



**Inspection générale
des finances**

n° 2006-M-087-04

**Conseil général des
ponts et chaussées**

n° 005019-01

**Inspection générale
de l'administration**

n° PAM 06-020-02

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État

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

Établi par

Bruno DURIEUX
Inspecteur général des finances

Jean-Baptiste NICOLAS
Inspecteur des finances

David REVELIN
Inspecteur des finances

Christophe BERTANI
Inspecteur adjoint des finances

Bertrand MEARY
Ingénieur général des ponts et
chaussées

Xavier HEMEURY
Administrateur civil hors classe

Jean-Yves LE GALLOU
Inspecteur général de
l'administration

- Juillet 2007 -

Synthèse

Impact de la décentralisation sur les administrations du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Constats

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Audits de modernisation

1. Cadre de l'audit

- Depuis 1982, les lois de décentralisation successives ont procédé à d'importants transferts de compétences vers les collectivités territoriales dans la sphère d'intervention du ministère de l'Équipement.
- Dans ce contexte, l'objectif de l'audit a consisté à évaluer dans quelle mesure le ministère de l'Équipement a tiré les conséquences de la décentralisation

2. Problématique

- La mission d'audit s'est attachée à répondre à trois questions :
 - Les effectifs ont-ils été ajustés aux transferts de compétences ?
 - L'organisation des services a-t-elle été adaptée à leurs nouvelles missions ?
 - Les conditions d'accès des collectivités territoriales aux ressources non transférables de l'Etat (réseau scientifique et technique, système de formation initiale) ont-elles été mises en cohérence avec leurs nouvelles responsabilités ?

MINEF - DGME - 2007

Inspection générale des finances – Conseil général des ponts et chaussées – Inspection générale de l'administration

Impact de la décentralisation sur les administrations du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Propositions

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Audits de modernisation

3. Recommandations

De manière générale, le processus d'adaptation du ministère de l'Équipement à la décentralisation est bien engagé.

Il devrait être poursuivi autour de 4 objectifs:

- **Parachever l'adaptation des structures au contexte nouveau issu de la décentralisation**, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré (transfert des parcs de l'Équipement aux départements, extension de l'expérience des fusions DDAF/DDE)... ;
- **Ajuster l'effectif des services centraux à leurs nouvelles missions**. En particulier, la forte baisse de l'effectif du ministère de l'Équipement (- 30 000 agents) appelle une réduction de la taille de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère ;
- **Mieux associer les collectivités locales au pilotage du réseau scientifique et technique ;**
- **Intégrer les dispositifs de gestion des carrières de l'Etat et des collectivités territoriales**, en permettant aux écoles d'ingénieurs de l'Etat de recruter et de former les ingénieurs territoriaux dans les mêmes conditions que les ingénieurs d'Etat, et en envisageant la création de corps techniques communs aux deux fonctions publiques.

4. Impacts attendus

- **Des gains budgétaires** (allègement des administrations centrales, rationalisation des services déconcentrés, mutualisation des ressources d'expertise technique et de formation...)
- **Des gains d'efficacité** (unification des leviers de pilotage, meilleur accès des collectivités locales à l'expertise technique...)

MINEF - DGME - 2007

Inspection générale des finances – Conseil général des ponts et chaussées – Inspection générale de l'administration

SYNTHÈSE

Depuis 1982, les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales d'importantes compétences dans les domaines des routes, de l'urbanisme, des transports et de l'aménagement de l'espace. Les lois des 13 décembre 2000 et 13 août 2004 ont franchi des étapes supplémentaires dans ce processus, en permettant notamment le transfert aux collectivités territoriales des services ferroviaires régionaux de voyageurs, des routes nationales d'intérêt local, des ports d'intérêt national ou encore de certaines voies navigables.

Le ministère de l'Équipement a su s'adapter à ces mutations. Les effectifs des services déconcentrés ont été fortement réduits : les transferts de personnels liés à la décentralisation (30 000 ETP) ont été accompagnés de gains de productivité qui ont permis de supprimer plus de 12 000 ETP supplémentaires. L'organisation des services déconcentrés a été revue pour leur permettre de conserver la taille critique nécessaire au bon exercice de leurs missions.

De nouvelles évolutions semblent aujourd'hui devoir être engagées : les parcs de l'Équipement (7 000 ETP) doivent être transférés aux départements ; l'organisation de certains services centraux et déconcentrés pourrait être davantage adaptée au contexte nouveau issu de la décentralisation ; des ajustements d'effectifs doivent être envisagés dans certains services centraux, dont notamment la direction générale du personnel et de l'administration.

Parallèlement, l'exemple de l'Équipement illustre la nécessité de développer une gestion partenariale de certaines ressources entre l'État et les collectivités territoriales : les collectivités pourraient être plus étroitement associées à la gestion du réseau scientifique et technique de l'Équipement ; les dispositifs de formation et de gestion des carrières de l'État et des collectivités territoriales pourraient être mieux articulés.

*Ces constats ont conduit la mission à formuler une série de propositions opérationnelles visant à **parachever l'adaptation des administrations d'État à la décentralisation**, dont la liste est jointe à cette synthèse.*

La mission a pu en marge de ses investigations opérer trois constats plus généraux, qui méritent d'être soulignés :

- ***dans le domaine de l'Équipement, l'impact de la décentralisation sur l'effectif global des administrations publiques (État + collectivités locales) est resté relativement limité jusqu'à 2005 (augmentation de 7 à 8% au maximum) ;***
- ***cette relative stabilité de l'effectif global des administrations publiques masque en réalité de profondes disparités : si les services déconcentrés du ministère de l'Équipement ont réalisé d'importants gains de productivité, l'effectif affecté par les collectivités territoriales à l'exercice des compétences transférées a fortement augmenté sur la période 1983-2005 (+ 84,4% pour l'effectif affecté par les départements à la voirie et aux transports) ;***
- ***les services des collectivités territoriales semblent aujourd'hui souffrir d'importants écarts de productivité par rapport à ceux de l'État (écart de 1 à 3 pour l'instruction des permis de construire).***

Ces deux derniers constats mériteraient de faire l'objet d'une réflexion spécifique, avec l'accord et sous la supervision des collectivités territoriales et de leurs représentants.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Les constats établis par la mission l'ont amenée à formuler une série de propositions visant à permettre au ministère de l'Équipement de parachever son effort d'adaptation à la décentralisation.

Cette liste reprend les plus importantes de ces propositions, qui sont intégralement détaillées dans les annexes.

1. Achever le processus d'ajustement des structures et des moyens de l'Etat à son nouveau rôle

1.1. Transférer les parcs de l'Équipement aux départements

Proposition n°1 : transférer les parcs de l'Équipement aux départements.

1.2. Parachever l'adaptation des services au contexte nouveau issu de la décentralisation

1.2.1. Au niveau central

Proposition n°2 : transférer à la direction générale des routes (DGR) les fonctions exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) en matière de gestion du trafic sur le réseau routier national, avec les moyens nécessaires à leur exercice.

Proposition n°3 : envisager une réorganisation de la direction générale de la mer et des transports autour de deux directions transversales, qui dissocierait clairement les fonctions de réglementation et de régulation d'une part, les fonctions de gestion des infrastructures d'autre part.

1.2.2. Au niveau déconcentré

Proposition n°4 : poursuivre la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés engagée en 2005. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience à d'autres ministères.

Proposition n°5 : au vu de l'évaluation du bilan des fusions DDAF/DDE engagée en 2007, envisager une extension de l'expérience à d'autres départements. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience de fusion de services déconcentrés à d'autres ministères.

Proposition n°6 : regrouper l'ensemble des compétences et des moyens affectés à la police de l'eau au sein des nouvelles directions issues de la fusion DDAF/DDE, opérant pour le compte du ministère de l'Environnement.

Proposition n°7 : engager au niveau interministériel une réflexion sur l'opportunité de positionner les DDAF-DDE comme les opérateurs uniques du ministère de l'Environnement au niveau départemental, en milieu rural comme en milieu urbain.

Proposition n°8 : engager un rapprochement entre le réseau des services maritimes des DDE et le réseau des directions des affaires maritimes, et le regroupement de leurs moyens au sein de directions par façade maritime.

1.3. Ajuster l'effectif des services centraux

1.3.1. La direction générale du personnel et de l'administration

Proposition n°9 : engager au sein du ministère de l'Équipement une réflexion visant à identifier les possibilités de réduction des effectifs au sein de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

1.3.2. La direction générale du personnel des routes

Proposition n°10 : procéder au sein de la direction générale des routes (DGR) à la suppression des emplois liés à la programmation des investissements de l'État sur le réseau routier transféré.

2. Encourager les mutualisations de ressources avec les collectivités territoriales

2.1. Associer plus étroitement les collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique et technique de l'Équipement

Proposition n°11 : avant la fin de l'année 2008, procéder avec les associations d'élus à une évaluation de la structure de gouvernance du réseau scientifique et technique (RST). Si ce bilan n'est pas satisfaisant, regrouper au sein d'un établissement public commun à l'État et aux collectivités locales les capacités d'études et de recherche du réseau technique de l'Équipement, sans y inclure les moyens affectés aux prestations opérationnelles.

Proposition n°12 : définir des mécanismes de concertation garantissant une association effective des collectivités territoriales à l'élaboration des normes techniques les concernant, au niveau national comme au niveau communautaire.

Proposition n°13 : étudier avec les associations de collectivités territoriales, notamment l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) les moyens de constituer une véritable capacité de représentation des collectivités locales, en habilitant plus explicitement ces associations à engager leurs membres, en leur assignant des mandats clairs et en renforçant leurs moyens.

Proposition n°14 : encourager les détachements de fonctionnaires territoriaux dans le réseau scientifique et technique.

2.2. Mieux articuler les dispositifs de formation et de gestion des carrières de l'Etat et des collectivités locales

2.2.1. La formation et le recrutement

Proposition n°15 : positionner le concours d'ingénieur en chef territorial à la sortie des écoles d'ingénieurs, en permettant aux lauréats de suivre une formation au sein de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), avec un statut d'élève fonctionnaire.

Proposition n°15 bis : permettre aux élèves-fonctionnaires de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées de choisir un poste de sortie dans la fonction publique territoriale, avec le grade d'ingénieur en chef territorial.

Proposition n°16 : réserver chaque année un contingent de places sur la liste d'aptitude des ingénieurs territoriaux aux élèves civils issus de l'ENTPE ou de l'ENPC, avec une sélection par entretien de motivation pendant la dernière année de scolarité.

Proposition n°17 : renforcer la représentation des collectivités locales au conseil d'administration de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE), en y incluant des représentants désignés par les associations de collectivités.

Proposition n°18 : intégrer des représentants des collectivités territoriales dans le conseil d'administration de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées.

Proposition n°19 : engager avec les associations d'élus une réflexion globale sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation initiale des cadres techniques, en abordant la question de son financement.

2.2.2. La gestion des carrières

Proposition n°20 : prévoir un quota annuel minimal d'accueil d'agents territoriaux dans les services du ministère de l'Equipement, à tous les niveaux.

Proposition n°21 : valoriser les périodes de détachement dans les collectivités territoriales dans la gestion des carrières des cadres du ministère de l'Equipement.

Proposition n°22 : créer un cadre d'emplois spécifique pour les ingénieurs en chef territoriaux.

Proposition n°23 : engager une réflexion sur la possibilité de créer des corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales. Dans un premier temps, cette réflexion pourrait être centrée sur les cadres d'emplois de catégories A et A+.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LE PROCESSUS D'ADAPTATION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT A LA DÉCENTRALISATION EST BIEN ENGAGÉ	2
A. LES LOIS DE DECENTRALISATION ONT FORTEMENT IMPACTE LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT	2
1. <i>D'importantes compétences ont été transférées aux collectivités territoriales dans le champ d'intervention du ministère de l'Équipement</i>	2
2. <i>Les services du ministère de l'Équipement continuent cependant à exercer des fonctions essentielles dans les matières décentralisées</i>	3
B. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES ONT ETE ACCOMPAGNES D'UNE FORTE REDUCTION DE L'EFFECTIF DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE	5
1. <i>La décentralisation a été accompagnée d'une forte réduction des effectifs du ministère de l'Équipement, qui n'a toutefois pas concerné les services centraux.....</i>	5
2. <i>Les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat contrastent avec l'évolution observée dans les collectivités territoriales.....</i>	8
3. <i>A ce stade, l'augmentation de l'effectif global des administrations publiques liée à la décentralisation demeure néanmoins relativement limitée</i>	10
C. L'ORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES A ETE ADAPTEE AU CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION	10
1. <i>Les réorganisations entreprises en 2005 ont permis de préserver la taille critique des services déconcentrés.....</i>	10
2. <i>La décentralisation ne semble pas avoir constitué un facteur déterminant des récentes réorganisations des services centraux</i>	11
II. LES EVOLUTIONS ENGAGEES PAR LE MINISTERE POURRAIENT ETRE PARACHEVEES ET PROLONGEES PAR DE NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS	11
A. LE PROCESSUS D'AJUSTEMENT DES STRUCTURES ET DES MOYENS DE L'ETAT A SON NOUVEAU ROLE RESTE ENCORE INACHEVE	11
1. <i>Les parcs de l'Équipement doivent être transférés aux départements.....</i>	11
2. <i>L'organisation des services pourrait être davantage adaptée au contexte nouveau issu de la décentralisation.....</i>	13
3. <i>Des ajustements d'effectifs semblent devoir être envisagés dans certains services centraux.....</i>	18
B. LES MUTUALISATIONS DE RESSOURCES AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SEMBLENT DEVOIR ETRE ENCOURAGEES.....	19
1. <i>Les collectivités territoriales doivent être plus étroitement associées au pilotage du réseau scientifique et technique de l'Équipement</i>	19
2. <i>Une intégration accrue des dispositifs de formation et de gestion des carrières de l'Etat et des collectivités territoriales paraît souhaitable.....</i>	23

INTRODUCTION

Depuis 1982, les lois de décentralisation successives ont transféré aux collectivités territoriales d'importantes compétences dans les domaines des routes, de l'urbanisme, des transports et de l'aménagement de l'espace.

Les lois SRU et LRL des 13 décembre 2000 et 13 août 2004 ont franchi des étapes supplémentaires dans ce processus, en permettant notamment le transfert aux collectivités territoriales des services régionaux de voyageurs, des routes nationales d'intérêt local, des ports d'intérêt national ou encore de certaines voies navigables.

Ces évolutions ont profondément modifié les missions de l'Etat, comme les conditions de leur exercice.

Les ministres chargés des Transports, de l'Equipeement, du Tourisme et de la Mer et de la réforme de l'Etat ont demandé à l'inspection générale des Finances, au Conseil général des Ponts-et-Chaussées et à l'inspection générale de l'Administration d'évaluer l'impact de la décentralisation sur le ministère de l'Equipeement, dans le cadre d'une mission d'audit de modernisation.

La mission s'est donc attachée à évaluer l'adaptation du ministère de l'Equipeement au contexte nouveau issu de la décentralisation en examinant l'évolution de ses effectifs, de ses structures, mais aussi de ses modalités d'intervention depuis 1982.

La mission confiée aux inspections ne consistait ni à procéder à une évaluation de la décentralisation en tant que telle, ni à se prononcer sur les transferts de charges ou de personnel réalisés dans le cadre de la décentralisation.

Conduites entre décembre 2006 et mars 2007, les investigations ont notamment comporté une série d'entretiens dans les administrations centrales et les services déconcentrés du ministère de l'Equipeement, ainsi que dans des collectivités départementales et régionales. L'annexe I au présent rapport retrace de manière détaillée la liste de ces auditions.

Le rapport est accompagné de huit annexes techniques, qui reprennent de manière détaillée l'ensemble des constats réalisés dans le cadre de ces investigations :

- quatre annexes transversales, qui décrivent l'impact de la décentralisation sur les effectifs, l'organisation et l'activité des administrations d'Etat, et analysent l'impact de la décentralisation sur les systèmes de formation et de gestion des carrières des fonctionnaires à travers l'exemple du ministère de l'Equipeement ;
- quatre annexes thématiques, qui décrivent l'articulation des interventions des administrations d'Etat avec celles des collectivités territoriales dans trois domaines ayant fait l'objet d'une décentralisation (routes, mer et transports, urbanisme), et analysent l'impact de la décentralisation sur le réseau scientifique et technique (RST) de l'Equipeement.

Ces constats ont amené la mission à formuler une série de propositions dont la liste est jointe à la synthèse qui accompagne ce rapport.

I. LE PROCESSUS D'ADAPTATION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT A LA DÉCENTRALISATION EST BIEN ENGAGÉ

A. Les lois de décentralisation ont fortement impacté le ministère de l'Équipement

1. D'importantes compétences ont été transférées aux collectivités territoriales dans le champ d'intervention du ministère de l'Équipement

a) Les lois de 1983

Les lois¹ des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont décentralisé d'importantes compétences relevant jusqu'alors du champ des attributions du ministère de l'Équipement :

- transfert de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales aux départements ;
- transfert des transports scolaires et des transports interurbains de voyageurs aux départements ;
- transfert des ports maritimes de pêche et de commerce (hors ports autonomes et ports d'intérêt national) aux départements, et des autres ports aux communes ;
- transfert de compétence aux communes pour la délivrance des documents d'urbanisme (permis de construire, autres autorisations d'utilisation du sol, certificats d'urbanisme, certificats de conformité, permis de démolir...).

b) De la loi SRU à la loi LRL

Les lois SRU² du 13 décembre 2000 et LRL³ du 13 août 2004 ont transféré de nouvelles compétences aux collectivités territoriales :

- transfert des services régionaux de voyageurs aux régions ;
- transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements ;
- transfert de 18 ports d'intérêt national aux collectivités territoriales.

Parallèlement, la loi du 30 juillet 2003, précisée par la loi du 13 août 2004, a autorisé le transfert des voies navigables aux collectivités territoriales⁴, sans que ces transferts soient effectifs à ce jour.

¹ Lois n°83-8 relative à la répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes ; loi n°83-663 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

² Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

⁴ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, et loi du 13 août 2004.

2. Les services du ministère de l'Équipement continuent cependant à exercer des fonctions essentielles dans les matières décentralisées

a) La fonction normative

Dans l'ensemble des matières transférées, l'Etat reste seul prescripteur des normes techniques et de sécurité.

A cette fonction prescriptive se rattache le rôle plus large joué par l'Etat en matière de développement et de diffusion des règles de l'art. Pour exercer cette fonction, l'Etat s'appuie sur un ensemble de structures de recherche et d'innovation, le réseau scientifique et technique de l'Équipement (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Le réseau scientifique et technique de l'Équipement

Organismes	Nombre	Missions	Effectifs (ETP)
Services techniques centraux (STC)	5	Définition de l'état de l'art Capitalisation et diffusion des connaissances	875
Centres d'études techniques de l'équipement (CETE)	7	Etudes et prestations opérationnelles (conseil, essais, contrôles,...)	3 740
Laboratoires de recherche liés au ministère	6	Recherche	3 700
Ecoles du ministère	3	Formation et recherche	1 200

Source : Mission

b) La fonction de contrôle et de régulation

L'Etat conserve également le monopole des fonctions de contrôle et de régulation dans l'ensemble des matières transférées :

- contrôle des projets d'aménagement des routes à grande circulation et gestion des crises sur tout le réseau routier, quelle que soit l'appartenance domaniale des routes concernées ;
- contrôle de légalité sur les décisions d'urbanisme des communes ;
- définition des objectifs et régulation du trafic sur tout le réseau ferroviaire, par le biais de Réseau ferré de France (RFF) ;
- police portuaire...

c) La fonction d'orientation

En matière de développement des infrastructures comme de développement urbain, l'Etat fixe par ailleurs des orientations générales qui garantissent la cohérence des décisions des collectivités territoriales :

- il fixe sur certaines parties du territoire des orientations fondamentales en matière d'aménagement, à travers l'adoption de directives territoriales d'aménagement qui s'imposent à tous les documents d'aménagement des collectivités et de leurs groupements ;

- il est consulté sur tous les schémas et plans locaux d'aménagement et d'urbanisme ;
- il veille au respect des objectifs stratégiques de la politique d'aménagement du territoire dans l'allocation des ressources budgétaires et les contrats conclu avec les collectivités territoriales, les établissements publics et les entreprises nationales⁵⁶.

d) La fonction de prestataire de services pour le compte des collectivités

L'Etat et ses établissements publics exercent par ailleurs des fonctions de prestataires de services pour le compte des collectivités territoriales dans certaines matières transférées :

- instruction des décisions d'urbanisme pour le compte des communes de moins de 10 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants (mise à disposition gratuite des services des DDE) ;
- travaux routiers et maintenance des engins de travaux (interventions facturées des parcs de l'Equipement, qui font partie des services des DDE) ;
- prestations diverses d'ingénierie (soit à titre onéreux, soit à titre gratuit lorsque ces prestations s'inscrivent dans le cadre de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire - ATESAT)...

e) La fonction de gestion directe

L'Etat continue par ailleurs à exercer des fonctions de gestion directe dans la plupart des domaines ayant fait l'objet de transferts de compétences aux collectivités territoriales :

- exploitation et entretien du réseau routier national non transféré et des autoroutes non concédées ;
- gestion des ports autonomes...

⁵ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée notamment par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁶ L'ordonnance n°2005-654 du 08 juin 2005 portant allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs a cependant supprimé les schémas multimodaux de services collectifs de transport, qui constituaient les principaux documents d'orientation de l'Etat en matière de transports.

B. Les transferts de compétences ont été accompagnés d'une forte réduction de l'effectif des services déconcentrés du ministère

1. La décentralisation a été accompagnée d'une forte réduction des effectifs du ministère de l'Équipement, qui n'a toutefois pas concerné les services centraux

a) Avertissement méthodologique

La reconstitution de l'évolution des effectifs du ministère de l'Équipement depuis 1983 soulève une difficulté méthodologique importante. Avant la décentralisation en effet, une partie des agents des DDE étaient rémunérés par les départements. Ils étaient donc comptabilisés dans les effectifs réels des DDE, sans pour autant être comptabilisés dans l'effectif budgétaire du ministère.

Compte tenu des objectifs qui lui étaient assignés, la mission a veillé à distinguer l'évolution des effectifs rémunérés sur le budget de l'Etat (cf. *infra*, I.B.1.b. et c) de l'évolution plus générale de l'effectif global des collectivités publiques (Etat + collectivités territoriales) dans le domaine de l'Équipement (cf. *infra*, I.B.2. et 3).

En 1983, l'effectif budgétaire du ministère de l'Équipement s'établissait à 98 028 équivalents-temps plein (ETP). La mission s'est attachée à évaluer l'effectif réel payé sur le budget de l'Etat à partir des données du bilan social du ministère pour 1983 et de l'INSEE :

Tableau 2 : Reconstitution de l'effectif réel rémunéré sur le budget de l'Etat pour 1983

	Effectif
Effectif réel ministériel	114 791
Exclusion des agents rémunérés sur budgets départementaux	- 22 535
Effectif réel ministériel rémunéré sur le budget de l'Etat	92 256

Source : bilan social ministériel pour 1983, INSEE.

Dans les développements qui suivent, les données relatives à l'effectif des services déconcentrés pour l'année 1983 ont donc été approchées en retranchant les effectifs autorisés de l'administration centrale de l'effectif total du ministère :

Tableau 3 : Reconstitution des effectifs des services déconcentrés pour 1983

	Effectif total (1)	Administration centrale (2) (*)	Services déconcentrés (1-2)
Effectif budgétaire	98 028	3 606	94 422
Effectif réel rémunéré sur le budget de l'Etat	92 256	3 606	88 650

Source : mission. () : pour l'administration centrale, les données sont exprimées en effectifs autorisés.*

En 2005, l'effectif budgétaire s'établissait à 98 705 ETP, et l'effectif réel à 96 553 ETP. Les effectifs réels se répartissaient de la manière suivante :

Tableau 4 : Ventilation de l'effectif réel du ministère en 2005

	Effectif (ETP)
Administration centrale	3 470
Services déconcentrés	93 083
Total	96 553

Source : ministère de l'Équipement, direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

b) Les effectifs des services déconcentrés

La décentralisation de 1983 a été accompagnée de flux de personnels complexes entre l'Etat et les collectivités territoriales :

- l'effectif transféré aux départements est resté relativement faible : les services en charge des transports, des ports transférés et de la maîtrise d'ouvrage des routes départementales (3 694 agents) ont été transférés aux départements, mais les services en charge de l'exploitation des routes départementales et de l'instruction des actes d'urbanisme ont été conservés par l'Etat, et mis à disposition des collectivités territoriales à titre gratuit ;
- parallèlement, environ 20 000 agents affectés dans les DDE, mais rémunérés sur par les départements jusqu'en 1985 ont été intégrés au sein la fonction publique d'Etat dans les années suivant les premières lois de décentralisation.

Au total, le solde net des transferts réalisés dans le prolongement des lois de 1983 entre le budget de l'Etat et ceux des collectivités territoriales a donc été positif pour l'Etat, accroissant l'effectif budgétaire du ministère de l'Equipement de 16 337 ETP.

Tableau 5 : Solde des transferts de personnel réalisés dans le prolongement de la loi de 1983

	Effectif budgétaire
Effectif transféré aux collectivités territoriales	- 3 694
Effectif intégré dans le budget de l'Etat	+ 20 031
Solde	+ 16 337

Source : mission.

Le maintien à un niveau relativement stable de l'effectif global du ministère de l'Equipement entre 1983 et 2005 n'a donc pu résulter que de très importants gains de productivité dans les services déconcentrés, dont l'impact sur la période peut être estimé à environ 12 000 ETP :

Tableau 6 : Suppressions d'emplois liées aux gains de productivité

	Effectif
Effectif réel ministériel au 01/01/83	92 256
Solde des transferts de personnel réalisés dans le prolongement de la loi de 1983	+ 16 337
Total (1)	108 593
Effectif réel au 01/01/05 (2)	96 553
Suppressions d'emplois liées à des gains de productivité (1-2)	12 040

Source : mission.

A l'inverse, la décentralisation de 2004 a été accompagnée du transfert de plus de 27 000 ETP, soit le tiers environ de l'effectif total du ministère de l'Equipement. L'essentiel de ces transferts correspondent au transfert des services des DDE en charge de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes.

Lorsque les transferts seront achevés, l'effectif budgétaire des services déconcentrés du ministère de l'Equipement devrait s'établir à 68 000 ETP environ, et l'effectif réel autour de 66 000 ETP.

Sur la période 1983-2007, la décentralisation aura donc été accompagnée d'une réduction de l'effectif des services déconcentrés du ministère de l'Équipement rémunéré sur le budget de l'État de 25% environ.

Tableau 7 : Evolution de l'effectif des services déconcentrés du ministère de l'Équipement

	1983 (*)	2005	Après transferts (**)	Variation 1983-2007
Effectifs budgétaires	94 422	95 235	68 235	- 27,73 %
Effectifs réels payés sur le budget de l'État	88 650	93 083	66 083	- 25,46 %

Source : calculs de la mission. RST inclus. (*) : estimation. (**) : prévision.

c) Les effectifs de l'administration centrale

L'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement est resté relativement stable depuis 1981 : après avoir diminué fortement jusqu'au milieu des années 90, il a augmenté de plus de 10% entre 1996 et 2005.

Tableau 8 : Evolution de l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement (1981-2005)

	1981	1996	2005	Variation 1981-2005	Variation 1996-2005
Effectif	3 606	3 145	3 470	- 3,77%	+ 10,33%

Source : DGPA. Effectifs autorisés.

Cette stabilité globale masque des évolutions fortement différenciées selon les directions. En l'absence de séries continues sur la période, seules trois grandes tendances peuvent être identifiées avec certitude :

- la relative stabilité de l'effectif des directions dédiées à la compétence routière (actuelles direction générale des routes et direction de la sécurité et de la circulation routières) ;
- la forte réduction de l'effectif de la direction dédiée à la compétence « urbanisme »⁷ (actuelle direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) ;
- l'augmentation continue de l'effectif des directions de moyens (actuelle direction générale du personnel et de l'administration), qui ne semble pas avoir été freinée par la récente création d'un secrétariat général doté de services étoffés⁸.

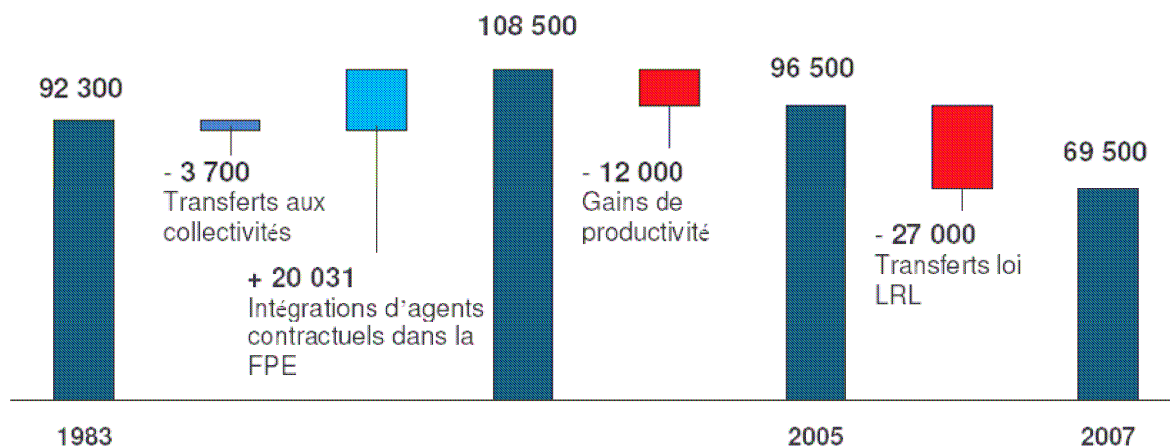
⁷ Cette évolution s'explique notamment par la déconcentration de certaines procédures.

⁸ L'accroissement des effectifs des directions de moyens est allé de pair avec une augmentation du nombre de leur subdivisions administratives : en 1995, la direction du personnel et la direction de l'administration générale comptaient 8 sous-directions et 1 service, et 50 bureaux. La direction générale du personnel et de l'administration compte aujourd'hui 12 sous-directions, 2 départements et 57 bureaux.

d) Synthèse sur l'évolution des effectifs des administrations d'Etat

Au total, la décentralisation aura été accompagnée d'une forte réduction de l'effectif réel rémunéré sur le budget du ministère de l'Equipement entre 1983 et 2007 :

Graphique 1 : Effectif réel rémunéré sur le budget du ministère de l'Equipement (1983-2007)



2. Les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat contrastent avec l'évolution observée dans les collectivités territoriales

a) L'effectif affecté par les collectivités territoriales à l'exercice des compétences transférées décentralisées a fortement augmenté sur la période 1983-2004

L'effectif initialement affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) peut être estimé à 4 832 agents :

Tableau 9 : Effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements (hors entretien, gestion et exploitation des routes) en 1983

	Agents de l'Etat	Agents départementaux	Total
Effectifs	3 694	1 138	4 832

Source : Direction du personnel et des services (DPS), février 2001.

En 2005, l'effectif affecté par les départements à l'exercice des mêmes compétences peut être estimé à 8 912 ETP :

Tableau 10 : Effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements (hors entretien, gestion et exploitation des routes) au 01/01/05

	Voirie et infrastructures	Transports et déplacements	Total
Effectif	6 823	2 089	8 912

Source : Observatoire du CNFPT.

Sur la période, l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) a donc augmenté de plus de 80% :

Tableau 11 : Variation de l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) entre 1983 et 2005

	Effectif initial	Effectif au 01/01/05	Variation (%)
Effectif	4 832	8 912	+ 84,44 %

Source : mission.

Dans le champ des compétences transférées, les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat ont donc été partiellement compensés par une forte augmentation des effectifs des collectivités territoriales.

b) Les services des collectivités territoriales semblent aujourd'hui souffrir d'importants écarts de productivité par rapport à ceux de l'Etat

La dynamique propre des dépenses de personnel des collectivités territoriales semble explicable par au moins deux facteurs :

- un souci d'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager, qui a pu conduire les collectivités territoriales à renforcer les moyens en personnel des services transférés par l'Etat ;
- des écarts de productivité par rapport aux services de l'Etat, eux-mêmes explicables par des facteurs variés (taille sous-critique ou organisation sous-optimale de certains services, sous-investissement dans l'outillage technique des services, insuffisances de la formation des agents...).

Pour tester cette dernière hypothèse, la mission s'est attachée à comparer la productivité des services communaux en charge de l'instruction des permis de construire par rapport à celle des services des DDE, qui continuent à exercer cette compétence gratuitement pour le compte des communes de moins de 10 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants⁹.

En l'absence de données disponibles sur les communes, la mission a conduit une enquête (cf. annexe II, pièce jointe n°3) dont les résultats doivent être entourés d'un certain nombre de précautions méthodologiques, mais donnent cependant des ordres de grandeur relativement fiables.

Le nombre de permis de construire instruits par agent s'établit à 53 dans les communes, et à 143 dans les DDE. La différence de productivité entre les services des communes et ceux de l'Etat correspond donc à un écart de 1 à 3.

⁹ Seuils fixés par la loi du 13 août 2004 (art. L 421-2-6 du code de l'urbanisme).

Tableau 12 : Nombre moyen de permis de construire instruits par agent, dans l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants et dans les DDE

	Nombre de permis de construire instruits	Nombre d'agents	Nombre d'actes par agent
Communes (échantillon)	13 812	262	53
DDE (ensemble)	472 059	3 295	143

Source : Enquête mission (pour les communes) et DGUHC (pour les DDE)

Le ratio de permis de construire par agent est de 53 pour l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants, contre 143 pour les DDE, soit une différence de productivité allant presque du simple au triple.

3. A ce stade, l'augmentation de l'effectif global des administrations publiques liée à la décentralisation demeure néanmoins relativement limitée

La mission s'est attachée à reconstituer l'évolution de l'effectif global des administrations publiques (Etat + collectivités locales) dans le domaine de l'Equipement sur la période 1983-2005 (cf. annexe II).

Les résultats de ce travail doivent être interprétés avec précaution, dans la mesure où certains départements procéderont probablement à des recrutements en 2007, dans le prolongement des transferts de compétences et de services réalisés dans le domaine de la gestion des routes.

Sous cette importante réserve, il est possible d'affirmer que les transferts de compétences intervenus dans le domaine de l'Equipement depuis 1983 n'ont pas entraîné d'augmentation massive de l'effectif global des administrations publiques jusqu'en 2005 – année à partir de laquelle, en l'absence de données, il n'est à ce jour pas possible de déterminer dans quelle mesure les transferts intervenus en matière de gestion des routes ont pu entraîner une augmentation des effectifs des collectivités territoriales.

Tableau 13 : Effectif global des administrations publiques dans le domaine de l'Equipement (1983-2005 – effectif réel, hors voirie communale)

Collectivité	1983	2005
Etat	114 791	96 553
Départements		10 067
Régions (*)	50	904
Communes et EPCI (**)	« 0 »	13 617
Total	114 841	123 652

Source : DGPA, CNFPT. () : pour 1983 : estimation. (**): estimation-plancher. En réalité, les communes disposaient déjà de services d'urbanisme avant 1983, sans qu'il soit possible d'en reconstituer les effectifs.*

C. L'organisation des services déconcentrés a été adaptée au contexte nouveau issu de la décentralisation

1. Les réorganisations entreprises en 2005 ont permis de préserver la taille critique des services déconcentrés

La première décentralisation a été accompagnée en 1992 d'une mutualisation des services supports des DRE et des DDE implantés au siège de la région.

Les transferts de personnel induits par la loi du 13 août 2004 ont été accompagnés d'un certain nombre de réorganisations visant à préserver la taille critique des services déconcentrés de l'Équipement :

- création de structures interdépartementales, les directions interdépartementales des routes (DIR), en charge de l'exploitation du réseau routier non transféré (la maîtrise d'ouvrage restant exercée par les directions régionales de l'Équipement) ;
- mutualisation des fonctions support des DDE au niveau régional (les directions régionales de l'Équipement assumant également le support des DIR) ;
- fusion des DDE avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans huit départements expérimentateurs, en partenariat avec le ministère de l'Écologie et du développement durable.

2. La décentralisation ne semble pas avoir constitué un facteur déterminant des récentes réorganisations des services centraux

L'administration centrale du ministère a fait l'objet d'une profonde réorganisation en 1985, visant à prendre en compte les transferts de compétences intervenus en 1983.

La décentralisation de 2004 ne semble en revanche pas avoir constitué un facteur déterminant de la nouvelle réorganisation des services centraux intervenue en 2005, qui paraît essentiellement avoir été inspirée par une volonté de cohérence avec le découpage budgétaire des programmes LOLF, et le souhait de permettre l'émergence d'un pilotage plus collégial et transversal, autour d'un nombre restreint de directeurs généraux.

II. LES EVOLUTIONS ENGAGEES PAR LE MINISTERE POURRAIENT ETRE PARACHEVEES ET PROLONGEES PAR DE NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS

A. Le processus d'ajustement des structures et des moyens de l'Etat à son nouveau rôle reste encore inachevé

1. Les parcs de l'Équipement doivent être transférés aux départements

a) Le transfert des parcs

Les parcs de l'Équipement sont des services à caractère industriel et commercial des directions départementales de l'Équipement qui assurent diverses prestations pour le compte de l'État et des collectivités territoriales (gestion et maintenance de véhicules ou d'engins de travaux, travaux routiers...).

En 2004, les effectifs des 99 parcs de l'Équipement s'établissaient à 6 943 ETP¹⁰. Leur chiffre d'affaires s'élevait à plus de 830 millions d'euros¹¹.

La loi du 13 août 2004 n'a pas prévu le transfert des parcs aux départements. L'examen de la question de l'évolution des parcs a été reportée, et liée au dépôt préalable par le gouvernement d'un rapport au Parlement¹² avant le 1^{er} janvier 2008.

¹⁰ Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Équipement, janvier 2006. Rapport rédigé par M. Jean COURTIAL, maître des requêtes au Conseil d'État.

¹¹ Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Équipement, op. cit.

Le statut des parcs ne paraît cependant plus cohérent avec la nouvelle structure de la commande qui leur est adressée : les transferts de compétences et de services réalisés par la loi de 2004 ont considérablement réduit la part des commandes de l'Etat, la part de la commande départementale représente désormais près des trois quarts de l'activité des parcs.

Tableau 14 : Impact de la loi du 13 août 2004 sur la structure de la commande adressée aux parcs de l'Équipement

	Etat	Départements	Communes et tiers
Avant transferts	30,0 %	57,1 %	12,9 %
Après transferts (projection)	15,9 %	71,2 %	12,9 %

Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Équipement (janvier 2006).

Dans ce contexte, le transfert des parcs aux départements ne semble plus devoir être retardé. A l'exception de certains cas spécifiques, un transfert intégral apparaît largement préférable à un transfert partiel¹³, qui favoriserait la duplication des moyens techniques lourds, dont la mutualisation semble au contraire devoir être recherchée.

Proposition n°1 : transférer les parcs de l'Équipement aux départements.

b) Le devenir des ouvriers des parcs et ateliers

La perspective du transfert des parcs n'est pas dissociable de la question du cadre juridique applicable à leurs agents.

L'effectif des parcs est composé à près de 90% d'agents disposant d'un statut particulier, les ouvriers des parcs et ateliers (OPA – 6 061 ETP en 2004). A cet effectif s'ajoutent environ 2 000 OPA sont en outre en poste en dehors des parcs, ce qui porte le nombre des agents disposant de ce statut à plus de 8 000.

Tableau 15 : Effectifs des parcs et des ouvriers des parcs et ateliers (2004)

	Ouvriers des parcs et ateliers (OPA)	Autres statuts
En poste dans les parcs	6 061	882
En poste hors des parcs	2 000	

Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Équipement (janvier 2006).

La situation de ces 8 000 agents est particulière : quoique n'étant pas fonctionnaires, ils disposent d'un quasi-statut, très proche à de nombreux égards de celui de fonctionnaires de l'Etat. L'élément essentiel de ce quasi-statut est l'affiliation à un régime spécial de retraite¹⁴.

La réflexion sur le cadre juridique à appliquer aux ouvriers des parcs et ateliers semble devoir être conduite dans le respect de deux exigences :

¹² Le rapport du gouvernement a été publié en janvier 2007. Il conclut à la nécessité d'un transfert des parcs aux départements : « en tant que services de proximité ayant un champ d'intervention départemental, les parcs ont incontestablement vocation à relever de la collectivité départementale ».

¹³ La perspective d'un transfert partiel a notamment été évoquée par le rapport déposé par le gouvernement en janvier 2007. Dans ce scénario, l'essentiel des moyens des parcs seraient transférés aux départements, et les moyens conservés par l'Etat seraient intégrés au sein des directions interdépartementales des routes.

¹⁴ Dans les conditions prévues par le décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004.

- le maintien des droits acquis des agents bénéficiant actuellement de ce quasi-statut – ce qui implique probablement l’application d’un traitement différencié aux agents en fonctions et aux agents qui seront recrutés dans l’avenir ;
- le respect de l’autonomie des collectivités locales – ce qui implique la préservation de la souplesse de gestion qui caractérise le statut de la fonction publique territoriale, la limitation des risques de demandes reconventionnelles et la compensation de la charge financière spécifiquement liée au régime spécial de retraite des ouvriers des parcs et ateliers.

