

Le projet stratégique du MEEDDAT

Une ambition et des compétences aujourd'hui pour préparer demain

Les enjeux fondamentaux du développement durable ont pris ces dernières années une nouvelle dimension, associée à une prise de conscience collective bien réelle, même si elle doit encore progresser, de la fragilité de notre modèle de développement. En France, plusieurs actes politiquement très forts en témoignent :

- l'adossement à la Constitution d'une charte de l'environnement ;
- la création, sans précédent dans l'histoire des Républiques, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, regroupant principalement l'environnement, les transports, l'énergie, l'urbanisme et la prévention des risques ;
- la tenue du Grenelle environnement et sa traduction dans la loi ;
- la priorité donnée au changement climatique et à l'énergie pour la présidence française de l'Union Européenne.

Pourquoi ? Parce que nous savons désormais que nos actes engagent la qualité de vie des générations futures, ce qui nous donne une responsabilité majeure ; parce que nous avons compris que notre action doit s'inscrire dans le moyen ou le long terme pour porter ses fruits ; parce que la condition du succès est de faire adhérer le plus grand nombre d'acteurs à la prise en compte de ces enjeux.

Notre pays a décidé de prendre à bras le corps les questions essentielles et d'avancer au plus vite dans la nécessaire mutation de notre économie et de notre société sur le territoire national et communautaire ainsi qu'au niveau international, et en faisant porter cette mutation tout à la fois sur les trois dimensions du développement durable.

Mais nos concitoyens sont en réalité en droit d'attendre bien davantage de nous. Toutes les missions que nous exerçons touchent très directement leur vie quotidienne. Aussi ne partageront-ils notre ambition que si elle participe à la promotion d'un schéma de développement souhaitable pour eux et les générations futures. C'est en ce sens que toutes les compétences et chacun des hommes et des femmes de ce ministère doivent être mobilisés, au service de cette attente légitime.

Pour réussir, le MEEDDAT doit s'imposer à la fois comme le **premier des ministères techniques** qu'il est, et comme un ministère à vocation économique qui, avec toutes les composantes de notre société, participe à la définition d'un nouveau mode de développement. Il s'agit pour nous de concilier présent et avenir, et de résoudre les difficultés du quotidien de nos concitoyens en veillant à ce que les solutions retenues ne soient pas gagées sur les générations futures : en d'autres termes, il s'agit d'être « **présents pour l'avenir** » !

Le Grenelle de l'environnement constitue le premier acte fondateur de ce nouveau ministère. Il dresse une feuille de route essentielle pour son action, particulièrement riche **mais qui n'épuise pas les priorités à traiter par le MEEDDAT**, tant le champ du développement durable est vaste et complexe.

Relever ces défis suppose de réussir sur huit sujets transversaux, qui sont présents dans chacun de nos domaines d'activité et définissent le fondement de nos principes d'actions pour chacun de nos métiers :

1. Inventer une croissance responsable pour un avenir durable fondée sur de nouveaux modes de production, de consommation et de déplacement, et qui sera **souhaitée et partagée**, c'est-à-dire une croissance économique qui respecte l'environnement tout en recherchant le progrès social et l'épanouissement de l'Homme. Cet objectif doit être intégré non seulement dans les choix de politiques publiques du ministère, dans chacun de ses domaines d'intervention, mais aussi dans les modalités de mise en œuvre de ses politiques afin de renforcer le potentiel économique des secteurs professionnels concernés. En particulier, la « compétitivité écologique » doit être systématiquement recherchée et renforcée, pour accroître l'emploi et la création de valeur, ce qui passe par la recherche, l'innovation, la politique industrielle, la régulation des marchés, le développement de la formation, le soutien aux exportations...

2. Faire de la France un champion de la lutte contre le changement climatique, par la définition d'une politique énergétique globale, en soutenant le développement d'une économie « décarbonnée », efficace en énergie, et en réduisant les émissions de tous les gaz à effet de serre. Transports, habitat, production industrielle et énergétique, agriculture, toutes les activités économiques sont concernées et les politiques publiques doivent les aider à s'orienter vers un nouveau modèle de développement « sans carbone ».

3. Faciliter le développement de nouveaux modes de production et de consommation, reposant sur la sobriété dans l'utilisation des matières premières, des énergies fossiles et des ressources naturelles dans leur ensemble. Notre économie comme nos modes de vie doivent s'adapter au nouvel équilibre mondial en développant des solutions et des comportements innovants. Les consommateurs comme les producteurs sont des acteurs de cette évolution : il faut les informer et les former pour qu'ils soient en situation d'exercer leur responsabilité ; il faut les aider à trouver des solutions pour que l'éco-production, l'éco-conception et l'éco-consommation soient des choix réellement faisables. Le MEEDDAT est le porteur de cette ambition et de ces réorientations.

4. Développer une ville durable. Cela repose sur le soutien, par le MEEDDAT, à des modèles urbains qui, tout à la fois, soient économes en espace, répondent aux besoins de développement d'offres de logements, ou de services, améliorent la qualité de vie, favorisent la diversité des activités et la mixité sociale, réduisent les besoins de déplacements, offrent le niveau de sécurité souhaité et minimisent les émissions de gaz à effet de serre. La ville durable doit aussi prendre en compte l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite. Le logement est la condition première de l'autonomie personnelle et familiale, de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle et donc de

l'épanouissement de chacun, garantir le droit au logement est devenu une priorité de l'action publique. Les services conduisent, pour le compte du ministère du Logement et de la Ville, une politique ambitieuse. Ils ont pour mission de développer un parc, tant locatif qu'en accession à la propriété, accessible et de qualité. Pour cela, ils élaborent les politiques relatives au financement, au système d'aides publiques et à la fiscalité du logement. Ils assurent la programmation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, et animent les démarches locales de mise en œuvre de la politique du logement. Ils assurent aussi le dialogue avec les professionnels du logement et, notamment dans le cadre des futures conventions d'utilité sociale, avec les organismes de logement social. D'ores et déjà, l'application de plusieurs mesures devrait faciliter l'hébergement et l'accès au logement de ménages défavorisés ou dont revenus sont faibles : la loi sur le droit au logement opposable, le renforcement des procédures juridiques pour lutter contre l'habitat indigne et notamment les marchands de sommeil, l'accession populaire à la propriété.

5. Sauvegarder la biodiversité et la qualité des milieux. La bonne qualité des milieux et des paysages comme le bon état de la biodiversité sont des indicateurs de notre capacité à limiter nos impacts sur l'environnement. « Coffre-fort génétique », la diversité biologique est indispensable au maintien du potentiel évolutif de la vie et contribue à assurer au moindre coût de très nombreuses fonctions allant de l'autorégulation des systèmes naturels à l'alimentation et à la santé. La protection et la valorisation des milieux et de la biodiversité est un enjeu aussi majeur que le changement climatique, et le MEEDDAT a une obligation de résultats dans ces domaines.

6. Faire de nos territoires des lieux d'application des démarches de développement durable. Les objectifs précédents ne sauraient être réalisés si chacun de nos territoires, riche de ses spécificités, ne définit pas ses propres démarches pour les atteindre, par une implication de tous les acteurs, dans un cadre national et européen clairement défini. La spécificité des territoires (montagne, littoral, plaines agricoles) y compris leur paysage sont source de richesse potentielle ; elle doit être préservée dans le cadre de ces démarches. Le cadre national et européen permet de faire en sorte que ce développement des territoires soit à la fois cohérent et solidaire et s'adapte au changement climatique. Le MEEDDAT doit se mobiliser auprès des acteurs locaux pour encourager de telles démarches.

7. Maîtriser les conséquences des risques naturels et réduire les risques technologiques et sanitaires. Il s'agit de préserver la santé et la vie de nos concitoyens, ainsi que la qualité du milieu naturel, par un usage raisonné et adapté du principe de précaution, reposant sur l'expertise, le diagnostic partagé, la transparence et la recherche afin de diminuer les incertitudes, et le souci constant de l'anticipation, pour limiter les conséquences des risques. Par cet objectif, le MEEDDAT doit permettre de concilier la réduction nécessaire des impacts de nos activités sur l'environnement, dans un souci de santé publique, et le développement des innovations qui permettront de trouver de nouvelles solutions aux défis auxquels nous devons faire face. La prévention des conséquences des risques fait partie intégrante du développement durable, et concerne ses trois piliers.

