt VI, « partiellement dissymétrique » puisque les équipes sectorielles énergie sont pour l'essentiel à la direction énergie alors que les activités véhicules et secteur logement sont elles dans le service climat.

Cette dissymétrie n'est en fait que relative dès lors que les aspects « utilisation rationnelle de l'énergie » et « énergies renouvelables » (ex SD5 de la DGEMP), qui sont de fait multisectoriels, sont rattachés en bloc au service climat, dénommé « service climat et efficacité énergétique ».

2-La création d'un poste de conseiller nucléaire répond au fort développement des coopérations bilatérales en matière d'énergie voulu par le président de la République.

L'accompagnement de cette orientation politique nécessite de nombreuses missions à l'étranger qui doivent d'expérience être pilotées à un niveau hiérarchique considéré comme suffisant par nos interlocuteurs.

3- La proposition de créer, par redéploiement, un poste de directeur adjoint **au directeur de l'énergie** permet de soulager la contrainte accrue qui va s'exercer sur le futur directeur de l'énergie qui de fait reprend une grande part des attributions techniques de l'ex-DGEMP, et qui par ailleurs a lui-même une fonction de directeur général adjoint.

4- **Quant à l'organisation interne de la Direction Energie**, et au-delà de la réaffirmation du rôle qu'elle doit jouer en matière de lutte contre les changements climatiques, deux options méritent d'être examinées :

- une solution a minima, consistant à fusionner les sous -directions en charge d'une part des marchés d'hydrocarbures et d'autre part des aspects de logistique et de prix de leur distribution. Cette solution a le mérite de peu perturber les organisations actuelles, mais conserve une forte verticalité « métiers », et un cloisonnement qui n'encourage pas une politique économique et industrielle plus transversale et laisse la tutelle de très grands groupes énergétiques dans plusieurs sous-directions,
- une reconfiguration plus en profondeur des sous-directions, en créant une sous-direction transverse, regroupant les affaires économiques et tarifaires, sociales (avec après-mines), et incarnant la « politique industrielle ». Il s'agit en effet, d'un « métier » qui nécessite un investissement en veille, en réflexion stratégique, etc. Cette option permet également de reconstituer autour de l'après-mines une compétence sociale avec une taille critique suffisante. La création de cette sous-direction transverse s'accompagnerait d'une redistribution des sous-directions, éventuellement en plusieurs temps, autour d'un pôle hydrocarbure (gaz et pétrole) (en une ou deux sous-directions amont et aval), d'un pôle nucléaire et d'un pôle électrique.

Après réflexion, la première solution (fusionner les actuelles sous directions 1 et 3 de la DGEMP) semble devoir être préférée en première étape. Un retour d'expérience après un an de fonctionnement environ permettra d'apprécier l'opportunité de revoir ce schéma.

5- Il est proposé de regrouper dans la **sous-direction des affaires générales et de la synthèse** :

- l'ancien secrétariat général de la DGEMP, en tenant compte des mutualisations qui seront assurées par le secrétariat général du ministère ;
- le bureau de la synthèse, qui organiserait notamment la « procédure « arbitrage » évoquée, et assurerait l'interface en développement avec les acteurs locaux (collectivités locales et DREDAD) ;
- une micro-cellule (2 personnes), tournée vers l'international, pour assurer l'interface minimale avec la DGAEI et organiser les nombreuses relations bilatérales que l'ex DGEMP entretenait à son niveau, dans le cadre d'un protocole DGAEI-DGEC.

Je rajoute enfin que le statut particulier des agents de l'ex DGEMP nécessite un suivi attentif comme en attestent toutes les rencontres avec les organisations syndicales et que le maintien d'un secrétariat général de proximité et de qualité me semble important (nonobstant les nécessaires articulations avec les équipes du SG MEDAD).

6- Sur les autres aspects, des solutions ont pu être établies ou sont sur le point de l'être :

- Sous-direction réglementation technique des véhicules (rattachement DGEC) : un projet de protocole de fonctionnement a été établi par les deux préfigureurs concernés (DSCR et DGEC).
- Sous-direction développement durable et qualité de la construction (rattachement DGEC) : un protocole de même type doit être finalisé avec la DGALN, en liaison avec le ministère du logement.
- Bureau de l'air (rattachement DGEC) : un projet de protocole a été établi en concertation entre les deux préfigureurs concernés (DGPR et DGEC).
- D4E : un accord a été trouvé entre les deux préfigureurs CGDD et DGEC pour reconfigurer les deux bureaux concernés en deux bureaux nouveaux de taille équivalente.
- Sous-direction des mines et des matières premières (rattachement DGALN) : un projet de protocole doit être finalisé par les deux préfigureurs.
- Observatoire de l'énergie et des matières premières (rattachement CGDD) : la DGEC aura besoin d'avoir un accès de qualité aux travaux de cet observatoire. Elle apportera son appui au CGDD sur l'orientation des études et de la recherche.

Enfin, le bureau de la stratégie sera rattaché à la DGAEI, ainsi que trois emplois de la MIES (négociateur transversal, communication/formation et secrétariat).

VI/ Aspects relatifs au personnel

Les agents de l'ex-DGEMP relèvent d'une convention de gestion passée entre le MEDAD et le MINEFE, et signée par le DGEMP, permettant aux bénéficiaires, pour l'année 2008 et au-delà par tacite reconduction, d'être gérés en parfaite continuité avec leur situation antérieure.

Les organisations syndicales que j'ai rencontrées et à qui ladite convention a été transmise, ont insisté sur deux points :

- le souhait que les problèmes spécifiques des agents de l'ex-MINEFE (DGEMP, mais aussi DARQSI et DRIRE) soient traités ensemble dans une instance adaptée
- une interrogation concernant la pérennité de la convention précitée, et la solution qui sera finalement adoptée en termes de gestion des personnels.

Par ailleurs, il conviendra d'être extrêmement vigilant sur la question du déménagement sur le site de la Défense, afin d'apporter un suivi personnalisé aux agents.

Le groupe de travail mis en place par Mme Hélène Jacquot-Guimbal a déjà permis de progresser sur nombre de ces sujets : son action doit impérativement être poursuivie, avec une

attention particulière aux problèmes relativement spécifiques que rencontrent les agents de statut MINEFE.

VII/ Plan de mise en œuvre

Au delà des échéances collectives de finalisation des organisations, les grandes échéances de mise en œuvre pour la DGEC pourraient être les suivantes :

- Mise en place de la petite cellule (2 personnes) auprès de la DG chargée de l'assister dans la finalisation de l'organisation ;
- Mise en place de groupes de travail techniques sur les organisations et modes de fonctionnement détaillés (notamment écriture des protocoles manquants) ;
- Séminaire de tout le personnel en juin prochain, après validation définitive de l'organisation et avant démarrage formel de la présidence française.

*
* *

Je reste bien entendu à votre disposition pour détailler tout ou partie de ces sujets. Ils ont fait l'objet de discussions internes parfois complexes mais toujours riches et marquées par ce que j'ai ressenti comme une adhésion globale au projet d'ensemble que constitue la création de ce nouveau ministère en général et de cette nouvelle direction en particulier.

ANNEXE 1
Organigramme DGEC
projet du 6/3/2008