Dans cette perspective, plusieurs options doivent être envisagées (création d’un statut commun ou de deux statuts jumeaux pour les agents restant au sein des services de l’Etat et les agents transférés aux collectivités territoriales ; mise à disposition des agents des services transférés aux collectivités territoriales ; recrutement par les collectivités territoriales sur des contrats à durée indéterminée avec maintien du régime de pensions ; recrutement par les collectivités territoriales en qualité d’agents non titulaires ; recrutement par les collectivités territoriales en qualité d’agents titulaires dans les cadres d’emploi existants de la fonction publique territoriale...).

Il est également possible de créer soit un cadre juridique unique, soit deux régimes distincts pour la population actuelle des ouvriers des parcs et ateliers d’une part et, d’autre part, pour les agents qui seront recrutés dans les parcs dans les collectivités territoriales à l’avenir.

En tout état de cause, la solution retenue ne devra pas aboutir à transférer aux collectivités territoriales la charge financière spécifiquement liée au régime spécial de retraite des ouvriers des parcs et ateliers.

2. L’organisation des services pourrait être davantage adaptée au contexte nouveau issu de la décentralisation

a) Au niveau central

- *La direction générale des routes (DGR) et la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) pourraient être mieux articulées*

Au-delà de ses missions de promotion de la sécurité routière qui lui confèrent un positionnement interministériel marqué, la direction de la sécurité et de la circulation routière exerce également des fonctions opérationnelles en matière de gestion du trafic sur le réseau routier national¹⁵, à travers notamment le pilotage des centres interrégionaux de gestion du trafic (CIGT).

Le maintien de certaines compétences liées à l’exploitation du réseau routier national en dehors de la direction générale des routes semble peu cohérent avec l’affirmation de la fonction de pilotage opérationnel du réseau routier national de cette dernière.

¹⁵ L’article 11 du décret du 16 mai 2005 prévoit que la DSCR « *élabore la politique et les règles de circulation, d’information routière et de gestion du trafic, pour tous les réseaux, et veille à leur mise en oeuvre sur le réseau routier national* ».

Il semble donc regrettable que la récente réorganisation de la direction générale des routes n'ait pas donné lieu à un regroupement des fonctions opérationnelles de développement et de gestion du réseau en son sein, car cela aurait contribué à clarifier le partage et l'exercice des compétences dans ce domaine.¹⁶

Proposition n°2 : transférer à la direction générale des routes (DGR) les fonctions exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) en matière de gestion du trafic sur le réseau routier national, avec les moyens nécessaires à leur exercice.

- *La direction générale de la mer et des transports (DGMT) pourrait être réorganisée selon une logique plus transversale*

Par ailleurs, l'organisation de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) reste aujourd'hui dominée par une approche sectorielle, le mode de transport demeurant le principal critère de délimitation des champs de compétence de ses différentes directions.

Cette logique sectorielle ne semble pas véritablement cohérente avec les nouvelles priorités de l'Etat : recentré sur la gestion d'un réseau resserré d'infrastructures et de terminaux majeurs, l'Etat a désormais vocation à placer l'intermodalité au cœur de ses priorités.

Le développement de l'intermodalité semble appeler un regroupement au sein d'une seule et même direction de l'ensemble des compétences de gestion des différents axes, quelle que soit leur mode (ferroviaire, maritime, routier, fluvial).

Parallèlement, les fonctions de réglementation et de régulation des transports, quel que soit leur mode, pourraient également être regroupées dans une autre direction.

Ces évolutions impliqueraient une réorganisation des structures en charge de la compétence maritime au niveau central : les bureaux de la direction des affaires maritimes (DAM) et de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMF) compétents en matière de gestion des infrastructures portuaires pourraient être intégrés au sein de la direction en charge des infrastructures, les autres bureaux étant intégrés au sein de la direction en charge de la réglementation et de la régulation.

Proposition n°3 : envisager une réorganisation de la direction générale de la mer et des transports autour de deux directions transversales, qui dissocierait clairement les fonctions de réglementation et de régulation d'une part, les fonctions de gestion des infrastructures d'autre part.

¹⁶ Le CGPC, dans sa mission d'assistance au projet de réorganisation de la DGR, avait effectué ce constat en juillet 2006 : « une réflexion sur la pertinence de la séparation actuelle de certaines missions entre la DGR et la DSCR devrait être rapidement conduite. En effet, la question, essentielle et complexe, de l'exploitation, à l'origine du maintien d'un réseau national géré et exploité par itinéraires et de la création des DIR, prendra de plus en plus d'importance ».

b) Au niveau déconcentré

- *L'effort de mutualisation des fonctions support semble devoir être poursuivi et intensifié*

La mutualisation des services support au niveau régional engagée en 2005 constitue également une initiative particulièrement intéressante : elle permet la constitution d'équipes étoffées, plus professionnelles, disposant de la taille critique nécessaire à l'industrialisation des processus de traitement. Elle ouvre la voie à de substantiels gains de productivité, et à une amélioration de la qualité de services aux agents.

Proposition n°4 : poursuivre la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés engagée en 2005. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience à d'autres ministères.

- *L'expérience des fusions DDAF/DDE pourrait être étendue et approfondie*

La fusion DDAF-DDE constitue également une expérience qui mériterait d'être étendue à d'autres ministères, dont les services départementaux ne disposent plus toujours de la taille critique nécessaire à l'efficacité et à l'efficience de l'action publique.

Proposition n°5 : au vu de l'évaluation du bilan des fusions DDAF/DDE engagée en 2007, envisager une extension de l'expérience à d'autres départements. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience de fusion de services déconcentrés à d'autres ministères.

Les nouveaux services issus de la fusion DDAF/DDE pourraient devenir les opérateurs uniques du ministère de l'Environnement au niveau départemental

Les directions départementales de l'Équipement participent à la police de l'eau, pour le compte du ministère de l'Environnement.

Dans ce domaine, l'exercice des compétences de l'État est caractérisé par un éclatement interministériel particulièrement marqué :

Tableau 16 : Répartition interministérielle des compétences dans le domaine de l'eau

Services	Missions
DDASS	Prélèvements et analyses de la qualité sanitaire des eaux, avis sanitaires, inspection d'installations, protection des périmètres de captage
DIREN	Application des législations relatives à l'eau, suivi statistique, diffusion des connaissances, évaluation des besoins en eau, planification dans le domaine des eaux superficielles, souterraines et des milieux aquatiques, coordination du traitement des données relatives notamment à la qualité des eaux et à l'évaluation des ressources des bassins
DRIRE	Police de l'eau dans les installations classées, protection des eaux souterraines et minérales
DDE ¹⁷	Contrôle de la qualité de l'eau, gestion des rivières domaniales, prévention des inondations, gestion, entretien et exploitation des voies navigables et des ports, police de la navigation

¹⁷ Pour le compte du ministère de l'Environnement.

Services	Missions
DDAF	Police des eaux sur les cours d'eau non domaniaux et les cours d'eau domaniaux non navigables, concours technique aux communes en matière d'alimentation en eau potable (définition et mise en œuvre des périmètres de protection des points de captage, renforcement de la fiabilité des installations de production, de stockage et de transport de l'eau potable...), secrétariat des missions interministérielles de l'eau
MISE	Coordination des actions des services de l'État et des établissements publics assurant des missions dans le domaine de l'eau ces services afin d'améliorer l'efficacité de l'action administrative dans les différents domaines : ressources en eau, qualité des milieux aquatiques, assainissement, eau potable, gestion des risques liés aux inondations, documents de planification. Guichet unique et information sur la réglementation et la politique de l'eau

Dans le cadre de la réforme de l'administration départementale¹⁸, plusieurs départements ont créé un service unique de l'eau au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), qui agissent dans ce cadre pour le compte du ministère de l'Environnement.

A ce stade, ces services ne regroupent que les compétences exercées par les DDAF et des DDE en matière d'eau. La fusion expérimentale des DDAF et des DDE engagée dans huit départements conforte cette évolution.

La question de l'intégration des moyens affectés à la police de l'eau par les DDASS et les DRIRE dans les services uniques de l'eau des DDAF/DDE est aujourd'hui posée. La fusion expérimentale des DRIRE et des DIREN ouvre la voie à une intégration des moyens affectés à la police de l'eau par les DRIRE dans les services issus de la fusion DDAF/DDE..

Proposition n°6 : regrouper l'ensemble des compétences et des moyens affectés à la police de l'eau au sein des nouvelles directions issues de la fusion DDAF/DDE, opérant pour le compte du ministère de l'Environnement.

Plus largement, les DDE interviennent à plusieurs titres dans la mise en œuvre des actions de santé environnementale (lutte contre le bruit, contrôle de la salubrité des logements...).

L'opportunité d'une intégration de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice des missions réalisées pour le compte du ministère de l'Environnement au niveau départemental au sein des nouveaux ensembles issus de la fusion DDAF/DDE mériterait aujourd'hui d'être expertisée.

Proposition n°7 : engager au niveau interministériel une réflexion sur l'opportunité de positionner les DDAF-DDE comme les opérateurs uniques du ministère de l'Environnement au niveau départemental, en milieu rural comme en milieu urbain.

¹⁸ Cf. notamment la circulaire du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau et à l'organisation de la police de l'eau, qui prévoit la désignation dans chaque département d'un service unique en charge de l'eau, et confie la coordination du dispositif aux DIREN.

- Les deux réseaux de services déconcentrés en charge de la compétence maritime pourraient être unifiés

Au niveau local, la compétence maritime est exercée par un double réseau de services déconcentrés :

- les services maritimes spécialisés des directions départementales et régionales de l'Équipement, dont les missions couvrent le secteur portuaire, la gestion du littoral, et la signalisation maritime ;
- les directions régionales et départementales des affaires maritimes (DRAM et DDAM), les CROSS et les centres de sécurité des navires dont les missions couvrent le contrôle de la sécurité des navires et de la navigation, la gestion des gens de mer, l'administration de la plaisance, le suivi du secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture et le sauvetage en mer.

Le ministère s'appuie également sur des services techniques délocalisés¹⁹ et de services d'inspection générale compétents en matière maritime²⁰.

Tableau 17 : Services déconcentrés du ministère de l'Équipement en charge de la compétence maritime (effectifs avant décentralisation)

	Services des affaires maritimes	Services maritimes
Services déconcentrés	10 directions régionales (DRAM) 25 directions départementales (DDAM) 20 services spécialisés (5 CROSS, 15 centres de sécurité des navires)	17 services maritimes au sein des DDE 2 services maritimes spécialisés 6 services placés sous l'autorité de directeurs de ports autonomes ²¹
Nombre d'agents	2 000	2 400

Source : Rapport conjoint de l'Inspection générale des services des affaires maritimes et du Conseil général des ponts et chaussées de février 2006.

Ces unités administratives sont de taille variable et souvent modeste :

- les directions départementales des affaires maritimes regroupent des effectifs compris entre une quinzaine d'agents pour la plus petite (Nord) et une centaine pour la plus grosse (Finistère) ;
- l'unité de base des services maritimes des DDE, la subdivision²², comprend entre 5 et 130 agents.

Les transferts de personnels liés à la décentralisation des ports d'intérêt national vont considérablement réduire la taille des services maritimes des DDE, qui devraient perdre plus du quart de leur effectif (645 ETP sur 2 397, soit 27% de l'effectif).

Dans ces conditions, des regroupements de services semblent devoir être envisagés.

¹⁹ Il s'agit de l'observatoire des coûts de passage portuaire (OCP) chargé de mesurer et d'analyser les coûts de passage portuaire dans les ports français et d'établir des comparaisons avec ceux des autres ports européens, le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) chargé de la conduite d'études et de recherche, de missions d'ingénierie dans les domaines des aménagements et des ouvrages maritimes et fluviaux, des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) appelés à remplir une mission de conseil technique, ou des organismes à compétence nationale tel que le centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE).

²⁰ Par exemple, le bureau enquête accidents mer (BEA) est chargé des enquêtes techniques sur les événements en mer et conduit, à ce titre, ses enquêtes en toute indépendance.

²¹ En cours de rattachement à des services maritimes spécialisés.

²² Au total, il existe une centaine de subdivisions à compétence maritime.

La création de directions régionales maritimes de façades (DRM), regroupant l'ensemble des compétences actuellement dispersées entre les services relevant de la sphère maritime, a déjà été évoquée.

Ces structures pourraient s'appuyer sur le réseau de services suivants :

- des directions départementales ou interdépartementales maritimes (DDM) recentrées sur des compétences pleinement maritimes ;
- des DDE confortées dans leur rôle d'aménageur et de gestionnaire du littoral ;
- des DRE qui assureraient notamment les fonctions support.

Sans préjuger des modalités de mise en œuvre d'une telle proposition, la mission ne peut qu'inciter la DGMT à poursuivre la réflexion engagée dans ce domaine.

Proposition n°8 : engager un rapprochement entre le réseau des services maritimes des DDE et le réseau des directions des affaires maritimes, et le regroupement de leurs moyens au sein d'une direction par façade maritime.

3. Des ajustements d'effectifs semblent devoir être envisagés dans certains services centraux

a) La direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)

Les effectifs des directions de moyens ont augmenté de manière quasi-continue entre 1981 et 2006 : après avoir connu une légère réduction entre 1981 et 1991 (20 ETP), ils ont augmenté de 95 ETP entre 1996 et 2005. En 2005, la création de la DGPA et du Secrétariat général ont eu pour conséquence une poursuite de l'accroissement des effectifs affectés aux fonctions support.

Sans même comptabiliser les effectifs du Secrétariat général, le poids de la DGPA dans l'effectif total de l'administration centrale du ministère de l'Équipement semble particulièrement élevé : il s'établit à 37,23%, contre moins de 30% dans les ministères de l'Économie, de la santé ou de l'Écologie.

Tableau 18 : Poids de la direction support dans l'administration centrale – comparaison Santé / Équipement / Économie / Écologie

	Effectif affecté en administration centrale (1)	Effectif de la direction support de l'administration centrale (2)	Ratio (2)/(1)
Santé et solidarités	3 179,0	775,1	24,38 %
Équipement	3 470,0	1 292,0	37,23 %
Économie, Finances et Industrie	12 925,0	3 147,7	24,35 %
Écologie	884,0	262,0	29,64 %

Source : DAGPB, DPAEP, DGPA, IGE.

Ce constat invite à envisager une réduction des effectifs de la DGPA – évolution qui serait d'ailleurs cohérente avec la réduction des effectifs ministériels consécutive à la décentralisation.

Proposition n°9 : engager au sein du ministère de l'Équipement une réflexion visant à identifier les possibilités de réduction des effectifs au sein de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

b) La direction générale des routes (DGR)

En dépit du désengagement progressif de l'Etat du domaine routier sur les 25 dernières années (transferts aux départements, privatisation des sociétés d'autoroutes), l'effectif de la direction d'administration centrale en charge de la gestion des infrastructures routières (hors circulation et sécurité routière) a peu diminué entre 1981 et 2006 (260 ETP en 1981, 221 ETP en 2006, soit une diminution de 15% seulement).

Si le volume d'activité de la DGR est largement indépendant de la longueur du réseau directement géré par l'Etat, le transferts des routes fera cependant disparaître l'activité de programmation des investissements de l'Etat sur le réseau transféré.

La mission invite donc la DGR à procéder à la suppression des emplois liés à cette activité.

Proposition n°10 : procéder au sein de la direction générale des routes (DGR) à la suppression des emplois liés à la programmation des investissements de l'Etat sur le réseau routier transféré.

B. Les mutualisations de ressources avec les collectivités territoriales semblent devoir être encouragées

1. Les collectivités territoriales doivent être plus étroitement associées au pilotage du réseau scientifique et technique de l'Équipement

Les collectivités territoriales bénéficient des prestations du réseau scientifique et technique à deux titres :

- elles bénéficient des prestations collectives d'intérêt général du réseau scientifique et technique quant à la définition de l'état de l'art, la diffusion des innovations technologiques et la formation ;
- elles achètent des prestations aux centres d'études techniques de l'Équipement (élaboration de projets, études de conception, assistance technique à la maîtrise d'ouvrage, expertise, essais en laboratoires, contrôles sur sites,...).

Les transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 ont considérablement accru le poids des collectivités locales parmi les bénéficiaires des prestations du réseau scientifique et techniques. Au-delà de l'augmentation de la part des départements dans les prestations facturées des centres d'études techniques de l'Équipement (CETE), les collectivités locales sont désormais de plus en plus directement par l'évolution des normes techniques, et deviennent des acteurs essentiels de la remontée d'informations et de la capitalisation des connaissances.

Le réseau scientifique et technique n'a fait l'objet d'aucun transfert de services ou d'emplois dans le cadre de la décentralisation. L'article 18-I de la loi du 13 août 2004 prévoit que l'Etat conserve la compétence de définition de l'état de l'art dans le domaine routier²³. L'unité du réseau scientifique et technique est préservée par la loi afin de lui permettre d'accomplir son rôle de référent technique pour l'ensemble de la communauté routière nationale (Etat, collectivités, sociétés d'autoroutes, entreprises)²⁴.

L'Etat conserve donc tous les leviers de pilotage du réseau scientifique et technique.

Conformément aux dispositions de l'article 18-I de la loi du 13 août 2004, qui prévoit explicitement que les collectivités seront associées à la définition des priorités du réseau scientifique et technique dans le domaine routier, le ministère s'est efforcé d'associer les collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique et technique, sur un mode exclusivement consultatif.

Tableau 19 : La gouvernance du réseau scientifique et technique et ses perspectives

Niveau	Fonctionnement actuel	Evolutions prévues
Local	Participation des collectivités aux « clubs métiers » des CETE (structures informelles)	Renforcement et formalisation de la participation des collectivités aux « clubs métiers »
Central	Participation des collectivités au comité d'orientation du CERTU	Exercice de la présidence du comité d'orientation du CERTU par les collectivités territoriales - Création auprès du directeur général des routes d'un comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière coprésidé par les collectivités

Source : Mission

Cet effort d'ouverture pourrait s'avérer insuffisant : l'association des collectivités territoriales au pilotage des centres d'études techniques de l'Equipement ou des services techniques centraux intervenant dans le champ des compétences transférées reste purement consultative ; le comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière récemment créé auprès du directeur général des routes reste lui aussi purement consultatif.

Dans le cadre des auditions qu'elle a réalisées, la mission a pu constater que les collectivités redoutent que le ministère de l'Equipement ne privilégie les compétences conservées par l'Etat dans la définition des priorités du réseau scientifique et technique, au détriment des prestations intéressant les compétences transférées.

Sans en préciser les modalités concrètes, les services de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont émis le souhait d'un co-pilotage d'ensemble du réseau scientifique et technique²⁵, association les collectivités à une structure de gouvernance qui couvrirait non seulement les structures de capitalisation des connaissances, d'élaboration d'état de l'art et de prestations opérationnelles (services techniques centraux et centres d'études techniques de

²³ Art. 18-I : « L'Etat veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. »

²⁴ Cela implique toutefois que la direction générale des routes (DGR) définisse une politique technique pour l'ensemble du réseau routier, transféré ou non.

²⁵ Pour le domaine routier plus spécifiquement, l'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) a proposé la mise en place d'une gouvernance nationale qui associerait le ministère de l'équipement et l'ADF (et s'appuierait sur un groupe de pilotage technique DRAST / ADSTD). Source : « RST – implication des départements ; proposition pour une première étape », document de l'AG de l'ADSTD, janvier 2007.

l'Équipement), mais également les organismes de recherche et de formation (laboratoires, écoles).

Les départements semblent donc souhaiter la mise en place d'un système de co-pilotage stratégique global du réseau scientifique et technique, et non une association au cas par cas et selon des modalités variables des collectivités territoriales au pilotage de ses différentes composantes.

Il apparaît indispensable de dresser un bilan à moyen terme, d'ici deux ou trois ans, des nouvelles modalités de gouvernance du réseau scientifique et technique. Ce bilan devra être mené conjointement par le ministère de l'Équipement et les associations d'élus.

S'il s'avérait que les actuelles modalités d'association des collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique ne leur donnent pas satisfaction, les modalités de gouvernance du réseau scientifique et technique devraient évoluer.

Au niveau local, cette évolution pourrait impliquer la définition de nouvelles structures. L'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) propose ainsi la mise en place d'un « groupe interdépartemental routes » réunissant localement représentants de l'ADSTD, des DIR et des centres d'études techniques de l'Équipement, couplé à une « conférence interdépartementale routes » associant une fois par an l'ensemble de la communauté routière de la zone concernée (secteur privé compris). Une participation des collectivités à des organes dotés d'un réel pouvoir décisionnel sur les centres d'études techniques de l'Équipement pourrait également être envisagée.

Au niveau central, la participation aux comités d'orientation du CERTU et de la maîtrise d'ouvrage publique routière doit se traduire par un pouvoir effectif sur la détermination des priorités et l'attribution des moyens. Si tel n'était pas le cas, il faudrait alors envisager des modalités de contrôle réel des moyens et des priorités des services techniques centraux, notamment par la mise en place d'instances disposant d'un pouvoir décisionnel et non de simples attributions consultatives.

Dans ce scénario, la perspective d'un pilotage d'ensemble du réseau scientifique et technique devrait être envisagée.

Proposition n°11 : avant la fin de l'année 2008, procéder avec les associations d'élus à une évaluation de la structure de gouvernance du réseau scientifique et technique (RST). Si ce bilan n'est pas satisfaisant, regrouper au sein d'un établissement public commun à l'Etat et aux collectivités locales les capacités d'études et de recherche du réseau technique de l'Équipement, sans y inclure les moyens affectés aux prestations opérationnelles.

Il est indispensable de garantir que la définition des enjeux critiques pour le réseau scientifique et technique²⁶ soit réalisée en association avec les collectivités.

En outre, l'Etat doit prendre en compte les besoins des collectivités dans l'élaboration des normes, en particulier pour les négociations au niveau européen.

²⁶ Il s'agit d'ailleurs d'une des priorités fixées au RST par la directive du ministère de l'équipement de février 2007 (cf. *supra*, II.A.2.b).

Par conséquent, l'Etat doit jouer activement son rôle de tête de réseau sur le plan technique : il doit notamment se donner les moyens d'animer les comités techniques qui permettront la capitalisation des connaissances avec les collectivités, et trouver les ingénieurs territoriaux qui seront susceptibles de participer aux travaux d'élaboration d'état de l'art ou de négociation des normes européennes, dans les domaines pour lesquels ils seront les principaux détenteurs de la compétence techniques (routes à faible trafic, par exemple).

Proposition n°12 : définir des mécanismes de concertation garantissant une association effective des collectivités territoriales à l'élaboration des normes techniques les concernant, au niveau national comme au niveau communautaire.

L'association des collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique et technique implique que ces dernières se dotent de structures de représentation adaptées.

Cette évolution nécessite :

- une reconnaissance explicite de la capacité des associations de collectivités à engager leurs membres, sur la base de mandats clairs ;
- le développement des moyens de ces associations.

Proposition n°13 : étudier avec les associations de collectivités territoriales, notamment l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) les moyens de constituer une véritable capacité de représentation des collectivités locales, en habilitant plus explicitement ces associations à engager leurs membres, en leur assignant des mandats clairs et en renforçant leurs moyens.

L'association des collectivités locales au pilotage du réseau scientifique et technique implique enfin le développement des capacités d'expertise en leur sein, à travers par exemple l'accueil de fonctionnaires territoriaux dans le réseau scientifique et technique²⁷.

Ces détachements doivent être réalisés dans des conditions favorables, en proposant aux ingénieurs territoriaux des postes leur permettant de développer leur expertise dans les domaines qui leur seront le plus utiles lors de leur retour en collectivité.

Le CNFPT et les collectivités doivent également accompagner cette évolution.

Proposition n°14 : encourager les détachements de fonctionnaires territoriaux dans le réseau scientifique et technique.

²⁷ Idem.

2. Une intégration accrue des dispositifs de formation et de gestion des carrières de l'Etat et des collectivités territoriales paraît souhaitable

a) La formation et le recrutement

La décentralisation appelle une évolution du système de recrutement des cadres techniques des collectivités territoriales.

Les systèmes de recrutement des cadres techniques de l'Etat et des collectivités territoriales diffèrent profondément :

- dans la plupart des domaines, les cadres de l'Etat sont recrutés sur la base d'un concours donnant accès à une formation dans une école dont les élèves bénéficient d'un statut d'élèves-fonctionnaires associé à une rémunération et à une garantie d'emploi, contreparties d'un engagement de service public pour une durée déterminée. Dans le domaine de l'Equipement, l'Etat s'appuie sur un certain nombre d'établissements publics nationaux pour assurer la formation initiale de ses agents, en particulier du personnel d'encadrement (ingénieurs et techniciens supérieurs)²⁸ ;
- les cadres techniques des collectivités territoriales sont recrutés sur concours, à l'issue de leur formation initiale, sans garantie d'emploi. De manière générale, le système de recrutement des fonctionnaires territoriaux comporte une importante différence avec celui de l'Etat, dans la mesure où la réussite du concours permet l'inscription sur une liste d'aptitude gérée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), sans directement donner lieu à une affectation sur un poste²⁹. Concernant les cadres techniques³⁰, cette spécificité se double d'une autre différence importante : les ingénieurs territoriaux sont recrutés non pas en amont, mais à l'issue de leur formation initiale, à la sortie des écoles.

Les besoins de recrutement de personnel d'encadrement dans la filière technique des collectivités territoriales sont en rapide augmentation : dans les départements, qui sont les principaux bénéficiaires des transferts de compétences dans le domaine de l'Equipement, le nombre d'ingénieurs territoriaux a presque doublé entre 1993 et 2004, avec une hausse continue des effectifs.

Les transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 devraient alimenter ces besoins de recrutement.

Les collectivités territoriales semblent éprouver des difficultés à recruter dans les cadres d'emplois de la filière technique :

- concernant le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux, les collectivités territoriales ont des difficultés à recruter des ingénieurs généralistes³¹, présentant

²⁸ Pour certaines autres catégories d'agents, la formation initiale de prise de poste suite au recrutement est assurée dans les Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle (CIFFP) du ministère. Cette formation est souvent de plus courte durée que la formation dans les écoles.

²⁹ L'emploi dans les collectivités territoriales n'offre ainsi à ses titulaires ni les avantages salariaux, ni la souplesse du secteur privé, sans offrir non plus les avantages matériels du pré-recrutement dans des corps de fonctionnaires prestigieux garantissant une carrière sur l'ensemble de la vie. Ce médiocre positionnement de la fonction publique territoriale sur le marché de l'emploi des ingénieurs généralistes n'est manifestement plus adapté aux responsabilités nouvelles des collectivités.

³⁰ Tel n'est pas le cas de certains cadres administratifs, comme les administrateurs territoriaux par exemple, qui bénéficient à l'issue du concours d'une scolarité de deux ans à l'Institut national d'études territoriales (INET), au cours de laquelle ils bénéficient d'une rémunération.

³¹ Ce constat d'une inadéquation des profils des lauréats du concours d'ingénieur territorial aux postes offerts semble confirmé par le fait qu'en 2005, près du tiers (31,5%) des lauréats du concours d'ingénieur territorial n'avaient pas

des profils semblables aux ingénieurs d'Etat issus des écoles du ministère de l'Equipelement (ENTPE en particulier) ;

- concernant les agents d'exploitation de catégorie B, en particulier les contrôleurs de travaux, l'ADSTD a fait savoir à la mission que, suite aux transferts, de nombreux postes restent à pourvoir dans ce cadre d'emploi, sans qu'il soit possible de recruter des agents présentant le profil requis en dehors du ministère de l'Equipelement³², car la formation de contrôleur de travaux est dispensée dans les centres interrégionaux de formation professionnelle.

En réalité, la capacité des collectivités territoriales à recruter des ingénieurs semble souffrir d'une mauvaise articulation du dispositif de recrutement avec l'appareil de formation initiale : le recrutement par des concours positionnés en aval de scolarités longues et exigeantes est en effet de nature à décourager les candidats potentiels, qui ont par ailleurs au cours de leur scolarité de multiples occasions de découvrir d'autres opportunités, notamment dans le secteur privé ou à l'étranger.

Dans cette perspective, trois solutions pourraient être envisagées pour faciliter le recrutement de jeunes ingénieurs civils par les collectivités territoriales :

- soit permettre à ces jeunes ingénieurs d'accéder à la fonction publique territoriale sur titre, sans passer de concours, ou avec des épreuves allégées ;
- soit organiser les concours de recrutement en amont de la formation initiale, ou pendant le cycle de formation initiale ;
- soit fusionner les concours de recrutement dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale, et permettre aux lauréats de ce concours commun (qui bénéficieraient du statut d'élèves fonctionnaires pendant leur scolarité) de s'orienter soit vers la fonction publique d'Etat, soit vers la fonction publique territoriale à l'issue de leur formation initiale.

L'organisation d'un concours en amont de la formation initiale (« pré-recrutement ») pourrait être envisageable pour le cadre d'emploi de catégorie A+ d'ingénieur en chef, qui reste recruté dans le cadre d'un concours national.

Les effectifs sont ici trop faibles pour pouvoir constituer des promotions suffisantes pour mettre en place une formation initiale autonome : en effet, seulement une quarantaine d'ingénieurs en chef sont recrutés par concours externe³³, tous les 2 ans.

La mise en place d'un pré-recrutement pour les ingénieurs en chef passerait certainement par une formation au sein d'une des écoles du ministère de l'Equipelement, vraisemblablement l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées.

Proposition n°15 : positionner le concours d'ingénieur en chef territorial à la sortie des écoles d'ingénieurs, en permettant aux lauréats de suivre une formation au sein de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), avec un statut d'élève fonctionnaire.

trouvé de poste après 18 mois, alors que 5 000 postes d'ingénieur territorial étaient vacants (source : Observatoire du CNFPT).

³² Le ministère de l'équipement compte aujourd'hui 6 000 contrôleurs des travaux publics de l'Etat (source : bureau TEC3, DGPA), contre 915 contrôleurs des travaux en poste dans les départements en 2004 (source : enquête COLTER, INSEE, transmise à la mission par la DGCL).

³³ Et une quarantaine par concours interne.

Un scénario alternatif consisterait à permettre aux élèves-fonctionnaires de l'ENPC de choisir à l'issue de leur scolarité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, en s'inspirant d'un système analogue à celui qui permet aux élèves de l'ENA de choisir un poste à la Ville de Paris.

La mise en place d'une telle facilité pour les collectivités territoriales impliquerait la définition de modalités de mise en œuvre adaptées. Les modalités de prise en charge du coût de la formation des élèves devrait notamment être précisées.

Proposition n°15 bis : permettre aux élèves-fonctionnaires de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées de choisir un poste de sortie dans la fonction publique territoriale, avec le grade d'ingénieur en chef territorial.

Parallèlement, un accès sur titres au cadre d'emploi d'ingénieur territorial pourrait être mis en place. Les ingénieurs civils de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) ou de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC) pourraient ainsi accéder directement à la liste d'aptitude de la fonction publique territoriale et rechercher un poste en collectivité.

Proposition n°16 : réserver chaque année un contingent de places sur la liste d'aptitude des ingénieurs territoriaux aux élèves civils issus de l'ENTPE ou de l'ENPC, avec une sélection par entretien de motivation pendant la dernière année de scolarité.

Pour les personnels de catégorie B exploitation, notamment les contrôleurs de travaux, il s'agit d'assurer une formation initiale qui n'existe pas hors de l'Etat. Une telle formation devrait donc être mise en place rapidement par le CNFPT pour garantir la couverture rapide des besoins des services techniques départementaux. Des partenariats peuvent également être envisagés avec l'ENTE pour accueillir des techniciens territoriaux en formation.

Ces propositions appellent une association plus étroite des collectivités territoriales à la gestion de l'appareil national de formation des cadres techniques.

Actuellement, le pilotage des écoles est assuré par la mission de l'encadrement supérieur et des écoles. C'est en outre le ministre de l'Equipement qui nomme leurs directeurs. L'Etat est en revanche minoritaire dans les conseils d'administration de l'ENPC et de l'ENTPE.

Tableau 20 : Représentation de l'Etat et des collectivités dans les conseils d'administration de l'ENPC et de l'ENTPE

	ENTPE	ENPC
Nombre de représentants de l'Etat	Total	6
	Dont ministère de l'équipement	3
Nombre de représentants des collectivités	2	Aucun
Nombre total de membres	35	24

Source : ENTPE ; site Internet de l'ENPC

L'association des collectivités au pilotage apparaît dès à présent indispensable dans le cas de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat : les ingénieurs des travaux publics de l'Etat peuvent être amenés à être détachés en collectivité, et les collectivités constituent un débouché important pour les ingénieurs civils formés par l'école.

Les nouveaux statuts de l'école, pris en application du décret du 7 décembre 2006, prévoient que les collectivités seront représentées comme employeurs au conseil d'administration, aux côtés de l'Etat et de représentants du secteur privé.

A ce stade cependant, la représentation des collectivités demeure symbolique (2 membres du conseil d'administration³⁴ sur 35).

Proposition n°17 : renforcer la représentation des collectivités locales au conseil d'administration de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE), en y incluant des représentants désignés par les associations de collectivités.

Les collectivités territoriales ne sont actuellement pas représentées au conseil d'administration de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC).

La mise en place d'un dispositif facilitant l'accès des élèves de l'ENPC à la fonction publique territoriale (cf. propositions 15, 15 bis et 16) impliquerait la participation des collectivités territoriales au conseil d'administration de cette école.

Proposition n°18 : intégrer des représentants des collectivités territoriales dans le conseil d'administration de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées.

Quant à l'Ecole nationale des techniciens de l'Equipement (ENTE), en l'absence de conseil d'administration, il semble difficile d'envisager en l'état les modalités de participation des collectivités au pilotage de l'école, bien que des techniciens supérieurs de l'Equipement soient appelés à rejoindre la fonction publique territoriale dans le cadre de la décentralisation.

A terme, une véritable mutualisation des capacités de formation initiale de l'Etat et la fonction publique territoriale pourrait être envisagée.

Les modalités de fonctionnement de ces structures pourraient par exemple s'inspirer de celles de l'Institut National du Patrimoine, qui forme les conservateurs du patrimoine pour les deux fonctions publiques.

Cette évolution implique un accompagnement financier adapté.

Tableau 21 : Coût moyen de formation d'un ITPE et d'un IPC, de leur entrée à l'école à leur prise de fonctions

	ITPE	IPC
Coût de formation (en euros)	127 000	150 000

Source : Mission (pour les IPC), ENTPE (pour les ITPE)

Proposition n°19 : engager avec les associations d'élus une réflexion globale sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation initiale des cadres techniques, en abordant la question de son financement.

³⁴ A titre de comparaison, l'Etat dispose de 5 représentants, et le secteur privé également de 2 représentants.

b) La gestion des carrières

Dans le cadre des différents entretiens qu'elle a conduits, la mission a relevé une préoccupation partagée par les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales quant à un risque de déqualification des personnels d'encadrement transférés, mais aussi des personnels d'encadrement restés dans les services de l'Etat :

- les cadres transférés pourraient voir leurs compétences s'appauvrir s'ils perdent le contact avec la communauté technique du ministère ;
- les cadres de l'Etat risquent de perdre leur connaissance des contraintes opérationnelles.

Les échanges de personnels entre fonctions publiques sont une solution au problème de maintien des compétences lié à la décentralisation. Ils pourraient être facilités par une série de mesures concrètes.

Le développement des détachements de cadres techniques des collectivités territoriales vers les services de l'Etat implique l'existence d'un volume suffisant de postes d'accueil. Il pourrait donc être utile de garantir un quota d'accueil d'agents des collectivités dans les services du ministère de l'Equipement.

Proposition n°20 : prévoir un quota annuel minimal d'accueil d'agents territoriaux dans les services du ministère de l'Equipement, à tous les niveaux.

Jusqu'à présent, les postes proposés aux agents du ministère partis en détachement en collectivité ne prennent pas toujours en compte l'expérience acquise et les responsabilités exercées précédemment.

Il est donc indispensable que le ministère de l'équipement valorise mieux les détachements dans la FPT en termes de carrière: ainsi, il encouragera le développement de ces détachements, sans pour autant inciter les agents détachés à rester dans la fonction publique territoriale en raison du faible intérêt des postes proposés à leur retour à l'Etat.

Proposition n°21 : valoriser les périodes de détachement dans les collectivités territoriales dans la gestion des carrières des cadres du ministère de l'Equipement.

Parallèlement, une réflexion plus ambitieuse sur l'évolution des cadres statutaires pourrait être engagée.

Dans un premier temps, les règles de gestion des ingénieurs territoriaux pourraient être rapprochées de celles des ingénieurs d'Etat.

Le grade d'ingénieur en chef, qui rassemble les personnels techniques territoriaux de catégorie A+, est actuellement inclus dans le cadre d'emploi d'ingénieur territorial.

La situation des agents de catégorie A+ de la filière technique est très différente dans la fonction publique d'Etat, où les personnels de catégorie A et A+ sont statutairement dans deux corps différents, respectivement les ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) et les ingénieurs des ponts et chaussées (IPC).

La scission du corps d'ingénieur territorial est actuellement évoquée³⁵, afin de permettre d'isoler dans un cadre d'emploi propre les ingénieurs en chef territoriaux, qui exercent des responsabilités importantes en collectivités, similaires à celles des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées dans les services de l'Etat.

Ce cadre d'emploi permettrait une reconnaissance statutaire de ces responsabilités, dans une logique de parité avec les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées³⁶, ce qui pourrait améliorer l'attractivité de la FPT pour les personnels de catégorie A+.

En outre, la scission du cadre d'emploi permettrait aux ingénieurs en chef territoriaux d'être détachés dans les services de l'Etat au sein du corps des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, et non de celui des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, qui est l'homologue du cadre d'emploi d'ingénieur territorial.

Proposition n°22 : créer un cadre d'emploi spécifique pour les ingénieurs en chef territoriaux.

A plus long terme, la création de corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales pour les catégories A et A+ mériterait d'être étudiée. Cette évolution permettrait l'émergence de parcours de carrière beaucoup plus diversifiés, caractérisés par la possibilité d'alterner des fonctions opérationnelles et des fonctions stratégiques, ce qui présenterait plusieurs avantages :

- une meilleure prise en compte des contraintes opérationnelles dans le pilotage national ;
- une facilitation des échanges, du dialogue et de la diffusion des connaissances entre l'Etat et les collectivités territoriales au niveau technique ;
- un renforcement de l'attractivité des carrières dans les fonctions publiques ;
- l'absence de duplication des appareils de formation initiale et continue ;
- à travers les fusions de corps, une industrialisation des processus de gestion administrative, ce qui induirait probablement des gains d'efficience.

Dans un premier temps, cette expérience pourrait concerner des corps ou cadres d'emplois de taille restreinte, et être centrée sur les catégories A et A+.

Cette évolution impliquerait cependant de surmonter des obstacles techniques qui ne doivent pas être sous-estimés, dont notamment la définition d'un mode de gestion du corps associant Etat et collectivités territoriales, et la répartition des charges financières associées.

Ces questions méritent donc d'être abordées plus en détail dans le cadre d'une étude approfondie sur la pertinence de la création d'un statut commun.

Proposition n°23 : engager une réflexion sur la possibilité de créer des corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales. Dans un premier temps, cette réflexion pourrait être centrée sur les cadres d'emplois de catégories A et A+.

³⁵ Il s'agit notamment d'une demande de l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF).

³⁶ L'AITF semble toutefois souhaiter que l'accès au cadre d'emploi d'ingénieur en chef ne se limite pas aux seuls diplômés de l'ENPC ou de Polytechnique, mais puisse aussi s'étendre à d'autres écoles, comme l'ENTPE. Cependant, selon la DGCL, la réforme de l'accès au grade (ou au cadre d'emploi) d'ingénieur en chef signifiera vraisemblablement une réduction des diplômes admis pour se présenter à ce concours, dont la liste actuelle est particulièrement large. Une redéfinition des conditions de formation (actuellement limitée à trois mois) s'imposera également (allongement de la formation, développement des compétences en ingénierie).

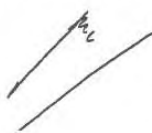
Paris, le 12 avril 2007

L'inspecteur général
des finances



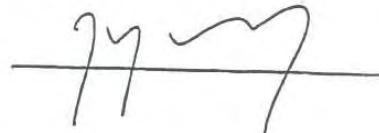
Bruno DURIEUX

L'ingénieur général des ponts
et chaussées



Bertrand MEARY

L'inspecteur général de
l'administration



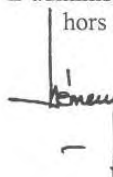
Jean-Yves LE GALLOU

L'inspecteur des finances




Jean-Baptiste NICOLAS

L'administrateur civil
hors classe



Xavier HEMEURY

L'inspecteur des finances



David REVELIN

L'inspecteur adjoint des finances



Christophe BERTANI

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

note à l'attention de

M. DURIEUX, Inspecteur général des finances
M. NICOLAS, Inspecteur des finances
M. REVELIN, Inspecteur des finances
M. BERTANI, Inspecteur adjoint des finances
M. LE GALLOU, Inspecteur général de l'administration
M. MEARY, Ingénieur général des ponts et chaussées
M. HEMEURY, Administrateur civil hors classe

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



secrétariat général

La Défense, le 9 mai 2007

Objet : audit sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'Etat

Vous avez bien voulu me transmettre le projet de rapport que vous avez réalisé dans le cadre du dispositif des audits de modernisation.