8. Renforcer la **compétitivité des territoires dans le cadre d'un développement solidaire et équilibré de toutes leurs composantes**. Une compétition économique accrue et ouverte, une évolution profonde et contrastée du monde rural, l'affirmation des métropoles, des politiques communautaires plus présentes dans une Europe élargie exposent les territoires à de nouveaux défis que la politique d'aménagement du territoire doit aider à relever. Le soutien aux territoires les plus performants, permettant à notre pays de valoriser ses savoir-faire générateurs de croissance et d'emploi, se conjugue avec l'expression de la solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficulté, dans une vision d'ensemble des grands équilibres du territoire national. Cette orientation doit viser une meilleure attractivité des territoires, l'amélioration de leur desserte, et un meilleur accès de leur population aux services et modes d'organisation qui conditionnent une bonne insertion dans les dynamiques économiques et sociales (TIC, réseaux d'entreprises, relations entre structures de formation, de recherche et appareil productif). Elle doit également s'appuyer sur une évaluation attentive de l'impact territorial des politiques publiques, notamment en matière d'infrastructures de transports et de réorganisation de réseaux publics de services.

Un objectif de moyen indispensable à la réalisation des neuf objectifs de résultats précédents est :

Impliquer tous les acteurs socio-économiques et tous les citoyens dans la poursuite de ces objectifs et mettre la société en mouvement. Pour cela le MEEDDAT doit contribuer à rendre la société plus participative, plus démocratique et plus dynamique, et à adapter les modes de gouvernance et de décision publique aux enjeux collectifs nouveaux et aux besoins de transparence et de dialogue, en généralisant la concertation avec les parties prenantes, en favorisant les partenariats et les échanges. Pour faciliter cette évolution de la société, le MEEDDAT développera la sensibilisation, l'éducation et la formation au développement durable, facilitera l'accès aux meilleures connaissances disponibles dans ses domaines d'intervention, placera l'évaluation au cœur de ses politiques.

Sur l'ensemble de ces points, le rôle de l'Etat est légitime et **le MEEDDAT intervient à la fois en tant qu'acteur du développement durable et en tant qu'ensemblier** de l'action collective : il agit pour la connaissance des territoires, pour l'analyse des enjeux, et pour la préparation des solutions respectueuses des trois piliers du développement durable en privilégiant celles qui sont issues d'une large concertation ou d'une démarche de « gouvernance à cinq », et qui s'inscrivent dans la promotion et la défense des positions françaises en matière de développement durable au niveau communautaire et international.

La réussite du MEEDDAT suppose également **l'affirmation, en interne, d'une exemplarité**. La stratégie adoptée par le ministère doit conduire chaque agent, quelles que soient sa position et sa fonction, **à être un acteur individuel du développement durable au sein d'une action collective ambitieuse**. L'exemplarité du ministère s'appuiera sur la connaissance technique des mécanismes en jeu. Elle inclura également la dimension économique en veillant à la maîtrise des coûts et à la recherche de la plus grande efficacité en matière d'utilisation des finances publiques au service du développement durable. Ce rôle de pilote découle de la responsabilité de promotion du développement durable dans toutes les politiques publiques qui lui est conférée dans son décret d'attribution.

La stratégie du MEEDDAT ne peut cependant pas se concevoir en dehors des choix collectifs faits par le gouvernement en matière de finances publiques. Notre pays connaît une dette publique correspondant à 64,2% de son PIB en 2008, taux parmi les plus forts de la zone euro, par le niveau très élevé de ses dépenses publiques (54% du PIB) et par un taux de prélèvements obligatoires très élevé. **Aussi l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 doit être recherché par tous**, a fortiori par notre ministère en tant que gardien des enjeux du développement durable.

Pour atteindre cet objectif en 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) en cours s'attache à identifier celles qui doivent faire l'objet de réformes. La RGPP vise une meilleure efficacité des politiques publiques pour un coût moindre, s'attache à définir un État recentré sur les besoins essentiels de l'action publique, plus lisible, plus moderne et davantage tourné vers les usagers. Les décisions prises dans le cadre de la démarche entraîneront le renforcement de certaines politiques mais aussi, par la force des choses, la décroissance, voire l'abandon d'autres politiques, abandon qui devra alors se faire de façon organisée et maîtrisée.

Le non-remplacement, de façon globale au niveau de tous les ministères, d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est le principe retenu et affiché par le Président de la République, pour parvenir à une diminution à terme des effectifs de la fonction publique, tout en continuant à intégrer des fonctionnaires afin d'assurer le renouvellement des générations.

Cela étant, l'importance d'une politique ne se mesure pas au taux de non-remplacement de fonctionnaires partant à la retraite. Les synergies internes propres au MEEDDAT et les capacités de management qui ont été développées au sein de toutes ses composantes depuis plusieurs années, lui permettront de gérer et d'accompagner ces évolutions collectives sur l'ensemble de son périmètre.

Pour porter ces priorités stratégiques, le MEEDDAT doit s'appuyer sur :

- A-des hommes et des femmes aux compétences reconnues et aux valeurs partagées
- B-des modalités d'intervention et des modes d'action renouvelés
- C-une organisation unifiée, adaptée et lisible au service des populations et des territoires
- D-un pilotage modernisé.

A – Des hommes et des femmes aux compétences reconnues et aux valeurs partagées
--

La construction du MEEDDAT se fonde sur des structures qui se sont développées sur plusieurs décennies, parfois ensemble, parfois séparément, parfois en opposition. Les héritages de cette histoire administrative riche sont un atout pour le développement du ministère, qu'il convient de mettre à profit.

D) Une large palette de missions, une exceptionnelle mixité des cultures, des compétences riches et diversifiées

La création du MEEDDAT donne un nouvel élan aux missions assurées jusqu'à présent par les différentes entités rassemblées en son sein. Le MEEDDAT concentre une **très large palette de missions et de métiers, fortement marquée par la technicité**. Un enjeu fort consiste à développer et à adapter cette palette, y compris pour les opérateurs du ministère, dans leur ensemble et dans leur diversité, afin de mettre nos compétences en situation de répondre aux attentes nouvelles qu'expriment nos concitoyens et à relever les défis de l'avenir.

La richesse de ces missions constitue indéniablement une force qu'il convient de mettre au service des stratégies de développement des territoires, dans le respect des principes qui fondent notre pacte national et les valeurs du service public. Toutes les énergies et tous les savoir-faire seront mobilisés au service de ce projet, qui requiert de l'expertise technique et une forte capacité à travailler en partenariat (avec les autres ministères, les collectivités locales, les élus, les socio-professionnels, les associations, la société civile).

Les métiers aujourd'hui portés par le ministère et fondés sur une expertise reconnue **sont indispensables à la réussite du projet**. La création du MEEDDAT ne rend pas obsolètes les savoir-faire ; elle s'appuie au contraire sur ceux-ci pour évoluer et proposer des solutions durables.

Les missions du MEEDDAT et de ses opérateurs, dans leur ensemble et dans leur diversité, constituent donc autant de leviers d'actions pour promouvoir un développement durable et doivent être mises à contribution en ce sens, qu'il s'agisse :

- de la prévention des risques
- de la sécurité industrielle
- de la protection et de la préservation de l'environnement et des missions de police correspondantes (police de l'eau et de la nature, police des installations classées, police des sites...),
- de la sécurité routière et du permis de conduire,
- de la sécurité maritime,
- du contrôle des transports routiers et des véhicules,
- du contrôle de la navigation aérienne, de la sécurité de l'aviation civile, de l'ingénierie et de la gestion aéroportuaire,
- de la gestion directe de certaines infrastructures,
- des interventions pour le compte de collectivités locales définies par la loi (application du droit des sols, assistance technique...),
- de l'expertise pour compte propre ou pour compte d'autrui, notamment par de l'ingénierie opérationnelle ou amont dans tous les domaines d'activité du ministère,
- de l'information et de la sensibilisation des acteurs : citoyens, entreprises, professionnels, élus...
- de la planification et de l'aménagement,
- de la contractualisation,
- de la définition des politiques de construction et d'aménagement, en lien avec le ministère du logement et de la ville,
- de la sécurité des approvisionnements énergétiques,

- de la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique,
- de l'analyse économique et de l'évaluation,
- de la recherche et de l'innovation,
- de l'observation et de la gestion des données,
- des missions transversales de relations internationales, de communication, d'expertise juridique, ou de support (achats, éco-responsabilité...),
- de la gestion du domaine public (maritime, fluvial),
- de l'urbanisme, du droit des sols, des constructions publiques et de la gestion immobilière.

Mais le développement durable s'exprime aussi dans les missions qui intéressent le ministère du logement et de la ville. Cela concerne notamment la définition des politiques pour le développement d'une offre de logements et d'hébergements de qualité répondant aux normes modernes du confort individuel et environnemental tout en veillant à améliorer la solvabilité des ménages et les relations entre les bailleurs et les locataires, le renouvellement de la ville sur elle même que ce soit dans les quartiers périphériques ou dans les centres anciens.