Sans rentrer dans le détail de ces différentes propositions qui nécessitent un examen approfondi à conduire avec l'ensemble des acteurs concernés, je souhaite toutefois apporter les premiers commentaires suivants.

Sur la recommandation n°2 qui vise à transférer à la direction générale des routes (DGR) les fonctions exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routières en matière de gestion de trafic sur le réseau routier national, je relève qu'une telle proposition conduit à réexaminer une question qui avait été déjà explicitement posée lors de l'élaboration de la maquette LOLF, débattue avec le Parlement et arbitrée par le Gouvernement.

La recommandation n°3 qui propose de « réorganiser la direction générale de la mer et des transports (DGMT) autour de deux directions transversales », l'une assurant des fonctions de réglementation et de régulation, l'autre assurant des fonctions de gestion des infrastructures, mérite également un examen attentif. Il convient sur ce point de souligner que deux scénarios distincts avaient été examinés lors de la phase préparatoire à la création de la DGMT intervenue au mois de mai 2005, l'un proche de l'organisation actuelle, l'autre articulé autour d'une direction des affaires maritimes (direction de gestion d'un réseau de services déconcentrés), d'une direction des infrastructures et d'une direction des services de transport. Ce dernier scénario, qui a une logique forte en matière d'intermodalité, se heurte toutefois à un manque de lisibilité externe pour nos partenaires, en particulier les établissements publics auraient relevé de deux directions. La logique sectorielle a donc été privilégiée, sachant toutefois que la création d'une direction générale permet de prendre en compte l'intermodalité.

La recommandation n°10 recommandant de « procéder au sein de la DGR à la suppression des emplois liés à la programmation des investissements de l'Etat sur le réseau routier national transféré » mérite un approfondissement. En effet, comme l'annexe 6 le montre, les effectifs concernés sont très peu nombreux et il faut mettre en

regard la création d'un nouveau bureau dans le cadre de la récente réorganisation de cette direction, bureau sur l'ingénierie et la politique technique, qui consacrera une part essentielle de son activité à la définition de la politique nationale des routes, en incluant la mise en œuvre du rôle de l'État tel que réaffirmé par l'article 18 - I de la loi d'août 2004.

Sur le reste du rapport, vous trouverez ci-joint une annexe listant des remarques techniques complémentaires.

Le secrétaire général

Signé

Patrick GANDIL

ANNEXE

Sur le rapport

Page 2 : Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 n'ont pas procédé au « transfert de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales aux départements ». Les départements exercent depuis très longtemps leurs compétences de maîtrise d'ouvrage des opérations sur le réseau des routes départementales : cette maîtrise d'ouvrage était assurée pour leur compte par les services des DDE.

Par ailleurs, si la compétence en matière de transports scolaires a bien été transférée aux départements par la loi du 22 juillet 1983, celle en matière de transports interurbains de voyageurs relève des collectivités en application de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 modifiée.

En revanche, ce sont les décrets du 31 juillet 1985 (abrogé en 1987) puis du 13 février 1987 qui ont transféré aux départements les services en charge des transports et de certains ports, ainsi que les services de maîtrise d'ouvrage des opérations sur les routes départementales en charge des tâches de programmation, études, suivi financier, comptabilité, marchés, acquisitions foncières et contentieux.

D'autre part, la mise à disposition des unités fonctionnelles des directions départementales de l'équipement en charge de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales s'est poursuivie et a été contractualisée en application des dispositions de la loi du 2 décembre 1992 (loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services). De même, les services en charge de l'instruction des actes d'urbanisme n'ont pas été transférés mais mis à disposition des collectivités.

Enfin, les transferts de compétence aux communes en matière d'urbanisme ne se limitent pas à la délivrance des autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol mais concernent aussi l'élaboration des documents d'urbanisme eux-mêmes.

Page 3 : les lois SRU du 13 décembre 2000 et LRL du 13 août 2004 ont transféré d'autres compétences importantes que celles mentionnées dans le rapport. Il convient ainsi de mentionner :

- le transfert de responsabilité au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) au 1er juillet 2005 pour l'organisation des transports scolaires, l'élaboration et la révision du Plan de Déplacements Urbains ;
- le transfert de la gestion du fonds de solidarité pour le logements (FSL) dans près de 50 départements ;
- le transfert de 150 aérodromes civils d'intérêt régional ou local aux collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne le transfert des voies navigables aux collectivités territoriales, il paraît également utile d'indiquer qu'à ce jour, le transfert de sections de voies d'eau ou de canaux est intervenu par voie conventionnelle au profit de quatre départements : l'Aube, la Charente, la Charente-Maritime et la Somme.

Enfin, la loi LRL du 13 août 2004 met fin à la mise à disposition des services ou parties de service des DDE auprès des départements en application de la loi du 2 décembre 1992 pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales : ces services ou parties de services leurs sont transférés. De la même manière, la loi LRL prévoit le transfert des parties de services de certaines DDE maritimes qui sont encore aujourd'hui chargées des ports maritimes transférés à des départements ou à des communes en application de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Page 4 : Pour la police portuaire, l'Etat n'exerce qu'une partie de celle-ci dans certains ports maritimes relevant des collectivités, en tant qu'autorité investie du pouvoir de police (AIPP). Cette fonction recouvre l'organisation des entrées, sorties et mouvement des navires, ainsi que la police des marchandises dangereuses au sens de l'ordonnance du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du Code des ports maritimes.

En outre, il est difficile de ranger, sous le même vocable de « prestations de service », l'instruction ADS (avec mise à disposition gratuite, dans le cadre de la loi du 7 janvier 1983), les travaux routiers assurés par les parcs de l'équipement (consistant en interventions sur le réseau départemental d'un service de l'Etat, sur la base d'une convention qui fixe le volume et le barème de ces interventions) ainsi que les prestations d'ingénierie (qui relèvent soit du champ concurrentiel, avec application du code des marchés publics, soit de celui la solidarité, dans le cadre de l'ATESAT). Par ailleurs, les prestations assurées au titre de l'ATESAT ne sont pas gratuites mais donnent lieu à une rémunération de la part des communes bénéficiaires, sous forme d'un forfait tenant compte du nombre de leurs habitants et de la nature des missions assurées.

Page 5 : Il conviendrait de préciser que l'intervention des services de l'Etat en matière d'instruction des décisions d'urbanisme se fait *sur demande des collectivités et n'a pas de caractère systématique*.

Page 9 : La différence entre les nombres d'actes ADS instruits par agent et par an dans les DDE et dans les services communaux doit être analysée avec prudence en raison :

- d'une part, des limites méthodologiques de l'enquête auprès des communes (de plus de 10 000 habitants) dont elle résulte, rappelées dans l'annexe II ;
- d'autre part, des différences de complexité des dossiers instruits par les communes précitées et par les services de l'Etat dans le restant du territoire (communes de moins de 10 000 habitants).

Par ailleurs, les seuils mentionnés en note de bas de page ont été fixés par la loi du 13 août 2004 et la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (art. L 421-2-6 du code de l'urbanisme).

Page 10 : La phrase indiquant que « certains départements procéderont probablement à des recrutements en 2007, dans le prolongement des transferts de compétence et de services réalisés dans le domaine de la gestion des routes » constitue une hypothèse qui nous paraît insuffisamment étayée dans la suite du rapport. Elle paraît de plus en contradiction avec les développements suivants qui précisent qu'il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les transferts intervenus en matière de gestion des routes ont pu entraîner une augmentation des effectifs des collectivités territoriales. Le terme « d'évolution » plutôt qu'« augmentation » nous semble mieux refléter cette incertitude.

Page 11 : Il est préférable de dire que la maîtrise d'ouvrage « *est désormais* » exercée par les DRE. Cette responsabilité est une des mesures qui découlent de la réorganisation du ministère. De même, il convient également de mentionner la contribution des DDE (et pas seulement des DRE) aux fonctions support des DIR.

Page 12 : Pour le tableau n°14, il convient de préciser qu'il s'agit de la commande adressée aux parcs au titre de l'année 2004.

Page 17 : Il conviendrait de compléter la phrase décrivant un des deux réseaux de services déconcentrés en charge de la compétence maritime, de la manière suivante : les services maritimes spécialisés *et les services maritimes au sein* des directions départementales ~~et régionales~~ de l'Equipement, dont les missions couvrent le secteur portuaire, la gestion du littoral, et la signalisation maritime.

Page 18 : La phrase sur les transferts de personnels liés à la décentralisation des ports d'intérêt national devrait être précisée dans le sens suivant :

- ces transferts vont réduire la taille *des services maritimes spécialisés* et des services maritimes au sein des DDE,
- le quart de leurs effectifs est concerné (près de 600 ETP hors capitaineries sur 2 397, soit 25% de l'effectif).

Annexe I

Page 3 : M. Philippe REDOULEZ est chef du SPSM et M. Xavier PIECHACZYK était chef de la mission de la modernisation.

Page 4 : M. Thierry DALLARD est chef de la mission

Annexe II

Page 2 : Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 n'ont pas procédé au « transfert de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales aux départements ». Les départements exercent depuis très longtemps leurs compétences de maîtrise d'ouvrage des opérations sur le réseau des routes départementales : cette maîtrise d'ouvrage était assurée pour leur compte par les services des DDE.

Par ailleurs, si la compétence en matière de transport scolaire a bien été transférée aux départements par la loi du 22 juillet 1983, celle en matière de transports interurbains de voyageurs relève des collectivités en application de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 modifiée.

De plus, les transferts de compétence aux communes en matière d'urbanisme ne se limitent pas à la délivrance des autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol mais concernent aussi l'élaboration des documents d'urbanisme eux-mêmes.

En outre, il est proposé de compléter le § sur le transfert des services de la manière suivante :

- « les services en charge des transports *et de certains ports* ont été transférés aux départements par les décrets du 31 juillet 1985 (abrogé en 1987) puis du 13 février 1987;
- *de la même manière les services de maîtrise d'ouvrage des opérations sur les routes départementales en charge des tâches de programmation, études, suivi financier, comptabilité, marchés, acquisitions foncières et contentieux ont été transférés par les décrets du 31 juillet 1985 (abrogé en 1987) puis du 13 février 1987.*
- en revanche, les services en charge de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales et de l'instruction des actes d'urbanisme n'ont pas été transférés, mais conservés par l'Etat, et mis à disposition des collectivités territoriales à titre gratuit. *S'agissant des unités fonctionnelles des directions départementales de l'équipement en charge de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales, la mise à disposition et a été contractualisée en application des dispositions de la loi du 2 décembre 1992 précitée. »*

Page 6 : Les seuils mentionnés en note de bas de page ont été fixés par la loi du 13 août 2004 et la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (art. L 421-2-6 du code de l'urbanisme).

Page 8 : Il est proposé de compléter et modifier les § sur les transferts de personnel organisés par la loi du 13 août 2004 de la manière suivante :

« En ce qui concerne les routes, le transfert des services *aux départements (ou aux régions pour certains DOM) a eu lieu le 1er janvier 2007 (trois quarts des services) ou le 1er avril 2007 en accord avec les collectivités bénéficiaires, à l'issue de la période de viabilité hivernale sur le réseau routier. L'identification des parties de services et des agents concernés a été conduite en amont afin de préparer la campagne de viabilité hivernale.*

Les fonctionnaires affectés dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité disposent d'un délai de 2 ans à compter de la publication des décrets de transfert des services pour opter entre le statut de fonctionnaire territorial (l'intégration dans la fonction publique territoriale) et le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat (détachement sans limitation de durée).

Les agents ont dans ce cas jusqu'au 7 décembre 2008 pour opter (publication des décrets le 7 novembre 2007 au Journal officiel de la République française), et cette option prendra effet au plus tôt au 1er janvier 2008, et au plus tard au 1er janvier 2010.

Pour ce qui concerne la note de bas de page n°8, il convient de dire que dans certains cas, les départements ont conclu des conventions permettant aux agents des services supports transférés d'apporter leur concours à la gestion de ces agents pendant la période de transition. Tous les supports ont en effet été transférés, aucun effectif n'est temporairement demeuré dans les services de l'Etat. Par ailleurs, la note de bas de page n°9 mériterait d'être clarifiée ou plus simplement supprimée. Enfin, les estimations qui sont données relatives aux 4 % de vacances (1 135 ETP sur 28 001) semblent erronées. »

Page 10 : Les chiffres mentionnés dans la note de bas de page n°10 ne sont pas exacts. Il conviendrait plutôt de retenir les éléments suivants : fonds de solidarité pour le logement : 29 ETP ; ports départementaux : 51 ETP ; ports d'intérêt national : 595 ETP hors capitaineries et environ 140 ETP dans les capitaineries; aérodromes : 45 ETP. Cette modification implique également de revoir les chiffres indiqués dans le tableau n°14.

Pages 22 à 26 : Concernant l'ADS, voir les observations indiquées pour le rapport pour la page 9.

Annexe III

Page 12 : L'organisation de la DGUHC a été remaniée en 2005 dans le but d'améliorer le pilotage des politiques de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. La DGUHC relève pour partie de l'autorité du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement en raison des attributions de celui-ci, et non seulement parce qu'elle « concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la ville dans les domaines relevant de l'aménagement urbain et de l'habitat ».

Page 13 : La sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction (QC) est spécifiquement chargée des questions techniques, économiques et environnementales dans la construction et l'habitat. Elle ne se substitue pas à la mission de l'aménagement durable qui continue à veiller à la prise en compte des préoccupations du développement durable pour l'ensemble de la DGUHC et anime un réseau de compétences dans les services déconcentrés.

Annexe V

Les réflexions et propositions concernent l'ensemble de l'encadrement supérieur du ministère, en particulier les AUE qui ne sont pas cités, et pour lesquels se posent les mêmes questions :

- recrutement ;

- formation ;
- essaimage ;
- gestion personnalisée des carrières (avec valorisation des passages d'une fonction publique à une autre).

Dans cette optique, il serait intéressant d'avancer dans la voie d'une typologie d'emplois, interministérielle et inter fonctions publiques, au moyen de groupes de travail associant élus, écoles (ENPC, ENTPE, Chaillot) et ministères (Equipement, Agriculture et Environnement).

Annexe VI

Page 2 : Sur les modalités de transfert des services aux collectivités, il est important de préciser que dans 75% (et non pas 85%) des cas, le transfert des services aux collectivités a eu lieu le 1er janvier 2007 (et non pas le 1^{er} novembre 2006).

Seul un quart des services en charge des routes a été transféré le 1er avril 2007 en accord avec les collectivités bénéficiaires, à l'issue de la période de viabilité hivernale sur le réseau routier (avant les opérations dites de « viabilité hivernale », c'est-à-dire de déneigement essentiellement, qui constitue une part importante de l'activité des services routiers). Préalablement, il a été procédé à l'identification des parties de services et des agents concernés par les transferts vers les collectivités ainsi que de ceux qui ont rejoint les nouveaux services de l'Etat en charge du réseau structurant.

De nouveaux transferts de routes nationales d'intérêt local de l'ordre de quelques centaines de kilomètres sont intervenus au 1er janvier 2007 ou interviendront au 1er janvier 2008 dans certains départements d'outre-mer ou de métropole, à l'issue d'une concertation locale conduite sous l'égide des préfets et dont un des objectifs était de déterminer la vocation départementale ou communale de ces sections. Le transfert des parties de services en charge de ces routes interviendra au 1er janvier 2008 ou au 1er janvier 2009.

Page 3 : Sur la concertation entre l'Etat et les départements, il est proposé de modifier de la manière suivante la phrase décrivant la situation en cas d'absence de convention de mise à disposition des services : « en l'absence de convention de mise à disposition des services signée avant le 1^{er} avril 2006 (pour des routes transférées au 1^{er} janvier 2006), des arrêtés interministériels ont été pris en cours d'année 2006 après avis de la commission nationale de conciliation (CNC) ».

Par ailleurs, il a été nécessaire d'établir des arrêtés interministériels de mise à disposition pour 63 collectivités (et non pas 66) pour au moins une des compétences routières. *Les arrêtés concernant ces 63 collectivités ont été soumis à la CNC.*

Page 4 : Aucun argumentaire n'a été présenté par les conseils généraux devant la CNC pour 51 cas sur 63 (et non pas 54 sur 66). De même, pour les routes, seuls 12 cas sur 63 ont donné lieu à des observations des conseils généraux concernés.

Page 5 : Il n'est pas exact de dire que les arrêtés de mise à disposition des services n'ont fait l'objet d'aucun recours juridictionnel. Quatre départements ont en effet déposé un recours contre les arrêtés interministériels de mise à disposition des services pris après avis de la CNC et deux départements ont saisi la juridiction compétente pour contester les arrêtés de transfert des services routiers pris en application des décrets de transfert des services (décrets n° 2006-1341 et 2006-1342 du 6 novembre 2006).

En outre, il pourrait être rajouté à la phrase indiquant que « le Conseil d'Etat et d'autres tribunaux administratifs ne se sont prononcés que sur des requêtes en référé, toutes rejetées » le fait que « le Conseil d'Etat devrait se prononcer dans les prochaines semaines sur les recours déposés à l'encontre du décret du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national ».

Page 13 : pour le tableau n°5, il convient de préciser qu'il s'agit de la répartition du chiffre d'affaire des parcs par collectivité au titre de l'année 2004.

Annexe VII

Page 4 : Conformément à l'instruction cadre ministérielle du 28 mars 2007, le vocable « d'ingénierie publique » est à remplacer par celui d'« ingénierie d'appui territorial (IAT) ». Au-delà d'un changement sémantique, il s'agit d'une clarification de l'activité des services déconcentrés.

Les missions des DDE doivent se décliner sur les territoires, en fonction des enjeux locaux, de façon partagée. Elles doivent s'articuler de manière cohérente, qu'elles relèvent des compétences propres de l'Etat, de compétences partagées avec les collectivités territoriales, ou de l'appui aux compétences des tiers. Toutes doivent s'inscrire dans une logique d'efficacité pour la mise en œuvre des politiques publiques aux différentes échelles de territoire, notamment au travers de la mobilisation de l'ingénierie d'appui territorial (IAT) qui doit s'exercer en prolongement et au bénéfice de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires considérés comme prioritaires aux plans national, régional et départemental.

L'ingénierie d'appui territorial comprend deux grandes parties :

- les prestations effectuées pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses missions propres ainsi qu'en aide à l'émergence de projets et de maîtrises d'ouvrage adaptées et enfin en appui aux opérations pour le compte de services nationaux de maîtrise d'ouvrage (exemple : appui aux autres ministères pour la conduite de leurs opérations de constructions publiques) ;
- les prestations d'ingénierie pour le compte de tiers, d'une part dans le cadre de l'ATESAT, d'autre part dans le cadre du champ concurrentiel.

Pour l'ingénierie concurrentielle, l'ensemble des charges directes et indirectes du ministère affectées à l'activité sont prises en compte dans les coûts facturés aux tiers.

Page 5 : Les 17 millions d'euros ne correspondent pas à la rémunération des 18 011 ETP du programme AUIP. Les chiffres du tableau 4 sont issus du PAP pour la LFI 2007. Ces données, issues de 2006, sont très largement indicatives compte tenu du contexte de réforme qui a concerné le ministère de l'Equipement cette même année. Elles nécessitent grandement d'être appréciées au regard des chiffres donnés par SAM, dès lors qu'ils auront été stabilisés, ou encore d'enquêtes spécifiques.

Pages 6 et 7 : Le mouvement de resserrement drastique de la filière ADS du ministère (division par 2 du nombre de centres d'instruction en DDE) est à confronter aux obligations et engagements de l'Etat résultant de la loi du 7 janvier 1983. Celle-ci a donné la possibilité aux communes de bénéficier d'une mise à disposition des personnels de l'Etat au titre du transfert de ressources concomitant au transfert de compétence. Par ailleurs, la productivité constatée dans les services déconcentrés, comparée à celle des services communaux, montre l'étendue des efforts accomplis par le ministère. Dans ces conditions et compte tenu de l'augmentation continue des demandes, la question des moyens affectés à l'instruction ADS en DDE est un sujet sensible et majeur.

Il est toutefois possible, comme l'indique la proposition n°1, d'accompagner au plan méthodologique les regroupements communaux qui souhaitent se charger de l'instruction, mais ce choix demeure de la stricte initiative des collectivités locales.

Page 8 : La proposition n°2 ne correspond pas aux orientations de l'instruction cadre ministérielle qui invite les services déconcentrés à mobiliser l'IAT en prolongement et au bénéfice de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires prioritaires et non en fonction du mode d'intervention.

Page 9 : Au-delà des prestations de base définies par le décret régissant l'ATESAT, les seules modulations possibles sont à l'initiative des collectivités locales et ne portent

que sur les prestations complémentaires. Il n'y donc pas possibilité d'identifier des communes prioritaires pour l'ATESAT comme l'indique la proposition n°4.

Annexe VIII

Page 5 : Il est proposé de compléter et de modifier les § sur le transfert des ports d'intérêt national aux collectivités locales de la manière suivante : « Les services portuaires *sont* dans un premier temps mis à disposition des collectivités ou groupements compétents, dans l'attente de leur transfert prévu à compter du 1^{er} janvier 2008. A cette occasion, *environ 595 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP), hors capitaineries*, seront transférés aux collectivités locales. S'agissant des *charges de fonctionnement et d'investissement des ports transférés*, l'Etat doit compenser ceux-ci aux collectivités à hauteur de 17 millions d'euros en 2007. »

Il est également proposé de compléter ce § par la phrase suivante (se substituant à la note de bas de page n°25) : « Enfin, la loi LRL a également prévu le transfert des services en charge des ports transférés à des départements ou des communes en application de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Une partie de ces transferts de services est intervenue au 1^{er} janvier 2007 par décret¹ dans 5 départements (Calvados, Côtes-d'Armor, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées Orientales, et Vendée), lorsque ces services étaient mis à disposition du département dans le cadre de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992. D'autres transferts de services sont prévus au 1^{er} janvier 2008. »

Enfin, il s'agit de 140 ETP (et non 135 ETP) pour les capitaineries dans la note de bas de page n°26. L'avis de la CCEC est du 13 mars (et non pas février) 2007 dans la note de bas de page n°27.

Page 6 : Il convient de préciser que c'est la région « *qui en fait la demande* » qui devient compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux, ainsi que pour aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux qui y sont situés. Ce transfert de compétence n'avait rien d'automatique.

Page 7 : Il est proposé de modifier les § 2, 3 et 4 de la manière suivante : « la loi du 13 août 2004 *complète la loi risques du 30 juillet 2003* et ne prévoit pas de transferts des services de l'Etat en charge des voies *d'eau dont la propriété a été transférée*.

Les dispositions générales de la loi relatives à la compensation financière par l'Etat des charges de fonctionnement et d'investissement *liées à l'infrastructure* et nécessaires à l'exercice des compétences transférées, *ainsi que les dispositions issues de la loi et des débats en commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)* en matière de services et d'emplois, s'appliquent par ailleurs au transfert des voies navigables.

A ce jour, *des conventions de transfert* concernant les 4 600 km de voies transférables² ont été signées *au profit de 4 départements : l'Aube, la Charente, la Charente-Maritime et la Somme, sur la base* des discussions menées en ce sens par les préfets avec les représentants des collectivités locales intéressées géographiquement. *D'autres transferts de voies d'eau devraient intervenir en cours d'année 2007 dans quelques départements.* »

Pages 11 : Même remarque que pour la page 17 du rapport.

Page 14 : Pour le § consacré au diagnostic préalable de l'état du réseau pour la décentralisation des voies navigables, il convient de mentionner que « quelques

¹ Le décret n°2006-1344 du 6 novembre 2006 a fixé le transfert aux départements des services mis à disposition des conseils généraux ou placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général sur le fondement de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

² Des discussions ont par ailleurs été initiées en Bourgogne, en Bretagne et avec les départements du Loiret, de la Mayenne et de la Sarthe. En ce qui concerne le transfert(le reste sans changement).

conventions de transfert ont été signées à ce jour concernant les 4 600 km de voies transférables » (et non pas aucune).

Page 15 : Après le tableau n°7, il est proposé de rajouter la phrase suivante : « Dans certains ports décentralisés toutefois (ports de pêche ou de plaisance), l'ensemble des missions de police (AP et AIPP) relèvent de la collectivité bénéficiaire du transfert ».

Page 16 : Même remarque que pour les pages 17 et 18 du rapport.

Annexe IX

L'évaluation de la gouvernance du RST doit être menée dans l'objectif de faire de ce réseau un outil résolument partagé entre les collectivités locales et les services de l'Etat, en termes de projet, d'organisation et de compétences collectives. Ce n'est que sous cette condition que le RST gagnera en légitimité vis-à-vis des collectivités locales.

Par ailleurs, l'association desdites collectivités au pilotage du RST ainsi qu'à l'élaboration des normes techniques, sera a priori assurée STC par STC. De même, les instances mises en place à cette fin devront être de taille resserrée, avec des représentants des collectivités locales dûment mandatés.

Pour le CERTU, se pose la question de l'articulation entre cette nouvelle instance partenariale et le CODOR où sont représentés les professionnels.

Nouvelles observations de la mission

Réponses de la mission aux observations du ministère

La mission a pris connaissance des observations du ministère de l'Équipement.

Concernant la recommandation n°2, la mission avait bien noté que la mise en œuvre de cette proposition impliquerait une modification des programmes LOLF concernés – sans toutefois en bouleverser la structure. Comme la plupart des autres propositions du rapport, elle impliquerait donc une modification des textes concernés. Dans l'état actuel de ses informations, la mission maintient sa recommandation.

De la même manière, concernant la recommandation n°3, la mission avait bien connaissance de la réflexion qui avait précédé la réorganisation de la DGMT, et des différents scénarios qui avaient été examinés dans ce cadre. Sans remettre en cause la pertinence des arguments avancés par le ministère, elle s'est limitée à relever les inconvénients de la solution retenue.

Concernant la recommandation n°10, la mission souscrit au constat de la nécessité d'une analyse approfondie de l'évolution de la charge d'activité du bureau concerné, qui devra se traduire par une évolution de sa structure et une adaptation de ses moyens.

La mission prend enfin bonne note des éléments figurant dans l'annexe à la note du secrétaire général, qui précisent et complètent opportunément plusieurs points du rapport, sans en remettre en cause les conclusions générales ni les préconisations opérationnelles.

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : AUDITIONS REALISEES PAR LA MISSION**
- ANNEXE 2 : L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DU MINISTERE**
- ANNEXE 3 : L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ORGANISATION DU MINISTERE**
- ANNEXE 4 : L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**
- ANNEXE 5 : DECENTRALISATION ET GESTION DES CARRIERES : L'EXEMPLE DE L'EQUIPEMENT**
- ANNEXE 6 : LES ROUTES ET LES PARCS DE L'EQUIPEMENT**
- ANNEXE 7 : AMENAGEMENT, URBANISME ET INGENIERIE PUBLIQUE**
- ANNEXE 8 : MER ET TRANSPORTS (HORS ROUTES ET AEROPORTS)**
- ANNEXE 9 : LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE**

ANNEXE I

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION

SOMMAIRE

I.	ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ETAT	1
A.	MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER	1
1.	<i>Secrétariat général.....</i>	<i>1</i>
2.	<i>Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).....</i>	<i>1</i>
3.	<i>Direction générale des routes (DGR)</i>	<i>2</i>
4.	<i>Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).....</i>	<i>2</i>
5.	<i>Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)</i>	<i>2</i>
6.	<i>Direction générale de la mer et des transports (DGMT).....</i>	<i>3</i>
B.	AUTRES MINISTERES	3
1.	<i>Ministère de l'Intérieur.....</i>	<i>3</i>
2.	<i>Ministère de l'Economie et des Finances</i>	<i>4</i>
II.	SERVICES DECONCENTRES , ECOLES ET SERVICES TECHNIQUES ET SCIENTIFIQUES DE L'ETAT	4
A.	MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER	4
1.	<i>Services déconcentrés</i>	<i>4</i>
2.	<i>Ecoles</i>	<i>4</i>
3.	<i>Services techniques et scientifiques</i>	<i>4</i>
B.	AUTRES MINISTERES	4
III.	COLLECTIVITES TERRITORIALES	5
A.	COMMUNES	5
1.	<i>Elus.....</i>	<i>5</i>
2.	<i>Fonctionnaires territoriaux.....</i>	<i>5</i>
B.	CONSEILS GENERAUX	5
1.	<i>Elus.....</i>	<i>5</i>
2.	<i>Fonctionnaires territoriaux.....</i>	<i>5</i>
C.	CONSEILS REGIONAUX	5
IV.	AUTRES INSTITUTIONS.....	6
A.	ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX	6
1.	<i>Association des régions de France (ARF).....</i>	<i>6</i>
2.	<i>Association des départements de France (ADF).....</i>	<i>6</i>
3.	<i>Association des maires de France (AMF).....</i>	<i>6</i>
B.	ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX	6
C.	CENTRES ET ECOLES DE FORMATION	6

ANNEXE I

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION

I. ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ETAT

A. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

1. Secrétariat général

M. Patrick GANDIL, secrétaire général

Service du pilotage des services et de la modernisation

M. Philippe REDOULEZ, chargé de mission

Mission de la modernisation

M. Xavier PIECHACZYK, chargé de mission

M. Laurent PAILLARD, chargé de mission

Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST)

Mme Régine BREHIER, directrice

2. Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)

Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale

Service du personnel

M. François CAZOTTES, adjoint à la directrice générale

Bureau des personnels d'exploitation

Mme Racheline GHARIANI, chef de bureau

Mme Simone HAYOT, adjointe

Bureau du recrutement et des concours

Mme Pascale VIARD, chef de bureau

Service des effectifs et du budget

M. Vincent MOTYKA, adjoint à la directrice générale

Mission du dialogue de gestion et du contrôle de gestion

Mme Marie-Christine PERRAIS, chargée de mission

Bureau des effectifs et des moyens des services

M. Yannick MATHIEU, chef de bureau

Bureau du budget du personnel

M. Bruno CODARINI, chef de bureau

3. Direction générale des routes (DGR)

M. Patrick PARISE, directeur général

Mission de la stratégie et de la réorganisation des services

M. Thierry DALLARD, chargé de mission

Sous-direction de la gestion du réseau

M. Pascal LECHANTEUR, sous-directeur

Bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats

M. CREIGNOU, adjoint au chef de bureau

Bureau des chaussées et des ouvrages d'art

M. Guy POIRIER, chef de bureau

Bureau des affaires juridiques

M. Paul WEICK, chef de bureau

Mme Nadia BELLIL, adjointe au chef de bureau

4. Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)

Bureau des équipements et de la sécurité de la route

Mme Nathalie ROLLAND, chef du bureau

5. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

M. Pascal LELARGE, directeur, adjoint au directeur général

Service de l'aménagement et de l'urbanisme

Sous-direction du droit de l'urbanisme

Bureau du contentieux de l'urbanisme

Mme Fabienne CORNELOUP, chef de bureau

Bureau de la fiscalité de l'urbanisme

Mme Viviane DUTILLEUX, adjointe au chef de bureau

Bureau de l'application du droit des sols

M. Xavier TEBOUL, chef de bureau

Sous-direction des métiers de l'aménagement

Bureau de l'ingénierie d'appui territorial

M. Robert COURRET, chef de bureau

Service de l'habitat

Mme Anne-Marie FRIBOURG, chargée de mission auprès du chef de service

6. Direction générale de la mer et des transports (DGMT)

M. Patrice RAULIN, directeur général

Direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC)

M. Patrick VIEU, directeur

Sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs

M. Marc PAPINUTTI, sous-directeur

Bureau des opérations contractualisées

Mme Martine BARTHET, chef de bureau

Sous-direction des services de transports collectifs ferroviaires et collectifs

Bureau des services et des opérateurs de transports collectifs

M. Antoine CORDIER, chef de bureau

Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF)

M. Pierre-Alain ROCHE, directeur

Sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral

Bureau des infrastructures portuaires et fluviales

Mme Sandrine GOURLET-DOSTES, chef de bureau

B. Autres ministères

1. Ministère de l'Intérieur

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Edward JOSSA, directeur général

Sous-direction Elus locaux et fonction publique territoriale

M. Pascal GIRAULT, sous-directeur

M. Guillaume DE CHANLAIRE, adjoint au sous-directeur

Bureau Elus locaux, recrutement et formation des personnels territoriaux

M. Claude CHAGNET, chef de bureau

Bureau Statut et réglementation des personnels territoriaux

Mme Valérie LE GLEUT, chef de bureau

M. Joël MARTIN

2. Ministère de l'Economie et des Finances

Direction du budget

4^e Sous-direction

Mme Hélène EYSSARTIER, sous-directrice

Bureau des transports

M. Florence GOURGEON

Bureau de l'équipement et politique des territoires

Mme Valérie BONNARD, chef de bureau

M. Christian de la ROCHE BROCHARD

Bureau de la ville, du logement et de l'Outre-mer

M. Sylvain MAESTRACCI, chef de bureau

M. Raoul PROVINS

II. SERVICES DECONCENTRES, ECOLES ET SERVICES TECHNIQUES ET SCIENTIFIQUES DE L'ETAT

A. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

1. Services déconcentrés

Direction régionale de l'équipement (DRE) de Basse-Normandie

M. Lucien BOLLOTTE, directeur régional de l'Équipement

Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Manche

M. Pierre SALLENAVE, directeur départemental de l'Équipement

2. Ecoles

Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)

M. Philippe SARDIN, directeur

3. Services techniques et scientifiques

Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA)

M. Jean-Claude PAUC, directeur

B. Autres ministères

Préfecture de la région de Basse-Normandie

M. Cyrille SCHOTT, préfet de région

III. COLLECTIVITES TERRITORIALES

A. Communes

1. Elus

M. Pierre DUCOUT, député-maire de Cestas
M. Hervé MARSEILLE, maire de Meudon
Mme Andrée CHATOUDAUD, maire de Saint-Même-les-Carrières
M. Jean-Louis DENOIT, maire de Viviez
M. Vanik BERBERIAN, maire de Gargillesse
M. Jean-Pierre HUILLARD, maire de Corcelles-les-Citeaux
M. Paul KERGER, maire de Flavignerot
Mme Claire RECLUS, adjointe au maire de Nice
M. Gilles MARTIN, adjoint au maire de Neris-les-Bains

2. Fonctionnaires territoriaux

Mme Fabienne AUGEREAU, responsable du service urbanisme de la mairie de Vigneux-sur-Seine
M. David VARLET, responsable du service urbanisme de la mairie de Lens

B. Conseils généraux

1. Elus

Conseil général du Rhône

M. Michel MERCIER, président

2. Fonctionnaires territoriaux

Conseil général du Rhône

M. Pierre JAMET, directeur général
M. Patrick DIENY, directeur général adjoint Infrastructures et déplacements
M. Denis IMHOFF, directeur général adjoint Moyens des services

C. Conseils régionaux

Conseil régional de Rhône-Alpes

M. Bernard SOULAGE, 1^{er} vice-président délégué aux transports, déplacements et infrastructures

IV. AUTRES INSTITUTIONS

A. Associations d'élus locaux

1. Association des régions de France (ARF)

M. François LANGLOIS, délégué général

Mme DUPONT-KERLAN, déléguée Transports, environnement, énergie

2. Association des départements de France (ADF)

M. Michel ROUZEAU, délégué général

M. Christian RIQUELME, délégué général adjoint en charge des routes et des transports

M. Jean-Paul WOLBROM, chargé d'étude

3. Association des maires de France (AMF)

M. Gérard MASSON, directeur général adjoint

M. Sylvain BELLION, responsable du département Ville, urbanisme et habitat

Mme Charlotte de FONTAINES, chargée d'étude

B. Associations de fonctionnaires territoriaux

Association des directeurs des services techniques des départements (ADSTD)

M. Alain TASTET, président

C. Centres et écoles de formation

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Mme Claire CORNET, directrice de la formation

Institut national des études territoriales (INET)

M. Gilles DA COSTA, directeur

ANNEXE II

**L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION
SUR LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE**

SOMMAIRE

I. LA DÉCENTRALISATION N'A PAS ÉTÉ UN FACTEUR DÉTERMINANT DE L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT AVANT 2007	2
A. JUSQU'À 2007, L'IMPACT DE L'INTÉGRATION D'AGENTS DÉPARTEMENTAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT A TRÈS LARGEMENT DOMINÉ CELUI DES TRANSFERTS DE PERSONNEL VERS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	2
1. <i>Les transferts de personnels vers les collectivités territoriales ont été limités</i>	2
2. <i>En sens inverse, la décentralisation de 1983 a entraîné de très importants transferts de charges de personnel des collectivités territoriales vers l'Etat.....</i>	3
3. <i>La relative stabilité de l'effectif du ministère de l'Équipement observée sur la période 1983-2005 masque donc d'importants gains de productivité.....</i>	4
4. <i>Les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat contrastent avec l'évolution observée dans les collectivités territoriales</i>	5
5. <i>A ce stade, l'augmentation de l'effectif global des administrations publiques liée à la décentralisation demeure néanmoins relativement limitée</i>	7
B. LES TRANSFERTS DE PERSONNEL ORGANISÉS PAR LOI DU 13 AOÛT 2004 ONT ENTRAÎNÉ UNE FORTE BAISSÉ DE L'EFFECTIF DU MINISTÈRE.....	8
1. <i>L'effectif transféré dans le prolongement de la loi du 13 août 2004 représente environ le tiers de l'effectif total du ministère de l'Équipement</i>	8
2. <i>Les réorganisations rendues nécessaires par la décentralisation ouvrent la voie à de nouveaux gains de productivité.....</i>	9
II. L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DEMEURE À CE STADE LIMITE.....	10
A. LA DÉCENTRALISATION N'A JUSQU'ICI PAS ENTRAÎNÉ DE RÉDUCTION DE L'EFFECTIF DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT	10
1. <i>Après avoir diminué entre 1981 et 1996, l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement a augmenté d'environ 10% depuis 1996.....</i>	10
2. <i>L'évolution des effectifs entre 1981 et 2006 a été fortement différenciée selon les différentes directions d'administration centrale</i>	11
B. LA DÉCENTRALISATION ET LES TRANSFERTS DE PERSONNELS QUI L'ONT SUIVIE APPELLENT UNE RÉFLEXION SUR LE DIMENSIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	13
1. <i>L'administration centrale du ministère de l'Équipement demeure une administration de taille relativement modeste.....</i>	13
2. <i>L'effectif de certaines directions semble néanmoins susceptible d'être réduit</i>	14

ANNEXE II

**L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION
SUR LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE**

Au 1^{er} janvier 2005, l'effectif du ministère de l'Équipement s'élevait à 96 553 équivalents temps plein (ETP).

L'effectif de l'administration centrale s'établissait à 3 470 ETP, soit 3,59% de l'effectif total. L'effectif des services déconcentrés s'établissait à 93 083 ETP, soit 96,41% de l'effectif total.

Tableau 1 : Structure de l'effectif du ministère de l'Équipement

	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Administration centrale	3 470	3,59%
Services déconcentrés	93 083	96,41%
Total	96 553	100,00%

Source : ministère de l'Équipement, direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)

Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement comprennent trois catégories de structures très différentes :

- les directions départementales et régionales de l'Équipement (78 750 ETP, soit 84,6% de l'effectif total) ;
- les services de la mer (1 811 ETP, soit 1,96% de l'effectif total)
- le réseau scientifique et technique (4 685 ETP, soit 13,44% de l'effectif total).

Tableau 2 : Structure de l'effectif des services déconcentrés du ministère de l'Équipement

	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
DDE / DRE	78 750	84,60%
Services de la mer	1 811	1,96%
Réseau scientifique et technique (*)	4 685	13,44%
Total	93 083	100,00%

Source : DGPA. Effectifs réels. () : hors laboratoire central des Ponts-et-Chaussées (LCPC)*

I. LA DÉCENTRALISATION N'A PAS ÉTÉ UN FACTEUR DÉTERMINANT DE L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT AVANT 2007

A. Jusqu'à 2007, l'impact de l'intégration d'agents départementaux dans la fonction publique d'Etat a très largement dominé celui des transferts de personnel vers les collectivités territoriales

1. Les transferts de personnels vers les collectivités territoriales ont été limités

Les lois¹ des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont réalisé d'importants transferts de compétences au profit des collectivités territoriales dans le champ des attributions du ministère de l'Équipement :

- transfert de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales aux départements ;
- transfert des transports scolaires et des transports interurbains de voyageurs aux départements ;
- transfert des ports maritimes de pêche et de commerce (hors ports autonomes et ports d'intérêt national) aux départements, et des autres ports aux communes ;
- transfert de compétence aux communes pour la délivrance des documents d'urbanisme (permis de construire, autres autorisations d'utilisation du sol, certificats d'urbanisme, certificats de conformité, permis de démolir...).

Les services de l'Etat affectés à l'exercice de ces compétences n'ont été transférés aux collectivités territoriales ni immédiatement, ni intégralement :

- les services en charge des transports, des ports transférés et de la maîtrise d'ouvrage des routes départementales ont été transférés aux départements par les décrets du 31 juillet 1985 et du 13 février 1987 ;
- en revanche, les services en charge de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales et de l'instruction des actes d'urbanisme n'ont pas été transférés, mais conservés par l'Etat, et mis à disposition des collectivités territoriales à titre gratuit.