Les **cultures** différentes rassemblées au sein du MEEDDAT sont autant de richesses qu'il convient de veiller à entretenir et cultiver avec attention. Les composantes du MEEDDAT ont toujours su s'adapter, se moderniser et progresser. Ensemble, elles poursuivront leurs évolutions pour relever ces nouveaux défis.

La logique du développement durable doit irriguer l'ensemble de nos actions. Le « développement durable » n'est pas une nouvelle mission qui s'ajoute aux missions existantes mais bien au contraire **une nouvelle manière d'assumer l'ensemble des missions du ministère**, au service de la qualité de vie de nos concitoyens et des générations futures, notamment par l'application du principe d'intégration.

Avec le commissariat général au développement durable, le ministère élaborera progressivement une vision partagée du développement durable et un corpus de références méthodologiques qui sera mis à la disposition de l'ensemble des services, des opérateurs et des partenaires du ministère pour les aider à traduire dans leur quotidien les principes du développement durable.

Ces méthodes de travail nouvelles, fondées sur le principe d'une large concertation interne et externe, s'inscriront naturellement dans la durée et constitueront un élément fédérateur du MEEDDAT.

II) Des valeurs fondamentales partagées

Nos valeurs dans l'action participent des valeurs générales de la fonction publique et plus particulièrement de celles de l'État. Elles sont :

- républicaines**, donc s'efforçant de ne rejeter personne de notre communauté de destin ;

- démocratiques**, donc attachées à la démocratie représentative mais intégrant le rôle croissant de la démocratie participative, tout particulièrement pour les questions de développement durable : c'est la mise en œuvre de la « gouvernance à cinq » ;

- humanistes**, en cherchant à construire un pacte entre les hommes et la nature et entre les hommes d'aujourd'hui et ceux de demain.

L'approche des politiques publiques par une grande technicité est une valeur forte qui unissait déjà les trois composantes du ministère. Les notions de rigueur, de connaissance, de construction de solutions et de travail en grands réseaux de tous horizons qui lui sont indissociables, en font **une valeur du ministère à part entière**.

Le processus du Grenelle offre une méthode privilégiée de construction d'un intérêt général mieux partagé :

- PROTÉGER ET PRÉSERVER** : respect de l'intégrité des personnes et des biens, étendu aux générations passées et futures et au bien commun qu'est la nature.

- ÊTRE SOLIDAIRE** : lutte contre les discriminations, fraternité envers les plus démunis (accès aux services essentiels), altérité.

- RESPECTER LA JUSTE MESURE** : égalité de tous devant la loi, égalité des chances, tout en veillant à la diversité des cultures et des modes de vie.

- PROMOUVOIR ET INNOVER** : adaptation continuelle à un monde humain et naturel qui ne cesse d'évoluer, par la créativité et l'esprit d'initiative et d'entreprise. Le développement durable n'est pas la négation du développement économique, bien au contraire.

III) Des principes d'action à conforter

Ce sont bien sûr ceux de l'action publique :

- en renforçant notre **ancrage au sein de l'Union européenne** qui donne un environnement renouvelé à nos missions et activités : savoir comprendre, proposer, influencer et agir, coopérer avec d'autres pays dans le cadre communautaire, qui concerne de plus en plus de politiques et de personnes dans le ministère ;

- en respectant et en faisant respecter l'**État de droit**, les lois et les règlements de la République que nous contribuons à enrichir. Notre ministère est en charge de polices administratives spéciales (urbanisme, environnement, transport, etc.) ; les conditions d'exercice de ces missions (sécurité, sûreté, environnement, urbanisme, construction, ...) relèvent largement de notre responsabilité ;

- en s'appuyant sur une France désormais **décentralisée**, où les collectivités territoriales jouent un rôle majeur. Les pouvoirs publics comprennent désormais de multiples acteurs et la libre administration des collectivités locales est une donnée incontournable pour les services de l'État, et particulièrement pour notre ministère ;

- en privilégiant **l'adaptation** du service public : continuité, égalité, intégrité, neutralité, adaptabilité mais aussi transparence, qualité et efficacité, efficience, obligation de rendre des comptes qui sont également des principes majeurs ;

- en associant les citoyens, les usagers et l'ensemble des parties prenantes à la conception et au contrôle de l'action publique.** La convention d'Aarhus, l'expérience acquise dans les débats publics, le moment privilégié du Grenelle, doivent rendre cette pratique naturelle et maîtrisée. Elle conditionne désormais l'efficacité de l'action publique ;

- enfin, l'action publique est, de manière de plus en plus évidente, appréciée par nos concitoyens à l'aune de la capacité des services publics **à réagir, en situation d'urgence, pour limiter les impacts et favoriser la continuité des activités.**

B - Des modalités d'intervention et des modes d'action renouvelés

D) De nouvelles modalités d'intervention

Notre ministère a, par nature, une double mission :

- une **mission interministérielle** relative à la définition de la stratégie nationale du développement durable (SNDD), cohérente avec la stratégie européenne et promouvant l'intégration des trois piliers du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques et de l'action publique en général,

- des **missions ministérielles** dans les champs les plus concernés par cette stratégie du développement durable : écologie, bien sûr, mais aussi énergie, transports, urbanisme, aménagement du territoire et sécurité.

Des domaines importants, impliqués par la stratégie nationale de développement durable, ne font pas partie des compétences du ministre d'Etat, ce qui rend incontournable l'exercice de la fonction interministérielle : agriculture et pêche (utilisant les ressources naturelles : sols, eau, réserves halieutiques...), industrie, santé, et plus généralement affaires sociales et emploi, qui illustrent le troisième pilier social ou « sociétal » du développement durable. Les problématiques du logement sont traitées pour le compte du ministère du logement et de la ville, qui a autorité conjointe sur la future DHUC.

En outre, l'**État** se doit d'être **exemplaire** et plus particulièrement notre ministère, notamment au titre de **l'éco-responsabilité** : achats responsables, déplacements économes, efficacité énergétique et accessibilité des bâtiments, par exemple en rénovant rapidement le parc de l'État.

Mais, le coeur de l'État exemplaire, c'est avant tout **l'intégration des principes du développement durable dans les différentes politiques publiques.**

Les valeurs, les principes, les modalités, les outils d'action et nos modes de management doivent ainsi être enrichis (promotion d'un management du développement durable, transversalité, amélioration continue des processus, concertation, gouvernance, transparence, communication, qualité et durabilité des projets). Les services du ministère seront d'autant plus reconnus pour leur compétence qu'ils seront considérés comme des facilitateurs des projets, comme un appui et un partenaire dont l'expertise est précieuse. Il importe que nous construisions ces valeurs ensemble, progressivement.

II) Des modes d'action à conforter et enrichir :

Il est nécessaire d'agir avec la totalité des outils ou leviers d'actions qui nous sont confiés, à savoir :

- l'observation : chiffrage et statistiques **pour connaître et comprendre** ;
- le levier régalien **pour obliger** : réglementation, contrôle, sanction ;
- le levier économique et financier **pour inciter** : impôts, taxes, redevances, allocations de subvention (ainsi que le contrôle de leur utilisation) ;
- l'ingénierie et l'expertise **pour conseiller, réaliser et faire réaliser** ;
- la contractualisation avec les partenaires et la mise en place d'une gouvernance nouvelle **pour partager** ;
- l'action internationale, **pour contribuer à résoudre les problèmes de la planète**
- la communication, le conseil, l'information **pour convaincre et faire adhérer** ;
- la recherche et l'innovation **pour développer de nouvelles solutions et de nouvelles activités.**

L'enjeu aujourd'hui est d'enrichir encore la panoplie de ces outils, afin de favoriser l'émergence d'analyses et de perspectives partagées. L'utilisation de ces outils nécessite des approches économiques, financières ou fiscales, et juridiques, intégrant les règles communautaires (droit de la concurrence, conditionnalité et contrôle des aides d'Etat), et relève de la régulation au sens large.

En matière **d'ingénierie**, plus particulièrement, il est important que le MEEDDAT conserve et développe des capacités d'expertise de haut niveau au service de la mise en oeuvre des politiques publiques dont il a la charge. Ces capacités doivent être mobilisées, dans certains domaines nouveaux ou dans certains domaines existants qui doivent être renforcés, pour la mise en oeuvre des décisions du Grenelle Environnement et des missions prioritaires du MEEDDAT.

Le développement de nos nouvelles capacités d'intervention demande de s'appuyer sur des compétences existantes, **en redéployant les moyens investis dans le champ concurrentiel**, qui n'est pas le mode naturel d'intervention de l'Etat. Ce travail s'accompagnera d'une analyse de ce qui est fait dans le domaine concurrentiel.

Ce redéploiement doit être progressif mais volontaire. Il implique une information des partenaires extérieurs et l'élaboration d'un véritable plan d'accompagnement. Il suppose de se fixer un délai réaliste qui nous permette d'achever dans des conditions convenables les missions en cours.

L'ingénierie de la construction devra se recentrer sur les missions pour le compte propre de l'Etat et sur le développement de nouvelles techniques durables dans le bâtiment.

Les DDE(A) continueront au titre de la solidarité territoriale, d'assurer les missions d'ingénierie, effectuées dans le cadre de l'aide technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), qui n'est pas dans le champ concurrentiel. Au niveau territorial, le choix des missions, des projets et des prestations doit se faire sur la plus-value de service public attendue et sur l'opportunité qu'ils donnent de porter les politiques de l'Etat.

Le redéploiement doit se faire en toute transparence, en liaison avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, en travaillant à créer les conditions de relais par d'autres acteurs des missions actuellement exercées dans le champ concurrentiel, notamment en appuyant la création des inter-communalités adaptées aux caractéristiques des domaines d'intervention.

L'ingénierie au MEEDDAT doit être fondée sur l'excellence, être innovante, à la pointe de la technique, et porter les évolutions des règles de l'art. Elle doit porter les projets de qualité pour lesquels son appui est indispensable. Enfin, elle doit être experte afin de rendre sûrs et incontestables les décisions et projets de l'Etat.

III) Une nouvelle approche des enjeux : devenir, en plus, ensemblier et facilitateur

•Porter les enjeux du développement durable, réussir la modernisation du ministère et élargir la palette de nos leviers d'actions exigent un changement d'attitude fondamental : au-delà du faire et du faire-faire, il convient de se préparer à un rôle de facilitateur, d'ensemblier et de médiateur. **En parallèle**, le MEEDDAT doit bien sûr continuer d'assumer pleinement, avec rigueur et impartialité, son rôle d'autorité régalienne préservant l'environnement, et notamment d'examen, de réglementation et d'encadrement de certains projets.

Devenir un facilitateur, c'est aider les acteurs de notre pays, élus, institutions, citoyens, associations, à aboutir à des solutions partagées et cohérentes. Il nous faut **donc aller au devant de nos partenaires**, faire émerger **des synthèses**, et proposer des solutions qui reflètent l'intérêt général. Nous devons devenir les **garants** de toutes les expressions dans les sujets relatifs au développement durable : c'est là que réside l'intérêt d'avoir créé le grand ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les services du MEEDDAT sont en effet porteurs de politiques à la fois territoriales et partenariales, interministérielles, européennes et internationales. Pour réussir, ces politiques doivent être conduites de manière ouverte, participative et concertée. Une nouvelle gouvernance dite « à cinq » des politiques publiques doit être organisée par notre ministère au service du développement durable. Le commissariat général au développement durable (CGDD) s'emploie à la concevoir, suivant la dynamique impulsée par le Grenelle environnement.

Cette nouvelle approche s'applique en premier lieu dans les territoires. L'Etat est légitime à l'interface entre le niveau global (nation, Europe, international) et le niveau local. Il est le

garant des solidarités inter-territoriales et générationnelles. Le **rôle du préfet**, autorité des services déconcentrés, est pour cela premier. Le préfet doit donc pouvoir s'appuyer sur des services déconcentrés qui lui apportent l'analyse technique et impartiale sur laquelle il peut fonder des arbitrages et des décisions.

Dans le cadre de cette nouvelle attitude, le MEEDDAT doit développer de nouvelles manières de travailler favorisant **la transversalité** (entre acteurs, entre domaines...) et **l'action en réseaux** (création, animation et pilotage de réseaux internes et externes).

La **mixité des cultures**, la **diversité des compétences** sont autant d'atouts pour exercer ce rôle d'ensemblier, capable d'accompagner les collectivités ou les acteurs économiques et de porter, traduire et mettre en œuvre les décisions du Grenelle.

<p style="text-align: center;">C - Une organisation unifiée, adaptée et lisible au service des populations et des territoires</p>
--

Notre ambition est de créer un ministère pérenne, fort des compétences de toutes ses composantes et de la richesse de leurs cultures. Elle se traduit d'abord dans les choix d'organisation.

I) Le nouveau conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Outre les missions réaffirmées d'inspection et d'expertise, le nouveau CGEDD, issu du regroupement du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement, investira pleinement son rôle (résultant de la mise en œuvre des directives communautaires) d'"autorité environnementale" de référence chargée, notamment, d'émettre un avis sur les évaluations environnementales réalisées par les opérateurs publics, par exemple ceux sous maîtrise d'ouvrage du MEEDDAT et de ses établissements publics.

En outre, une coopération renforcée avec le conseil général des mines et le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural sera mise en place.

II) Les autres services centraux

Il est créé deux structures transversales -le secrétariat général et le commissariat général au développement durable-, cinq directions générales opérationnelles -direction générale de l'énergie et du climat, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, direction générale de l'aviation civile, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction générale de la prévention des risques- et une délégation -la délégation à la sécurité et à la circulation routières-. Le MEEDDAT s'appuiera également sur trois structures interministérielles, dont dispose le ministre d'Etat : la délégation interministérielle à la

sécurité routière, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire et le secrétariat général à la mer.

Chacune de ces entités porte des politiques précises. Ainsi peut-on souligner :

- **la fonction stratégique du secrétariat général** pour le bon fonctionnement du ministère, y compris en matière de défense et de sécurité, pour la conduite de la politique de modernisation. Coordonnateur de l'action des services, il assiste le ministre pour l'administration du ministère. Le secrétariat général est le garant de la continuité administrative du ministère, du fait de ses responsabilités en matière de gestion des femmes et des hommes, financière, juridique, internationale et de communication.

- le rôle du **commissariat général au développement durable**, qui prépare la **stratégie nationale de développement durable**, facilite sa mise en œuvre par tous les acteurs publics et privés et en assure le suivi et l'évaluation. Il est chargé de collecter et d'assurer la cohérence des données nécessaires à la définition des politiques du ministère et les rend accessibles au public en application de la convention d'Aarhus. Il anime et coordonne la réflexion économique et prospective, les politiques de recherche et les politiques industrielles du ministère pour favoriser l'innovation et la création de valeur dans ses domaines d'intervention.

- la première novation que constitue le regroupement dans une direction générale unique de **l'aménagement, du logement, de la construction, de l'urbanisme et des paysages** d'une part, **de la protection de la nature, de l'eau et des ressources minérales** d'autre part. Cette direction portera les enjeux du territoire au sens large, elle devra élaborer les orientations nécessaires à son utilisation raisonnée. Elle se voit de plus confier l'ensemble du champ de la construction et du logement sous l'autorité du ministre du logement et de la ville. Elle devra développer les réglementations de la construction en collaboration avec la direction générale de l'énergie et du climat, pour permettre de lutter efficacement contre le réchauffement climatique.

- la seconde novation qu'est la création de la **direction générale de l'énergie et du climat**, chargée de la définition de la politique française en matière de lutte contre les changements climatiques, de demande et d'offre d'énergie, en favorisant l'efficacité énergétique et la lutte contre les gaz à effet de serre. Compte tenu de l'importance des émissions automobiles dans l'effet de serre, cette direction s'est vue confier l'évolution de la réglementation des techniques automobiles, qui la conduira à un travail concerté avec la délégation à la sécurité et à la circulation routières.

- une avancée essentielle consistant à organiser dans une même direction générale l'ensemble des transports terrestres et maritimes de façon efficace pour une **politique de transfert modal** : les infrastructures, les services de transports ainsi que les affaires maritimes. **L'aviation civile** conserve son périmètre du fait de la très grande interdépendance au niveau international de toutes les approches de l'aviation. Elle est réorganisée pour promouvoir le respect de l'environnement, participer à la construction du ciel unique européen et améliorer sans cesse la sécurité.

- le renforcement de la **prévention des pollutions et des risques** au sein d'une direction générale de la prévention des risques, avec la prise en compte des questions de sécurité industrielle. L'eau qui est à la fois une ressource, un milieu pouvant subir des pollutions et l'origine de risques (inondations) devra faire l'objet d'une coordination étroite entre cette direction générale et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ; il en est de même pour la question de la pollution de l'air avec la direction générale de l'énergie et du climat.
- la confirmation de la triple **dimension de la délégation à la sécurité et la circulation routières** en matière d'infrastructure, de véhicule et de conducteur.

Au-delà de la définition des nouvelles structures, une attention particulière devra, en conséquence, être portée à l'organisation d'une coopération régulière et d'un fonctionnement collégial sur des domaines partagés :

- l'option consistant à créer des structures horizontales fortes au sein du secrétariat général pour assurer des fonctions transversales (ressources humaines, modernisation, international, juridique, communication) doit contribuer à favoriser un fonctionnement matriciel et, au-delà, au quotidien, à promouvoir une prestation de service de qualité pour les clients internes.
- plusieurs domaines d'activité justifient la mise en place d'une coordination permanente à travers le comité des directeurs présidé par le secrétaire général (modernisation du ministère, GPEEC, pilotage des opérateurs, ingénierie), le commissaire général (mise en œuvre du Grenelle, évaluation, recherche, observation) ou, le cas échéant, le CGEDD.