Les agents affectés à l'exercice des compétences transférées en 1983 n'ont pas tous été transférés aux collectivités territoriales :

- les agents des services mis à disposition sont restés des agents de l'Etat ;
- les agents des services transférés n'ont pas tous été intégrés à la fonction publique territoriale. Avant même la décentralisation, une partie d'entre eux² étaient déjà rémunérés sur les budgets des départements (qui contribuaient notamment de cette façon au financement de la voirie départementale). Une autre partie n'a pas souhaité opter pour l'intégration dans la fonction publique territoriale (cf. encadré 1 page suivante).

Au total, seulement 3 694 agents³ ont été transférés aux départements dans le prolongement de la loi de 1983.

¹ Lois n°83-8 relative à la répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes ; loi n°83-663 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

² L'INSEE évalue le nombre de ces agents à 23 174 en 1983 (INSEE, Les effectifs des collectivités territoriales, Archives et documents n°228, décembre 1987).

³ Sources : Sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 pour les dépenses de personnel, Direction du personnel et des services (DPS), février 2001 ; note DPS de 2000.

Tableau 3 : Transferts de compétences, de services et d'emplois (1983-2005)

Compétence transférée	Transfert des services	Transfert des agents
Transports	Oui	Partiel
Ports	Oui	Partiel
Routes (maîtrise d'ouvrage)	Oui	Partiel
Routes (exploitation)	Non	Non
Urbanisme	Non	Non

Encadré 1

Le cadre juridique et budgétaire des transferts de personnel entre l'Etat et les collectivités territoriales

L'article 122 de la loi du 26 janvier 1984 offrait aux agents titulaires de l'Etat appartenant aux services transférés aux collectivités territoriales la possibilité d'opter soit pour l'intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour le maintien dans la fonction publique d'Etat. Ce droit d'option a ensuite été étendu aux agents non titulaires par l'article 11 de la loi du 2 décembre 1992.

En sens inverse, les agents départementaux qui se trouvaient en fonction dans des services de l'Etat non transférés aux conseils généraux ont également bénéficié de ce droit d'option.

Les modalités d'exercice du droit d'option ont été définies par la loi du 11 octobre 1985, qui posait le principe de la prise en charge par la collectivité d'emploi (Etat ou département) de la rémunération des personnels en fonction dans ses services.

Quatre cas de figure pouvaient se présenter : intégration de l'agent dans la fonction publique d'emploi (abandon de son statut d'origine) ; détachement de l'agent dans la fonction publique d'emploi (conservation de son statut d'origine) ; retour de l'agent dans sa fonction publique d'origine : dans ce cas, seul le support budgétaire était transféré (compensation financière), et décompté du plafond d'emplois du ministère ; vacance du poste, qui donne alors lieu à compensation financière, et également, pour le ministère, à une suppression d'emploi.

Parallèlement, l'article 89 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 a prévu que les agents des DDE rémunérés sur crédits de fonctionnement soient considérés soit comme agents non titulaires de la fonction publique d'Etat, soit comme agents non titulaires de la fonction publique territoriale (FPT). En l'absence d'accord entre le président du conseil général et le préfet, le rattachement à la fonction publique d'Etat était de droit. De fait, les transferts ont essentiellement eu lieu en direction de la fonction publique d'Etat.

Enfin, à l'occasion de la création du compte de commerce par l'article 69 de la loi de finances pour 1990, les ouvriers des parcs et ateliers départementaux employés dans les parcs ont été intégrés dans la fonction publique d'Etat, afin de permettre une comptabilisation plus sincère des charges de personnel des parcs.

2. En sens inverse, la décentralisation de 1983 a entraîné de très importants transferts de charges de personnel des collectivités territoriales vers l'Etat

La première vague de décentralisation a donné lieu à d'importants transferts de charges de personnel des budgets départementaux vers celui de l'Etat. Les lois de 1984 et la loi du 11 octobre 1985, prolongées par l'article 69 de la loi de finances pour 1990, permettaient en effet à des agents rémunérés sur les budgets départementaux d'être intégrés dans la fonction publique d'Etat (cf. encadré 1 ci-dessus).

Au total, la décentralisation a été accompagnée de l'intégration de 20 031 agents dans les effectifs du ministère de l'Equipement :

Tableau 4 : Effectifs transférés des budgets départementaux vers le budget de l'Etat dans le prolongement des lois de 1983

Texte	Agents concernés	Effectifs
Loi du 11 janvier 1984	Agents contractuels des DDE rémunérés par les départements	3 593
Loi du 26 janvier 1984	Agents départementaux des services non transférés des DDE	14 885
Loi de finances pour 1990	Ouvriers des parcs et ateliers départementaux	1553
TOTAL		20 031

Au total, le solde net des mouvements budgétaires réalisés dans le prolongement des lois de 1983 entre le budget de l'Etat et ceux des collectivités territoriales a donc été défavorable à l'Etat, dont accroissant l'effectif budgétaire du ministère de l'Equipement de 16 337 agents :

Tableau 5 : Solde des transferts de personnel réalisés dans le prolongement de la loi de 1983

	Effectif budgétaire
Effectif transféré aux collectivités territoriales	- 3 694
Effectif intégré dans le budget de l'Etat	+ 20 031
Solde	+ 16 337

3. La relative stabilité de l'effectif du ministère de l'Equipement observée sur la période 1983-2005 masque donc d'importants gains de productivité

La mission s'est attachée à reconstituer l'évolution de l'effectif du ministère de l'Equipement depuis 1983 (cf. pièce jointe n°1)

Ce travail a conduit la mission à estimer l'effectif budgétaire du ministère de l'Equipement à 98 028 ETP en 1983, l'effectif réel rémunéré sur le budget de l'Etat s'établissant à 92 256 ETP.

En 2005, l'effectif budgétaire s'établissait à 98 705 ETP, et l'effectif réel à 96 553 ETP.

Sur la période 1983-2005, l'effectif budgétaire du ministère de l'Equipement est donc resté relativement stable (+ 0,69%). L'effectif réel a quant à lui légèrement augmenté (+ 4,66%).

Tableau 6 : Evolution de l'effectif du ministère de l'Equipement (1983-2005)

	1983	2005	Variation	Variation (%)
Effectif budgétaire	98 028	98 705	677	+ 0,69 %
Effectif réel	92 256	96 553	4 297	+ 4,66 %

Source :

Le solde des transferts de personnel consécutifs à la décentralisation ayant été très défavorable à l'Etat, le maintien à un niveau relativement stable de l'effectif global du ministère de l'Equipement entre 1983 et 2005 n'a pu résulter que de très importants gains de productivité, qui ont permis sur la période la suppression de plus de 12 000 emplois :

Tableau 7 : Suppressions d'emplois liées aux gains de productivité

	Effectif
Effectif réel au 01/01/83	92 256
Solde des transferts de personnel réalisés dans le prolongement de la loi de 1983	+ 16 337
Total (1)	108 593
Effectif réel au 01/01/05 (2)	96 553
Suppressions d'emplois liées à des gains de productivité (1-2)	12 040

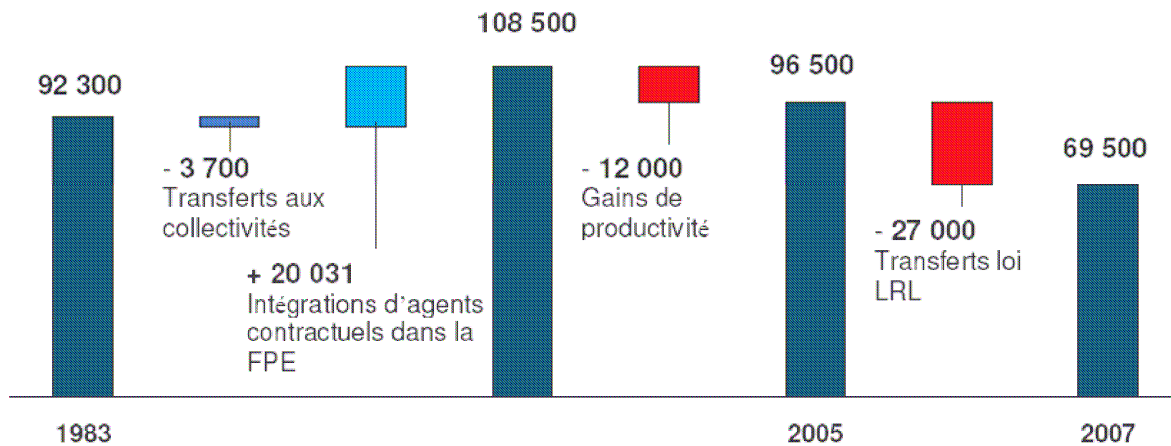
L'idée selon laquelle l'impact des intégrations de personnels réalisées dans le prolongement des lois de décentralisation a été progressivement absorbé au cours des années 90, grâce aux gains de productivité réalisés par les services semble corroborée par l'évolution des effectifs des DDE/DRE depuis 1990 :

Tableau 8 : Evolution de l'effectif des DDE / DRE depuis 1990

	1990	1996	2005	Variation 1990-2005 (ETP)	Variation 1990-2005 (%)	Variation annuelle moyenne (ETP)
Effectif	88 011	84 007	78 750	- 9 261	- 10,52%	- 617,4

Au total, la décentralisation aura été accompagnée d'une forte réduction de l'effectif réel rémunéré sur le budget du ministère de l'Equipement entre 1983 et 2007 :

Graphique 1 : Effectif réel rémunéré sur le budget du ministère de l'Equipement (1983-2007)



4. Les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat contrastent avec l'évolution observée dans les collectivités territoriales

a) *L'effectif affecté par les collectivités territoriales à l'exercice des compétences transférées décentralisées a fortement augmenté sur la période 1983-2004*

L'effectif initialement affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) peut être estimé à 4 832 agents :

Tableau 9 : Effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements (hors entretien, gestion et exploitation des routes) à la fin des années 80

	Agents de l'Etat	Agents départementaux	Total
Effectifs	3 694	1 138	4 832

Source : Direction du personnel et des services (DPS), février 2001.

En 2005, l'effectif affecté par les départements à l'exercice des mêmes compétences peut être estimé à 8 912 ETP (cf. pièce jointe n°2) :

Tableau 10 : Effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements (hors entretien, gestion et exploitation des routes) au 01/01/05

	Voirie et infrastructures	Transports et déplacements	Total
Effectif	6 823	2 089	8 912

Source : Observatoire du CNFPT.

Sur la période, l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) a donc augmenté de plus de 80% :

Tableau 11 : Variation de l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées aux départements par la loi de 1983 (hors entretien, gestion et exploitation des routes) entre 1983 et 2005

	Effectif initial	Effectif au 01/01/05	Variation (%)
Effectif	4 832	8 912	+ 84,44%

Dans le champ des compétences transférées, les gains de productivité réalisés par les services de l'Etat ont donc été partiellement compensés par une forte augmentation des effectifs des collectivités territoriales.

b) Les services des collectivités territoriales semblent aujourd'hui souffrir d'importants écarts de productivité par rapport à ceux de l'Etat

La dynamique propre des dépenses de personnel des collectivités territoriales semble explicable par au moins deux facteurs :

- un souci d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, qui a pu conduire les collectivités territoriales à renforcer les moyens en personnel des services transférés par l'Etat ;
- des écarts de productivité par rapport aux services de l'Etat, eux-mêmes explicables par des facteurs variés (taille sous-critique ou organisation sous-optimale de certains services, sous-investissement dans l'outillage technique des services, insuffisances de la formation des agents...).

Pour tester cette dernière hypothèse, la mission s'est attachée à comparer la productivité des services communaux en charge de l'instruction des permis de construire par rapport à celle des services des DDE, qui continuent à exercer cette compétence gratuitement pour le compte des communes de moins de 10 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants qui le souhaitent⁴ (cf. annexe VII).

En l'absence de données disponibles sur les communes, la mission a donc conduit une enquête, dont les résultats doivent être entourés d'un certain nombre de précautions méthodologiques (cf. pièce jointe n°3), mais donnent cependant des ordres de grandeur relativement fiables.

Le nombre de permis de construire instruits par agent s'établit à 53 dans les communes, et à 143 dans les DDE. La différence de productivité entre les services des communes et ceux de l'Etat correspond donc à un écart de 1 à 3.

⁴ Seuils fixés par la loi du 13 août 2004 (art. L421-2-6 du code de l'urbanisme).

Tableau 12 : Nombre moyen de permis de construire instruits par agent, dans l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants et dans les DDE

	Nombre de permis de construire instruits	Nombre d'agents	Nombre d'actes / agent
Communes (échantillon)	13 812	262	53
DDE (ensemble)	472 059	3 295	143

Source : Enquête mission (pour les communes) et DGUHC (pour les DDE)

Le ratio de permis de construire par agent est de 53 pour l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants, contre 143 pour les DDE, soit une différence de productivité allant presque du simple au triple.

Proposition n°1 : engager au niveau interministériel, en partenariat étroit avec les associations d'élus, une réflexion visant à établir un diagnostic précis de la productivité de leurs services sur un nombre restreint d'activités stratégiques, et à identifier des pistes d'action pour améliorer l'efficacité des administrations locales.

Dans ce cadre, l'Etat pourrait placer à la disposition des collectivités locales l'assistance méthodologique et l'appui technique de ses services d'audit.

5. A ce stade, l'augmentation de l'effectif global des administrations publiques liée à la décentralisation demeure néanmoins relativement limitée

La mission s'est attachée à reconstituer l'évolution de l'effectif global des administrations publiques (Etat + collectivités locales) dans le domaine de l'Equipement sur la période 1983-2005.

Les résultats de ce travail doivent être interprétés avec précaution, dans la mesure où les départements procéderont probablement à des recrutements en 2007, dans le prolongement des transferts de compétences et de services réalisés dans le domaine de la gestion des routes.

Sous cette importante réserve, il est possible d'affirmer que les transferts de compétences intervenus dans le domaine de l'Equipement depuis 1983 n'ont pas entraîné d'augmentation massive de l'effectif global des administrations publiques jusqu'en 2005 – année à partir de laquelle, en l'absence de données, il n'est à ce jour pas possible de déterminer dans quelle mesure les transferts intervenus en matière de gestion des routes ont pu entraîner une augmentation des effectifs des collectivités territoriales.

Tableau 13 : Effectif global des administrations publiques dans le domaine de l'Equipement (1983-2005 – effectif réel, hors voirie communale)

Collectivité	1983	2005
Etat	114 791	96 553
Départements		10 067
Régions (*)	50	904
Communes et EPCI (**)	« 0 »	13 617
Total	114 841	123 652

Source : DGPA, CNFPT. () : pour 1983 : estimation. (**): pour 1983, estimation-plancher. En réalité, les communes disposaient déjà de services d'urbanisme avant 1983, sans qu'il soit possible d'en reconstituer les effectifs.*

B. Les transferts de personnel organisés par loi du 13 août 2004 ont entraîné une forte baisse de l'effectif du ministère

1. L'effectif transféré dans le prolongement de la loi du 13 août 2004 représente environ le tiers de l'effectif total du ministère de l'Équipement

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoit le transfert aux collectivités concernées des services en charge des compétences décentralisées par la loi et des services jusque-là mis à disposition pour l'exercice de compétence déjà décentralisées.

Ces transferts ont fait l'objet d'une concertation entre l'Etat et les départements.

En ce qui concerne les routes, le transfert des services était prévu au 1^{er} janvier 2007 mais, pour des raisons pratiques, les services ont été transférés soit au début de la campagne de viabilité hivernale (au 1^{er} novembre 2006), soit à l'issue de celle-ci (au 1^{er} avril 2007).

Les fonctionnaires affectés dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité disposent d'un délai de 2 ans pour opter entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée⁵.

Les agents ont jusqu'au 7 décembre 2008 pour opter, et cette option prendra effet au plus tôt au 1^{er} janvier 2008, et au plus tard au 1^{er} janvier 2010⁶.

Les agents n'ayant pas opté seront placés, à l'expiration du délai de deux ans, dans une situation de détachement sans limitation de durée qui prendra donc effet au 1^{er} janvier 2010.

L'agent reste mis à disposition (et donc géré par l'Etat⁷) jusqu'à ce qu'il soit placé dans sa nouvelle position statutaire, et il est ensuite pris en charge financièrement par sa collectivité de rattachement, la compensation de l'Etat étant versée à partir de la date de cette prise en charge. Les agents des services transférés seront donc tous gérés par l'Etat en 2007, et ceux qui n'ont pas opté le resteront en 2008, voire en 2009.

Les transferts dans le cadre de la loi du 13 août 2004 concernent plus de 29 000 agents du ministère de l'équipement⁸, soit environ un tiers des effectifs du ministère (93 215 ETP en 2006). Il s'agit donc de transferts de services beaucoup plus importants que ceux de la première vague de décentralisation.

Les transferts relatifs aux compétences routières représentent plus de 96% des effectifs transférés. Dans ces services, les postes vacants représentent 4% des effectifs transférables (1 135 ETP sur 28 001).

⁵ Article 109 de la loi 2004-809 du 13 août 2004.

⁶ En effet, le droit d'option prend effet au 1^{er} janvier de l'année n+1 s'il est exercé entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n, et au 1^{er} janvier de l'année n+2 s'il est exercé entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n.

⁷ Dans certains cas, les départements ont donc laissé temporairement à l'Etat des effectifs support pourtant transférables pour assurer la gestion de ces agents pendant la période de transition.

⁸ Les effectifs transférables pour les routes départementales et les routes nationales d'intérêt local (28 001 ETP) sont différents des effectifs des DDE mis à disposition en 2006 pour l'exercice de ces compétences (29 128 – cf. tableau 5), notamment car les dates de référence pour le calcul des effectifs à transférer ne sont pas en 2006, car les transferts ont fait l'objet de négociation entre l'Etat et les conseils généraux et car les définitions des effectifs concernés ne sont pas les mêmes (effectifs équivalents travaillant pour le département contre effectifs équivalents temps plein).

Tableau 14 : Effectifs transférables et réellement transférés dans le cadre de la loi du 13 août 2004

	Routes départementales	Routes nationales d'intérêt local	Autres compétences⁹	TOTAL
Effectifs transférables	23 430	4 571	1 042	29 043
Effectifs réellement transférés	22 704	4 162	N/A	26 866

Source : DGPA, Direction du budget (pour les autres compétences); les effectifs transférables correspondent aux postes susceptibles d'être pourvus dans le cadre des transferts, tels qu'arrêtés dans les conventions entre Etat et conseils généraux, ou dans les arrêtés de transferts ; les effectifs réellement transférés correspondent aux postes effectivement pourvus (donc hors postes laissés vacants). Pour les effectifs réellement transférés, estimation-plancher.

2. Les réorganisations rendues nécessaires par la décentralisation ouvrent la voie à de nouveaux gains de productivité

Les transferts de services dans le cadre de la loi du 13 août 2004 offrent au ministère de l'Équipement une opportunité de procéder à une profonde réorganisation de ses services déconcentrés, qui pourrait permettre de réaliser de nouveaux gains d'efficacité.

a) La création de structures interdépartementales : l'exemple des directions interdépartementales des routes

La création des directions interdépartementales des routes (DIR)¹⁰ a d'ores et déjà débouché sur la constitution de services disposant d'une véritable taille critique, porteuse d'économies d'échelle et de gains d'efficience.

b) La mutualisation des fonctions support

Le ministère de l'Équipement s'est récemment engagé dans un mouvement de mutualisation de ses fonctions support au niveau régional.

Avant même la réforme, les fonctions support des DDE des départements chef-lieu de région étaient mutualisées avec celles des DRE locales – les deux fonctions étant exercées par une entité unique, la direction régionale et départementale de l'Équipement (DRDE).

Afin d'éviter la multiplication des services support, la DGPA a refusé que les DIR puissent être dotées de leur propre secrétariat général et a demandé que leurs fonctions support soient fusionnées avec celles des DRE de leur siège.

Par une note du 25 juillet 2005, les directeurs régionaux de l'Équipement ont été invités à conduire une démarche de mutualisation des fonctions support au sein des services déconcentrés.

Ces orientations ont été précisées par une circulaire du 8 mars 2006, qui invite les services déconcentrés à procéder à des mutualisations en matière de formation et de recrutement (tout en engageant une réflexion avec les préfets de région et de département sur les possibilités de mutualisations interministérielles en matière d'organisation de concours et de formation), de gestion administrative et de paye des agents, de management de la prévention et de la santé au travail, et organisation du service social, de gestion des systèmes d'information, de gestion des affaires juridiques (veille, conseil, contentieux...), de gestion comptable, ainsi que de gestion de la communication, des archives et de la fonction documentaire (avec notamment la constitution de pôles régionaux documentaires).

⁹ Il s'agit des compétences suivantes, dont certaines ont déjà fait l'objet de transfert de services (fonds de solidarité pour le logement : 18 ETP ; ports départementaux : 48 ETP) et d'autres non (transferts de compétences en région Ile-de-France : 16 ETP ; TOS enseignement maritime : 180 ETP ; ports d'intérêt national : 740 ETP ; aérodromes : 40 ETP), d'où l'impossibilité de déterminer le nombre d'effectifs réellement transférés.

¹⁰ Sur la création des DIR, cf. annexe VI.

Proposition n°2 : poursuivre et intensifier le mouvement de mutualisation des fonctions support des services déconcentrés engagé en 2005. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience à d'autres ministères.

c) Le rapprochement avec d'autres services de l'Etat : l'exemple des fusions DDAF-DDE

Le ministère de l'Équipement s'est récemment engagé dans un mouvement de rapprochement de ses services avec ceux du ministère de l'Agriculture, dans le cadre de la réforme de l'administration départementale de l'État.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les deux ministères mènent une expérimentation de fusion de leurs services déconcentrés. Cette opération est menée en partenariat avec le ministère de l'écologie et du développement durable, dans la mesure où l'ensemble DDE / DDAF met en œuvre une part importante des politiques de ce ministère à l'échelon départemental.

Huit départements expérimentent ainsi la fusion de la DDE et de la DDAF. Ce rapprochement vise à « *gérer les territoires de façon plus globale, de préserver le patrimoine environnemental et d'offrir aux usagers un service unique. Il doit par ailleurs permettre de s'adapter aux évolutions institutionnelles et de développer les synergies interministérielles: dans un contexte de décentralisation de certaines missions et de réduction des effectifs de la fonction publique, la fusion des DDE et des DDAF permet une mutualisation des approches et des moyens, tout en maintenant une implantation départementale forte* »¹¹.

Dans les départements non concernés par l'expérimentation, des démarches de rapprochement s'opèrent également et des guichets uniques se créent, soit en matière d'ingénierie publique, soit dans le domaine de la police de l'eau.

Proposition n°3 : dans le prolongement de l'évaluation du bilan des fusions DDAF/DDE engagée en 2007, envisager une extension de l'expérience à d'autres départements. Engager une réflexion interministérielle sur la possibilité de transposer cette expérience de fusion de services déconcentrés à d'autres ministères.

II. L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DEMEURE A CE STADE LIMITE

A. La décentralisation n'a jusqu'ici pas entraîné de réduction de l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement

1. Après avoir diminué entre 1981 et 1996, l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement a augmenté d'environ 10% depuis 1996

Au 1^{er} janvier 2007, l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement¹² s'établissait à 3 473 ETP.

La mission s'est attachée à reconstituer l'évolution de l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Équipement depuis 1983 (cf. pièce jointe n°4).

Les résultats de ce travail (qui doivent être maniés avec prudence) indiquent que l'effectif de l'administration centrale du ministère est relativement stable depuis 1981 : après avoir diminué fortement jusqu'au milieu des années 90, il a augmenté de plus de 10% entre 1996 et 2005.

¹¹ Circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006.

¹² Source : DGPA. Effectif hors CGPC, cabinets, DIV, MILOS, agents "pour ordre", DCIA, élèves de l'ENPC, services techniques centraux et transferts en gestion (MEDD, agriculture, éducation nationale, affaires sociales, culture).

Tableau 15 : Evolution de l'effectif de l'administration centrale du ministère de l'Equipement
(1981-2005)

	1981	1989	1990	1996	2000	2004	2005	Variation 1981-2005	Variation 1996-2005
Effectif	3 606	3 311	3 526	3 145	3 262	3 340	3 470	- 3,77 %	+ 10,33 %

Source : DGPA. Effectifs autorisés.

2. L'évolution des effectifs entre 1981 et 2006 a été fortement différenciée selon les différentes directions d'administration centrale

En l'absence de données homogènes pour les périodes 1981-1991 et 1996-2005, et compte tenu de la réorganisation intervenue en 2005, il est nécessaire d'analyser séparément les différentes séries de données disponibles.

a) Période 1981-1991

La baisse des effectifs de l'administration centrale observée entre 1981 et 1991 n'a pas été uniformément répartie entre les directions :

- les structures dédiées à la compétence « routes » n'ont subi aucune réduction d'effectifs : si la direction des routes a perdu 6 ETP, la direction de la sécurité et de la circulation routières a augmenté de 6 ETP ;
- l'effectif des directions de moyens n'a été que faiblement réduit : si l'effectif de la direction du personnel a été réduit de 6%, celui de la direction de l'administration générale a augmenté de 2%. Au total, les directions de moyens n'ont perdu que 20 ETP ;
- les structures dédiées à la compétence transports ont subi une réduction significative de leur effectif (- 15%, soit 49 ETP) ;
- la réduction d'effectif a été très importante dans le secteur « urbanisme – habitat » (les directions compétentes perdant au total 179 ETP).

Tableau 16 : Evolution des effectifs de l'administration centrale du ministère de l'Equipement
par direction (1981-1991)

	1981 ¹³	1991	Variation	Variation (%)
Direction du Personnel (DP)	459	431	- 28	- 6,10 %
Direction de l'Administration Générale (DAG) ¹⁴	391	399	8	+ 2,05 %
Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) (et assimilé)	483	357	- 126	- 26,09 %
Direction de la Construction (DC) (et assimilé)	372	319	- 53	- 14,25 %
Direction des Transports Terrestres (DTT)	310	261	- 49	- 15,81 %
Direction des Routes (DR)	260	254	- 6	- 2,31 %
Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières (DSCR)	184	190	6	+ 3,26 %
Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI)	294	243	- 51	- 17,35 %

Source : DGPA.

¹³ Pour la DR et la DSCR, il s'agit des chiffres de 1983. En 1981, ces deux directions étaient fusionnées dans la DRSCR, qui comprenait 467 personnes avec les missions assimilées (sécurité routière, contrôle des autoroutes). En 1986, la délégation interministérielle à la sécurité routière (30 personnes) est comptées avec la DSCR. Le contrôle des autoroutes est inclus dans la DR.

¹⁴ Hors personnel de service et main d'œuvre.

b) Période 1996-2005

L'évolution des effectifs de l'administration centrale entre 1996 et 2005 a été fortement différenciée selon les directions :

- la plus forte augmentation d'effectif est liée à la compétence « mer, ports et littoral » : la création de la direction des affaires maritimes et des gens de mer a entraîné la création de 229 emplois en 10 ans ; parallèlement, l'effectif de la direction du transport maritime, des ports et du littoral augmentait de près de 40% (33 agents) ;
- les effectifs des directions de moyens ont également fortement augmenté : si l'effectif de la Direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) a été légèrement réduit (- 30 ETP, soit une diminution de 4,55%), celui de la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) a augmenté de plus d'un quart (+ 125 ETP) ;
- les effectifs affectés à la compétence « route » ont augmenté : l'effectif de la direction des routes a augmenté de 4% (+ 8 ETP) ; l'effectif de la Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) a augmenté de 15% (+ 26 ETP) ;
- les effectifs affectés à la compétence « transports » ont légèrement augmenté : l'effectif de la direction des transports terrestres a ainsi augmenté d'environ 6% (14 ETP) ;
- les effectifs affectés à la compétence « urbanisme et aménagement » ont fortement diminué : la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a ainsi perdu près de 100 ETP (-15%).

Tableau 17 : Evolution des effectifs de l'administration centrale du ministère de l'Equipement par direction (1996-2005)

	1996	2005	Variation	Variation (%)
Direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG)	659	629	- 30	- 4,55 %
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)	586	495	- 91	- 15,53 %
Direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM)	459	584	+ 125	+ 27,23 %
Direction des affaires économiques et internationales (DAEI)	313	290	- 23	- 7,35 %
Direction des transports terrestres (DTT)	219	233	+ 14	+ 6,39 %
Direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM)	0	229	+ 229	n.s.
Direction des routes (DR)	200	208	+ 8	+ 4,00 %
Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)	172	198	+ 26	+ 15,12 %
Direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL)	84	117	+ 33	+ 39,29 %
Cabinets	132	171	+ 39	+ 29,55 %
Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST)	45	51	+ 6	+ 13,33 %
Autres (HFD, ACCT, CFC...)	276	265	-11	- 3,99 %
Total	3 145	3 470	+ 325	+ 10,33%

c) Impact de la réorganisation de 2005

La réorganisation de l'administration centrale du ministère intervenue en 2005 n'a pas eu pour effet de modifier les tendances à l'œuvre depuis 1996 :

- l'effectif des structures dédiées à la compétence routière a continué à augmenter (+ 6,25% pour la direction générale de routes) ;
- la croissance de l'effectif des directions de moyens s'est poursuivie (+ 9,46%) ;

- les moyens affectés à la compétence « mer et transports » ont continué à augmenter (+ 6,04 %) ;
- les moyens affectés à la compétence « urbanisme et habitat » ont continué à diminuer (- 2,83 %).

Tableau 18 : Impact de la réorganisation de 2005 sur l'effectif de chacune des directions d'administration centrale

2005			2006			Variation
Direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG)	629	1 554	Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)	1 292	1 701	+ 9,46 %
Direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM)	584		Secrétariat général	409		
Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST)	51					
Direction des affaires économiques et internationales (DAEI)	290					
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)		495	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)		481	- 2,83 %
Direction des transports terrestres (DTT)	233	579	Direction générale de la mer et des transports (DGMT)	614		+ 6,04 %
Direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL)	117					
Direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM)	229					
Direction des routes (DR)		208	Direction générale des routes		221	+ 6,25 %
Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)		198	Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)		195	- 1,52 %

B. La décentralisation et les transferts de personnels qui l'ont suivie appellent une réflexion sur le dimensionnement de l'administration centrale

1. L'administration centrale du ministère de l'Équipement demeure une administration de taille relativement modeste

La mission s'est attachée à comparer la taille de l'administration centrale du ministère de l'Équipement avec celle d'autres ministères.

La portée des conclusions de cet exercice ne doivent pas être surestimées : la comparabilité des différents ministères est fortement limitée par l'hétérogénéité de leurs fonctions et la diversité de leurs modes d'organisation.

A titre de simple illustration, deux indications ressortent de la comparaison entre le ministère de l'Équipement et ceux de l'Économie d'une part, de la Santé d'autre part :

- le nombre de fonctionnaires de l'administration centrale de l'Équipement est relativement limité : il s'établit à un niveau comparable à celui du ministère de la Santé, et est très largement inférieur à celui du ministère de l'Économie ;

- le poids relatif de l'administration centrale par rapport aux services déconcentrés est plus faible au ministère de l'Équipement que dans les autres ministères : même après les transferts liés à la loi du 13 août 2004, l'administration centrale continuera à représenter moins de 6% de l'effectif total, contre 7,5% au ministère de l'Économie et plus de 20% au ministère de la Santé.

Tableau 19 : Poids de l'administration centrale dans l'effectif total – comparaison interministérielle

Ministère	Effectif de l'administration centrale	Effectif total* (2)	Ratio (2/1)
Équipement	3 470	91 297	3,80%
Équipement (après transferts**)	3 470	60 000	5,78%
Économie et Finances	12 925	170 977	7,56%
Santé et solidarités	3099	14 859	20,86%

Source : mission, d'après données PLF 2007. () plafond d'autorisations d'emplois, en ETPT. (**): estimation.*

2. L'effectif de certaines directions semble néanmoins susceptible d'être réduit

a) La direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)

Les effectifs des directions de moyens ont augmenté de manière quasi-continue entre 1981 et 2006 : après avoir connu une légère réduction entre 1981 et 1991 (20 ETP), ils ont augmenté de 95 ETP entre 1996 et 2005. En 2005, la création de la DGPA et du Secrétariat général ont eu pour conséquence une poursuite de l'accroissement des effectifs affectés aux fonctions support.

Sans même comptabiliser les effectifs du Secrétariat général, le poids de la DGPA dans l'effectif total de l'administration centrale du ministère de l'Équipement semble particulièrement élevé : il s'établit à 37,23%, contre moins de 30% dans les ministères de l'Économie, de la santé ou de l'Écologie.

Tableau 20 : Poids de la direction support dans l'administration centrale – comparaison Santé / Equipement / Économie / Ecologie

	Effectif affecté en administration centrale (1)	Effectif de la direction support de l'administration centrale (2)	Ratio (2)/(1)
Santé et solidarités	3 179,0	775,1	24,38 %
Équipement	3 470,0	1 292,0	37,23 %
Économie, Finances et Industrie	12 925,0	3 147,7	24,35 %
Écologie	884,0	262,0	29,64 %

Source : DAGPB, DPAEP, DGPA, IGE.

Ce constat invite à envisager une réduction des effectifs de la DGPA – évolution qui serait d'ailleurs cohérente avec la réduction des effectifs ministériels consécutive à la décentralisation.

Proposition n°4 : engager au sein du ministère de l'Équipement une réflexion visant à identifier les possibilités de réduction des effectifs au sein de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

b) La direction générale des routes (DGR)

En dépit du désengagement progressif de l'Etat du domaine routier sur les 25 dernières années (transferts aux départements, privatisation des sociétés d'autoroutes), l'effectif de la direction d'administration centrale en charge de la gestion des infrastructures routières (hors circulation et sécurité routière) a peu diminué entre 1981 et 2006 (260 ETP en 1981, 221 ETP en 2006, soit une diminution de 15 % seulement).

Si le volume d'activité de la DGR est largement indépendant de la longueur du réseau directement géré par l'Etat, le transferts des routes fera cependant disparaître l'activité de programmation des investissements de l'Etat sur le réseau transféré.

La mission invite donc la DGR à procéder à la suppression des emplois liés à cette activité.

Proposition n°5 : procéder au sein de la direction générale des routes (DGR) à la suppression des emplois liés à la programmation des investissements de l'Etat sur le réseau routier transféré.

Parallèlement, le transfert à la DGR de certaines fonctions de la direction de la circulation et de la sécurité routière (DSCR) proposée par la mission pourrait ouvrir la voie à des rationalisations, susceptibles de déboucher sur des réductions d'effectifs.

c) La direction générale de la mer et des transports (DGMT)

Les effectifs affectés à la compétence « mer » (y compris ports et littoral) et à la compétence « transports » ont augmenté de manière continue depuis 1996.

La mission invite le ministère de l'Equipement à engager une réflexion sur l'opportunité d'un regroupement au sein d'une direction unique des attributions liées à la mer, aux ports et aux transports fluviaux, actuellement éclatées entre deux directions distinctes (direction du transport maritime, routier et fluvial – DTMRF ; direction des affaires maritimes – DAM).

Cette réorganisation devrait offrir l'opportunité d'une rationalisation de l'activité des différents bureaux de ces deux directions.

Proposition n°6 : dans l'hypothèse d'un rapprochement entre la direction du transport maritime, routier et fluvial (DTMRF) et la direction des affaires maritimes (DAM), identifier les marges de manœuvre susceptibles de résulter d'une meilleure articulation de l'activité des différents bureaux des deux directions.

PIECE JOINTE N°1

**RECONSTITUTION DE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS
DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
(1983-2005)**

La mission s'est attachée à reconstituer l'évolution de l'effectif du ministère de l'Équipement sur la période 1983-2005, à partir de quatre sources de données :

- les bilans sociaux du ministère
- les chiffres communiqués par la direction générale du personnel et de l'administration du ministère ;
- les données communiquées par la direction du Budget
- des données INSEE.

Le bilan social du ministère fait état d'un effectif réel de 112 291 agents pour l'année 1983.

Ces effectifs réels sont vraisemblablement légèrement sous-estimés, car le périmètre du bilan social n'inclut pas six services sur 160. Par extrapolation linéaire à partir des données sur des services du même type, la mission conclut que les effectifs manquants représentent environ 2 500 agents.

Toutefois, les données du bilan social comprenaient également des agents payés sur les budgets départementaux, qui n'étaient donc pas inclus dans les effectifs budgétaires du ministère (22 535 ETP en 1983 selon l'INSEE¹⁵).

Pour garantir l'homogénéité des périmètres, ces agents ont donc été retranchés de l'effectif pour 1983.

Tableau : Reconstitution de l'effectif réel rémunéré sur le budget de l'État pour 1983

	Effectif
Effectif réel comptabilisé au bilan social du ministère pour 1983	112 291
Réintégration de 6 services manquants	+ 2 500
Sous-total	114 791
Exclusion des agents rémunérés sur budgets départementaux.	- 22 535
Total	92 256

Pour 2005, la mission s'est appuyée sur des données de la direction du Budget donnant à la fois les ETP et les effectifs budgétaires prévus en loi de finances initiale, dans le cadre du passage à la LOLF.

Tableau : Comparaison des effectifs budgétaires et des effectifs réels du ministère de l'Équipement, pour 1983 et 2005

	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Ratio réel / budgétaire
1983	98 028	92 256	94 %
2005	98 705	96 553	98 %

Source : DGPA, bilans sociaux du ministère de l'équipement, INSEE, direction du Budget ; calculs de la mission

¹⁵ Source : INSEE, Les effectifs des collectivités territoriales, Archives et documents n°228, décembre 1987

PIECE JOINTE N°2

**ESTIMATION DE L’EFFECTIF AFFECTE PAR LES DEPARTEMENTS
A L’EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES EN 1983
(HORS ENTRETIEN, GESTION ET EXPLOITATION DES ROUTES)
EN 2005**

Pour évaluer les effectifs des conseils généraux en charge des routes et des transports, la mission s'est appuyée sur les seules données portant sur la ventilation par secteur d'activité des effectifs des collectivités territoriales dont elle a eu connaissance, à savoir les données issues des enquêtes de l'observatoire du CNFPT réalisées annuellement auprès des collectivités, dans le cadre des notes de conjonctures sur les tendances de l'emploi territorial¹⁶.

Ces données de l'observatoire du CNFPT donnent, de 2003 à 2006¹⁷, les effectifs (ainsi que les recrutements envisagés) de l'ensemble des collectivités françaises, par type de collectivité (département, région, commune de plus de 80 000 habitants,...) et par secteur d'activité.

Dans le cadre de la mission, les secteurs d'activité retenues ont été les suivants :

- « voirie, infrastructures et réseaux divers » : voirie, ports, signalisation, éclairage, nettoyage, électricité, chauffage, télécommunications,...
- « transports et déplacements » : transports publics, transports scolaires, bureau d'études,...
- « urbanisme et aménagement » : urbanisme opérationnel, aménagement, études,...

Ces données sont néanmoins à interpréter avec précaution : en effet, elles dépendent largement du taux de retour de la part des collectivités enquêtées et de la fiabilité des données transmises, qui peuvent parfois comprendre des incohérences ou des erreurs. Ces réponses sont redressées pour tenir compte de ces problèmes, mais ce redressement n'est pas toujours complet, faute de moyens suffisants pour confirmer les données reçues auprès de toutes les collectivités enquêtées.

Tableau : Comparaison des effectifs transférés depuis les DDE (décrets du 31/7/85 et du 13/2/87) et des effectifs des conseils généraux (CG) dans les secteurs d'activité « voiries et infrastructures » et « transports et déplacements » en 2004

	Transferts depuis les DDE	Secteur « voirie et infrastructures » des CG en 2004	Secteur « transports et déplacements » des CG en 2004
Effectifs	4 832	6 823	2 089
		8 912	

Source : Ministère de l'équipement, Observatoire du CNFPT

En 2004, avant les transferts de la seconde vague de décentralisation, les conseils généraux comptaient donc 8 912 agents dans leurs services en charge de la voirie, des infrastructures et des transports, contre 4 382 agents transférés depuis les services des DDE en charge des compétences décentralisées en 1982 et 1983 et de la maîtrise d'ouvrage des routes départementales.

A priori, les périmètres des services transférés des DDE et des services des conseils généraux ciblés par l'enquête ne sont pas les mêmes. D'après leur définition (cf. *supra*), les services des conseils généraux englobent des compétences a priori beaucoup plus larges que les compétences décentralisées dans le cadre de la première vague de décentralisation, par exemple les télécommunications ou les transports publics.

Toutefois, en l'absence de précisions fiables sur les périmètres des services concernés, la comparaison entre effectifs des services transférés des DDE et effectifs des services des conseils généraux en 2004 vise seulement à donner des ordres de grandeur.

¹⁶ La mission remercie, pour la transmission de ces données à la mission, M. AMINE, directeur de l'observatoire du CNFPT, ainsi que Mmes QUIBLIER et PASSCHIER pour leur assistance technique.

¹⁷ Les résultats pour 2003 et pour 2004 à 2006 ne sont toutefois pas comparables, car basés sur des méthodologies différentes.

Tableau : Evolution des effectifs des conseils généraux dans les secteurs d'activité
« Voiries et infrastructures » et « Transports et déplacements » de 2004 à 2006

	2004	2005	2006
Voirie et infrastructures	6 823	7 251	6 878
Transports et déplacements	2 089	2 048	1 898

Source : Observatoire du CNFPT

Le périmètre des données est ici théoriquement le même, mais le taux de réponses et leur fiabilité a pu varier d'une année sur l'autre. Il est donc difficile d'interpréter les variations, mais on constate que les ordres de grandeur restent les mêmes.

En particulier, on constate que les effectifs consacrés aux transports dans les conseils généraux étaient, avant les transferts, environ trois fois moindre que ceux consacrés aux routes¹⁸.

Dans le cadre de la seconde vague de décentralisation, les recrutements des départements semblent pour l'instant se limiter essentiellement au remplacement des postes laissés vacants lors du transfert des services depuis les DDE

Pour cerner plus en détail l'évolution des effectifs des services routiers des conseils généraux suite aux transferts de la loi du 13 août 2004, la mission a lancé une enquête, avec la coopération de l'ADSTD¹⁹, auprès des directeurs de services techniques départementaux pour obtenir de leur part les effectifs de leurs services dans le domaine des routes, d'une part, et des transports, d'autre part, avant les transferts et après les transferts.

23 départements ont répondu, et certaines réponses ont fait l'objet de confirmation téléphonique auprès des directeurs de services techniques concernés. Ces résultats ne sont donc pas nécessairement représentatifs et sont donc à interpréter avec prudence.

Les effectifs consacrés aux routes semblent plus homogènes d'un département à l'autre, après les transferts

Tableau : Nombre de départements enquêtés par tranche d'effectifs, avant et après transferts, pour les seuls effectifs en charge des routes²⁰

Avant transferts		Après transferts	
Tranches d'effectifs	Nombre de départements	Tranches d'effectifs	Nombre de départements
De 10 à 25	5	De 100 à 250	3
De 25 à 50	7	De 250 à 350	10
De 50 à 100	6	De 250 à 450	4
Plus de 100	5	Plus de 450	6

Source : Enquête mission / ADSTD

Les résultats de l'enquête menée avec ADSTD permettent de voir selon quels tranches d'effectifs (« de 10 à 25 agents », « de 25 à 50 agents »,...) se répartissent les départements ayant répondu, avant et après transfert.

¹⁸ Dans l'enquête effectuée par la mission avec l'aide de l'ADSTD, les effectifs consacrés aux transports représentaient plutôt en moyenne un cinquième des effectifs consacrés aux routes. De plus, dans 6 départements sur 23, aucun effectif n'était indiqué pour les transports.

¹⁹ La mission tient d'ailleurs à remercier M. TASTET pour son aide précieuse dans la diffusion de l'enquête.

²⁰ Les effectifs en charge des transports sont quasiment toujours stables avant et après transferts.

Avant les transferts, les effectifs étaient répartis de manière homogène, avec toutefois une assez grande disparité (de 16 agents dans l'Essonne ou 18 dans la Nièvre, à 155 dans le Rhône ou 180 dans le Nord). Après les transferts, la disparité est moindre (si l'on exclut les 117 agents dans l'Essonne, on va seulement du simple – 219 agents dans l'Ariège – au triple – 647 agents dans le Puy de Dôme) et les variations sont plus ramassées avec la majorité des effectifs entre 250 et 450 agents.

Il semble donc que les transferts ont conduit à l'homogénéisation de services jusque-là très variés d'un département à l'autre, qui pouvaient indiquer une volonté politique plus ou moins forte de consacrer des moyens humains aux services routiers, car les effectifs étaient a priori moins liés au linéaire de routes départementales en raison de l'absence de personnels d'exploitation.

A ce stade, les recrutements réalisés dans le cadre des transferts se limitent essentiellement au remplacements des postes vacants

Dans 16 départements sur 23, les recrutements effectués dans le cadre des transferts n'ont pas excédé le remplacement des postes laissés vacants. Il n'y a donc pas eu, dans la plupart des cas, d'embauches supplémentaires dans une perspective d'amélioration de la qualité du service par rapport aux DDE. Dans certains cas, les postes vacants n'ont même pas tous été remplacés et les effectifs ont plutôt diminué avec les transferts²¹.

Toutefois, certains conseils généraux ont procédé à des recrutements supplémentaires, au-delà des seuls remplacements de postes vacants : c'est le cas par exemple du conseil général de la Loire qui a embauché 15 agents supplémentaires (10 pour avoir une présence dans des centres d'exploitation où aucun transfert n'était prévu, et 5 pour étoffer le service) ; c'est également le cas du conseil général de Haute-Savoie qui a procédé au recrutement de 12 agents supplémentaires. Par ailleurs, le conseil général du Rhône a transmis à la mission une note qui signale le recours à un renfort ponctuel de 20 agents recrutés en CDD pour la campagne de viabilité hivernale, du 1/12/06 au 20/3/07.

²¹ Par ailleurs, lors de leurs entretiens avec la mission, les représentants de l'ADF, puis de l'ADSTD, se sont plaints des vacances importantes quant aux postes d'encadrement transférables. Toutefois, il semblerait que ces vacances sont largement dues à l'absence de postes à responsabilité suffisante offerts aux agents de catégorie A ou A+ transférés depuis les DDE.

PIECE JOINTE N°3

**PRODUCTIVITE COMPAREE
DES SERVICES DES COMMUNES ET DE L'ETAT
EN MATIERE D'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE**

ENQUETE REALISEE PAR LA MISSION

1) Sources – avertissement méthodologique

La mission, en coopération avec l'AMF, a mené une enquête sur l'efficacité des services d'instruction de permis de construire des communes de plus de 10 000 habitants

La principale compétence transférée aux communes dans le domaine de l'équipement par les lois de décentralisation a été l'instruction et la délivrance des permis de construire (loi du 7 janvier 1983).

Aujourd'hui, cette compétence continue à être exercée par les services de l'Etat pour le compte des communes de moins de 10 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants qui le souhaitent²², par mise à disposition gratuite des services des DDE (cf. annexe VII).

Il n'existe pas de données globales sur les effectifs consacrés à l'instruction des permis de construire dans les communes. Les données de l'observatoire du CNFPT présentées *supra* donnent seulement les effectifs des communes et des EPCI consacrés au secteur d'activité « urbanisme et aménagement » qui englobe des activités beaucoup plus larges que l'instruction des permis de construire.

C'est pourquoi la mission a demandé à l'Association des maires de France (AMF)²³ de diffuser auprès des communes de plus de 10 000 habitants une enquête sur les effectifs qu'elles consacrent à l'instruction des permis de construire et le nombre de permis de construits instruits en 2006.

Le but de cette enquête était de comparer l'efficacité des services d'instruction des permis de construire des communes, mesurée par le ratio entre le nombre de permis de construire instruits et le nombre d'agents affectés à cette tâche, et celle des DDE.

Les résultats de cette enquête sont à interpréter avec précaution.

Sur environ 1 000 communes de plus de 10 000 habitants, la mission a reçu 116 réponses, dont 112 exploitables²⁴. Ce taux de réponse, d'environ 11 %, ne permet pas de considérer les résultats de l'enquête comme réellement représentatifs, car elle n'est ni exhaustive, ni le résultat d'un échantillon tiré aléatoirement selon les méthodes statistiques.

Toutefois, les résultats permettent de donner un ordre de grandeur. Pour affiner ces résultats, la mission a donc cherché à corriger certains problèmes méthodologiques de l'enquête.

Des confusions ont pu être opérées entre permis de construire et autres actes d'urbanisme

Les services instructeurs des communes ont une activité beaucoup plus large que la seule instruction de permis de construire : il est possible que des communes aient comptabilisé comme « permis de construire » d'autres actes d'urbanisme (permis de démolir, déclaration de travaux, renseignements d'urbanisme,...).

²² Seuils fixés par la loi du 13 août 2004 (art. L421-2-6 du code de l'urbanisme).

²³ La mission tient à remercier M. BELLION, responsable du département « Ville, Urbanisme et Habitat » à l'AMF, et ses services, pour leur aide précieuse dans la réalisation de cette enquête.

²⁴ Les 4 autres réponses étaient incomplètes ou présentaient des incohérences manifestes.

Selon les communes, la part des permis de construire dans l'ensemble des actes instruits par les services d'urbanisme peut varier. 44 communes enquêtées ont fourni, par exemple, des données distinguant les permis de construire et les déclarations de travaux : elles n'ont a priori pas confondu permis de construire et autres actes. On constate que, pour ces communes, il y a en moyenne environ 2 fois plus de déclaration de travaux que de permis de construire, mais avec des écarts importants selon les communes.

La mission a donc calculé le ratio du nombre de permis de construire par agent pour ces 44 communes (dont les données sont a priori plus fiables car sans confusion entre permis de construire et autres actes d'urbanisme), et a constaté que le ratio n'était pas significativement différent de celui de l'ensemble des communes ayant répondu²⁵.

Toutefois, pour fiabiliser les résultats, la mission a décidé d'éliminer les communes des données peu cohérentes, présentant un nombre de permis de construire par agent soit manifestement trop faible, soit manifestement trop élevé²⁶, soit seulement 9 communes.

Des confusions ont pu être opérées entre effectifs affectés à la seule instruction des permis de construire et effectifs affectés à d'autres actes d'urbanisme

Il est également possible que les effectifs indiqués par les communes ne soient pas ceux affectés à la seule instruction des permis de construire, mais au traitement de l'ensemble des actes d'urbanisme.

A partir de l'exemple des communes de Malakoff, Viry-Châtillon, Valbonne et Montbrison, qui ont explicitement distingué les effectifs consacrés à l'instruction des PC de ceux consacrés aux autres actes, il semble que les permis de construire occupent approximativement de la moitié à 2/3 des ETP consacrés aux actes d'urbanisme.

Toutefois, cette confusion ne pose pas nécessairement de problème pour une comparaison avec les données sur l'efficacité des services d'instruction de permis de construire de l'Etat, si on se limite à une interprétation en termes d'ordre de grandeur. En effet, ces données sont issues d'une enquête de la DGUHC réalisée sur les effectifs 2005 et citée dans le rapport de la mission d'audit de modernisation sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme (octobre 2006).

Cette enquête de la DGUHC permet d'établir le rapport entre le nombre de permis de construire instruits et les effectifs (en ETP) consacrés à l'application du droit des sols en général. Ce ratio est donc sous-estimé par rapport à un ratio qui s'appuierait sur les seuls effectifs des DDE consacrés à l'instruction des permis de construire. Donc le ratio pour les communes est soit basé sur le même périmètre que celui de l'Etat (si les communes se sont aussi basées sur les effectifs consacrés à l'ensemble des actes d'urbanisme), soit surestimé par rapport à l'Etat (si les communes se sont basées sur les effectifs consacrés à l'instruction des seuls permis de construire).

En outre, certaines communes peuvent avoir pris en compte l'accueil du public dans les effectifs consacrés aux permis de construire. Pour 18 communes ayant distingué les effectifs relevant de l'accueil du public et de l'instruction, seuls les effectifs instructeurs ont été pris en compte²⁷.

²⁵ 43 permis de construire par agent dans le cas des 44 communes ayant distingué permis de construire et autres actes d'urbanisme, 57 permis de construire pour l'ensemble des communes, soit une différence d'environ un quart.

²⁶ En l'occurrence, les communes où le ratio de permis de construire par agent était soit inférieur à 15 (aucune commune n'est concernée), soit supérieur à 150 (9 communes, qui ont vraisemblablement comptabilisé d'autres actes d'urbanisme dans les permis de construire) ; ces seuils correspondent environ au tiers et au triple de la moyenne pour l'ensemble des communes ayant répondu. En revanche, la mission a décidé de conserver dans l'échantillon deux communes au-delà des seuils, l'une à 210 permis de construire par agent et l'autre à 250 permis de construire par agent, car leurs réponses très complètes à la fois sur le nombre de permis de construire et sur les effectifs instructeurs permettaient de garantir leur fiabilité.

²⁷ Pour ces communes où les effectifs instructeurs ont été clairement distingués du reste des services d'urbanisme, le ratio de permis de construire par agent n'est pas sensiblement différent de celui de l'ensemble de l'échantillon, ce qui tendrait à prouver que les autres communes se sont bien limités aux seuls effectifs instructeurs et n'ont pas inclus les effectifs administratifs dans leurs réponses.

Enfin, seule la moitié des répondants ont fourni des effectifs qui sont manifestement des ETP. Pour les autres, un doute subsiste sur le fait de savoir si se sont des ETP ou des agents physiques.

Le ratio peut donc être sous-estimé par rapport à l'Etat pour les communes qui auraient comptabilisé dans leurs effectifs affectés à l'instruction des permis de construire l'accueil du public, ou qui ont fait donner des agents physiques et non des ETP²⁸.

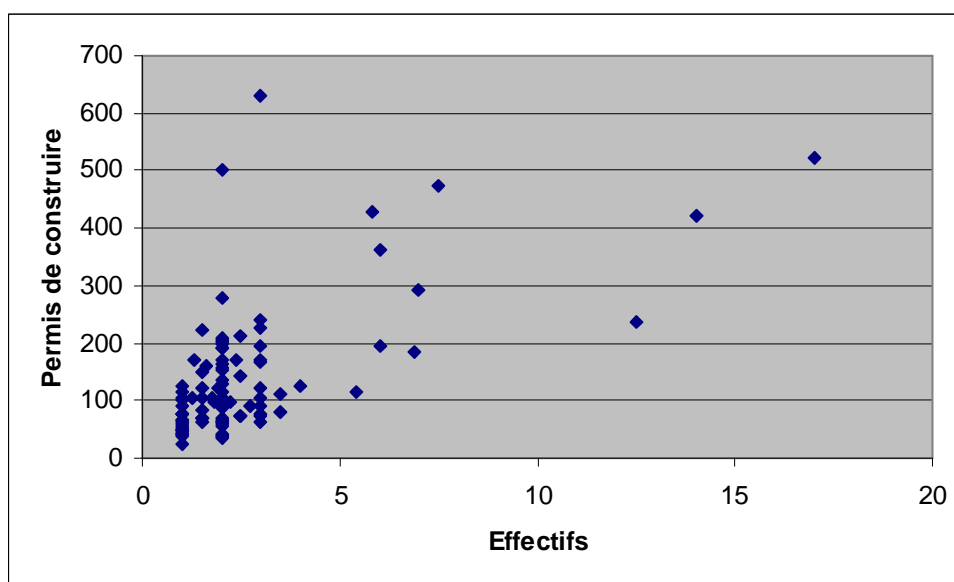
Par conséquent, en raison des limites méthodologiques de l'enquête menée par la mission et l'AMF, ses résultats restent à interpréter avec une grande précaution.

2) Résultats

Les services d'instruction de permis de construire dans les communes semblent avoir une productivité plus faible que ceux de l'Etat.

Les 103 communes retenues par la mission (une fois éliminées les 9 communes présentant un nombre de permis de construire par agent soit manifestement trop faible, soit manifestement trop élevé) sont représentées par un point dont les coordonnées sont le nombre de permis de construire instruits et les effectifs consacrés à cette tâche, dans le graphique ci-dessous :

Graphique : Répartition des 103 communes retenues par la mission
(nombre de permis de construire et effectifs instructeurs)



Source : Enquête mission

On constate que la très grande majorité des communes se trouve au sein d'un nuage de points très ramassé, ce qui montre que la dispersion du ratio de permis de construire par agent selon les communes est relativement faible, sauf pour quelques cas isolés.

Dans les 103 communes étudiées par la mission, 13 812 permis de construire ont été instruits en 2006 par 262 agents, soit un ratio de 53 permis de construire par agent²⁹.

²⁸ En effet, le nombre d'agents est alors plus élevé, et le ratio de PC par agent est donc plus faible.

²⁹ Ce chiffre est à peine plus faible que celui pour l'ensemble des 112 communes (57 permis de construire par agent), ce qui montre que l'élimination des 9 communes avec un nombre de permis de construire manifestement trop élevé a permis d'éliminer des cas peu cohérents, sans pour autant modifier sensiblement le résultat final.

Tableau : Nombre moyen de permis de construire instruits par agent, dans l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants et dans les DDE

	Nombre de permis de construire instruits	Nombre d'agents	Nombre d'actes / agent
Communes (échantillon)	13 812	262	53
DDE (ensemble)	472 059	3 295	143

Source : Enquête mission / AMF (pour les communes) et DGUHC (pour les DDE)

Le ratio de permis de construire par agent est de 53 pour l'échantillon de communes de plus de 10 000 habitants, contre 143 pour les DDE, soit une différence de productivité allant presque du simple au triple.

PIECE JOINTE N°4

**RECONSTITUTION DE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS
DES DIFFERENTES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE
DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
DEPUIS 1981**

Pour évaluer l'impact de la décentralisation sur les effectifs de l'administration centrale, la mission a procédé à une analyse des données disponibles sur ces effectifs, en deux temps : sur l'administration centrale dans son ensemble (hors Direction Générale de l'Aviation Civile – DGAC –, services techniques centraux – STC –, CGPC et inspections), puis direction par direction.

1) Analyse globale

Sources et avertissement méthodologique

Pour apprécier l'évolution des effectifs de l'administration centrale du Ministère de l'Équipement, la mission a utilisé des données fournies par la DGPA. Il existe trois séries de données :

- des données portant sur les effectifs autorisés d'administration centrale de 1981 à 1991, et leur répartition par direction ;
- des données portant sur les effectifs autorisés de l'ensemble du Ministère de 1990 à 1996, et donnant la répartition de ces effectifs entre administration centrale et services déconcentrés ;
- des données portant sur les effectifs de l'ensemble du Ministère de 1996 à 2005, et donnant, d'une part, la répartition de ces effectifs entre administration centrale et services déconcentrés, et d'autre part, la répartition des effectifs d'administration centrale par direction ; ces données donnent aussi la répartition par catégorie.

Toutefois, en ce qui concerne l'administration centrale, les données de 1981 à 1991 et les données depuis 1990 portent sur des périmètres différents et ne sont donc pas comparables. Ainsi, en 1990 (année présente dans les deux séries), la série 1981-1991 donne des effectifs totaux pour l'administration centrale de 3 273 personnes, contre 3 526 pour la série 1990-1996, soit une différence de 8%, sans que l'on puisse précisément identifier l'origine de cette différence de périmètre.

En revanche, les données pour les séries 1990-1996 et 1996-2005 sont plus cohérentes : dans la première, l'administration centrale dans son ensemble comprend 3 153 personnes, contre 3 145 dans la deuxième, soit une différence minime.

Il existe toutefois deux limites principales à l'interprétation de ces données :

- il s'agit d'effectifs autorisés, et non d'effectifs réels ;
- même au sein d'une même série, les données ne sont pas à périmètre constant. Ces évolutions de périmètre sont néanmoins connues, il faudra donc les prendre en compte dans l'analyse, qui est donc sujette à d'éventuelles réserves précisées *infra*.

Constats

Les résultats sur les effectifs totaux d'administration centrale sont présentés dans un tableau unique par souci de simplicité, mais les données présentées pour 1981 et 1989 ne sont pas comparables avec les données à partir de 1990 (cf. remarques *supra*).

Tableau : Effectifs de l'administration centrale du Ministère de l'Équipement³⁰, de 1981 à 2005

	1981	1989	1990	1996		2000		2004		2005	
Cat. A				1 160	36,9 %	1 274	39,1 %	1 390	41,6 %	1 490	42,9 %
Cat. B				634	20,2 %	684	21,0 %	775	23,2 %	802	23,1 %
Cat. C				1 351	43,0 %	1 304	40,0 %	1 175	35,2 %	1 178	33,9 %
TOTAL	3 606	3 311	3 526	3 145	100 %	3 262	100 %	3 340	100 %	3 470	100 %

Source : DGPA; pas de données par catégorie avant 1996 ; effectifs autorisés.

On constate une baisse des effectifs de l'administration centrale de 1981 à 1988 (de l'ordre de 8%) et de 1990 à 1996 (de l'ordre de 12%, soit une nette accélération), en phase avec la baisse globale des effectifs du Ministère ; la baisse est même plus brutale pour les administrations centrales de 1990 à 1996 que pour l'ensemble du Ministère. Ces baisses sont par ailleurs, au sein de chaque période, régulières et continues.

Mais, à partir de 1996, les effectifs de l'administration centrale progressent à nouveau (+ 10% entre 1996 et 2005), en sens inverse de l'évolution du reste du Ministère, qui poursuit sa réduction d'effectifs.

Ce mouvement s'accompagne d'une hausse de la part des personnels de catégorie A dans l'administration centrale, qui voient leur part passer de 36,9% à 42,9% de 1996 à 2005. Cependant, cette évolution existe aussi pour l'ensemble du Ministère (passage des catégories A de 9,5% des effectifs en 1996 à 11,2% en 2005³¹), et la réduction de la part des catégories C (43,0% à 33,9%) peut aussi être due à l'externalisation de certaines fonctions (accueil, sécurité, propreté,...).

Analyse

A priori, les baisses des effectifs de l'administration centrale de 1981 à 1996 paraissent cohérentes avec le processus de décentralisation. Néanmoins, il convient de vérifier si ces baisses ont porté sur les directions en charge de compétences décentralisées en 1981 (essentiellement l'urbanisme, par le transfert de l'instruction des permis de construire aux communes³²) ; cela est fait *infra* pour la période 1981 – 1989 sur laquelle des données par direction sont disponibles.

En revanche, la hausse des effectifs de l'administration centrale depuis 1996 paraît peu cohérente avec le processus de décentralisation. Toutefois, en ce qui concerne le ministère de l'équipement, ce diagnostic doit être nuancé pour plusieurs raisons :

- il n'y a pas eu de transfert de compétences ou de services sur la période de 1996 à 2005, à l'exception de la régionalisation ferroviaire avec la loi du 13 décembre 2000 qui concernait de toute façon peu l'administration centrale du Ministère (mais plutôt la SNCF) ; par ailleurs, les transferts de compétences de la seconde vague de décentralisation n'ont pris effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2006 au plus tôt;
- l'augmentation entre 1996 et 2005 (+ 325 emplois) s'explique en partie par des effets de périmètre, d'une part l'intégration de la DAMGM dans le périmètre de l'administration centrale en 1998 (+ 125 emplois) et d'autre part l'intégration d'effectifs en surnombre dans les services déconcentrés au sein de la DPSM en 2005 (environ 100 emplois) ; il est donc plus intéressant de procéder à une analyse plus détaillée, direction par direction, qui permet de limiter ces effets de périmètre (cf. *supra*) ;
- enfin, la seconde vague de décentralisation est actuellement en cours et cette période de transition peut nécessiter des effectifs plus importants pour préparer et accompagner les transferts de compétences et de services ; toutefois, ce supplément d'effectifs n'a pas *a priori* vocation à se maintenir de manière durable, une fois les transferts réalisés.

³⁰ Hors services techniques centraux (STC), Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), CGPC et inspections.

³¹ Source : DGPA.

³² Et, dans une très moindre mesure, les ports de plaisance et de pêche et les transports interurbains de voyageurs.

2) Analyse par direction

Sources et avertissement méthodologique

Les données utilisées dans ce paragraphe sont les mêmes que celles utilisées dans le paragraphe précédent, mais détaillées ici par direction d'administration centrale. Ces données sont disponibles pour deux séries : 1981 – 1991 et 1996 – 2005³³ ; ces séries ne sont pas comparables dans leur intégralité, comme on l'a vu *supra*, et seront étudiées séparément.

En ce qui concerne le périmètre des directions, il est assez stable dans le temps, ou bien les modifications de périmètre sont identifiées et seront signalées dans l'analyse des données³⁴.

Pour permettre la comparaison des dénominations des directions entre les deux séries, le lecteur se référera à l'annexe III.

Evolution de 1981 à 1991

Tableau 8 : Effectifs par direction d'administration centrale du Ministère de l'Equipe³⁵,
de 1981 à 1991

	1981 ³⁶	1986	1991	Variation 1981 – 1991
Direction du Personnel (DP)	459	470	431	- 6 %
Direction de l'Administration Générale (DAG)³⁷	391	340	399	+ 2 %
Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) (et assimilé)	483	400	357	- 26 %
Direction de la Construction (DC) (et assimilé)	372	344	319	- 14 %
Direction des Transports Terrestres (DTT)	310	280	261	- 16 %
Direction des Routes (DR)	260	249	254	- 2%
Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières (DSCR)	184	205	190	+ 3%
Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI)	294	270	243	- 17 %

Source : DGPA

³³ Après demande auprès de la DGPA, il apparaît que les données des effectifs par direction d'administration centrale ne sont pas disponibles pour 2006. En effet, dans le cadre de la LOLF, les effectifs sont des ETP notifiés par BOP, et non par service. Or, le périmètre des BOP ne coïncide pas toujours avec celui de la direction d'administration centrale concernée.

³⁴ Sauf pour la variation des « autres » en 1997, qui reste inexplicue.

³⁵ Hors directions « maritimes » et « portuaires » (DMAGM, DFC, DPNM), service études, recherche et technologie (SERT), services techniques centraux (STC), Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), CGPC, inspections, cabinets et autres personnels.

³⁶ Pour la DR et la DSCR, il s'agit des chiffres de 1983. En 1981, ces deux directions étaient fusionnées dans la DR, qui comprenait 467 personnes avec les missions assimilées (sécurité routière, contrôle des autoroutes). En 1986, la délégation interministérielle à la sécurité routière (30 personnes) est comptée avec la DSCR. Le contrôle des autoroutes est inclus dans la DR.

³⁷ Hors personnel de service et main d'œuvre.

Dans un contexte de baisse globale des effectifs totaux de l'administration centrale de l'ordre de 10% sur la période 1981 – 1991, on constate que les situations des différentes directions sont contrastées³⁸ :

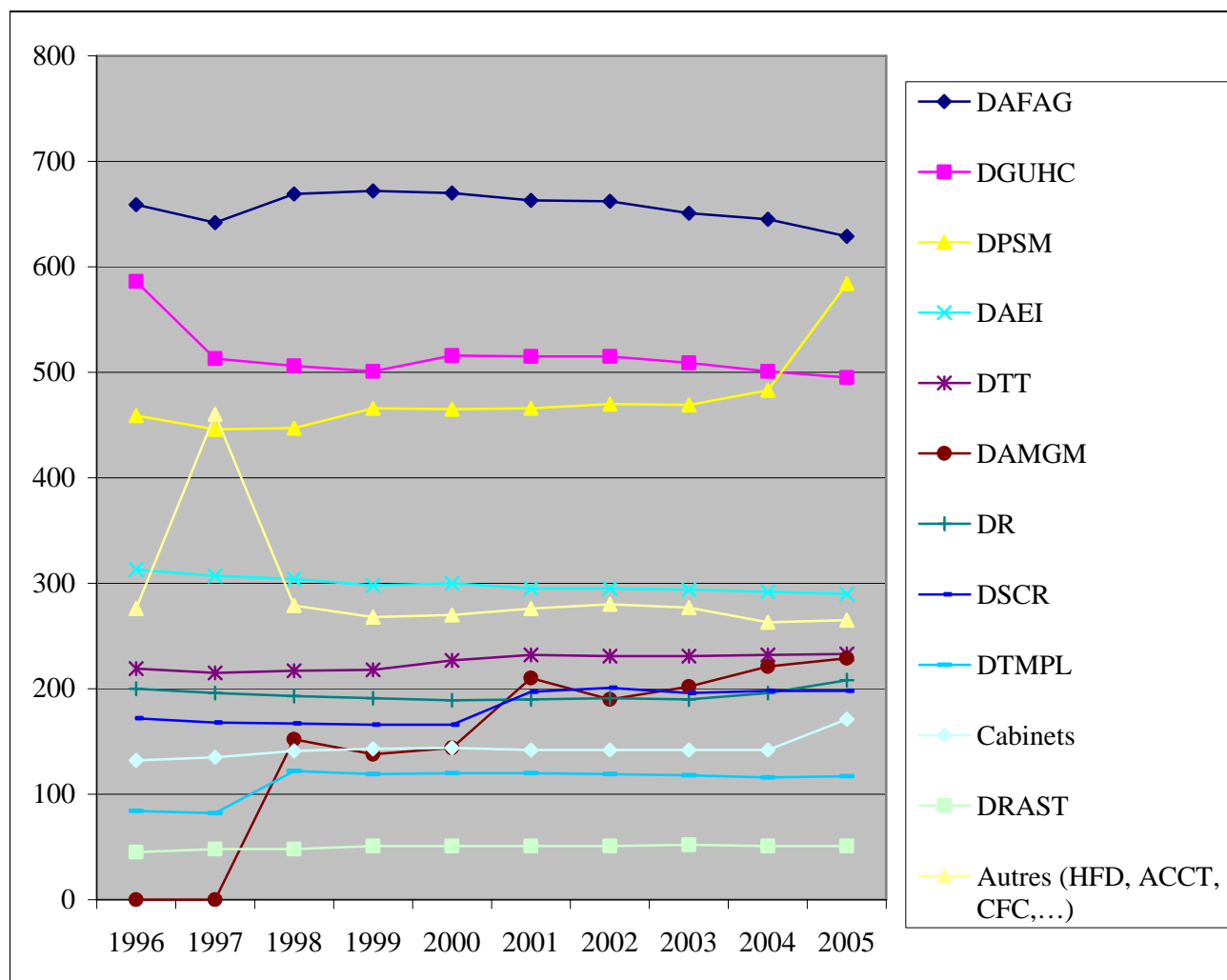
- certaines directions voient leurs effectifs rester stables, ou s'accroître légèrement : c'est le cas de la DAG (administration générale), avec un vraisemblable effet de périmètre pour 1986, de la DR (routes), de la DSCR (sécurité et circulation routières) ;
- d'autres directions voient leurs effectifs fortement baisser : la DP (- 6%), et surtout la DAEI (affaires économiques et internationales : - 17%), DTT (transports terrestres : - 16%), la DC (construction : - 14%) et la DAU (architecture et urbanisme : - 26%) ; ces baisses sont régulières et continues.

L'effort de réduction des effectifs de l'administration centrale de 1981 à 1991 est donc concentré sur certaines directions et, en particulier sur la DTT et la DAU. Or, il s'agit notamment des directions concernées par la première vague de décentralisation : transfert des transports interurbains routiers de voyageurs et des transports scolaires pour la DTT, et de l'instruction des permis de construire pour la DAU. Ce dernier transfert est le plus important, et correspond à une baisse continue des effectifs de la DAU jusqu'en 1991, qui atteint plus de 25% sur la décennie. Notons toutefois que des directions *a priori* non concernées par la décentralisation sont aussi touchées par de fortes réductions d'effectifs (DAEI et DC).

³⁸ Certaines de ces variations sont peut-être imputables à des effets de périmètre, mais rarement très important : dans le détail des données, on ne constate aucune variation des effectifs d'une direction de plus de 10% d'une année sur l'autre. De plus, la plupart des variations d'effectifs sont régulières et continues, sauf pour la DAG entre 1985 et 1989.

Evolution de 1996 à 2005

Diagramme 3 : Effectifs par direction d'administration centrale du Ministère de l'Equipe³⁹, de 1996 à 2005



Source : DGPA ; effectifs autorisés ; HFD : Haut fonctionnaire de défense ; ACCT : Agence comptable centrale du trésor ; CFC : contrôleur financier central. L'évolution de l'organigramme du ministère de l'équipement depuis 1985 est décrite dans l'annexe III.

Les principales directions d'administration centrale au ministère de l'Equipe sont les directions de gestion du personnel et du budget : en moyenne sur la période concernée, la Direction de Affaires Financières et de l'Administration Générale (DAFAG, ex-DAG) et la Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation (DPSM, ex-DPS, ex-DP), aujourd'hui fusionnées au sein de la Direction Générale du Personnel et de l'Administration (DGPA), représentent environ 35% des effectifs d'administration centrale⁴⁰, et leurs effectifs ont été assez stables (à l'exception de la DPSM en 2005, mais il s'agit d'une mesure comptable présentée *supra*, II. B. 1 c).

³⁹ Hors services techniques centraux (STC), Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), CGPC et inspections.

⁴⁰ Les proportions sont données relativement au périmètre retenu par la mission.

Par rapport à la période 1981-1991, les effectifs de la DP devenue DPSM n'ont pas sensiblement évolué (459 personnes en 1996, contre 431 en 1991). En revanche, la DAG devenue DAFAG compte 659 agents en 1996, contre 399 en 1991, mais il s'agit vraisemblablement d'une différence de périmètre ; en 1996 sont vraisemblablement inclus dans le périmètre de la DAFAG une partie des personnels de service et de main d'œuvre qui représentaient 439 agents en 1991 mais n'étaient pas comptabilisés dans les effectifs de la DAG.

Les directions fusionnées depuis 2005 dans l'actuelle Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT) – à savoir la Direction des Transports Terrestres (DTT), la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral (DTMPL) et la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer (DMAGM) – représentent, en 2005, 17% des effectifs d'administration centrale. Les variations de leurs effectifs depuis 1996 sont essentiellement dues à des variations de périmètre (apparition de la DAMGM et extension du périmètre de la DTMPL en 1998). En ce qui concerne la DTT, après une forte baisse dans les années 1980 (cf. *infra*), les effectifs se sont stabilisés (236⁴¹ en 1991, 219 en 1996 et 233 en 2005).

La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) reste une des directions les plus importantes, avec 14% des effectifs d'administration centrale en 2005. Ses effectifs sont en légère baisse depuis 1997, après une forte baisse l'année précédente, vraisemblablement suite à la réorganisation liée à la création de la DGUHC par fusion de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (DAFU, ex-DAU) et de la Direction de l'Habitat et de la Construction (DHC, ex-DC). Cette baisse fait suite à une forte contraction des effectifs dans les années 1980 (cf. *infra*), qui s'est poursuivie jusqu'en 1996 (passage de 676 agents pour le cumul DAU/DC en 1991 à 586 en 1996).

La Direction des Routes (DR, aujourd'hui Direction Générale des Routes - DGR) et la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières (DSCR) sont des directions de taille plus restreinte (aux alentours de 200 personnes chacune), avec une relative stabilité des effectifs pour la DGR (après une baisse de 254 personnes en 1991 à 200 en 1996) et une augmentation pour la DSCR d'environ 15% sur la période 1996- 2005.

La Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI), qui dépend désormais du Secrétariat Général, était en 2005 la quatrième direction la plus importante en termes d'effectifs, représentant 8,5% des effectifs de l'administration centrale.

De 1996 à 2005, les effectifs de la plupart des directions sont, au changement de périmètre près, relativement stables. Seules la DAU (urbanisme), la DC (construction) et la DR (routes) ont vu leurs effectifs continuer de baisser jusqu'en 1997, mais ils se sont stabilisé ensuite.

Il est donc difficile de constater un effet propre à la décentralisation sur les directions d'administration centrale à partir du milieu des années 1990.

Evolution des directions d'administration centrale à l'issue de la seconde vague de décentralisation

Comme on l'a vu *supra* pour l'administration centrale dans son ensemble, les effets de la décentralisation sur les effectifs des directions d'administration centrale restent limités pour l'instant en raison de la faiblesse des compétences gérées en centrale avant la seconde vague de décentralisation. Néanmoins, certaines directions d'administration centrale maintiennent, voire augmentent légèrement leurs effectifs, alors même que le Ministère dans son ensemble s'inscrit dans une perspective de réduction de ses effectifs. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'évolution des effectifs de la DGPA et de la DGR dans les années à venir.

⁴¹ Hors Conseil National des Transports (25 agents).

- en ce qui concerne les directions fusionnées au sein de la DGPA (DAFAG et DPSM), en charge de la gestion du personnel et du budget, le nombre réduit de transferts d'emplois avant la seconde vague de décentralisation a limité la marge de réduction de la taille de ces directions, dont les effectifs sont restés stables. Toutefois, le transfert vers les conseils généraux d'une part importante des effectifs du ministère avec la seconde vague de la décentralisation pourra avoir un impact sur les effectifs de la DGPA, même s'il faut aussi conserver à l'esprit que la plupart des effectifs transférés étaient déjà gérés de manière déconcentrée⁴² et si la période transitoire actuellement en cours conduit plutôt à une augmentation de la charge de travail pour la DGPA. Par ailleurs, le volume d'activité de la DGPA est plus déterminé par le nombre de corps qu'elle gère que par les effectifs de chacun de ces corps.
- en ce qui concerne la DGR, près des deux tiers (en termes de linéaire) du réseau routier dont elle avait la charge sont transférés aux départements. Ce transfert est encore en cours, et occasionne actuellement plutôt une hausse des effectifs de la DGR, qui s'élevaient en 2006 à 218 personnes, contre 208 en 2005. Il reste donc à savoir si la DGR devra être redimensionnée après ce transfert. En tout état de cause, l'impact d'un redimensionnement de la DGR restera faible, car il s'agit d'une direction de taille réduite.

La DGR considère que, d'une part, si deux tiers du linéaire du réseau national ont été transférés, cela ne représente qu'un tiers des crédits d'entretien (qui sont liés au trafic) et que, d'autre part, l'activité de la plupart des services de la DGR porte sur l'ensemble du réseau – transféré ou non – et n'est donc pas corrélée à la taille du réseau ou au montant des crédits d'entretien ou d'investissement.

De plus, la DGR vient de se réorganiser et les services ont pu à cette occasion être redimensionnés pour tenir compte de l'impact de la décentralisation : ainsi, des ETP ont notamment été supprimés dans les services en charge des investissements routiers (conduite des opérations et gestion des marchés publics) ; en tout, l'encadrement de la DGR estime à une douzaine le nombre de postes à supprimer suite aux transferts (cf. annexe VI).

⁴² Ces fonctions « support » ont d'ailleurs elles aussi été transférées aux conseils généraux.

ANNEXE III

**L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION
SUR L'ORGANISATION DU MINISTERE**

SOMMAIRE

I. LA DECENTRALISATION N'A JUSQU'A PRESENT PAS CONSTITUE UN FACTEUR DETERMINANT DE L'EVOLUTION DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT..... 1

- A. LA REORGANISATION RECENTE DES SERVICES CENTRAUX A ETE MOTIVEE PAR LA RECHERCHE D'UN PILOTAGE PLUS EFFICACE DE L' ACTION DU MINISTERE 1
 - 1. *La redéfinition des missions intervenue en 1985 faisait suite à la première décentralisation* 1
 - 2. *Le remodelage des services mis en œuvre par le décret du 16 mai 2005 a été motivé par la recherche d'un pilotage plus efficace..... 2*
- B. LA DECENTRALISATION N'A PAS CONSTITUE UN FACTEUR DETERMINANT DES REORGANISATIONS SUCCESSIVES DE LA DIRECTION GENERALE DES ROUTES (DGR) 4
 - 1. *L'organigramme de la direction générale des routes a peu évolué depuis sa création..... 4*
 - 2. *La réorganisation de 2007 n'est pas directement liée aux transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004..... 6*
- C. L'ORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS (DGMT) A ETE REMANIEE EN 2005 PRINCIPALEMENT EN VUE D'AMELIORER SON PILOTAGE 7
 - 1. *La création de la direction générale de la mer et des transports en 2005 vise essentiellement à permettre de développer l'intermodalité des différents modes de transport..... 7*
 - 2. *La réorganisation de 2005 a été menée sans lien direct avec la décentralisation..... 8*
- D. L'ORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGHUC) A PEU EVOLUE DEPUIS 1998..... 10
 - 1. *La réforme de 1998 a permis de regrouper les compétences relatives à l'urbanisme et au logement au sein d'une direction unique..... 10*
 - 2. *Le nouvel organigramme de 2005 constitue principalement une adaptation aux impératifs de la LOLF..... 12*
- E. LA DIRECTION GENERALE DU PERSONNEL ET DE L' ADMINISTRATION (DGPA) A RECENTRE SON ORGANISATION SUR LES COMPETENCES DE GESTION 13
 - 1. *La création de la DGPA en 2005 est le résultat du regroupement de la DAFAG et de la DPSM 13*
 - 2. *Cette réorganisation a été motivée essentiellement par les impératifs de la LOLF..... 15*

II. LE CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION APPELLE AUJOURD'HUI UNE EVOLUTION DE L'ORGANISATION DE CERTAINES DIRECTIONS 16

- A. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES MODIFIENT SUBSTANTIELLEMENT L'ENVIRONNEMENT DE CERTAINES DIRECTIONS SECTORIELLES 16
 - 1. *Les missions de gestion du réseau routier exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routière pourraient être transférées à la direction générale des routes..... 16*
 - 2. *L'évolution du rôle et des priorités de l'Etat dans le domaine des transports appellent une réflexion sur l'organisation de la direction générale de la mer et des transports..... 17*
- B. LA REDUCTION DE L'EFFECTIF MINISTERIEL APPELLE UNE REDUCTION DE L'EFFECTIF DE LA DIRECTION GENERALE DU PERSONNEL ET DE L' ADMINISTRATION..... 18
 - 1. *Le poids des fonctions support dans l'administration centrale du ministère de l'Equipement a régulièrement augmenté sur 25 ans, et semble aujourd'hui excessif..... 18*
 - 2. *A organisation constante, la réduction d'un tiers de l'effectif ministériel semble appeler un recentrage des services gestionnaires du personnel 18*

ANNEXE III

L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ORGANISATION DU MINISTERE

I. LA DECENTRALISATION N'A JUSQU'A PRESENT PAS CONSTITUE UN FACTEUR DETERMINANT DE L'EVOLUTION DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

Le Ministère de l'Équipement a été créé en 1967 par la fusion de l'administration des ponts et chaussées et des travaux publics avec l'administration de la construction et de l'urbanisme¹.