III) Les services déconcentrés

Parallèlement à la construction de l'administration centrale, les services déconcentrés du MEEDDAT vont être profondément restructurés pour améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat dans les territoires :

- au niveau régional, niveau de droit commun de mise en œuvre des politiques de l'Etat, un seul service, la **direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**, résultant de la fusion des DIREN, des DRE et des DRIRE, service commun du MEEDDAT et du MLV ;
- au niveau départemental, la nouvelle organisation de l'Etat sera profondément simplifiée et reposera sur deux directions départementales. Est ainsi créée une **direction départementale des territoires** dont les DDEA constitueront le socle essentiel ;
- des services spécialisés, répondant à des logiques techniques ou de territoires : les directions interdépartementales des routes (DIR), les directions régionales du travail des transports, les directions des affaires maritimes, les directions de l'aviation civile, les services de la navigation.

Ces services devront s'inscrire dans le contexte d'une décentralisation aboutie comme dans celui de la mutualisation des fonctions supports et de l'expertise technique dont les contours sont à l'étude.

Le **savoir-faire technique** reconnu des services du MEEDDAT dans le portage des politiques publiques constitue le levier essentiel de leur intervention. Ce savoir-faire porte bien sûr sur les capacités propres de production de l'Etat, mais il portera également à l'avenir de plus en plus sur le savoir « faire faire », le pilotage stratégique, l'évaluation amont et aval des actions, l'ingénierie de conseil.

Le « faire » continuera de mobiliser les services particulièrement sur l'**action régalienne de l'Etat** qui constitue un levier plus que jamais nécessaire pour répondre aux enjeux de protection, mais aussi aux obligations européennes et internationales souscrites par la France. Ce levier régalien revêt plusieurs facettes : le contrôle proprement dit, essentiel, mais aussi le conseil amont et le suivi aval des décisions.

Un important travail de réflexion sur l'organisation, les missions et les relations de ces services déconcentrés est en cours et va se dérouler d'ici la fin de l'année 2008. Néanmoins l'on peut dès à présent esquisser les grands traits de l'organisation pour le MEEDDAT de ses services déconcentrés en région et dans les départements, qui auront un interlocuteur dédié au sein du MEEDDAT : le service du pilotage et de l'évolution des services.

1. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, services déconcentrés du MEEDDAT et du ministère du logement et de la ville (MLV) sont, conformément à nos propositions et aux décisions de deux conseils de modernisation des politiques publiques, le niveau de droit commun pour mettre en oeuvre les politiques portées par le MEEDDAT et par le MLV, ainsi que pour piloter leur adaptation aux territoires. Elles sont le garant de l'atteinte au plan régional des objectifs de l'ensemble des politiques menées par les deux ministères, et particulièrement ceux retenus dans le cadre du Grenelle environnement.

Comme au niveau national, la fusion des trois directions d'origine permet de regrouper l'ensemble des compétences du MEEDDAT dans une même structure. Ainsi, il sera possible de préparer les arbitrages nécessaires à l'établissement d'une position de l'Etat solide et argumentée. Par ailleurs le préfet pourra disposer d'une expertise de l'Etat très complète et de l'ensemble des outils permettant de mettre en oeuvre les politiques du MEEDDAT, qu'elles soient régaliennes ou incitatives.

Dans des domaines importants, les DREAL exerceront elles-mêmes des activités directement opérationnelles lorsque la forte technicité, la rareté ou la spécificité des compétences justifient une mutualisation au niveau régional, voire supra-régional. C'est le cas en particulier de la maîtrise d'ouvrage d'opérations de travaux neufs sur le réseau routier national, de l'inspection des installations classées, de la protection du patrimoine naturel et paysager -dont espèces et

sites-, de la connaissance de l'état de l'environnement ou encore, à l'échelle inter-régionale, de la prévision des crues.

Les DREAL seront mises en place sur trois ans, conformément à la circulaire du Premier ministre du 15 mai 2008. Elles structureront leurs missions autour de quatre axes :

•**connaître** le territoire régional et son environnement : les données des **observatoires et systèmes d'information** des directions d'origine seront structurées, elles guideront la conduite des missions de l'Etat tant en région que dans les départements. Les DREAL valoriseront cette information de manière à construire, à l'échelle de la région, une véritable « intelligence des territoires », appuyée sur des compétences techniques solides et diversifiées, et à organiser l'expression de la position de l'Etat sur ces territoires ; elles veilleront à mettre à disposition du public celles concernées par la convention d'Aarhus.

•**contribuer à l'aménagement à l'échelle de la région** : sous l'autorité des préfets de région, les DREAL pourront élaborer une stratégie globale de développement durable du territoire, intégrant les principes du développement durable. Cette stratégie, devra être co-construite et négociée avec les élus et les acteurs locaux. Les DREAL veilleront à sa bonne articulation avec les orientations ministérielles d'une part, les besoins exprimés par les préfets de département d'autre part.

•**préserv**er les ressources et le patrimoine naturels, **prévenir** les risques et **contrôler le respect de la réglementation, promouvoir l'efficacité énergétique** : dans ces domaines dans lesquels les enjeux nationaux, mais aussi internationaux et notamment communautaires sont particulièrement importants, les DREAL piloteront les missions relevant de l'autorité régaliennne de l'Etat et élaboreront des doctrines régionales concertées en favorisant l'échange d'expériences entre l'ensemble des services et établissements publics exerçant des missions de police spéciale afin d'enrichir et d'harmoniser autant que possible les méthodes d'instruction des dossiers et de réalisation des contrôles. Elles contribueront à prévenir le contentieux communautaire en organisant une mise en œuvre coordonnée des textes communautaires. Les DREAL assureront par ailleurs une mission d'appui et de référent auprès du préfet de région et de département dans leur rôle d'autorité environnementale.

•**conseiller-informer-former** aux enjeux du développement durable : parce que les changements des comportements individuels et collectifs au regard des défis du développement durable dépendent moins de la capacité de l'Etat à contraindre qu'à convaincre, les DREAL définiront et porteront, à l'échelle régionale, la politique d'information et de formation au développement durable. Elles en détermineront les priorités et les publics cibles. Elles s'inspireront des actions déjà engagées par les DRE, DIREN et DRIRE, et s'attacheront à promouvoir les bonnes pratiques auprès des DDEA et des services spécialisés du ministère.

Enfin, pour les approches nécessitant un cadre de cohérence plus vaste, à l'échelle interrégionale (niveau de zone de défense, de bassin, de massif, de façade littorale), les DREAL « pilotes » à cette échelle animeront et coordonneront l'action des services régionaux et départementaux concernés, sous la responsabilité des préfets compétents.

Par ailleurs le directeur régional assurera, pour le compte du préfet de région, la fonction de **responsable des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux** et, à ce titre, pilotera la répartition des moyens entre les services qui ont leur siège en région. Il aura par ailleurs un rôle important en matière de mutualisation des fonctions support et de l'expertise technique.

2. Les directions départementales des territoires

La direction départementale des territoires, principal service technique de l'Etat, placé sous l'autorité du préfet de département traitera des politiques à impact territorial. Au socle essentiel que constitueront les actuelles DDEA seront ajoutés les services environnement des préfectures. Elles travailleront en bonne articulation et en relation étroite avec les groupes de subdivision des DRIRE -qui deviendront les subdivisions des DREAL- et les unités départementales des DRAC (SDAP).

L'échelon départemental est le niveau **de la conduite opérationnelle des politiques d'aménagement et de développement durables des territoires**, intégrant selon les modalités définies lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, les politiques de la ville et du logement en milieu urbain, comme celles de l'agriculture et de la forêt en milieu rural. Il est l'échelon de proximité des citoyens.

En ce qui concerne le logement, **les missions exercées dans le domaine du logement, de la construction et de l'habitat par les DDE feront partie de la future direction des territoires. Pourront ainsi pleinement s'exprimer au sein de cette direction les synergies** entre la politique de l'habitat, la planification, la rénovation urbaine, la politique de la construction, le financement du logement social public et privé, et la gestion des populations particulières (gestion des aires d'accueil des gens du voyage, rénovation des anciens foyers de travailleurs migrants). Ce choix est cohérent avec celui fait au niveau régional de maintenir ensemble l'urbanisme et le logement, étroitement liés.