L'organisation de l'administration centrale a ensuite connu plusieurs évolutions, les services du ministère étant renommés en fonction des priorités gouvernementales (« Transports » en 1967, « Environnement et cadre de vie » en 1978), puis divisés en quatre entités distinctes en 1981 (Mer, Logement, Equipement, Transports) avant d'être regroupés à nouveau en 1984.

Après la première décentralisation, les missions des différentes directions d'administration centrale ont été redéfinies par le décret du 2 juillet 1985.²

En 2005, la mise en œuvre de la LOLF et la mise en œuvre de la deuxième décentralisation ont conduit à la mise en place d'une organisation rénovée, plus ramassée.

A. La réorganisation récente des services centraux a été motivée par la recherche d'un pilotage plus efficace de l'action du ministère

1. La redéfinition des missions intervenue en 1985 faisait suite à la première décentralisation

A partir de 1985, les principales directions étudiées connaissent de multiples évolutions, que l'on peut regrouper en deux périodes : une redéfinition complète des missions en 1985 motivée par la nécessité de prendre en compte les conséquences induites par la première vague de décentralisation, suivie d'une période de plusieurs ajustements.

Ainsi, après la publication du décret du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère, on compte pas moins de neuf décrets modificatifs.³

Les principaux changements de périmètres sont présentés en pièce jointe n° 1.

1 Cette fusion a entraîné la création de Directions départementales de l'équipement (DDE) regroupant en leur sein les services en charge des études et programmes, des routes et de l'urbanisme opérationnel.

² Cf. décret n°85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports.

³ Cf. décrets n°86-67 du 14 janvier 1986, n°88-458 du 27 avril 1988, n°92-334 du 27 mars 1992, n°95-405 du 18 avril 1995, n°96-121 du 9 février 1996, n°97-164 du 24 février 1997, n°97-603 du 30 mai 1997, n°98-141 du 6 mars 1998 et n°2001-1205 du 18 décembre 2001.

2. Le remodelage des services mis en œuvre par le décret du 16 mai 2005⁴ a été motivé par la recherche d'un pilotage plus efficace

Il apparaît toutefois nécessaire de refondre l'organisation générale du ministère en 2005 en raison de la deuxième décentralisation initiée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)⁵ et de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) au 1^{er} janvier 2006.

En effet, de l'avis général des représentants du ministère rencontrés par la mission, la précédente organisation était devenue inadaptée⁶ en raison :

- d'un nombre trop important de directions ne permettant pas la pratique d'un management collégial du ministère ;
- d'une approche insuffisamment transversale des compétences relevant du ministère (par exemple, le développement de l'intermodalité des transports).

La réforme mise en œuvre par le décret du 16 mai 2005 regroupe 15 directions ou services préexistants au sein de 9 nouvelles directions générales ou directions dont, principalement :

- 4 directions à compétence sectorielle : la Direction générale de la mer et du transport (DGMT), la Direction générale des routes (DGR), la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC)⁷ ;
- 2 directions de mission : la Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), la Direction du tourisme (DT) ;
- 2 directions transversales : le Secrétariat général, la Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

Le tableau 1 page suivante présente l'organigramme actuel de l'administration centrale du ministère de l'Équipement.

⁴ Cf. décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁶ Plusieurs réorganisations ponctuelles avaient pourtant été menées auparavant dans le but d'améliorer la synergie des services. Parmi celles-ci, il est possible de citer par exemple : de 1993 à 1997, la fusion de 5 directions : Pêche, Flotte de commerce, Ports maritimes, Affaires maritimes, Régime de sécurité sociale des marins, en 3 : Transport maritime, Ports et littoral ; Affaires maritimes et gens de mer ; Sécurité sociale des marins, tandis que la Direction des Pêches était rattachée au ministère de l'Agriculture. Mais aussi en 1998, la fusion de la Direction de l'Habitat et de la Construction avec la Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme, en une Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC).

⁷ Les services centraux compétents en matière d'urbanisme, d'habitat et de construction avaient déjà fait l'objet d'une réorganisation en 1998.

Tableau 1 : Organigramme de l'administration centrale du ministère de l'Équipement avant et après 2005

Organigramme avant la réforme de 2005	Organigramme depuis le 16 mai 2005
15 directions : Direction des affaires économiques et internationales Direction des affaires financières et de l'administration générale Direction du personnel, des services et de la modernisation Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction Direction des routes Direction de la sécurité et de la circulation routière Direction des transports terrestres Direction des affaires maritimes et des gens de mer Direction du transport maritime, des ports et du littoral Direction de l'établissement national des invalides de la marine Direction du tourisme Direction générale de l'aviation civile Direction de la navigation aérienne Direction des programmes aéronautiques civils Direction des transports aériens	1 secrétariat général, 5 directions générales et 4 directions : DIRECTIONS GENERALES A COMPETENCE SECTORIELLE Direction générale de la mer et des transports Direction générale des routes Direction générale de l'aviation civile Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction DIRECTIONS DE MISSION Direction de la sécurité et de la circulation routière Direction du tourisme DIRECTIONS TRANSVERSALES Secrétariat général Direction générale du personnel et de l'administration DIRECTION DE SERVICE Direction de l'établissement national des invalides de la marine

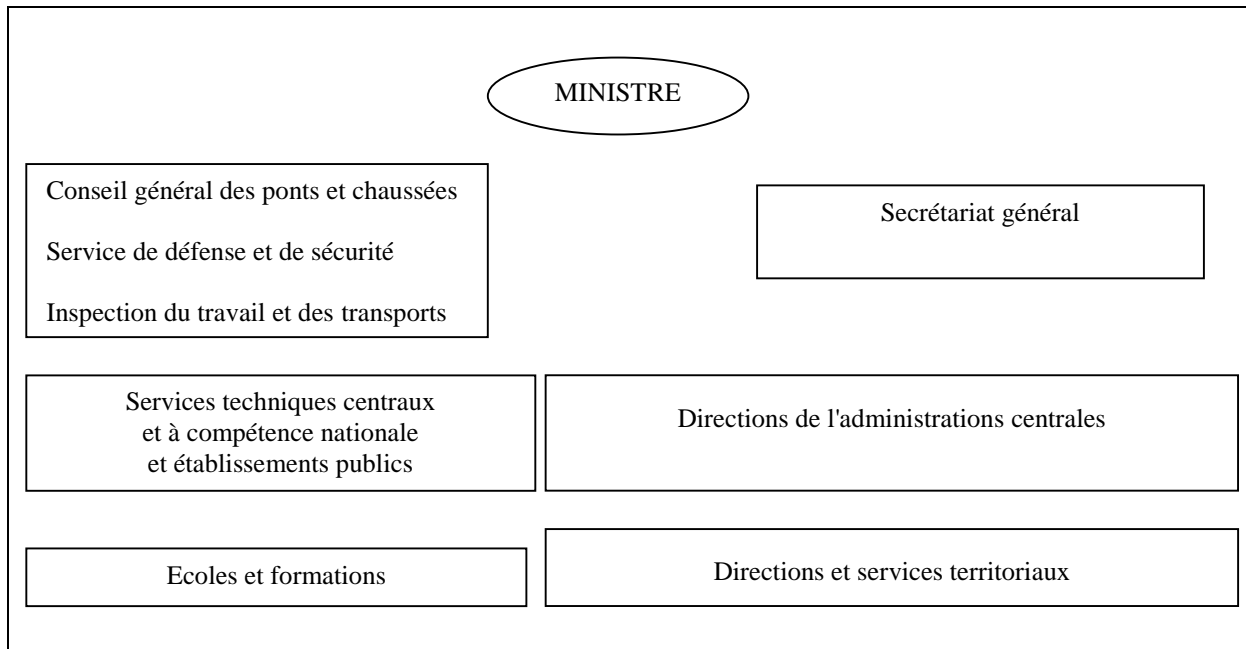
La création d'un secrétariat général a vocation à mieux articuler le pilotage d'ensemble du ministère.

L'article 5 du décret du 16 mai 2005 précise notamment que « *le secrétariat général conduit les réflexions et oriente les évaluations relatives aux politiques publiques et aux choix stratégiques du ministère. En liaison avec les autres directions d'administration centrale intéressées, il est chargé de la prospective, de la prévision, des analyses et des études notamment à caractère économique, dans les domaines des transports, de l'aménagement, de l'habitat et de la construction* ».

Service en charge de la modernisation du ministère, le secrétariat général occupe une place privilégiée auprès du ministre (cf. graphique 1). Il « *élabore la stratégie ministérielle de réforme et pilote sa réalisation. Il propose et met en oeuvre la stratégie d'évolution et d'organisation des services* ».

Il s'appuie, à cette fin, sur un certain nombre de services regroupés dans son périmètre de compétence (cf. tableau 8).

Graphique 1: Organigramme simplifié du ministère de l'Équipement



Les effectifs des principales directions (hors DGAC et direction de l'établissement des invalides de la Marine) représentent aujourd'hui environ 3,5% des effectifs du ministère⁸ :

Tableau 2 : Effectifs des principales directions du ministère en 2007

Directions	ETP
Direction générale de la mer et des transports (DGMT)	614 ⁹
Direction générale des routes (DGR)	221
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)	481 ¹⁰
Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)	195
Direction du tourisme (DT)	261
Secrétariat général	409
Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)	1 292
Total	3 473

Source : Sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services

B. La décentralisation n'a pas constitué un facteur déterminant des réorganisations successives de la direction générale des routes (DGR)

1. L'organigramme de la direction générale des routes a peu évolué depuis sa création

Direction à compétence sectorielle, la direction générale des routes assure la gestion du réseau routier national.

⁸ Cf. annexe Effectifs.

⁹ Dont environ 390 ETP pour les transports et 224 pour les affaires maritimes.

¹⁰ Dont environ 250 ETP pour le service de l'urbanisme et 231 pour le service de l'habitat.

L'article 8 du décret du 16 mai 2005 prévoit notamment qu'elle « *élabore et met en oeuvre la politique de développement, de modernisation, d'entretien et de viabilité du réseau national des routes et autoroutes...(...)... Elle anime et coordonne l'action des services du ministère dans le domaine des infrastructures routières...(...)...Elle assure le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elle veille au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. Elle définit les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier, le cas échéant conjointement avec les collectivités territoriales et leurs groupements.* »

Elle s'appuie, à cette fin, sur plusieurs organismes scientifiques et techniques du ministère¹¹.

Son organisation a peu évolué jusqu'en 2005, date à laquelle elle a été érigée en direction générale et son organigramme adapté aux impératifs de la LOLF.

Tableau 3 : Liste des sous-directions et missions de la direction générale des routes avant et après la réforme de 2005

Organigramme de la DR ¹² en 2003	Organigramme de la DGR ¹³ en 2005
4 sous-directions : - 1 sous-direction des investissements routiers - 1 sous-direction de la gestion du réseau - 1 sous-direction des autoroutes et des ouvrages concédés - 1 sous-direction de la planification et du budget 1 secrétariat général 4 missions : - 1 mission économie et affaires générales - 1 mission des affaires internationales - 1 mission de l'environnement - 1 mission du contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes	4 sous-directions : - 1 sous-direction des investissements routiers - 1 sous-direction de la gestion du réseau - 1 sous-direction des autoroutes et des ouvrages concédés - 1 sous-direction de la planification et du budget 1 secrétariat général 5 missions : - 1 mission économie et affaires européennes - 1 mission des affaires internationales - 1 mission de l'environnement - 1 mission du contrôle des concessions - 1 mission de la stratégie et de la réorganisation des services

Les modifications intervenues en 2005 consistaient principalement en :

- la création d'une mission temporaire de la stratégie et de la réorganisation des services, en vue d'accompagner la mise en place des nouveaux services routiers¹⁴ et les modalités de contrôle issues de la LOLF ;
- le regroupement de trois bureaux techniques de la sous-direction des investissements routiers¹⁵ en deux bureaux opérationnels, compte tenu de l'évolution du réseau et des missions des services¹⁶ ;

¹¹ Cf. annexe sur le réseau scientifique et technique et annexe sur la DGR : il s'agit du SETRA, du CETU, du CNPS, du CERTU et du CETMEF. L'article 8 du décret du 16 mai 2005 précise que cette direction « *contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique. Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.* »

¹² L'organisation de la direction des routes, fixée par l'arrêté du 31 juillet 1985, a été modifiée par les arrêtés des 27 juillet 1987, 9 juillet 1992 et 5 novembre 2003.

¹³ Cf. arrêté du 17 mai fixant l'organisation de la direction générale des routes.

¹⁴ Création de 11 directions interdépartementales des routes (DIR), avec une répartition des compétences par itinéraire.

¹⁵ Cette sous-direction définit et met en oeuvre la politique d'investissement, tant sur le plan technique que financier, concernant l'ensemble du réseau routier national à l'exception des ouvrages concédés. Les deux bureaux des opérations routières concernés déclinent cette politique selon une répartition des compétences géographique.

- la modification de la répartition des compétences de plusieurs bureaux, notamment au sein de la sous-direction de la gestion du réseau¹⁷ dans le but d'améliorer le pilotage des services dans les domaines de la gestion et de la viabilité, ainsi que de la politique technique en matière d'entretien du réseau.

Toutefois, une telle organisation n'était pas encore totalement efficace puisqu'un audit interne mené en juillet 2006¹⁸ avait constaté un déficit dans le domaine de la réflexion et des orientations stratégiques, ainsi que la persistance d'un cloisonnement important au sein des services.¹⁹

2. La réorganisation de 2007 n'est pas directement liée aux transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004

Aux termes de la loi LRL du 13 août 2004, le réseau géré par les services de l'Etat a été limité au domaine public routier national « *constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen* » d'environ 12 000 kilomètres²⁰, tandis que près de 17 000 kilomètres de routes nationales étaient transférés aux départements.

La loi du 13 août 2004, mais également la mise en place de la LOLF, la privatisation des sociétés d'autoroutes et la volonté d'améliorer le pilotage et la qualité des productions du programme Réseau Routier National (RRN) ont conduit le ministère de l'Equipement à engager une réflexion plus profonde sur la réorganisation de la direction générale des routes.

Cette réflexion a conduit à la mise en place d'une nouvelle organisation de la direction générale des routes au mois de février 2007²¹ comportant notamment :

- la création d'une sous-direction de la politique routière et du développement, qui regroupe dans une même structure des compétences jusque-là disséminées (pilotage des projets, animation du réseau scientifique et technique, gestion des problématiques environnementales, affaires européennes,...) ;
- la transformation de la sous-direction de la planification et du budget en sous-direction du budget et des services, ayant vocation à exercer les compétences nouvelles de responsable de programme dévolues par la LOLF ;
- la création d'un service de la gestion autoroutière déléguée rassemblant la conception des contrats de concession et leur suivi.

La réorganisation de la direction générale des routes n'est donc pas uniquement liée à la décentralisation, comme en témoigne la modification limitée des attributions des sous-directions de la gestion du réseau et des investissements routiers.

¹⁶ Cf. annexe sur la DGR.

¹⁷ Cette adaptation du périmètre des compétences a concerné deux bureaux de la sous-direction du réseau (R /GR), le bureau de l'entretien et du patrimoine (R/GR-O) et le bureau de la politique technique (R/GR-T).

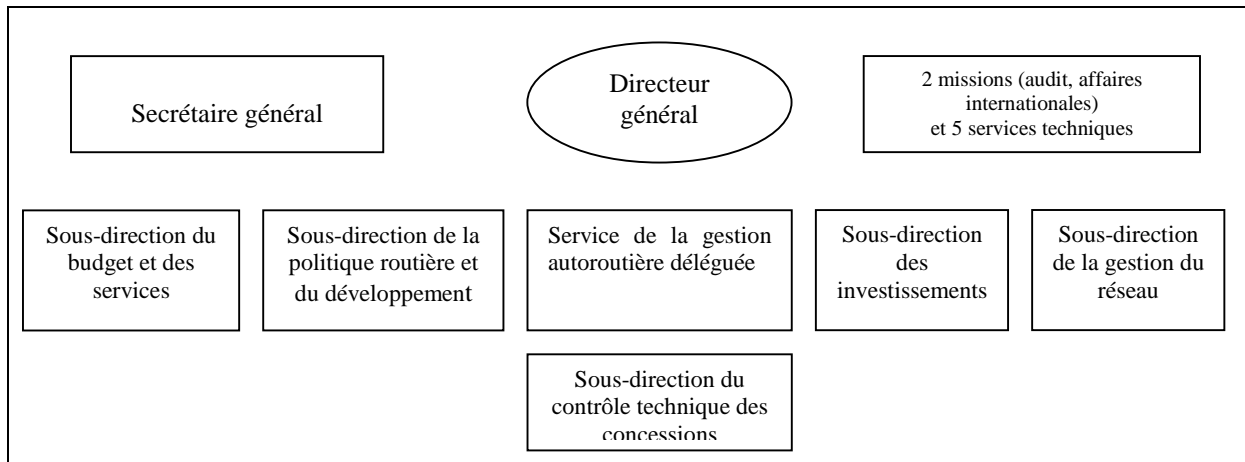
¹⁸ Cf. mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation de la DGR, juillet 2006.

¹⁹ Selon le CGPC, les activités suivantes souffraient d'un cloisonnement préjudiciable à l'efficacité des services : planification et décisions d'opportunité, études et réalisations, gestion des réseaux sous contrats et hors contrats, gestion et développement ou réhabilitation du réseau.

²⁰ Cf. article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²¹ Cf. arrêté du 26 février 2007 fixant l'organisation de la direction générale des routes.

Graphique 2 : Organigramme simplifié de la direction générale des routes depuis le 26 février 2007



C. L'organisation de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) a été remaniée en 2005 principalement en vue d'améliorer son pilotage

1. La création de la direction générale de la mer et des transports en 2005 vise essentiellement à permettre de développer l'intermodalité des différents modes de transport

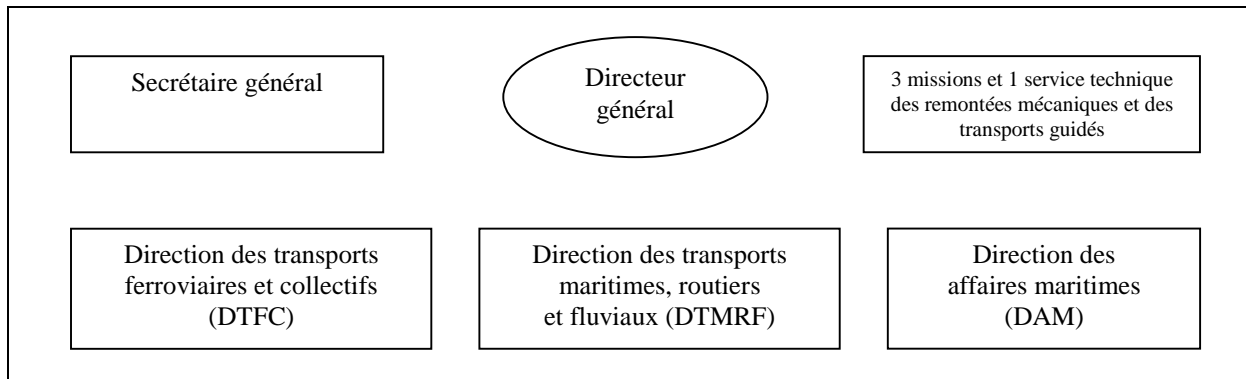
Direction à compétence sectorielle, la direction générale de la mer et des transports applique la politique intermodale des transports terrestres et maritimes en veillant à leur qualité, leur sûreté et à la sécurité des usagers.

L'article 9 du décret du 16 mai 2005 précise ainsi que « *la direction générale de la mer et des transports élabore et met en oeuvre les orientations d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes et les orientations de l'Etat en matière de transports terrestres et maritimes de voyageurs et de marchandises... (...). Elle définit les orientations en matière de politique des déplacements... (...). Elle élabore les orientations de la politique relative aux ports, à la sécurité maritime et à la navigation maritime... (...). Elle planifie les grands projets de développement des infrastructures de transport ferroviaire, de navigation intérieure et des ports fluviaux et maritimes ; elle définit les modalités de financement de ces projets et précise la répartition des risques financiers entre les intervenants... (...). Elle définit les orientations relatives à la sécurité et à la sûreté des transports terrestres et maritimes, des ports et des navires. Elle définit les orientations relatives à la sécurité de la navigation fluviale et maritime... (...). Elle élabore la réglementation des transports terrestres et maritimes, des infrastructures de transport ferroviaire et collectif, de la navigation intérieure et des ports fluviaux et maritimes.* »

La création de la direction générale de la mer et des transports à l'occasion de la réorganisation des services centraux du ministère en 2005 a été l'occasion de réaffirmer le rôle de l'Etat dans le développement des transports, en vue de concilier des objectifs divers sur le plan urbain, social, environnemental et international (déploiement d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes, promotion des transports collectifs, régulation des déplacements, satisfaction des exigences de sécurité...).

Cette direction s'est dotée d'un secrétariat général afin d'améliorer le pilotage des trois directions désormais placées sous son autorité :

Graphique 4 : Organigramme simplifié de la direction générale de la mer et des transports depuis 2005



2. La réorganisation de 2005 a été menée sans lien direct avec la décentralisation

Le regroupement de ces trois directions au sein de la direction générale de la mer et des transports est le résultat de nombreuses réorganisations successives depuis 1985, qui témoignent de la difficulté d'organiser de manière lisible et efficace les compétences multiples en jeu dans ce domaine.

Avant la réorganisation de 2005, il existait en effet trois directions intervenant de manière autonome dans le champ de compétences actuel de la direction générale de la mer et des transports (cf. tableau 3 page suivante).

Une telle organisation avait toutefois abouti à un cloisonnement des services, sans réelle mise en cohérence des différentes politiques mises en œuvre par chaque direction.

La nécessité d'un pilotage plus transverse et le développement de l'intermodalité entre les modes de transport ont conduit à la création des trois nouvelles directions suivantes (cf. tableau 4) :

- la direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC) « *prépare et met en œuvre les politiques des transports ferroviaires, des transports collectifs de voyageurs et des déplacements*²² ».
- la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) « *élabore et met en œuvre les orientations de la politique des transports maritimes, des transports routiers de marchandises, des transports fluviaux et des transports intermodaux de fret*.²³ »
- la direction des affaires maritimes (DAM) « *est chargée de la sécurité maritime, y compris de la pollution par les navires, et de la sûreté des navires, et notamment de proposer les orientations de la politique dans ces domaines*²⁴. »

²² Cf. arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la direction générale de la mer et des transports.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Tableau 4 : Organisation antérieure à la création de la direction générale de la mer et des transports

Direction des transports terrestres (DTT)²⁵	Direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL)²⁶	Direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM)²⁷
<p>7 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction des transports collectifs - 1 sous-direction des transports ferroviaires - 1 sous-direction des transports routiers - 1 sous-direction des transports par voies navigables - 1 sous-direction du travail et des affaires sociales - 1 sous-direction de la stratégie et des politiques intermodales - 1 sous-direction des affaires générales et financières <p>1 mission des transports des matières dangereuses 1 groupe défense 1 service technique des remontées mécaniques</p>	<p>3 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction de la flotte de commerce - 1 sous-direction des ports - 1 sous-direction du littoral et des activités nautiques <p>4 divisions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 division des ressources humaines et de la logistique - 1 division des ports maritimes - 1 division des voies navigables - 1 division fonctionnelle <p>1 service technique central des ports maritimes et des voies navigables</p>	<p>3 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction des gens de mer - 1 sous-direction de la sécurité maritime - 1 sous-direction des affaires territoriales <p>1 secrétariat général 1 division des affaires internationales 1 service de santé des gens de mer 1 groupe écoles</p>

Tableau 5 : Présentation des directions formant la direction générale de la mer et des transports

Direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC)	Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF)	Direction des affaires maritimes (DAM)
<p>3 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction des infrastructures - 1 sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs - 1 sous-direction de la sécurité, de l'organisation et des affaires européennes et internationales des transports ferroviaires et collectifs <p>2 missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 mission du financement des infrastructures - 1 mission de la sûreté et de la prévention de la délinquance 	<p>4 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral - 1 sous-direction des transports maritimes et fluviaux - 1 sous-direction des transports routiers - 1 sous-direction du travail et des affaires sociales <p>2 missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 mission du transport intermodal de marchandises - 1 mission Europe et international 	<p>4 sous-directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 sous-direction de la sécurité maritime - 1 sous-direction des gens de mer et de l'enseignement maritime - 1 sous-direction des activités littorales et maritimes - 1 sous-direction des systèmes d'information maritimes <p>2 missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 mission des affaires internationales - 1 mission de la navigation de plaisance et des loisirs nautiques

A l'occasion de la réforme, les compétences précédemment exercées pour partie par la DTT et la DTMPL ont été regroupées au sein de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux, à vocation transversale.

²⁵ Cf. arrêté du 21 novembre 1985 modifié.

²⁶ Cf. arrêté du 30 mai 1997 modifié. La DTMPL résulte de la fusion de la direction de la flotte de commerce et de la direction des ports et de la navigation maritimes.

²⁷ Cf. arrêté du 17 janvier 1995 modifié. L'ex-Direction des gens de mer et de l'administration générale est renommée DAMGM.

En raison de l'importance croissante des problématiques du secteur des transports ferroviaires et collectifs, les compétences auparavant exercées dans ce domaine par la DTT ont été regroupées par ailleurs au sein d'une direction créée à cette fin, la direction des transports ferroviaires et collectifs.

Enfin, les compétences spécifiques relevant de la DAMGM ont été reconduites en grande partie au sein de la direction des affaires maritimes.

Il est à noter que deux directions participent à l'exercice de la compétence maritime du ministère. Selon les représentants de la direction générale de la mer et des transports rencontrés par la mission, un tel choix a été préféré à la création d'une direction unique en raison des vocations différentes de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux et de la direction des affaires maritimes, l'une tournée vers le dialogue avec les professionnels, l'autre exerçant plutôt des fonctions plus régaliennes de contrôle et de gestion des crises.

S'agissant de l'impact de la deuxième décentralisation de la direction générale de la mer et des transports, celui-ci est très réduit sur le plan organisationnel.

En effet, s'il a été tenu compte dans une certaine mesure des mouvements de décentralisation intervenus dans le domaine des transports guidés²⁸ à l'occasion de la création de la DFTC²⁹, il n'en a pas été de même pour la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux à ce jour.

En effet, le transfert des ports concernés par la décentralisation est seulement en cours, tandis que les voies fluviales demeurent gérées par les services de l'Etat³⁰.

Quant à la direction des affaires maritimes, la loi LRL du 13 août 2004 n'a pas eu d'incidence sur son organisation.

D. L'organisation de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) a peu évolué depuis 1998

1. La réforme de 1998 a permis de regrouper les compétences relatives à l'urbanisme et au logement au sein d'une direction unique

En 1998, la Direction de l'habitat et de la construction a fusionné avec la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme pour donner naissance à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).³¹

Cette évolution est intervenue à la demande des pouvoirs publics qui souhaitent désormais pouvoir conduire et mettre en cohérence les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, en synergie avec les compétences des autres directions du ministère en rapport avec le développement urbain (transports, équipement, ingénierie publique).

²⁸ La mise en place des services régionaux de voyageurs s'est accompagnée d'une redéfinition des rôles, en clarifiant les responsabilités entre l'Etat et la SNCF. Les fonctions de gestionnaire et d'opérateur ferroviaires jusqu'alors exercées par la SNCF ont notamment été dissociées, au moyen de la création d'un nouvel EPIC dénommé Réseau Ferré de France (RFF). Par ailleurs, La loi LRL du 13 août 2004 a prévu la décentralisation du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

²⁹ Le bureau dédié au suivi de la politique tarifaire du STIF a été supprimé à l'occasion de la création de la DGMT en 2005, mais les 3 ETP libérés ont été réalloués en interne. Pour sa part, la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs (SFC) a récupéré la compétence relative au suivi de la RATP.

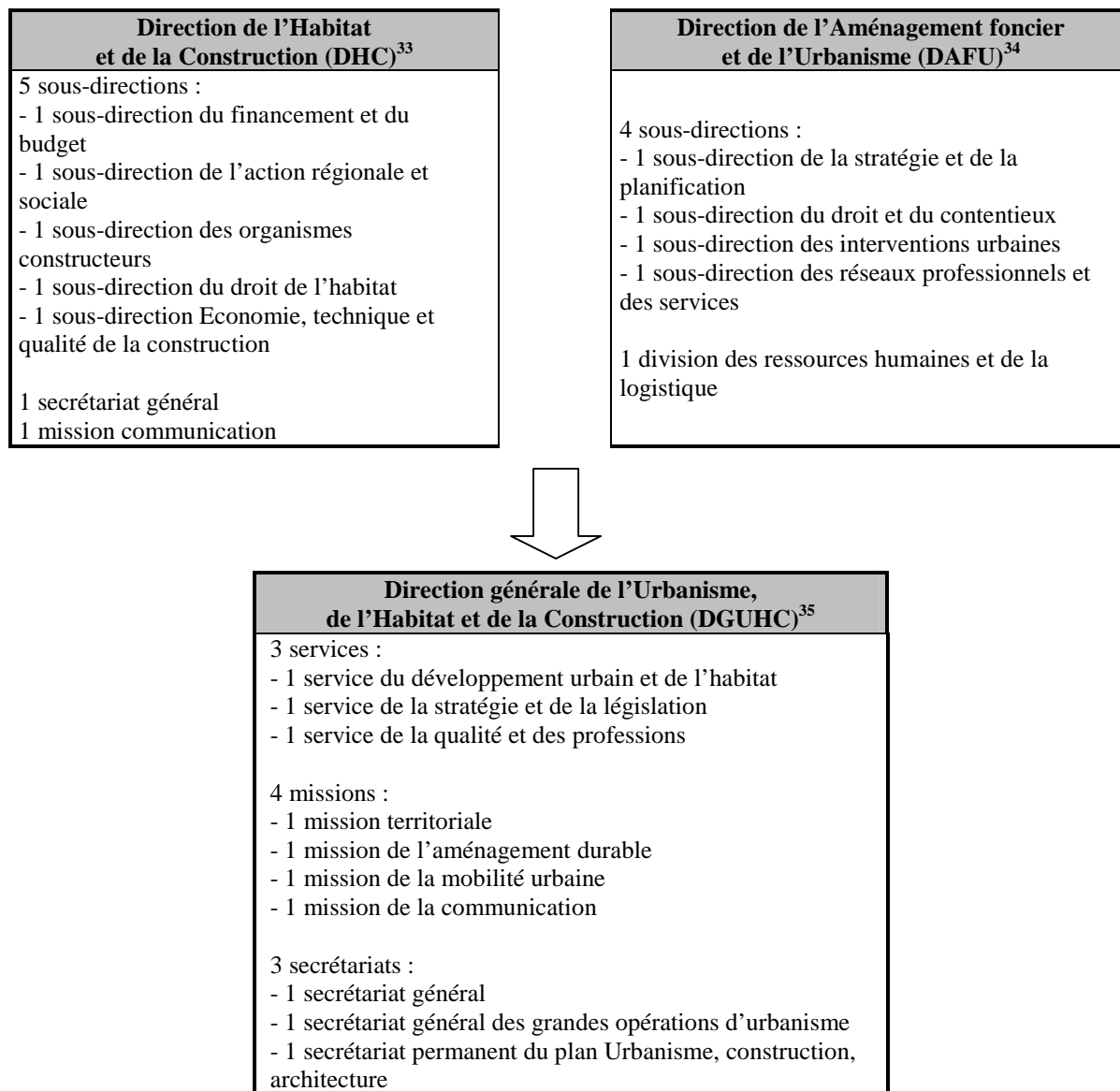
³⁰ La sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral (PVL) devrait logiquement voir son périmètre réduit à terme (cf. annexe Mer et transports).

³¹ Cf. décret n° 98-141 du 6 mars 1998.

A cet égard, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction est généralement présentée comme un outil devant permettre de lutter contre les phénomènes de ségrégation sociale et fonctionnelle, et de promouvoir un développement durable des agglomérations.

La mise en œuvre des préconisations du « rapport Santel³² » a abouti à la nouvelle organisation suivante :

Tableau 6 : Présentation de la fusion prévue par le décret du 6 mars 1998



³² En juillet 1997, M. Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État, a reçu du ministre de l'équipement, de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du secrétaire d'État chargé du logement une mission d'expertise visant à créer, au sein du ministère de l'équipement, une direction générale chargée de développer les synergies entre les politiques de l'habitat et les politiques urbaines dans le cadre d'une approche plus globale des problèmes urbains. Les conclusions du rapport Santel relatives à la création de la DGUHC ont été approuvées par le Gouvernement à l'automne 1997.

³³ Cf. arrêté du 5 mai 1995.

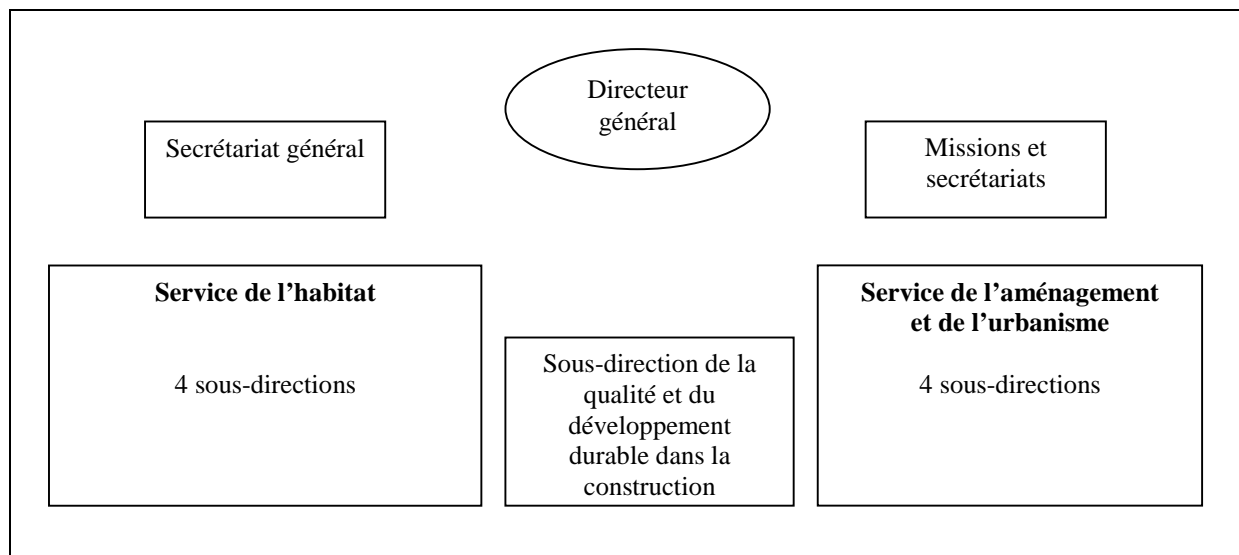
³⁴ Cf. arrêté du 30 octobre 1997. La DAFU correspond à l'ex-Direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU).

³⁵ Cf. arrêté du 16 mars 1998.

2. Le nouvel organigramme de 2005 constitue principalement une adaptation aux impératifs de la LOLF

Direction à compétence sectorielle, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction voit son organigramme remanié en 2005³⁶ dans le but d'améliorer le pilotage des deux fonctions essentielles relevant de sa compétence que sont la politique du logement et la politique de l'urbanisme et de la construction :

Graphique 4: Organigramme simplifié de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction depuis 2005



Ainsi, l'article 7 du décret du 16 mai 2005 précise que la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, du logement et de la construction.

Il prévoit notamment qu'elle « *élabore et met en oeuvre la politique de mise en valeur et d'aménagement des espaces, notamment urbains. Elle est responsable des politiques urbaines et de l'habitat et définit les instruments techniques, juridiques, économiques et financiers correspondants* ».

Il précise aussi que la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction « *élabore les règles relatives à l'occupation des sols. Elle participe à l'élaboration de la législation de l'expropriation ainsi qu'à la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et en suit l'application* ».

Les compétences croisées exercées par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en matière d'urbanisme et d'aménagement, de logement et de développement durable confèrent à cette direction un positionnement interministériel marqué.

Parce qu'elle « *concourt à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de la ville dans les domaines relevant de l'aménagement urbain et de l'habitat* », la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction relève pour partie de l'autorité du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

³⁶ Cf. arrêté du 6 juillet 2005.

En effet, la mise en œuvre des différents axes de la politique du logement prévus dans le cadre du plan de cohésion sociale, de la loi PNRU et la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006³⁷ requiert, de fait, la mobilisation du service de l'habitat et du service de l'aménagement et de l'urbanisme. En raison de l'acuité toute particulière des problèmes de logement, celle-ci est appelée à croître tout au long des prochaines années³⁸.

De par son activité, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction participe par ailleurs des problématiques relevant du ministère de l'Ecologie et du développement durable.

Signe de la montée en puissance de cette question, la mission de l'aménagement durable créée en 1998 a ainsi été supprimée et remplacée en 2005 par la création d'une sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction « chargée des questions techniques, économiques et environnementales dans la construction de l'habitat, notamment dans le domaine de la réglementation technique, de la protection de l'environnement et de la prévention des risques³⁹ ».

Dans ce contexte, la deuxième décentralisation n'a pas eu d'impact notable sur l'organisation des services centraux de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction qui continuent d'exercer, selon la répartition des rôles opérée par la loi entre les services de l'Etat et les collectivités locales, une grande part des compétences relatives au logement et à l'urbanisme.

Ainsi, la loi LRL du 13 août 2004 réorganise le cadre juridique de la politique du logement social, en prévoyant par exemple la possibilité pour les départements et certains EPCI de gérer les « aides à la pierre » destinées à la réalisation, la réhabilitation ou la démolition de logements locatifs sociaux. Toutefois, celui-ci ne constitue pas en soi un transfert mais simplement une délégation de compétences en direction des conseils généraux et des EPCI volontaires.

De même, la loi LRL a limité l'instruction gratuite des autorisations d'urbanisme par les services de l'Etat aux communes et groupements de moins de 10 000 habitants. Cependant, la baisse relative de charge induite par le retrait d'environ 400 communes du dispositif pour les services de l'Etat n'est pas susceptible, en tant que telle, de modifier l'organisation des services en raison du maintien de la compétence pour les communes concernées, de loin les plus nombreuses.

E. La direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) a recentré son organisation sur les compétences de gestion

1. La création de la DGPA en 2005 est le résultat du regroupement de la DAFAG et de la DPSM

Direction transversale, la création de la DGPA est le résultat d'un double mouvement de transferts de compétences (cf. tableau 6 page suivante) :

- une concentration des compétences de gestion des effectifs et du budget par la réunion des attributions de la DAFAG et de la DPSM ;
- une perte des compétences relatives au pilotage et à la modernisation du ministère, désormais attribuées à une entité distincte dédiée, le secrétariat général.

³⁷ La loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 renforce le volet logement du plan de cohésion sociale adopté le 30 juin 2004 et prévoit différentes mesures visant à aider les collectivités locales à construire, augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés, favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes et renforcer l'accès à un logement confortable.

³⁸ Cf. annexe Urbanisme et habitat.

³⁹ Cf. article 4 de l'arrêté du 6 juillet 2005.

Ainsi, l'article 6 du décret du 16 mai 2005 prévoit que la DGPA « *élabore et met en oeuvre la politique du personnel* ».

A ce titre, elle dispose des attributions traditionnelles en matière de gestion du personnel (politique statutaire, formation professionnelle, gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, conditions de travail des agents, politique sociale...), mais aussi s'agissant des moyens (politique immobilière, moyens des services, questions budgétaires).

Tableau 7 : Deux directions séparées avant 2005

Direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG)⁴⁰	Direction du personnel des services et de la modernisation (DPSM)⁴¹
4 sous-directions : - sous-direction des affaires financières - sous-direction des affaires juridiques - sous-direction des prestations logistiques et du cadre de vie - sous-direction des réseaux et systèmes d'information d'administration centrale 1 département de la modernisation financière et de l'innovation technologique 1 secrétariat général	7 sous-directions : - sous-direction des personnels administratifs - sous-direction des personnels techniques, d'entretien et d'exploitation - sous-direction des personnels maritimes, de contrôle et de sécurité - sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion - sous-direction de la réglementation du personnel, du conseil juridique et du contrôle - sous-direction des systèmes d'information - sous-direction du travail et des affaires sociales 1 secrétariat général

Afin d'éviter tout cloisonnement et de favoriser l'adéquation des moyens en personnels et en moyens avec les objectifs fixés par le secrétariat général, la DGPA met en œuvre la politique du personnel et exécute le budget du ministère « *en liaison avec les directions d'administration centrale et dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général.*⁴² »

La nouvelle organisation de la DGPA (cf. tableau 8 page suivante) consacre la séparation des fonctions de pilotage stratégique et des fonctions opérationnelles.

⁴⁰ Cf. arrêté du 19 août 2004.

⁴¹ Cf. arrêté du 18 décembre 2001.

⁴² Cf. article 6 du décret du 16 mai 2005.