Il est envisagé que, dans les départements comportant des enjeux spécifiques, une direction départementale de la cohésion sociale soit constituée, elle pourrait alors prendre en charge les actions exercées aujourd'hui par les DDE dans le seul domaine des fonctions sociales du logement.

Les fonctions ainsi désignées sont les fonctions spécifiquement sociales exercées dans le cadre du plan de cohésion sociale, à savoir :

- le relogement des ménages en difficulté ;

la participation aux commissions APL dans les logements sociaux, avec l'instruction des dossiers correspondants aux cas dits sociaux.

De façon plus générale, les directions départementales des territoires ont vocation à développer les compétences d'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre :

- des politiques publiques ministérielles au plus proche des territoires ;
- d'une ingénierie du territoire ;
- des orientations régionales s'inscrivant dans le cadre des priorités ministérielles ;
- des objectifs du Grenelle environnement au plus proche et au bénéfice de nos concitoyens ;

12/06/2008

- de la diffusion du développement durable auprès de tous les acteurs départementaux ;
- du conseil et de l'assistance aux collectivités locales en impulsant les actions nécessaires pour les aider dans la réalisation de leurs missions.

Ces directions auront à exercer des missions **d'instruction et de contrôle** dans des domaines clés vis-à-vis des enjeux du développement durable (eau, urbanisme, réglementation de la construction).

Parallèlement, la décentralisation sera menée à son terme par le transfert, de façon concertée, des parcs de l'équipement aux départements.

Tirant les enseignements de l'expérimentation de la fusion des DDEA menée dans huit départements, les travaux des préfigurateurs et des groupes de travail nationaux doivent permettre, sous l'égide d'un comité de pilotage national, de déterminer explicitement les objectifs, les priorités et les moyens (réglementaires, budgétaires et humains) des futures directions.

Plusieurs axes structurants d'intervention se dégagent d'ores et déjà clairement pour ce qui concerne les DDEA :

•**assurer la connaissance de proximité des territoires** : les DDEA sont les héritières d'une longue tradition de collaboration avec les élus locaux. Elles ont élaboré une connaissance approfondie des territoires qu'elles doivent mettre à profit pour développer désormais une véritable « intelligence » des enjeux de leur département, intelligence qui doit intégrer l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, portés par l'ensemble des acteurs de ces territoires.

•**contribuer à l'aménagement du territoire départemental dans une perspective de développement durable** dans toutes ses dimensions : l'urbanisme, le logement, la construction, les transports, la prévention des risques technologiques et naturels, la protection des milieux naturels et la préservation de la biodiversité, sont autant d'activités concourant directement à la politique d'aménagement de l'Etat dans le département qui sont portées par les DDEA (hormis les missions portées spécifiquement par les DREAL). Par ailleurs, conformément aux obligations de solidarité incombant à l'Etat en application de dispositions législatives particulières, les DDEA apportent leur appui technique aux collectivités locales qui en expriment le besoin (assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire -ATESAT-, ADS). environnementale. Les DDEA doivent jouer, dans le cadre du pilotage régional assuré par la DREAL, et sous l'autorité du préfet de département, un **rôle capital d'ensemblier** des politiques du MEEDDAT dans le département. Les DDEA assurent également l'évaluation systématique des projets engagés ou menés à leur terme en recourant, le cas échéant, aux moyens d'expertise des DREAL (évaluation socio-économique et environnementale, risques, sites et paysages).

•**prévenir les risques** : la prévention des **risques technologiques et naturels** constitue l'un des enjeux essentiels d'une société qui souhaite s'inscrire dans une démarche de développement durable. Les attentes de nos concitoyens sont très fortes dans ce domaine. Sous l'autorité du préfet de région et du préfet de département, les DDEA **élaborent les plans de prévention** de ces risques en collaboration avec les services de la DREAL, en cohérence avec les

orientations nationales et les éléments de doctrines régionales, et impulsent des plans d'action de réduction de ces risques.

- la politique de **sécurité routière** forme le prolongement d'une démarche de développement durable et de prévention des risques bien comprise. La conduite implique l'acceptation d'un risque inhérent à l'acte de conduire. Mais l'acceptation sociale de ce risque baisse, et les attentes politiques sont particulièrement fortes en la matière, notamment sur la question de la formation à la conduite et de l'organisation de l'examen du permis de conduire. La sécurité routière constitue ainsi un axe important de l'action des DDEA.

- **préserver l'environnement et les ressources naturelles** : les DDEA sont appelées à devenir le **principal service environnemental de l'Etat dans le département, leur rôle sera renforcé, selon les décisions du CMPP du 11 juin lorsque, directions départementales des territoires, elles intégreront les compétences du service environnement des préfectures**. Elles sont, conjointement avec la DREAL et plusieurs établissements publics, directement en charge de la protection des ressources et des milieux naturels ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité.

Les DDEA assurent d'importantes fonctions de police environnementale. Elles procéderont, selon des modalités à définir et sous l'autorité du directeur départemental, à la **mutualisation** des **personnels de l'ONEMA et de l'ONCFS** dédiés, respectivement, aux polices de l'eau et de la nature. Cette mutualisation, décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques, permettra de disposer d'une taille critique sur le terrain et de renforcer les coopérations avec l'ONEMA et l'ONCFS sur ces problématiques porteuses de lourdes responsabilités, tant vis-à-vis de nos concitoyens qu'au regard de la réglementation communautaire.

3. Les directions interdépartementales des routes

Les onze nouvelles **directions interdépartementales des routes** (DIR), placées sous l'autorité d'un préfet de département coordonnateur des itinéraires routiers, sont chargées en France métropolitaine de l'entretien et de l'exploitation des routes et autoroutes non concédées de l'Etat selon une logique d'itinéraires. Elles contribuent ainsi quotidiennement à la qualité des déplacements de millions d'usagers et à la compétitivité économique de la France et de chaque territoire traversé. Grâce à la mobilisation et au professionnalisme de tous leurs personnels, ces nouveaux services déconcentrés ont démontré en l'espace de quelques mois leur pertinence et leur efficacité. Quelques ajustements du nouveau dispositif apparaissent, à l'expérience, nécessaires. Ainsi le conseil de modernisation des politiques publiques a-t-il décidé de confier un rôle de pilotage et de coordination à la DIR du chef-lieu de la zone de défense en situation de crise, de manière à être en mesure d'assurer plus efficacement auprès des préfets de département et des préfets de zone les missions qui sont les leurs.

4. Les services navigation (SN)

Ces services sont également appelés à voir leurs modes d'intervention évoluer de façon convergente avec les efforts d'optimisation et de modernisation des méthodes d'exploitation

demandés par le conseil de modernisation des politiques publiques à Voies navigables de France. Outre leurs missions de navigation, ces services ont notamment un rôle stratégique à conforter en matière de gestion hydraulique et de prévention des inondations.

5. Les directions des affaires maritimes

Les enjeux en termes de développement durable et de sécurité dans le domaine maritime prennent une importance croissante. La complexité de l'organisation actuelle nécessite d'être revue. Des réflexions sont engagées et devraient conduire à revoir l'organisation territoriale actuelle (stations locales et quartiers), ainsi qu'au regroupement des directions régionales des affaires maritimes (DRAM) en directions de façade maritime. Les fonctions support de ces services pourraient également être mutualisées avec les services départementaux ou régionaux du MEEDDAT.

6. Les directions de l'aviation civile

Ces services devront tirer les conséquences de la création du nouveau service à compétence nationale compétent en matière de sécurité de l'aviation civile. Les directions de l'aviation civile (DAC) ont vocation à être transformées en échelons territoriaux de ce service tout en conservant leurs missions régaliennes assurées sous l'autorité des préfets de zone. La compétence ministérielle en matière d'innovation et d'ingénierie aéronautique et aéroportuaire (militaire et civile) sera consolidée, au sein de la direction générale de l'aviation civile, avec le service national d'ingénierie aéroportuaire et le service technique de l'aviation civile.

7. Les directions régionales du travail des transports

Ces directions sont appelées à rejoindre l'ensemble des inspections du travail regroupées au niveau régional, selon les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques.

IV) Le réseau scientifique et technique

L'action du MEEDDAT en matière scientifique et technique est une chance pour notre pays. Elle repose sur :

- des organismes de recherche, incluant les écoles via leurs laboratoires ;
- des programmes de recherche pilotés par le MEEDDAT ou ses opérateurs, comme l'ADEME, associant de nombreux laboratoires externes;
- des services techniques centraux (STC) et les CETE qui constituent le réseau technique opérationnel et territorialisé ;
- la recherche et développement que certains opérateurs développent pour leurs besoins propres, comme l'IGN ou Météo-France par exemple.

Ces composantes correspondent à des missions différentes avec des objectifs et des modalités d'évaluation des résultats spécifiques, mais leur complémentarité est évidente et justifie la

constitution de pôles scientifiques et techniques (pouvant regrouper des services scientifiques, des écoles et leurs laboratoires) tels que ceux de Lyon, Toulouse et bientôt Marne-la-Vallée, partenaires actifs des pôles de compétitivité et des pôles universitaires (PRES).

En matière de recherche, l'objectif est de développer le niveau d'excellence, déjà reconnu pour un nombre conséquent d'équipes, et de renforcer les synergies entre organismes pour construire des projets multidisciplinaires sur les enjeux de développement durable (énergie, mobilité, ville, risques, biodiversité).

Le réseau scientifique et technique (RST) constitue le cœur des compétences techniques du MEEDDAT. Fort de ses compétences, de son maillage avec l'ensemble des acteurs et de son ancrage territorial, le RST est un levier du ministère pour concrétiser les objectifs du Grenelle environnement, tout particulièrement sur les champs d'intervention suivants :

- développer les territoires durables : dans une logique d'atténuation de l'impact écologique, il s'agit de concevoir et guider de nouvelles politiques d'aménagement en relation avec les territoires.
- maintenir et adapter le patrimoine : au-delà de la nécessité d'entretenir le patrimoine pour optimiser la gestion des fonds publics, et dans une logique d'adaptation aux changements climatiques, il s'agit de définir une nouvelle politique de gestion du patrimoine (naturel, architectural, paysager) pour anticiper, évaluer et gérer les risques liés aux variations de température et de précipitations, pour préserver la biodiversité et pour favoriser une gestion économe des ressources.

Le RST devra apporter l'expertise scientifique et technique nécessaire au MEEDDAT pour éclairer les décisions politiques, contribuer à la définition de normes et de bonnes pratiques, permettre à l'État d'être un propriétaire exemplaire et économe et faciliter l'émergence et la diffusion de l'innovation sur ces champs.

Dans la continuité de la circulaire d'orientation du 15 février 2007 et pour mener à bien ce projet, l'évolution du RST doit être conduite selon cinq axes de travail prioritaires :

- une réorientation du portefeuille d'activités : diminution des activités purement liées aux infrastructures routières, au profit des enjeux du Grenelle environnement (transports intermodaux, énergie et climat, bâtiment, ressources et biodiversité, risques, ...) et des interventions davantage liées à la définition et à la mise en œuvre de méthodologies nouvelles et pluridisciplinaires. Ce mouvement de réorientation intégrera les enjeux du logement et de la rénovation urbaine porté par le ministère du logement et de la ville.
- une évolution et une meilleure valorisation des activités des CETE pour mieux intégrer la démarche « développement durable ».
- l'association de nouvelles têtes de réseau issues des sphères « écologie » et « industrie énergie » (ADEME, IFP, INERIS, SCHAPI, STEEGB).
- une plus grande polarisation des compétences organisées en équipes disposant d'une taille critique suffisante, en phase avec le développement des pôles de compétitivité.

- une plus grande ouverture sur leur environnement et leur gouvernance : les collectivités territoriales, les entreprises, les pôles de compétitivité, les universités.

V) Le réseau formation

Le MEEDDAT est riche d'un ensemble d'écoles et de centres de formation de haut niveau (École nationale des ponts et chaussées, École nationale de l'aviation civile, le service d'exploitation de la formation aéronautique, École nationale des travaux publics de l'Etat, École nationale des sciences géographiques, École nationale de la météorologie, École des affaires maritimes, Écoles nationales des techniciens de l'équipement, centres interrégionaux de formation professionnelle, Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques, École des pétroles et des moteurs...). Il s'appuie par ailleurs sur de nombreux autres réseaux (écoles des Mines, réseau agriculture...).

Prenant en compte les spécificités de chaque établissement, il convient d'affirmer les orientations stratégiques du réseau formation au regard :

- de la reconnaissance des diplômés et de la visibilité de la recherche au niveau international. C'est l'intérêt des élèves civils mais aussi des agents de l'Etat.
- de la formation des fonctionnaires compte tenu, notamment, des besoins nouveaux en compétences et de l'évolution des métiers et pratiques professionnelles : le « réseau formation » est un élément d'accompagnement essentiel, en formation initiale et en formation continue, des réformes en cours et un garant du maintien et du développement des compétences et des qualifications. Il doit à cette fin travailler en étroite relation notamment avec le réseau scientifique et technique. Une réflexion particulière sera menée pour établir une stratégie conjointe avec les réseaux de formation complémentaires des autres ministères, notamment celui de l'agriculture.
- de la nécessité d'une réflexion particulière pour les écoles du réseau Paris-tech, notamment dans le cadre de la fusion des corps des IPC et des IGRF.
- de la réponse aux besoins des collectivités territoriales : des partenariats devraient utilement être noués à cette fin avec le CNFPT et l'INET permettant, en particulier, la formation en commun des ingénieurs de l'Etat et des collectivités décentralisées.

Un comité stratégique du réseau formation sera créé rapidement.

Le rôle de l'IFORE en tant que maître d'ouvrage dans le domaine de la formation interministérielle au développement durable sera clarifié. Le cycle supérieur de management de l'environnement servira de point d'appui à un cycle supérieur du management du MEEDDAT, qui pourrait être ouvert au cycle supérieur de management de l'Institut national des études territoriales (INET).

Il s'agit non seulement de former mais aussi de diffuser une « culture commune » en matière de développement durable, à faire partager aux personnels des différentes origines.

Il est ainsi essentiel de développer des compétences collectives en matière d'économie, l'un des trois piliers du développement durable, d'aménagement et de foncier, de gestion durable des milieux et des territoires, d'évaluation.

Le MEEDDAT a tout à la fois besoin de généralistes, de généralistes de domaines, de spécialistes de domaines, d'experts et de chercheurs. Son système de formation doit permettre le développement de ces profils complémentaires en adéquation avec les besoins de compétences collectives ministérielles. La diversité et la complémentarité de ces profils, des parcours et compétences qui les construisent, permettent au MEEDDAT de mettre en oeuvre ses politiques, de répondre aux attentes de la société et d'évoluer avec réactivité face à de nouvelles priorités.

Dans un monde de plus en plus ouvert, le ministère ne peut avoir pour objectif d'assurer en interne la formation de tous ses agents. Le réseau formation doit s'élargir selon des modalités de partenariat nouvelles à définir aux établissements d'enseignement supérieur assurant de façon plus ou moins privilégiée la formation d'un nombre important de cadres du ministère, sans pour autant que ces établissements soient placés sous la tutelle du MEEDDAT. Le ministère doit par ailleurs suivre les évolutions du dispositif d'enseignement supérieur national et européen dans sa globalité, au regard de ses besoins stratégiques propres. Des partenariats entre établissements (sous tutelle MEEDDAT ou d'autres ministères) seront recherchés.

VI) Un pilotage renforcé des opérateurs

Ce n'est pas la moindre caractéristique du MEEDDAT que de souligner le très grand nombre et la diversité des opérateurs publics (dans certains cas privés) relevant de son champ de compétences, présents parfois au niveau territorial.

Les établissements publics du MEEDDAT sont des éléments à part entière de ce grand ministère dont les politiques ne pourraient être menées à bien sans ces établissements.

Certains prolongent l'activité des pouvoirs publics ou mettent en oeuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement (ADEME, INERIS, agences de l'eau, parcs nationaux, Conservatoire du littoral, ONEMA, ONCFS, AAMP...), mais aussi de l'énergie et des matières premières (BRGM, CEA, IFP...), ou encore des infrastructures (AFITF...). D'autres assurent la gestion d'infrastructures de transport (VNF, RFF, RTE, ports autonomes, aéroports nationaux, sociétés d'autoroutes...), ou contribuent à l'aménagement du territoire (EPA, EPF...). D'autres encore produisent des informations (IGN, Météo-France...) ou mettent en oeuvre des contributions écologiques (éco-emballages...).

La gestion directe (régie) est donc complétée par la gestion indirecte (établissements publics) et par la gestion déléguée (concessions, contrats de partenariat, associations...).

Le choix du mode de gestion ou de la décentralisation de missions à des collectivités territoriales constitue une dimension stratégique de la politique et des missions du ministère. Ce choix peut évoluer en fonction du contexte et des orientations politiques d'ensemble, qu'elles soient nationales ou communautaires.

La diversité des activités, des statuts et de la taille de ces organismes appelle des réponses adaptées à chaque catégorie (ou sous-catégorie) en matière de pilotage par le ministère (administration centrale et services déconcentrés), dans le cadre d'une politique globale du MEEDDAT et **d'une tutelle clarifiée et renforcée**.

Le principe général est celui de la responsabilité de l'action de chaque opérateur dans le respect des orientations fixées. Un principe qui se concrétise dans **la contractualisation pluriannuelle des objectifs et des moyens fondée sur des indicateurs pertinents et des procédures régulières de reporting**. Ainsi à côté de l'autorité de gestion, la responsabilité dans l'action suppose des liens forts avec le ministère et, sur le territoire, avec les représentants de l'Etat.

Une telle démarche généralisée de contractualisation nécessite un cadrage stratégique des méthodes et des outils harmonisés : ce sera le rôle du secrétariat général de les élaborer, de les diffuser et d'en suivre la mise en œuvre.

Par ailleurs, comme cela a été décidé lors du CMPP du 11 juin, les préfets de région et de département seront les délégués des agences nationales lorsqu'elles exercent leurs attributions sur le territoire (ANRU, ACSE, ADEME, etc....).

D - un pilotage modernisé

Pour que les femmes et les hommes de ce ministère soient, chacun dans leur activité, les porteurs de ce projet stratégique, puissent se l'approprier, le mettre en œuvre et surtout poursuivre son évolution, les outils de la conduite et de l'accompagnement du changement doivent s'adapter aux besoins.

I) Concevoir et mettre en oeuvre un pilotage modernisé

La réussite du MEEDDAT reposera d'abord sur les compétences et la motivation des hommes et des femmes qui le composent.

La construction de ce nouveau ministère devra donc s'appuyer sur une politique des ressources humaines ambitieuse, avec un double enjeu :

- permettre que les services du ministère disposent de toutes les compétences nécessaires à leurs missions qui vont soit évoluer, soit subir des transformations dans leurs approches ou dans leur mise en oeuvre,
- offrir à tous les agents des perspectives de parcours professionnel et de carrière attrayants et valorisants, et ceci quelle que soit leur origine.

Les axes prioritaires d'action seront les suivants :

- Construire une perspective claire des besoins de compétence au sein du ministère et construire un véritable **plan d'action GPEEC** à tous les niveaux, discuté et concerté dans

un cadre clair et connu de tous avec les responsables de programme, les chefs de service, mais aussi les organisations syndicales de ces différents niveaux.

- Préserver la richesse des **origines et des expériences** des agents travaillant au ministère.
- Mettre en oeuvre une gestion des ressources humaines **respectueuse des individus**, attentive à leur permettre d'exercer leurs talents, de développer leurs compétences et de leur assurer un parcours de carrière valorisant.
- Permettre aux responsables locaux d'avoir les moyens de piloter leur politique des ressources humaines avec un espace de liberté et d'autonomie élargi.
- Offrir aux agents une **meilleure visibilité** sur leurs possibilités en termes de progression professionnelle et en termes de progression de carrière ; parallèlement, offrir aux services une bien meilleure connaissance des compétences disponibles. La mise en correspondance des besoins des employeurs et des aspirations des personnels pour leur parcours professionnel sera une des clés essentielles pour la construction de ce nouveau ministère.

Le nombre élevé d'entités composant le MEEDDAT implique la redéfinition des modes de fonctionnement des services. Sont concernés :

- les structures d'administration centrale dans leurs relations entre elles et dans leurs relations avec d'autres ministères et institutions ;
- les structures d'administration centrale dans leurs relations avec les services déconcentrés et les établissements publics sous tutelle ;
- les services déconcentrés dans leurs relations entre eux et avec les différents acteurs des territoires (collectivités locales, citoyens, entreprises, associations).
- les opérateurs, quel que soit leur statut, pour construire et appliquer la nouvelle politique de développement durable.

De façon générale, il importe de **promouvoir une administration en mouvement, capable de s'adapter en permanence aux enjeux**. A cette fin, les méthodes modernes d'organisation et de fonctionnement, s'appuyant notamment sur le **travail en mode projet** et le déploiement **des démarches qualité**, seront systématiquement encouragées.

Afin de favoriser l'unicité d'action des services et des opérateurs tout en intégrant les enjeux spécifiques à chaque territoire, les actions prioritaires sont :

- le **pilotage et l'accompagnement** de la réorganisation des services déconcentrés (conception et suivi des réformes, redéfinition de l'articulation entre les niveaux régional et départemental, promotion des projets de mutualisation et cadrage des projets stratégiques locaux) en impliquant étroitement les responsables des services locaux concernés ;
- la mise en place d'un **pilotage stratégique des services** et d'un cadre homogène et pérenne pour le **dialogue de gestion** dans une démarche de performance, valorisant l'autonomie et la responsabilité des chefs de services déconcentrés ;
- la **gestion immobilière**, selon une véritable politique ministérielle en lien avec France Domaine ;
- la définition, en liaison si nécessaire avec les partenaires du MEEDDAT, d'une politique ministérielle des **outils partagés** (systèmes d'information facilitant les échanges

d'informations automatisées entre les services d'une part, entre les services et leurs partenaires extérieurs d'autre part -SIG notamment- ; outils de gestion unifiée des crédits de fonctionnement, de mesure de l'activité, etc.) ;

- la conception et la promotion de modes de gouvernance favorisant l'efficacité et la rapidité de la **prise de décision** au sein de chaque service grâce à des modalités d'arbitrage lisibles à tous les niveaux.

II) Développer des projets de service au sein de chaque entité du ministère :

Le projet du MEEDDAT a vocation à être décliné par chaque direction générale puis service du ministère, servant de référentiel commun à des entités qui assurent des missions différentes mais complémentaires.

Le périmètre des nouvelles directions générales ainsi que la nécessaire formalisation des objectifs des politiques qu'elles portent imposent une réflexion sur la stratégie et l'organisation des directions de centrale.

Dans un souci de lisibilité de leur organisation et de leurs priorités en termes de politiques publiques, l'objectif est que sous l'impulsion du secrétariat général, le CGDD, chaque direction générale, le CGEDD et les directions régionales et départementales du ministère, les CETE et DIR, se dotent, dans le prolongement de ce projet stratégique, d'un projet de service clarifiant son organisation, ses missions, ses actions et ses priorités.

III) Créer des identités collectives nouvelles valorisant la diversité des origines :

La création juridique et administrative des nouveaux services déconcentrés du ministère est un élément nécessaire mais non suffisant à la réussite de leurs missions. Encore faut-il créer des identités collectives en tenant compte des spécificités de chacune des entités concernées.

Il apparaît en effet essentiel à la réussite du ministère de conserver la diversité des expériences professionnelles, des métiers et des spécificités de parcours.

L'élaboration d'une politique et d'une stratégie de GPEEC et de GRH du MEEDDAT permettra d'arrêter un cadre et des principes à cet objectif essentiel : construire une unité et une identité ministérielles fortes d'identités plurielles.

Dès la phase de préfiguration et au-delà de l'élaboration des nouveaux projets de service qui suivra la mise en place des nouveaux services en administration centrale comme en services déconcentrés, des initiatives seront prises par l'encadrement afin de fédérer leurs équipes tout en valorisant les apports de chaque agent compte tenu de son service d'origine. Ce travail s'effectuera selon les principes arrêtés au niveau national. Sa déclinaison locale sera d'abord menée à l'échelle de la direction et sera poursuivie au sein de chaque service et implantation locale.

12/06/2008

L'élaboration du projet de service et l'ensemble des initiatives destinées à favoriser une déclinaison collective globale de l'identité ministérielle seront menés sur un mode participatif permettant de valoriser l'expérience et les projets de l'ensemble des personnels.

Ces travaux seront poursuivis sur la durée et concerneront l'ensemble des services déconcentrés du ministère, quelle que soit leur ancienneté.

*
* *

CONCLUSION

La création du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire est une innovation majeure dans l'action publique. De la réussite de ce pari dépend en partie la possibilité pour notre pays de réussir la mutation environnementale de son économie et de nos modes de vie. Cette mutation est en route : le Président de la République a confié à ce ministère le soin de la définir, de l'orienter et de l'approfondir.

Si nous réussissons, notre pays pourra retrouver les voies d'une croissance économique nouvelle et de la sérénité écologique, aujourd'hui indissociablement liés. Si nous réussissons, nous pouvons créer les fondements d'un modèle qui garantisse la pérennité du progrès et du développement. C'est un enjeu majeur pour nous, mais aussi pour le rayonnement de la France dans le concert des nations. Alors, ensemble, mobilisons-nous pour forger et atteindre cette ambition collective !

Chacun d'entre nous, fort de son parcours, de son potentiel et de ses compétences, est d'ores et déjà un acteur déterminant pour relever ces défis, pour construire « notre ministère » qui doit surtout être celui de tous car porteur d'une ambition nouvelle et durable pour notre société.

Chacun d'entre nous doit avoir une place active, enrichissante, valorisante et valorisée, pour mettre en œuvre cette stratégie ministérielle.

Chacun de nous **est au cœur** de ce projet ambitieux.