Tableau 8 : Présentation des services du secrétariat général et de la DGPA

Secrétariat général ⁴³	Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) ⁴⁴
1 direction des affaires économiques et internationales 1 direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique le service de l'information et de la communication le service du personnel et de l'administration le service du pilotage des services de la modernisation la mission de la stratégie la mission des cadres dirigeants et des écoles	1 direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques 2 services : - 1 service du personnel - 1 service des effectifs et du budget 2 sous-directions : - 1 sous-direction du développement professionnel - 1 sous-direction de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de personnel et d'administration 2 départements : - 1 département des relations sociales - 1 département des affaires générales

2. Cette réorganisation a été motivée essentiellement par les impératifs de la LOLF

La décentralisation n'a pas eu d'impact notable sur l'organisation de la DGPA même si, selon les représentants du ministère rencontrés par la mission, celle-ci a été menée en fonction des réductions d'effectifs attendues à partir de 2007 au titre des transferts de personnels en direction des départements dans le domaine des routes.

De ce point de vue, la réorganisation de 2005 a été l'occasion pour la DGPA de dissocier les fonctions de gestion des agents de l'ensemble du ministère de celles intéressant les agents de la centrale. Ainsi, l'article 3 de l'arrêté du 17 mai 2005 précise que le service du personnel « assure la gestion administrative des personnels à gestion non déconcentrée et anime la gestion des personnels à gestion déconcentrée, à l'exception des personnels gérés par la direction générale de l'aviation civile et des personnels gérés par la direction du tourisme. »

Dans ce cadre, les conséquences de la décentralisation sont traitées comme une problématique incidente par les principaux bureaux du service du personnel et le service des effectifs et du budget qui doivent, en période de transfert de personnels et de réorganisation des services déconcentrés, accompagner les mutations en cours (adaptations statutaires, négociation des conventions avec les départements, évaluation financière des décroissements de compétences au sein des services mis à disposition, aménagements de nouveaux sites immobiliers...).

Il conviendra toutefois de mesurer les effets des transferts de personnels prévus (un tiers des agents du ministère environ) sur l'organisation de la DGPA à compter de 2008, dès lors que les intéressés auront fait connaître leur choix (option pour le transfert dans les cadres de la fonction publique territoriale ou demande de mise à disposition sans limitation de durée).

⁴³ Cf. arrêté du 17 mai 2005.

⁴⁴ Cf. arrêté du 17 mai 2005.

II. LE CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION APPELLE AUJOURD'HUI UNE EVOLUTION DE L'ORGANISATION DE CERTAINES DIRECTIONS

Le transfert d'un tiers des agents de l'Etat à l'occasion de la décentralisation de champs de compétences importants n'est pas neutre sur l'organisation et l'activité des administrations centrales.

Si la refonte des organigrammes de 2005 a permis, sous l'effet de la LOLF, d'accompagner correctement les évolutions en cours ou à venir, il n'en reste pas moins que, dans une période de changement, certaines fonctions doivent faire l'objet d'un suivi tout particulier en raison de leur caractère stratégique. C'est notamment le cas dans le domaine de l'urbanisme.

Toutefois, à l'issue de la période transitoire actuelle, il conviendra de tirer les conclusions en termes d'organisation des effets directs ou plus diffus de la décentralisation sur les principales directions du ministère.

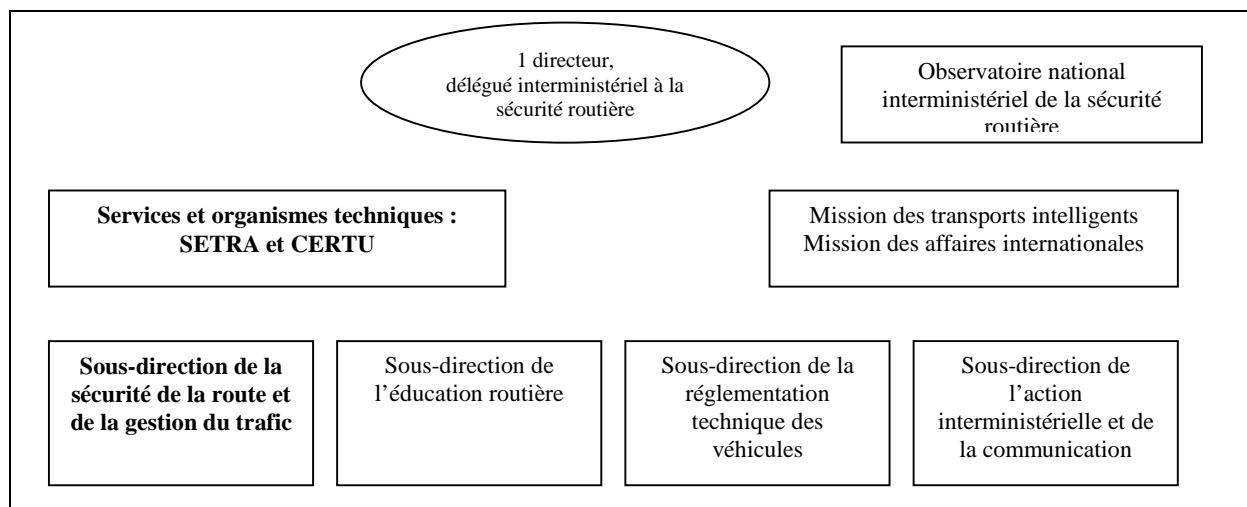
Dans ce cadre, il a paru nécessaire à la mission de proposer d'ores et déjà quelques pistes de réorganisation concernant la direction de la sécurité et de la circulation routières et la direction générale des routes, la direction générale de la mer et des transports et la direction générale du personnel et de l'administration.

A. Les transferts de compétences modifient substantiellement l'environnement de certaines directions sectorielles

1. Les missions de gestion du réseau routier exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routière pourraient être transférées à la direction générale des routes

Direction de mission, la Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), dont le directeur est délégué interministériel, « *élabore et met en œuvre la politique de sécurité routière. Elle veille à une exploitation rationnelle du réseau routier dans son ensemble et à la qualité de l'information des usagers*⁴⁵ ».

Graphique n° 5 : Organigramme simplifié de la direction de la sécurité et de la circulation routière



⁴⁵ Cf. article 11 du décret du 16 mai 2005.

Au-delà de ses missions de promotion de la sécurité routière qui lui confèrent un positionnement interministériel marqué, la direction de la sécurité et de la circulation routière exerce également des fonctions opérationnelles en matière de gestion du trafic sur le réseau routier national⁴⁶, à travers notamment le pilotage des centres d'information et de gestion du trafic (CIGT).

Le maintien de certaines compétences liées à l'exploitation du réseau routier national en dehors de la direction générale des routes semble peu cohérent avec l'affirmation de la fonction de pilotage opérationnel du réseau routier national de cette dernière.

Il semble donc regrettable que la récente réorganisation de la direction générale des routes n'ait pas donné lieu à un regroupement des fonctions opérationnelles de développement et de gestion du réseau en son sein, car cela aurait contribué à clarifier le partage et l'exercice des compétences dans ce domaine⁴⁷.

Proposition n°1 : transférer à la direction générale des routes (DGR) les fonctions exercées par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) en matière de gestion du trafic, avec les moyens nécessaires à leur exercice.

2. L'évolution du rôle et des priorités de l'Etat dans le domaine des transports appellent une réflexion sur l'organisation de la direction générale de la mer et des transports

L'organisation de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) reste aujourd'hui dominée par une approche sectorielle, le mode de transport demeurant le principal critère de délimitation des champs de compétence de ses différentes directions.

Cette logique sectorielle ne semble pas véritablement cohérente avec les nouvelles priorités de l'Etat : recentré sur la gestion d'un réseau resserré d'infrastructures et de terminaux majeurs, l'Etat a désormais vocation à placer l'intermodalité au cœur de ses priorités.

Le développement de l'intermodalité semble appeler un regroupement au sein d'une seule et même direction de l'ensemble des compétences de gestion des différents axes, quelle que soit leur mode (ferroviaire, maritime, routier, fluvial).

Parallèlement, les fonctions de réglementation et de régulation des transports, quel que soit leur mode, pourraient également être regroupées dans une autre direction.

Ces évolutions impliqueraient une réorganisation des structures en charge de la compétence maritime au niveau central : les bureaux de la direction des affaires maritimes (DAM) et de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMF) compétents en matière de gestion des infrastructures portuaires pourraient être intégrés au sein de la direction en charge des infrastructures, les autres bureaux étant intégrés au sein de la direction en charge de la réglementation et de la régulation.

Proposition n°2 : réorganiser la direction générale de la mer et des transports autour de deux directions transversales, en dissociant clairement les fonctions de réglementation et de régulation d'une part, les fonctions de gestion des infrastructures d'autre part.

⁴⁶ L'article 11 du décret du 16 mai 2005 prévoit que la DSCR « *élabore la politique et les règles de circulation, d'information routière et de gestion du trafic, pour tous les réseaux, et veille à leur mise en oeuvre sur le réseau routier national* ».

⁴⁷ Le CGPC, dans sa mission d'assistance au projet de réorganisation de la DGR, avait effectué ce constat en juillet 2006 : « *une réflexion sur la pertinence de la séparation actuelle de certaines missions entre la DGR et la DSCR devrait être rapidement conduite. En effet, la question, essentielle et complexe, de l'exploitation, à l'origine du maintien d'un réseau national géré et exploité par itinéraires et de la création des DIR, prendra de plus en plus d'importance.* »

B. La réduction de l'effectif ministériel appelle une réduction de l'effectif de la direction générale du personnel et de l'administration

1. Le poids des fonctions support dans l'administration centrale du ministère de l'Équipement a régulièrement augmenté sur 25 ans, et semble aujourd'hui excessif

Les effectifs des directions de moyens ont augmenté de manière quasi-continue entre 1981 et 2006 (cf. annexe II) : après avoir connu une légère réduction entre 1981 et 1991 (20 ETP), ils ont augmenté de 95 ETP entre 1996 et 2005. En 2005, la création de la DGPA et du Secrétariat général ont eu pour conséquence une poursuite de l'accroissement des effectifs affectés aux fonctions support.

Sans même comptabiliser les effectifs du Secrétariat général, le poids de la DGPA dans l'effectif total de l'administration centrale du ministère de l'Équipement semble particulièrement élevé : il s'établit à 37,23%, contre moins de 30% dans les ministères de l'Économie, de la Santé ou de l'Écologie.

Tableau 9 : Poids de la direction support dans l'administration centrale – comparaison Santé / Equipement / Économie / Écologie

	Effectif affecté en administration centrale (1)	Effectif de la direction support de l'administration centrale (2)	Ratio (2)/(1)
Santé et solidarités	3 179,0	775,1	24,38 %
Équipement	3 470,0	1 292,0	37,23 %
Économie, Finances et Industrie	12 925,0	3 147,7	24,35 %
Écologie	884,0	262,0	29,64 %

Source : DAGPB, DPAEP, DGPA, IGE.

2. A organisation constante, la réduction d'un tiers de l'effectif ministériel semble appeler un recentrage des services gestionnaires du personnel

La loi du 13 août 2004 a pour conséquence le transfert aux collectivités territoriales d'environ 27 000 agents, soit le tiers environ de l'effectif total du ministère de l'Équipement.

Les agents transférés aux collectivités territoriales sont tous des agents des services déconcentrés. La gestion administrative et la paye étaient assurées par des services support localisés dans les DDE et les DRE, dont l'effectif affecté à la gestion des agents transférés a lui-même été transféré.

Si l'impact des transferts de personnel sur l'activité des services support est essentiellement concentré sur les services support des services déconcentrés, la réduction de l'effectif ministériel n'est cependant pas neutre sur l'activité de la DGPA.

La DGPA assume en effet des fonctions de trois ordres :

- une fonction ministérielle de conception et de maintenance du cadre d'action du ministère (élaboration des budgets, « maintenance » des statuts, pilotage des systèmes d'information...);
- une activité de prestataire de services pour les directions d'administration centrale (gestion administrative et paye des agents affectés au sein de l'administration centrale);

- une activité de prestataire de services pour le compte du réseau.

Lorsque les transferts seront achevés, la réduction de l'effectif des services déconcentrés devrait réduire le volume de cette activité de prestation de services pour le compte du réseau.

Proposition n°4 : engager une réflexion visant à identifier les possibilités de réduction des effectifs au sein de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

ANNEXE IV

**L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION
SUR L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

SOMMAIRE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	1
A. OBJECTIFS	1
B. METHODOLOGIE	1
1. <i>Mode de collecte des données</i>	<i>1</i>
2. <i>Choix des échantillons</i>	<i>2</i>
3. <i>Nomenclature des fonctions</i>	<i>2</i>
C. AVERTISSEMENT	4
II. SYNTHÈSE DES CONSTATIONS EFFECTUÉES PAR LA MISSION	5
A. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES (DGR) ET DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES (DSCR)	5
1. <i>Le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O)</i>	<i>7</i>
2. <i>Le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T)</i>	<i>7</i>
3. <i>Le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1)</i>	<i>7</i>
B. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS (DGMT)	7
1. <i>Au sein de la direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC), le bureau des opérations contractualisées (IFC2) et le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3)</i>	<i>9</i>
2. <i>Au sein de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), lbureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1)</i>	<i>9</i>
C. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGUIHC)	9
1. <i>Au sein de la sous-direction du droit de l'urbanisme, les bureaux du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2), de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) et de l'application du droit des sols (UC/DU4)</i>	<i>11</i>
2. <i>Au sein de la sous-direction des métiers de l'aménagement, le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1)</i>	<i>11</i>
D. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU PERSONNEL ET DE L'ADMINISTRATION (DGPA)	11

ANNEXE IV

L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. OBJECTIFS

La mission a été chargée d'évaluer l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, et plus particulièrement sur les services centraux intervenant dans le champ des compétences transférées (Direction générale des routes - DGR, Direction générale de la mer et des transports - DGMT, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - DGUHC, Direction générale du personnel et de l'administration - DGPA).

Elle s'est donc attachée à **déterminer dans quelle mesure ces quatre directions se sont adaptées à la décentralisation**, en renouvelant leurs modalités d'intervention, en ajustant ou en redéployant leurs moyens, et en redéfinissant leur organisation interne.

Parallèlement à l'analyse de l'évolution des effectifs et des organigrammes de la Direction générale des routes, de la Direction générale de la mer et des transports, de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et de la Direction générale du personnel et de l'administration, la mission s'est efforcée d'**analyser la structure de l'activité de plusieurs bureaux appartenant à ces quatre directions**, en vue de quantifier la ventilation de leurs moyens entre leurs différentes fonctions.

A l'occasion des entretiens menés à la DGR, la mission a souhaité par ailleurs auditer un bureau de la Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) en raison de la proximité de certaines compétences entre les deux directions.

B. METHODOLOGIE

1. *Mode de collecte des données*

Pour conduire ce travail de recensement et de quantification des activités, la mission a procédé à partir d'entretiens avec les chefs de bureau. Chaque responsable de service a été invité à décrire brièvement (une heure par entretien en moyenne) l'activité de son service, en quantifiant, pour les agents de son service, la répartition de leurs tâches entre différentes fonctions définies par la mission (cf. *infra*).

Chaque chef de bureau a été invité par ailleurs à signaler les éventuelles difficultés spécifiques liées à la mise en œuvre de la décentralisation, à l'intérieur de son champ de compétences.

2. *Choix des échantillons*

Compte tenu des contraintes de temps et de moyens qui lui étaient imparties, la mission a fait le choix de concentrer ses investigations sur un ou plusieurs bureaux de chaque sous-direction susceptibles d'être plus **particulièrement touchés par la décentralisation** :

- au sein de la DGR : le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O) et le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T) appartenant à la sous-direction de la gestion du réseau ainsi que, par ailleurs, le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1) appartenant à la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic à la DSCR ;
- au sein de la DGMT : le bureau des opérations contractualisées (IFC2) de la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs et le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3) de la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs, appartenant de la Direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC) ; le bureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1) appartenant à la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral de la Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) ;
- au sein de la DGUHC : le bureau du contentieux de l'urbanisme (DU2), le bureau de la fiscalité de l'urbanisme (DU3) et le bureau de l'application du droit des sols (DU4) appartenant à la sous-direction du droit de l'urbanisme, ainsi que le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (MA1) appartenant à la sous-direction des métiers de l'aménagement ;
- au sein de la DGPA : le bureau des personnels d'exploitation (TEC 3) et le bureau du recrutement et des concours (RCF2) appartenant au Service du personnel, ainsi que le bureau des effectifs et des moyens des services (GBF1) et le bureau du budget de personnel (GBF2) appartenant au Service des effectifs et du budget.

3. *Nomenclature des fonctions*

Sur la base des activités concrètes décrites par les responsables de service rencontrés, la mission s'est attachée à construire **une nomenclature des fonctions exercées par les administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées**.

La mission a finalement été conduite à retenir neuf catégories de fonctions : la fonction juridique, la fonction de contrôle, la fonction de péréquation, la fonction d'information, la fonction de pilotage, la fonction d'animation, la fonction de gestion directe, la fonction d'encadrement et de support, les « autres fonctions ».

a) La fonction juridique

La fonction juridique recouvre toutes les activités de **réglementation** (préparation des projets de loi, des décrets et des arrêtés).

Les activités d'élaboration des **circulaires** n'ont pas été systématiquement été rattachées à cette fonction, dans la mesure où certaines circulaires se rattachent en réalité davantage à des fonctions de pilotage ou d'animation qu'à l'explicitation des normes législatives ou réglementaires.

En revanche, les activités de **prestations de services juridiques** au profit de tiers (services déconcentrés, collectivités locales, opérateurs, parlementaires, cabinets...) ont été rattachées à la fonction juridique, puisque c'est en leur qualité de services en charge de l'élaboration des normes que les administrations centrales sont régulièrement saisies de demandes d'expertise juridique sur des points de droit.

Selon la même logique, le **traitement du contentieux** des décisions des services déconcentrés a également été rattaché à cette fonction.

b) La fonction de contrôle

La fonction de contrôle regroupe toutes les activités de **contrôle** de l'application des règles techniques, pédagogiques, financières ou comptables.

Les activités de **collecte des données** sur les opérateurs liées à la fonction de contrôle y ont le plus souvent été rattachées, sauf lorsqu'elles ont pour objet l'information des pouvoirs publics – auquel cas elles ont été rattachées à la fonction d'information.

c) La fonction de péréquation

La fonction de péréquation correspond aux activités de **répartition des crédits** affectés à la péréquation.

d) La fonction d'information

La fonction d'information recouvre les activités de **suiti statistique** visant notamment à répondre aux demandes d'information formulées par les cabinets ministériels ou les membres du Parlement.

Les activités de **maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information** ayant pour objet la collecte de données statistiques ont été rattachées à cette fonction.

La fonction d'information recouvre également les activités d'**évaluation des politiques publiques**.

e) La fonction de pilotage

La fonction de pilotage recouvre toutes les activités de **pilotage des services déconcentrés**, lorsque ces derniers gèrent directement des dispositifs qui n'ont pas été transférés aux collectivités locales.

Concrètement, cette fonction recouvre aussi bien des activités de **répartition de crédits** que l'**élaboration de circulaires** visant à donner aux services déconcentrés des directives pour la gestion de ces dispositifs.

f) La fonction d'orientation et d'animation

La fonction d'orientation et d'animation recouvre toutes les activités de **coordination de l'action de l'Etat avec celle de ses partenaires**, dont notamment les collectivités locales.

Cette fonction se distingue nettement de la fonction de pilotage : au sein de la fonction d'orientation et d'animation, les administrations centrales s'efforcent de préserver la cohérence des politiques publiques dans un cadre négocié, sans disposer d'une capacité de coercition à l'égard des partenaires de l'Etat.

Cette absence de pouvoir d'injonction ne signifie néanmoins pas nécessairement que les services de l'Etat sont dépourvus de tout levier d'action pour exercer la fonction d'orientation et d'animation : dans certains cas en effet, l'Etat peut s'appuyer sur des instruments d'incitation financière pour infléchir l'action de ses partenaires.

Concrètement, la fonction d'orientation et d'animation recouvre des actions de natures très diverses : **élaboration de circulaires, actions de sensibilisation, participation à des instances de concertation...**

g) La fonction de gestion directe

La fonction de gestion directe regroupe les activités de gestion de crédits non délégués ou issus de la réserve parlementaire.

Concrètement, cette fonction correspond à des activités d'**instruction de dossiers** et à des **opérations budgétaires et comptables**.

h) La fonction d'encadrement et de soutien

Cette fonction regroupe les activités d'encadrement (**gestion des personnels, visa, coordination interne...**) et de soutien (**logistique, secrétariat...**). Par convention, l'activité des sous-directeurs et de leurs adjoints, ainsi que celle des chefs de bureaux ou de mission des sous-directions auditées, a été intégralement rattachée à la fonction d'encadrement. L'activité des secrétaires a été rattachée à la fonction de soutien.

i) Les autres fonctions

Dans certains cas très limités, la mission n'est pas parvenue à rattacher une activité à l'une des huit fonctions décrites ci-dessus. Afin de préserver la lisibilité de la matrice d'analyse, ces activités (qui ne concernent que des activités marginales) ont été rattachées à une « **catégorie-balai** » « Autres fonctions ».

C. AVERTISSEMENT

Les constats établis par la mission apportent un éclairage utile sur la structure de l'activité des administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées. Ils peuvent également fournir une aide à la décision dans le cadre des éventuelles réorganisations qui pourraient être décidées à l'avenir.

Pour autant, **ces indications doivent être entourées d'un certain nombre de précautions méthodologiques** :

- les constats détaillés dans cette annexe ne portent que sur une quinzaine de bureaux susceptibles d'être particulièrement touchés par la décentralisation. Il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions de portée générale sur l'ensemble des administrations centrales du ministère ;
- la quantification des activités des agents repose sur des données intégralement déclaratives, qui comportent des marges d'erreur ;

- par définition, l'exercice de regroupement des activités au sein d'une nomenclature des fonctions constitue un travail de simplification et de réduction, reposant sur une série de choix qu'il est naturellement possible de contester. Cette nomenclature doit être envisagée comme une simple grille de lecture des activités des administrations centrales, qui a vocation à être complétée par d'autres éclairages.

Les estimations chiffrées réalisées dans le cadre de cette annexe doivent donc être considérées comme **des ordres de grandeur** sur la ventilation des activités des administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées.

II. SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS EFFECTUÉES PAR LA MISSION

En raison de la grande variété des bureaux audités, intervenant tous dans des domaines de compétences différents, la présentation de leur activité a été regroupée dans quatre pièces jointes comme suit :

- pièce jointe n°1 : impact de la décentralisation sur l'activité de la direction générale des routes (DGR) et de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) ;
- pièce jointe n°2 : impact de la décentralisation sur l'activité de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) ;
- pièce jointe n°3 : impact de la décentralisation sur l'activité de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) ;
- pièce jointe n°4 : impact de la décentralisation sur l'activité de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

Ces pièces jointes sont présentées intégralement à la fin de cette annexe et sont synthétisées ici.

L'impact de la décentralisation est variable selon les bureaux audités.

Les adaptations devant être menées dans le champ des compétences et dans celui de l'organisation des services nécessitent en effet la mobilisation ponctuelle ou plus durable, selon le cas, d'une partie du temps de travail des agents concernés par les évolutions en cours.

Les directions les plus touchées dans leur activité par la décentralisation sont la DGR et, dans une moindre mesure, la DGMT.

A. IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES (DGR) ET DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES (DSCR)

En raison de la proximité des champs d'intervention de la DGR et de la DSCR, la mission a choisi de présenter ensemble les trois bureaux suivants :

- à la DGR : le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O) et le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T) appartenant à la sous-direction de la gestion du réseau (GR) ;

- à la DSCR : le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1) appartenant à la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic (SR/R).

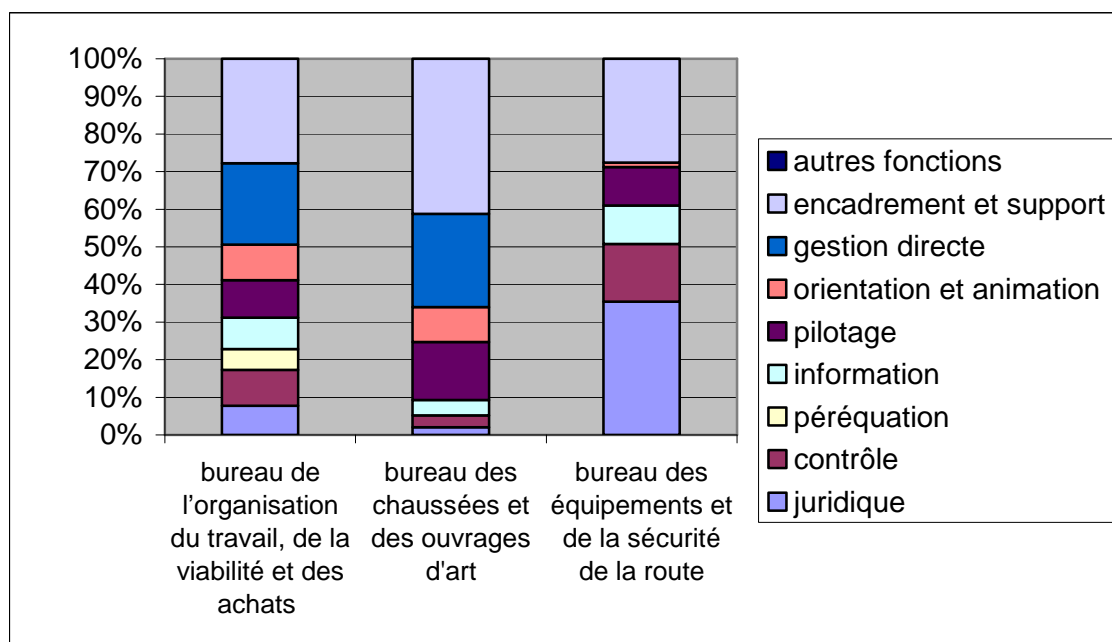
S’agissant de la DGR, le transfert d’une partie de la gestion du réseau routier a conduit celle-ci à se réorganiser très récemment (cf. annexe VI).

Tableau 1 : Fonctions exercées par les bureaux de la DGR et de la DSCR audités

Fonction	Bureau de l’organisation du travail, de la viabilité et des achats	Bureau des chaussées et des ouvrages d’art	Bureau des équipements et de la sécurité de la route
Juridique	0,70	0,10	3,08
Contrôle	0,85	0,15	1,34
Péréquation	0,50	0,00	0,00
Information	0,75	0,20	0,89
Pilotage	0,90	0,75	0,89
Orientation et animation	0,85	0,45	0,10
Gestion directe	1,95	1,20	0,00
Encadrement et support	2,50	2,15	2,40
Autres fonctions	0,00	0,00	0,00
Total en ETP	9,00	5,00	8,70

Source : mission

Graphique 1 : Répartition des fonctions exercées par les bureaux de la DGR et de la DSCR audités (en %)



Source : mission

1. Le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O)

A la suite des décroissements de compétences et de services avec les départements, l'activité du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O) est actuellement marquée par une forte mobilisation dans le domaine immobilier (adaptation et construction de centres d'exploitation), qu'il lui appartiendra de prolonger dans les prochains mois compte tenu par ailleurs de l'éventuel transfert des parcs.

Au total, une soixantaine de centres sur 240 sont concernés par des opérations de remise à niveau ou de reconstruction, ce qui mobilise environ 30% du temps de travail des agents du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats.

De ce fait, la décentralisation n'a pas contribué à réduire à ce jour l'activité de ce service. Seul le transfert des parcs aux départements, dont le bureau assure le suivi de la gestion, devrait libérer à terme 0,50 ETP.

2. Le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T)

En raison de sa compétence de normalisation et de veille technique, le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T) n'est que partiellement touché par la décentralisation.

Du fait de la décentralisation, le bureau des chaussées et des ouvrages d'art a perdu 1 ETP à l'occasion de la mise en place de la nouvelle organisation de la DGR au 26 février 2007 qui a été redéployé vers la sous-direction de la politique routière et du développement.

3. Le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1)

S'agissant de la DSCR, le développement de la politique nationale en faveur de la sécurité routière a conduit celle-ci à associer plus systématiquement les collectivités locales dans les actions menées dans le domaine.

C'est ainsi que la décentralisation n'a pas directement touché le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1) car la réglementation de la circulation n'est pas une compétence transférée aux départements, mais a néanmoins conduit celui-ci à réorienter son activité vers l'assistance aux préfets via les DDE et les collectivités locales.

B. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS (DGMT)

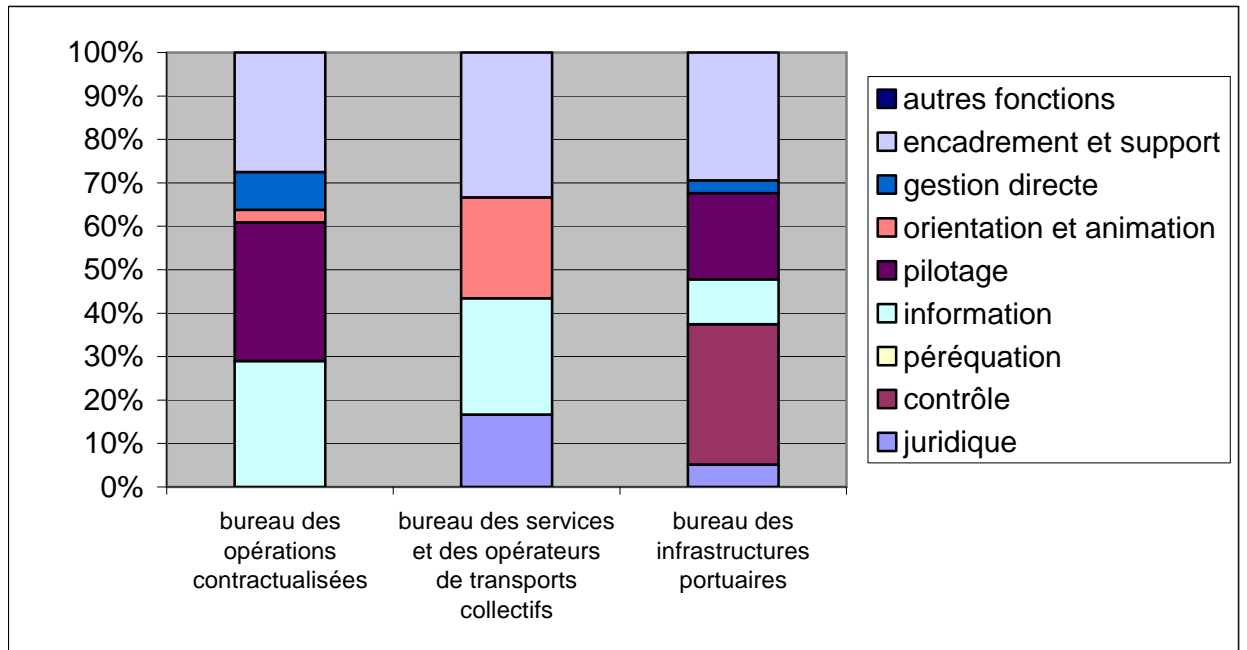
Au sein de la DGMT, la mission a audité trois bureaux relevant de deux directions différentes :

- à la direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC) : le bureau des opérations contractualisées (IFC2) appartenant à la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs (IFC) et le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3) appartenant à la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs (SFC) ;
- à la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) : le bureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1) appartenant à la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral (PVL).

Tableau 2 : Fonctions exercées par les bureaux de la DGMT audités

Fonction	Bureau des opérations contractualisées	Bureau des services et des opérateurs de transports collectifs	Bureau des infrastructures portuaires et fluviales
Juridique	0,00	1,00	0,35
Contrôle	0,00	0,00	2,20
Péréquation	0,00	0,00	0,00
Information	2,00	1,60	0,70
Pilotage	2,20	0,00	1,35
Orientation et animation	0,20	1,40	0,00
Gestion directe	0,60	0,00	0,20
Encadrement et support	1,90	2,00	2,00
Autres fonctions	0,00	0,00	0,00
Total en ETP	6,90	6,00	6,80

Graphique 2 : Répartition des fonctions exercées par les bureaux de la DGMT audités (en %)



Source : mission

S'agissant de la DGMT, la situation au regard de la décentralisation semble contrastée.

1. Au sein de la direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC), le bureau des opérations contractualisées (IFC2) et le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3)

Dans le domaine ferroviaire, le transfert des services régionaux de voyageurs aux régions a conduit la DTFC à faire évoluer en partie ses modes de fonctionnement. En effet, l'activité des services centraux s'inscrit dans le nouveau contexte issu de la décentralisation qui a érigé les collectivités locales en autorités organisatrices de transport.

Le repositionnement de l'Etat sur son rôle de tutelle a conduit à réduire la fonction de gestion directe au profit de la fonction d'animation et d'orientation, ainsi que de la fonction de pilotage.

C'est le cas du bureau des opérations contractualisées (IFC 2), qui n'a pas été directement touché par la décentralisation et dont les fonctions ont été progressivement repositionnées sur le pilotage des services. A ce jour, ce bureau n'assure plus en gestion directe que le suivi des factures relatives à quelques opérations importantes nécessitant un suivi centralisé.

La décentralisation du STIF, dont le suivi était auparavant assuré par un bureau dédié de la DTFC, a entraîné une baisse d'activité évaluée à 2 ETP qui ont été réalloués en interne au pilotage de la LOLF.

Le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC 3), créé en mai 2005 dans le cadre de la réorganisation du ministère, a donc perdu ces effectifs, même s'il demeure en charge du suivi des conséquences de la décentralisation du STIF et exerce par ailleurs la tutelle de la RATP.

2. Au sein de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), le bureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1)

Dans le domaine portuaire, des évolutions similaires sont en cours, quoiqu'à un stade moins avancé compte tenu du caractère très récent des transferts des ports d'intérêt national qui n'ont pas induit d'effet, à ce jour, sur l'activité du bureau des infrastructures portuaires et fluviales.

C. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE DE LA DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGUIHC)

Au sein de la DGUIHC, la mission a audité quatre bureaux relevant de deux sous-directions différentes du service de l'urbanisme :

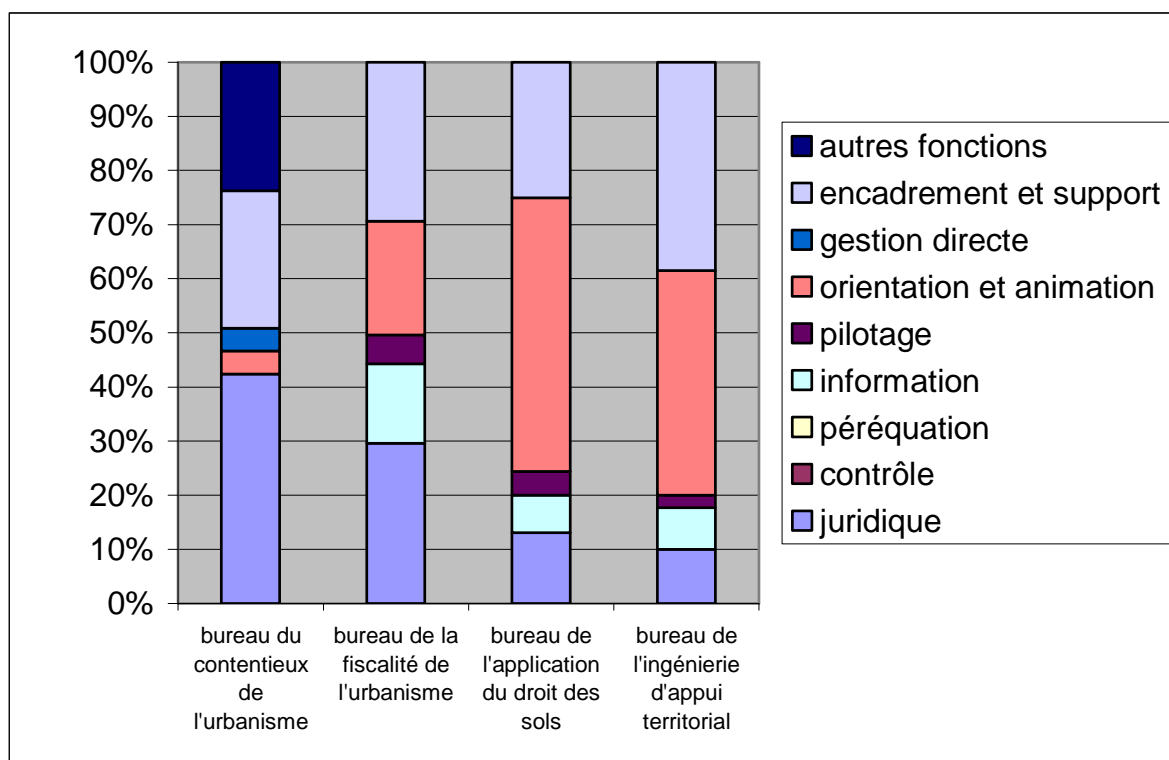
- les bureaux du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2), de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) et de l'application du droit des sols (UC/DU4) appartenant à la sous-direction du droit de l'urbanisme ;
- le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1) appartenant à la sous-direction des métiers de l'aménagement.

Tableau 3 : Fonctions exercées par les bureaux de la DGUHC audités

Fonction	Bureau du contentieux de l'urbanisme	Bureau de la fiscalité de l'urbanisme	Bureau de l'application du droit des sols	Bureau de l'ingénierie d'appui territorial
Juridique	5,00	2,01	1,05	1,30
Contrôle	0,00	0,00	0,00	0,00
Péréquation	0,00	0,00	0,00	0,00
Information	0,00	1,00	0,55	1,00
Pilotage	0,00	0,36	0,35	0,30
Orientation et animation	0,50	1,43	4,05	5,40
Gestion directe	0,50	0,00	0,00	0,00
Encadrement et support	3,00	2,00	2,00	5,00
Autres fonctions	2,80	0,00	0,00	0,00
Total en ETP	11,80	6,80	8,00	13,00

Source : mission

Graphique 3 : Répartition des fonctions exercées par les bureaux de la DGUHC audités



Source : mission

La DGUHC se démarque en raison de son rôle interministériel très marqué et de l'ancienneté des compétences d'urbanisme transférées aux communes.

En effet, l'activité de cette direction n'est pas touchée en tant que telle par la décentralisation mais plutôt par les réformes en cours (mise en place du nouveau permis de construire au 1^{er} octobre 2007) et les priorités gouvernementales affichées en matière de construction de logements.

Du fait de l'implication des communes dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, la fonction d'orientation et d'animation se situe logiquement à un niveau élevé dans les bureaux du service de l'urbanisme portant ces politiques publiques.

1. Au sein de la sous-direction du droit de l'urbanisme, les bureaux du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2), de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) et de l'application du droit des sols (UC/DU4)

Ainsi, la décentralisation n'a pas eu d'impact particulier sur l'activité du bureau du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2) dont l'activité pourrait être touchée, à l'avenir, par une augmentation du nombre des recours contentieux à l'encontre des permis tacites délivrés après la mise en œuvre de la réforme du permis de construire à compter du 1^{er} octobre 2007.

Il en a été de même pour les bureaux de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) et de l'application du droit des sols (UC/DU4) qui, parallèlement au transfert de la compétence relative à l'instruction des actes d'urbanisme aux communes depuis 1983, continuent d'exercer pleinement leurs compétences dans leurs domaines respectifs d'intervention.

En particulier, la fin de la mise à disposition des services déconcentrés pour les communes de plus de 10 000 habitants au 1^{er} janvier 2006 n'a pas eu d'impact sur leur activité et ce, en dépit du retrait d'environ 380 communes du dispositif.

2. Au sein de la sous-direction des métiers de l'aménagement, le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1)

Enfin, les compétences relatives à l'ingénierie d'appui territorial n'étant pas décentralisées, la décentralisation n'a qu'une incidence indirecte sur l'activité du bureau de l'ingénierie d'appui territorial qui est principalement mobilisée par l'exercice de la fonction « orientation et animation » (plus de 40% de son activité).

D. IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE DE LA DIRECTION GENERALE DU PERSONNEL ET DE L'ADMINISTRATION (DGPA)

Au sein de la DGPA, la mission a audité quatre bureaux relevant de deux services différents :

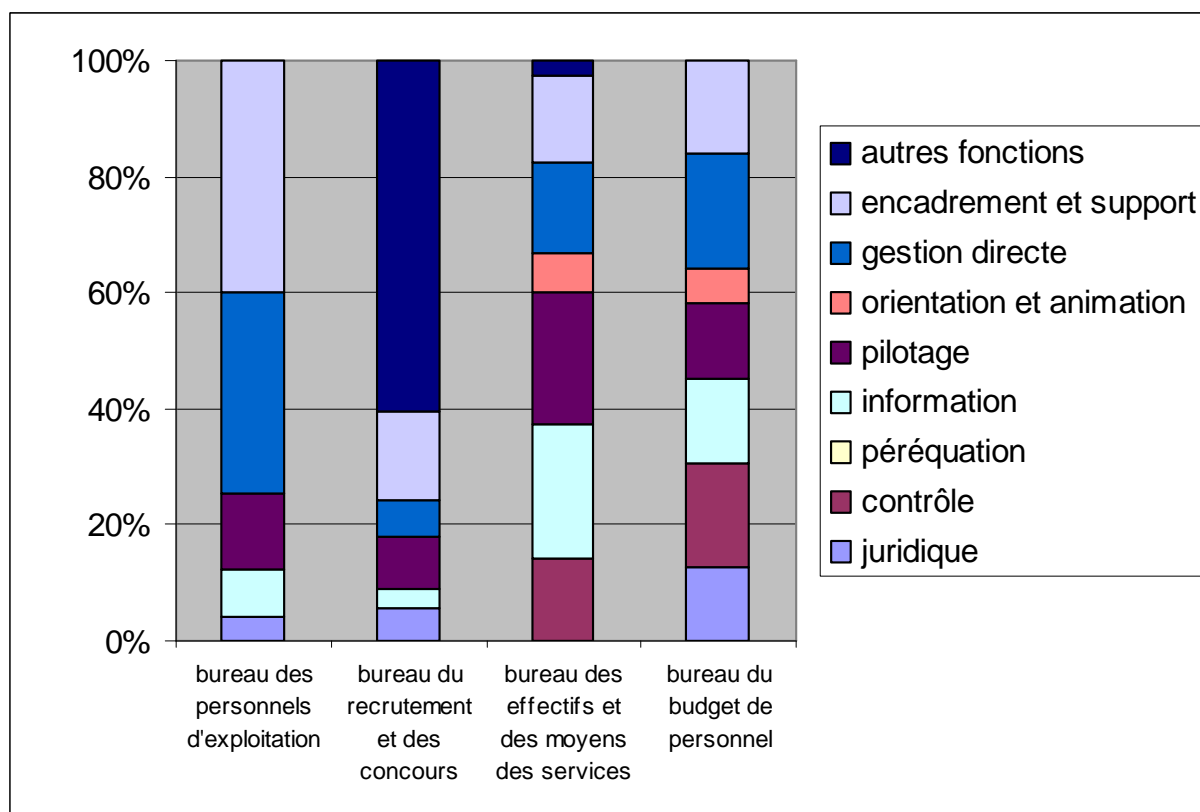
- le bureau des personnels d'exploitation (SP/TEC3) et le bureau du recrutement et des concours (SP/RCF2) appartenant au service du personnel (SP) ;
- le bureau des effectifs et des moyens des services (EB/GBF1) et le bureau du budget de personnel (EB/GBF2) appartenant au service des effectifs et du budget (EB).

Tableau 4 : Fonctions exercées par les bureaux de la DGPA audités

Fonction	Bureau des personnels d'exploitation	Bureau du recrutement et des concours	Bureau des effectifs et des moyens des services	Bureau du budget et du personnel
Juridique	0,50	1,80	0,00	2,35
Contrôle	0,00	0,00	2,84	3,40
Péréquation	0,00	0,00	0,00	0,00
Information	1,00	1,00	4,66	2,75
Pilotage	1,55	2,90	4,54	2,45
Orientation et animation	0,00	0,00	1,36	1,15
Gestion directe	4,15	2,00	3,20	3,70
Encadrement et support	4,80	4,90	3,00	3,00
Autres fonctions	0,00	19,20	0,50	0,00
Total en ETP	12,00	31,80	20,10	18,80

Source : mission

Graphique 4 : Répartition en % des fonctions exercées par les bureaux de la DGPA audités



S'agissant enfin de la DGPA, la décentralisation intervient de manière incidente sur l'activité traditionnelle de bureaux dont les fonctions sont avant tout touchées par la mise en place de la LOLF.

Dans ce contexte, la décentralisation constitue en effet une problématique supplémentaire à traiter en raison de la nécessité d'accompagner les transferts d'effectifs en cours ou à venir. Par ailleurs, l'absence de réduction du nombre de corps et la possibilité pour les agents actuellement mis à disposition des départements de demeurer à terme au sein de la fonction publique d'Etat¹ constituent des charges de gestion fixes pour les bureaux gestionnaires concernés (suivi statutaire et indemnitaire, organisation de concours internes...).

Aussi, si ce n'est en matière d'accompagnement des transferts de personnels et des décroissements de compétences avec les départements, la décentralisation n'a pas entraîné à ce jour d'effet particulier sur l'activité du bureau des effectifs et des moyens des services et sur celle du bureau du budget de personnel

De même, les agents des services transférés bénéficiant pendant deux ans d'un droit d'option et restant gérés par les services de l'Etat, la décentralisation n'a à ce stade pas encore produit d'impact significatif sur l'activité du bureau des personnels d'exploitation et sur celle du bureau du recrutement et des concours.

Cependant, le transfert de la gestion administrative de 27 000 agents des services déconcentrés du ministère (35% de l'effectif total) vers les collectivités locales au 1^{er} janvier 2009 devrait considérablement alléger les fonctions de gestion directe de certains bureaux de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA), comme par exemple le bureau des personnels d'exploitation ou le bureau du recrutement et des concours.

¹ En tant que fonctionnaires placés en position de détachement sans limitation de durée.

PIECE JOINTE N°1

**IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE
DE LA DIRECTION GENERALE DES ROUTES (DGR)
ET DE LA DIRECTION DE LA SECURITE
ET DE LA CIRCULATION ROUTIERES (DSCR)**

En raison de la proximité des champs d'intervention de la DGR et de la DSCR, la mission a choisi de présenter ensemble les trois bureaux suivants :

- à la DGR : le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (GR/O) et le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (GR/T) appartenant à la sous-direction de la gestion du réseau (GR) ;
- à la DSCR : le bureau des équipements et de la sécurité de la route (SR/R1) appartenant à la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic (SR/R).

I. LES BUREAUX DE LA DGR AUDITES

A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION DE LA GESTION DU RESEAU (GR)

Au 26 février 2007, date de la mise en place de la nouvelle organisation de la DGR², la sous-direction de la gestion du réseau comptait 38 agents (38 ETP).³

L'article 8 de l'arrêté du 26 février 2007 fixant l'organisation de la direction générale des routes prévoit que « *la sous-direction de la gestion du réseau exerce ses compétences sur le réseau routier national non concédé. Elle définit les politiques de gestion, d'entretien, de préservation et de viabilité du réseau. Elle définit également la politique d'aménagement du réseau destinée à améliorer la sécurité routière ainsi que les politiques de service aux usagers. Elle gère les budgets consacrés à ces politiques. Elle traite les contentieux routiers et assiste les autres unités de la direction en matière juridique. Elle participe à l'élaboration de la politique technique pour ce qui relève de son domaine de compétence. Elle veille, en liaison avec le service de défense et de sécurité, à l'application des dispositions relatives à la sûreté, la sécurité et la défense liées à la conception et à l'exploitation des infrastructures routières nationales.* »

Conformément à ce texte, la sous-direction de la gestion du réseau comporte cinq services (cf. tableau 1 page suivante) :

- le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats (9 ETP, soit 23% de l'effectif), compétent pour l'animation des services en charge du réseau routier national et des parcs ;
- le bureau des chaussées et des ouvrages d'art (5 ETP, soit 13% de l'effectif), en charge de la politique d'entretien et de la préservation des chaussées et des ouvrages d'art ;
- le bureau de la sécurité routière et des usagers (6 ETP, soit 15 % de l'effectif), en charge de la définition des politiques de surveillance et d'aménagement du réseau sous l'angle de la sécurité et du service aux usagers ;

² Cf. annexe Organisation.

³ La mise en place de la nouvelle organisation de la direction fait passer la sous-direction de la gestion du réseau de 45 à 38 ETP. Cette réduction de 7 ETP correspond en fait à un redéploiement des 6 ETP du bureau de l'animation des services, qui est supprimé, vers la sous-direction du budget et des services et de 1 ETP du bureau des chaussées et des ouvrages d'art vers la sous-direction de la politique routière et du développement.

- le bureau des affaires juridiques (13 ETP, soit 34% de l'effectif), en charge de la réglementation, de l'instruction des contentieux, du suivi et de l'exécution des décisions de justice, ainsi que du soutien aux services ;
- le pôle programmation et dialogue de gestion (2 ETP, soit 5% de l'effectif), en charge de la programmation financière annuelle de la sous-direction, de l'exécution budgétaire et de la préparation du dialogue de gestion, ainsi que de l'administration de la base de données de connaissance du patrimoine.

Tableau 1 : Répartition des agents de la sous-direction de la gestion du réseau par bureau (situation au 26 février 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats	9,00	23,00 %
Bureau des chaussées et des ouvrages d'art	5,00	13,00 %
Bureau de la sécurité routière et des usagers	6,00	15,00 %
Bureau des affaires juridiques	13,00	34,00 %
Pôle programmation et dialogue de gestion	2,00	5,00 %
Total général⁴	38,00	100,00 %

Source : DGR

A la suite du transfert d'une partie du réseau routier aux départements, la mission a choisi de concentrer ses investigations sur deux bureaux dont l'activité est susceptible d'être la plus touchée par la décentralisation.

B. LE BUREAU DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL, DE LA VIABILITE ET DES ACHATS (GR/O)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats ont été définies par l'article 7 de l'arrêté du 26 février 2007 fixant l'organisation de la direction générale des routes.

Celui-ci prévoit que « *le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats :*

- *définit et évalue la politique en matière de viabilité du réseau, de gestion des dépendances et des équipements, ainsi que d'organisation du travail en liaison avec le bureau des ressources humaines ;*
- *définit et pilote la politique de l'immobilier technique ;*
- *assure dans ces domaines l'animation des services en charge du réseau routier national et des parcs. En matière de gestion du domaine public, il conseille ces services et assure les missions relevant du niveau central ;*
- *assure la mise en place d'une politique des achats relative aux activités des centres d'entretien et d'intervention des DIR ;*
- *assiste le bureau des ressources humaines pour ce qui concerne la gestion des personnels d'exploitation. »*

⁴ Y compris 3 ETP positionnés auprès du sous-directeur.

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

L'activité du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats est principalement tournée vers l'animation de la politique relative à la viabilité du réseau (entretien des routes et de la signalisation directionnelle) et l'entretien des centres d'exploitation.

Or, la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 a abouti au transfert de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local aux départements, l'Etat conservant 11 600 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes non concédées.⁵

Il importe, dès lors, d'évaluer l'impact de la réduction de plus de 60% du réseau national précédemment géré sur l'activité de ce bureau.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 26 février 2007, le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats comptait 9 agents (9 ETP).⁶

Tableau 2 : Effectif du bureau de bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats au 26 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	3	2	3	9

Source : Sous-direction de la gestion du réseau

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le sous-directeur, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 3 : Organigramme du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats au 26 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100 %)
C	1	Secrétaire	Support (100 %)
A	1	Adjoint au chef de bureau, en charge des contrats de partenariat public-privé pour la construction de nouveaux centres d'exploitation	Fonction de contrôle (5 %), péréquation (5 %), information (5 %), pilotage (15 %), orientation et animation (10 %), gestion directe (40 %)
A	1	Chargé d'étude pour les questions immobilières et l'entretien des routes	Fonction de contrôle (15 %), péréquation (10 %), information (10 %), pilotage (15 %), orientation et animation (10 %), gestion directe (40 %)
A	vacant	Chargé d'étude pour la gestion des parcs et des outils technologiques de la route (informatique embarquée, camions, saleuses)	Fonction de contrôle (15 %), information (10 %), pilotage (20 %), orientation et animation (15 %), gestion directe (40 %)
B	1	Chargé d'étude pour le classement / déclassement du	Fonction juridique (60 %), contrôle (15 %), péréquation (5 %), information (10 %),

⁵ Cf. annexe sur la DGR

⁶ Y compris deux postes de chargés d'étude actuellement vacants.

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
		réseau routier et la gestion du réseau d'appel d'urgence ⁷	pilotage (20 %), orientation et animation (10 %), gestion directe (10 %)
B	vacant	Chargé d'étude viabilité des routes	Fonction juridique (10 %), péréquation (5 %), information (5 %), pilotage (20 %), gestion directe (10 %)
C	1	Assistant	Fonction de contrôle (15 %), péréquation (10%), information (25 %), gestion directe (30 %)
C	1	Assistante	Fonction de contrôle (15 %), péréquation (10 %), information (10 %), gestion directe (30 %)

L'activité du chef de bureau (1 ETP) et celle de la secrétaire-assistante (1 ETP), ainsi qu'une partie de l'activité des deux assistants (0,50 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »** (2,50 ETP).⁸

L'activité du reste de l'effectif (6,50 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (élaboration des décrets concernant le reclassement des routes nationales en routes départementales et communales) représente environ 10,80% du temps de travail des agents (soit 0,70 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction contrôle** (vérification de la bonne application des normes techniques et financières s'agissant des opérations immobilières menées et de la gestion des parcs) représente environ 13,10% du temps de travail des agents (soit 0,85 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de péréquation** (allocation de crédits aux départements dans le cadre du décroisement de compétences) représente environ 7,70% du temps de travail des agents (soit 0,50 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique des opérations immobilières menées, suivi de l'état des routes et de la signalisation directionnelle) représente environ 11,50% du temps de travail des agents (soit 0,75 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (répartition des crédits entre les DRE, élaboration de circulaires sur la viabilité et l'entretien du réseau routier) représente environ 13,90% du temps de travail des agents (soit 0,90 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (coordination avec les départements concernant la mise en œuvre du décroisement des compétences et des centres d'exploitation) représente environ 13% du temps de travail des agents (soit 0,85 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (gestion des crédits non-délégués aux DRE pour l'amélioration des centres d'exploitation dans le domaine de l'hygiène et la sécurité⁹, gestion des contrats public-privé¹⁰) représente environ 30% du temps de travail des agents (soit 1,95 ETP).

⁷ La gestion du réseau d'appel d'urgence et sa veille technologique constituent une mission nouvelle héritée de la DSCR depuis le début de l'année 2006.

⁸ L'activité de l'adjoint au chef de bureau n'a pas été rattachée à la fonction encadrement en raison de sa spécialisation au sein du bureau.

⁹ Les coûts d'entretien annuels sont passés de 3 à 25 millions d'euros.

Tableau 4 : Fonctions exercées par le bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats

Fonction	ETP	%
Juridique	0,70	7,80 %
Contrôle	0,85	9,50 %
Péréquation	0,50	5,60 %
Information	0,75	8,30 %
Pilotage	0,90	10,00 %
Orientation et animation	0,85	9,50 %
Gestion directe	1,95	21,70 %
Encadrement et support	2,50	27,80 %
Total	9,00	100 %

4. Synthèse

La mise en œuvre des transferts dans le domaine des routes entraîne la fermeture de certains centres d'exploitation mal positionnés par rapport au réseau conservé par l'Etat et le lancement d'un important programme de construction du fait de la nécessité de reloger par ailleurs les personnels quittant les locaux cédés aux départements.

La DGR a décidé en outre d'accompagner ces opérations immobilières d'un plan de rénovation des locaux sur le plan de l'hygiène et de la sécurité.

Au total, une soixantaine de centres d'instruction sur 240 sont concernés par des opérations de remise à niveau ou de reconstruction, ce qui mobilise environ 30% du temps de travail des agents du bureau de l'organisation du travail, de la viabilité et des achats.

De ce fait, la décentralisation n'a pas contribué à réduire à ce jour l'activité de ce service. Seul le transfert des parcs aux départements, dont le bureau assure le suivi de la gestion, devrait libérer à terme 0,50 ETP.

C. LE BUREAU DES CHAUSSEES ET DES OUVRAGES D'ART (GR/T)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau des chaussées et des ouvrages d'art ont été définies par l'article 7 de l'arrêté du 26 février 2007 fixant l'organisation de la direction générale des routes.

Celui-ci prévoit que « le bureau des chaussées et des ouvrages d'art :

- définit et évalue la politique d'entretien et de préservation des chaussées et des ouvrages d'art ;
- assure l'animation des services chargés de la mise en œuvre de ces politiques. »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

L'activité du bureau est principalement tournée vers l'entretien et la préservation des chaussées et des ouvrages d'art qui incombent à la sous-direction de la gestion du réseau.

¹⁰ 150 millions d'euros doivent être investis à cette fin, dans le cadre de partenariats public-privé.

Comme précédemment, il importe d'évaluer l'impact de la réduction de la longueur du réseau national et du nombre d'ouvrages d'art devant être entretenus par les services de l'Etat sur l'activité de ce bureau.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 26 février 2007, le bureau des chaussées et des ouvrages d'art comptait 5 agents (5 ETP).¹¹

Tableau 5 : Effectif du bureau des chaussées et des ouvrages d'art au 26 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	2	1	1	5

Source : Sous-direction de la gestion du réseau

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le sous-directeur, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 6 : Organigramme du bureau des chaussées et des ouvrages d'art au 26 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100 %)
C	1	Secrétaire	Support (100 %)
A	1	Chargé d'étude chaussées	Fonction de contrôle (5 %), information (10 %), pilotage (35 %), orientation et animation (20 %), gestion directe (30 %)
A	1	Chargé d'étude ouvrages d'art et mise en sécurité des tunnels	Fonction juridique (10 %), contrôle (15 %), information (5 %), pilotage (30 %), orientation et animation (20 %), gestion directe (30 %)
B	Vacant	Assistant technique	Fonction de contrôle (5 %), information (5 %), pilotage (10 %), orientation et animation (5 %), gestion directe (60 %)

L'activité du chef de bureau (1 ETP), celle de la secrétaire-assistante (1 ETP) ainsi qu'une partie de l'activité de l'assistant technique (0,15 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.

L'activité du reste de l'effectif (2,85 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (activité de normalisation, suivi de la nouvelle réglementation relative à la mise en sécurité des tunnels) représente environ 3,50% du temps de travail des agents (soit 0,10 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction contrôle** (vérification de la bonne application des normes, mise en place d'inspections qualité) représente environ 5,30% du temps de travail des agents (soit 0,15 ETP) ;

¹¹ Y compris un poste d'assistant technique actuellement vacant.

- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique en relation avec le recensement du patrimoine existant et son état général) représente environ 7% du temps de travail des agents (soit 0,20 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (répartition de crédits concernant les opérations de maintenance, élaboration de circulaires sur les normes techniques applicables) représente environ 26,30% du temps de travail des agents (soit 0,75 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et animation** (relations avec le réseau technique du ministère concernant le lancement d'études et la mesure de l'état des routes) représente environ 15,80% du temps de travail des agents (soit 0,45 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (programmation des opérations de réhabilitation d'ampleur et des investissements lourds sur les grands itinéraires très empruntés et les infrastructures les plus anciennes, programmation de travaux spécifiques en rapport avec la sécurité des tunnels dont la construction de sorties de secours, l'amélioration de la tenue au feu et des systèmes de surveillance) représente environ 42,10% du temps de travail des agents (soit 1,20 ETP).

Tableau 7 : Fonctions exercées par le bureau des chaussées et des ouvrages d'art

Fonction	ETP	%
Juridique	0,10	2,00 %
Contrôle	0,15	3,00 %
Information	0,20	4,00 %
Pilotage	0,75	15,00 %
Orientation et animation	0,45	9,00 %
Gestion directe	1,20	24,00 %
Encadrement et support	2,15	40,00 %
Total	5,00	100 %

4. Synthèse

En raison de sa compétence de normalisation et de veille technique, le bureau des chaussées et des ouvrages d'art n'est que partiellement touché par la décentralisation.

Le volume de son activité n'est pas en effet seulement lié à la longueur du réseau routier et du nombre d'infrastructures gérées, mais aussi à l'intensité du trafic des axes empruntés qui conditionne l'ampleur des opérations de maintenance et des travaux de rénovation à mettre en œuvre.

Toutefois, du fait de la décentralisation, le bureau des chaussées et des ouvrages d'art a perdu 1 ETP à l'occasion de la mise en place de la nouvelle organisation de la DGR au 26 février 2007 qui a été redéployé vers la sous-direction de la politique routière et du développement.

II. LE BUREAU DES EQUIPEMENTS ET DE LA SECURITE DE LA ROUTE (SR/R1)

A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION DE LA SECURITE DE LA ROUTE ET DE LA GESTION DU TRAFIC (SR/R)

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic comptait 42 agents (41,30 ETP).

L'article 2 de l'arrêté du 17 mai 2005 fixant l'organisation de la direction de la sécurité et de la circulation routières prévoit que « *la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic a en charge la définition, le pilotage, le suivi et l'évaluation des politiques de sécurité des déplacements routiers pour tous les usagers, de gestion du trafic et d'information routière.*

Elle évalue les innovations et les expérimentations.

Elle pilote les évolutions de la réglementation routière en matière de signalisation, d'équipements de la route et de circulation.

Elle est chargée de la mission défense et sécurité civile. Elle participe aux projets européens et internationaux dans les domaines des systèmes de transports intelligents et de la sécurité des infrastructures.

Elle contribue au suivi de l'implantation des équipements du contrôle automatique des infractions. »

Conformément à ce texte, la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic comprend quatre bureaux et quatre chargés de mission (cf. tableau 8 page suivante) :

- le bureau des équipements et de la sécurité de la route (8,70 ETP, représentant 21,10% des effectifs), en charge de la politique de sécurité et de signalisation de la route ;
- le bureau de la division transport du centre national d'information routière (10,80 ETP, représentant 26,20% des effectifs), en charge de la codirection du Centre national d'information routière (CNIR) en collaboration avec la police et la gendarmerie ;
- le bureau de la gestion du trafic (8 ETP, représentant 19,40% des effectifs), en charge de la politique générale de la gestion du trafic et de l'information routière ;
- le bureau des systèmes d'exploitation d'information routières (5 ETP, représentant 12,10% des effectifs), en charge de la politique du développement, de la conception, de la réalisation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des systèmes de gestion de trafic et d'information routières ;
- un chargé de mission information routière en temps réel (1 ETP, représentant 2,40% des effectifs) ;
- un chargé de mission des systèmes d'information (1 ETP, représentant 2,40% des effectifs) ;

- un chargé de mission prospective et international (1 ETP, représentant 2,40% des effectifs) ;
- un chargé de mission défense et sécurité civile (1 ETP, représentant 2,40% des effectifs).

Tableau 8 : Répartition des agents de la sous-direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic par service (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des équipements et de la sécurité de la route	8,70	21,10 %
Bureau de la division transport du centre national d'information routière	10,80	26,20 %
Bureau de la gestion du trafic	8,00	19,40 %
Bureau des systèmes d'exploitation d'information routières	5,00	12,10 %
Chargé de mission information routière en temps réel	1,00	2,40 %
Chargé de mission des systèmes d'information	1,00	2,40 %
Chargé de mission prospective et international	1,00	2,40 %
Chargé de mission défense et sécurité civile	1,00	2,40 %
Total général¹²	41,30	100,00%

Source : DSCR

A la suite du transfert d'une partie du réseau routier aux départements, la mission a choisi de concentrer ses investigations sur le bureau des équipements et de la sécurité de la route dont l'activité est susceptible d'être touchée par la décentralisation.

B. LE BUREAU DES EQUIPEMENTS ET DE LA SECURITE DE LA ROUTE (SR/R1)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau des équipements et de la sécurité de la route ont été définies par l'article 2 de l'arrêté du 17 mai 2005 fixant l'organisation de la direction de la sécurité et de la circulation routières.

Celui-ci prévoit que le bureau des équipements et de la sécurité de la route est compétent dans les domaines suivants :

- « *politique de sécurité et de signalisation de la route ;*
- *réglementation relative à la circulation et à l'usage de la route ;*
- *coordination générale des actions de réglementation et de normalisation des équipements ;*
- *aménagement et équipements routiers statiques, signalisation horizontale et verticale ;*
- *transports exceptionnels. »*

¹² Y compris 4,80 ETP positionnés auprès du sous-directeur représentant 11,60% des effectifs de la sous-direction.

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

Le bureau est chargé de mettre en œuvre la réglementation des équipements de la route¹³ applicable à l'ensemble des réseaux (toutes les voies ouvertes à la circulation), réglementation à laquelle doivent se conformer les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires routiers. A cette fin, il assure la mise en place homogène d'une signalisation routière lisible et compréhensible par les usagers sur l'ensemble du territoire national.

Comme précédemment, il importe d'évaluer l'impact de la réduction de la longueur du réseau routier géré par l'Etat sur l'activité de ce bureau.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau des équipements et de la sécurité de la route comptait 9 agents (8,70 ETP).¹⁴

Tableau 9 : Effectif du bureau des équipements et de la sécurité de la route
au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	6	2	0	9

Source : Bureau des équipements et de la sécurité de la route

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené la chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 10 : Organigramme du bureau des équipements et de la sécurité de la route
au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	vacant	Secrétaire	---
A	1	Adjoint à la chef de bureau et chargé de mission	Fonction juridique (60%), encadrement (40%)
A	1	Chargé d'étude équipements de la route et réglementation	Fonction juridique (40%), contrôle (20%), information (15%), pilotage (15%), orientation et animation (10%)
A	1	Chargé d'étude signalisation	Fonction juridique (40%), contrôle (20%), information (20%), pilotage (20%)
A	1	Chargé d'étude signalisation	Fonction juridique (40%), contrôle (20%), information (20%), pilotage (20%)
A	0,9	Chargé d'étude signalisation	Fonction juridique (40%), contrôle (20%), information (20%), pilotage (20%)
A	0,8	Chargé d'étude aménagements et réglementation	Fonction juridique (40%), contrôle (20%), information (20%), pilotage (20%)
A	vacant	Chargé d'étude aménagement de sécurité	---
B	1	Agent en charge de la réglementation des transports exceptionnels	Fonction juridique (60%), contrôle (40%)
B	1	Appui fonctionnel	Support (100%)

¹³ Cf. arrêté du 24 novembre 1967 modifié relatif à la signalisation des routes et des autoroutes et l'Instruction interministérielle sur la signalisation routière.

¹⁴ Non-compris 1 poste vacant de chargé d'étude et 1 poste de secrétariat.

L'activité de la chef de bureau (1 ETP), une partie de celle de son adjoint (0,40 ETP) et celle de l'agent intervenant en appui fonctionnel (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support » (2,40 ETP)**.

L'activité du reste de l'effectif (6,30 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (élaboration et mise en œuvre de la réglementation relative aux équipements de la route et à la signalisation routière) représente environ 48,90% de l'activité des agents (soit 3,08 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de contrôle** (contrôle de l'application de la réglementation) représente environ 21,30% de l'activité des agents (soit 1,34 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (recensement et suivi des équipements de la route et des matériels de signalisation) représente environ 15,10% du temps de travail des agents (soit 0,89 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (élaboration de circulaires, pilotage des DDE repositionnées en appui des préfets dans le domaine de la sécurité routière) représente environ 15,10% de l'activité des agents (soit 0,89 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (relations avec les élus locaux au sein de la Commission permanente des équipements de la route, organisation des rencontres nationales et régionales sur la signalisation routière afin de mutualiser les expériences des différents gestionnaires de voirie) représente environ 1,60% du temps de travail des agents (soit 0,10 ETP).

Tableau 11 : Fonctions exercées par le bureau des équipements et de la sécurité de la route

Fonction	ETP	%
Juridique	3,08	35,40%
Contrôle	1,34	15,40%
Information	0,89	10,20%
Pilotage	0,89	10,20%
Orientation et animation	0,10	1,20%
Encadrement et support	2,40	27,60%
Total	8,70	100%

4. Synthèse

La décentralisation n'a pas eu d'incidence sur le volume d'activité du bureau, mais a toutefois conduit celui-ci à intégrer plus systématiquement les collectivités locales dans les actions menées dans le domaine de la sécurité routière.

En effet, la réglementation de la circulation n'est pas une compétence transférée aux départements mais en raison du transfert d'une partie des routes, la DSCR doit désormais associer davantage les élus locaux à la définition des normes pour en favoriser le respect.

Sous l'effet de la politique nationale en faveur de la sécurité routière, l'activité du bureau a ainsi été réorientée en partie vers l'assistance dans ce domaine. Une réflexion est d'ailleurs menée actuellement afin d'associer davantage les élus locaux au fonctionnement des commissions existantes¹⁵ dans le but de créer un véritable partenariat et de mener des actions conjointes dans ce domaine¹⁶.

¹⁵ Il s'agit en particulier de renforcer la représentativité des élus locaux à la Commission permanente des équipements de la route (CPER) et à son organe technique, le Comité technique de la CPER (CTCPER).

¹⁶ Depuis 2000, des rencontres nationales et régionales sur la signalisation routières sont organisées afin de mutualiser les expériences des différents gestionnaires de voirie.

PIECE JOINTE N°2

**IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE
DE LA DIRECTION GENERALE DE LA MER
ET DES TRANSPORTS (DGMT)**

Au sein de la DGMT, la mission a audité trois bureaux relevant de deux directions différentes :

- à la DTFC : le bureau des opérations contractualisées (IFC2) appartenant à la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs (IFC) et le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3) appartenant à la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs (SFC) ;
- à la DTMRP : le bureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1) appartenant à la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral (PVL).

I. LES BUREAUX DE LA DTFC AUDITES

A. LE BUREAU DES OPERATIONS CONTRACTUALISEES (IFC2)

1. Présentation de la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs (IFC)

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs comptait 22 agents (21,60 ETP).

L'article 4 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT prévoit que *« la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs planifie les grands projets de développement des infrastructures de transports ferroviaires ; définit les modalités de financement de ces projets et précise la répartition des risques entre les intervenants ; programme et gère les opérations contractualisées d'infrastructures de transport ferroviaires et collectifs ; oriente et contrôle la modernisation des Réseaux ferroviaires ; exerce la tutelle de Réseau ferré de France ; élabore et met en œuvre la réglementation et la régulation économique des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs ; prépare et conduit les actions européennes et internationales dans ses domaines de compétences. »*

Conformément à ce texte, la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs comprend trois bureaux (cf. tableau 1 page suivante) :

- le bureau des grandes opérations d'infrastructures (6 ETP, soit 27,80% de l'effectif) ;
- le bureau des opérations contractualisées (6,90 ETP, soit 32% de l'effectif) ;
- le bureau du réseau ferré national et de la synthèse budgétaire (5,80 ETP, soit 26,80% de l'effectif).

<p>En raison de ses compétences relatives au suivi des contrats de projet signés avec les régions dans le domaine ferroviaire, la mission a concentré ses investigations sur le bureau des opérations contractualisées susceptible d'être touché par la décentralisation.</p>
--

Tableau 1 : Répartition des agents de la sous-direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs par bureau (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des grandes opérations d'infrastructures (IFC1)	6,00	27,80%
Bureau des opérations contractualisées (IFC2)	6,90	32,00%
Bureau du réseau ferré national et de la synthèse budgétaire (IFC3)	5,80	26,80%
Total général¹⁷	21,60	100,00%

Source : DTFC

2. Présentation du bureau des opérations contractualisées (IFC2)

a) Présentation du bureau

Les attributions du bureau des opérations contractualisées ont été définies par l'article 5 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT.

Celui-ci prévoit que « *le bureau des opérations contractualisées exerce les attributions suivantes : gestion des contrats de plan Etat-régions ferroviaires ; gestion du contrat de plan Etat-région Ile-de-France ; gestion des projets de transports collectifs en site propre hors région Ile-de-France ; gestion des autres opérations contractualisées ; programmation, en liaison avec les autres bureaux de la sous-direction.* »

b) Impact de la décentralisation sur le bureau

L'activité du bureau des opérations contractualisées s'inscrit dans le nouveau contexte issu de la décentralisation des transports régionaux de voyageurs¹⁸ qui a conduit à une nouvelle répartition des rôles dans le domaine ferroviaire (dissociation des fonctions d'opérateur et de gestionnaire du réseau entre la SNCF et RFF, recentrage de l'Etat sur sa fonction de tutelle).

Le bureau est en effet essentiellement chargé d'accompagner les projets d'infrastructures ferroviaires et collectifs des contrats de projets¹⁹ cofinancés par l'Etat, les régions, les autres collectivités locales et RFF.

Les régions étant devenues elles-mêmes autorités organisatrices de transports, il convient d'évaluer l'impact de la décentralisation sur l'activité du service.

c) Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau des opérations contractualisées comptait 7 agents (6,90 ETP).

Tableau 2 : Effectif du bureau des opérations contractualisées au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	5	0	1	7

Source : Bureau des opérations contractualisées

¹⁷ Y compris 2,90 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 13,40 % des effectifs.

¹⁸ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*cf. annexe Mer et transports*).

¹⁹ Les contrats de projet remplacent les contrats de plan (*Ibid.*).

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 3 : Organigramme du bureau du contentieux de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	0,90	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Chargé d'étude Ile-de-France	Fonction d'information (40%), pilotage (40%), orientation et animation (5%), gestion directe (15%)
A	1	Chargé d'étude Ile-de-France et Province	Fonction d'information (40%), pilotage (45%), gestion directe (15%)
A	1	Chargé d'étude Province	Fonction d'information (40%), pilotage (45%), orientation et animation (5%), gestion directe (10%)
A	1	Chargé d'étude Province	Fonction d'information (40%), pilotage (50%), gestion directe (10%)
A	1	Chargé d'étude Province et TCSP ²⁰	Fonction d'information (40%), pilotage (40%), orientation et animation (10%), gestion directe (10%)

L'activité de la chef de bureau (0,90 ETP) et celle de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.

L'activité du reste de l'effectif (5 ETP) se décompose de la manière suivante (cf. tableau 4 page suivante) :

- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique et recensement des projets et des opérations en cours de réalisation d'infrastructures de transport dans le cadre des opérations contractualisées) représente environ 40% du temps de travail des agents (soit 2 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (pilotage étroit des DRE et des directions régionales de RFF dans le but de faire appliquer le cadre prévu par l'Etat dans le domaine des transports²¹) représente environ 44% du temps de travail des agents (soit 2,20 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (relations avec les préfetures, les élus locaux et RFF concernant les opérations contractualisées relatives aux infrastructures ferroviaires de province, les infrastructures ferroviaires et collectives d'Ile-de-France et les infrastructures de transports collectifs en site propre) représente environ 3% du temps de travail des agents (soit 0,20 ETP) ;

²⁰ TCSP : transports collectifs en site propre. Un site propre est l'aménagement d'une voie ou d'un espace réservé à un usage spécifique, généralement un transport en commun, qualifié alors de transport en commun en site propre. Les modes de transports pouvant bénéficier d'un site propre sont par exemple l'autobus, le tramway ou le métro.

²¹ L'établissement des mandats de négociation adressés aux préfets à l'été 2006 a été l'occasion d'une réflexion approfondie sur les priorités de l'Etat et des collectivités en matière de transports terrestres, menée conjointement avec le secrétaire général de la DGMT et la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (programmation, suivi technique et financier des opérations contractualisées : préparation des décisions d'approbation ministérielle, vérification des conventions de financement présentées au contrôleur financier, arrêt de la programmation des crédits affectés aux différents projets) représente environ 9% du temps de travail des agents (soit 0,60 ETP).

Tableau 4 : Fonctions exercées par le bureau des opérations contractualisées

Fonction	ETP	%
Information	2,00	29,00%
Pilotage	2,20	31,90%
Orientation et animation	0,20	2,90%
Gestion directe	0,60	8,70%
Encadrement et support	1,90	27,50%
Total	6,90	100%

d) Synthèse

La décentralisation n'a pas eu d'impact direct sur l'activité du bureau des opérations contractualisées dont les fonctions ont été progressivement repositionnées sur le pilotage des services.

Cinq chargés d'étude assurent ainsi le suivi des projets intéressant des régions spécifiques selon la répartition suivante : 1,50 ETP pour la région Ile-de-France, 3 ETP pour la Province et 0,50 ETP pour les infrastructures de transports collectifs en site propre.

Il est à noter que les opérations d'Ile-de-France relevaient jusqu'à présent de la compétence du bureau, qui vient toutefois de transférer à la DREIF la responsabilité de représenter l'Etat dans les réunions de suivi des projets conformément au rôle joué dans ce domaine par l'ensemble des DRE.

A ce jour, le bureau des opérations contractualisées n'assure plus en gestion directe que le suivi des factures relatives à quelques opérations importantes nécessitant un suivi centralisé.

B. LE BUREAU DES SERVICES ET DES OPERATEURS DE TRANSPORTS COLLECTIFS (SFC3)

1. Présentation de la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs (SFC)

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs comptait 25 agents (24,10 ETP).

L'article 6 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT prévoit que « la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs définit et coordonne la politique intermodale du transport de voyageurs au sein de la direction générale de la mer et des transports ; exerce les attributions du ministre en matière de politique des déplacements ; exerce les attributions du ministre en matière de réglementation relative aux services de transports ferroviaires et de transports collectifs ; exerce la tutelle des établissements publics nationaux intervenant dans le domaine des transports ferroviaires et collectifs ; prépare et conduit les actions européennes et internationales dans ses domaines de compétences. »

Conformément à ce texte, la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs comprend trois bureaux :

- le bureau des politiques de déplacements, de l'évaluation et des études (7,80 ETP, soit 32,40% de l'effectif) ;
- le bureau des services et des opérateurs ferroviaires (8,30 ETP, soit 34,40% de l'effectif) ;
- le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (6 ETP, soit 24,90% de l'effectif).

Tableau 5 : Répartition des agents de la sous-direction des services de transports ferroviaires et collectifs par bureau (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des politiques de déplacements, de l'évaluation et des études (SFC1)	7,80	32,40%
Bureau des services et des opérateurs ferroviaires (SFC2)	8,30	34,40%
Bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3)	6,00	24,90%
Total général²²	24,10	100,00%

Source : DTFC

En raison de ses compétences dans le domaine des relations avec les opérateurs de services de transports ferroviaires, la mission a concentré ses investigations sur le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs susceptible d'être touché par la décentralisation.

2. Présentation du bureau des services et des opérateurs de transports collectifs (SFC3)

a) Présentation du bureau

Les attributions du bureau des services et des opérateurs de transports collectifs ont été définies par l'article 7 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT.

²² Y compris 2 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 8,30 % des effectifs.

Celui-ci prévoit que « *le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs exerce les attributions suivantes : exercice des attributions du ministre en matière de réglementation relative aux services de transports ferroviaires ; suivi des services de marchandises, en liaison avec la direction des transports maritimes routiers et fluviaux ; relations avec les opérateurs de services de transports ferroviaires ; tutelle de la Société nationale des chemins de fer français.* »

b) Impact de la décentralisation sur le bureau

A l’instar du bureau des opérations contractualisées, l’activité du bureau des services et des opérateurs de transports collectifs s’inscrit dans le nouveau contexte issu de la décentralisation des transports qui a conduit à une nouvelle répartition des rôles dans le domaine ferroviaire (dissociation des fonctions d’opérateur et de gestionnaire du réseau entre la SNCF et RFF, recentrage de l’Etat sur sa fonction de tutelle).

L’Etat ne conservant plus de compétence de gestion directe, il convient dès lors d’évaluer l’impact de la décentralisation sur l’activité du bureau.

c) Analyse de l’activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs comptait 6 agents (6 ETP).

Tableau 6 : Effectif du bureau des opérations contractualisées au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	0	5	0	1	6

Source : Bureau des services et des opérateurs de transports collectifs

A partir de l’organigramme fourni par le service et de l’entretien mené avec le chef de bureau, la mission s’est attachée à identifier l’activité principale de chacun des agents :

Tableau 7 : Organigramme du bureau des services et des opérateurs de transports collectifs au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Adjointe au chef de bureau	Fonction juridique (10%), information (40%), orientation et animation (50%)
A	1	Chargé d’étude	Fonction juridique (60%), information (10%), orientation et animation (30%)
A	1	Chargé d’étude	Fonction d’ information (80%), orientation et animation (20%)
A	1	Chargé d’étude	Fonction juridique (30%), information (30%), orientation et animation (40%)

L'activité du chef de bureau (1 ETP) et celle de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.²³

L'activité du reste de l'effectif (4 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (élaboration de la réglementation relative aux services de transports ferroviaires, travaux relatifs à l'instauration d'un service garanti prévisible dans les transports publics de voyageurs, préparation des négociations communautaires sur la proposition de règlement relatif aux obligations de service public dans les transports publics terrestres de voyageurs - règlement OSP- et sa future application en France, suivi du régime juridique des transports parisiens en relation avec le STIF et la RATP) représente environ 25% du temps de travail des agents (soit 1 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (collecte de données relatives au suivi des services de transport ferroviaire) représente environ 40% du temps de travail des agents (soit 1,60 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (en lien avec le CERTU, suivi des relations avec les autorités organisatrices et les opérateurs de transports collectifs, les services de transports collectifs de Province, le STIF et la RATP) représente environ 35% du temps de travail des agents (soit 1,40 ETP).

Tableau 8 : Fonctions exercées par le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs

Fonction	ETP	%
Juridique	1,00	16,70%
Information	1,60	26,70%
Orientation et animation	1,40	23,30%
Encadrement et support	2,00	33,30%
Total	6,00	100%

d) Synthèse

La décentralisation du STIF, dont le suivi était auparavant assuré par un bureau dédié de la DTFC, a entraîné une baisse d'activité évaluée à 2 ETP par les représentants de la DGMT.

A l'occasion de la création du bureau des services et des opérateurs de transports collectifs en mai 2005 dans le cadre de la réorganisation du ministère, ces effectifs ont été réalloués en interne au pilotage de la LOLF.

Depuis lors, l'activité du bureau a été touchée par les conséquences de la décentralisation du STIF (aspects institutionnels, juridiques et financiers) et notamment, la rédaction d'un projet de convention STIF-Etat-AFITF sur la subvention de 400 millions d'euros apportée par l'Etat au financement du matériel roulant.²⁴

²³ L'activité de l'adjointe au chef de bureau n'a pas été comptabilisée dans la fonction « encadrement » en raison de la spécificité des fonctions exercées.

²⁴ Cf. annexe Mer et transports.

La RATP demeurant par ailleurs une entreprise publique sous tutelle de l'Etat, le bureau des services et des opérateurs de transports collectifs n'a pas modifié ses modalités d'intervention en ce qui la concerne (préparation des conseils d'administration, participation à la commission des marchés de la RATP et aux conseils d'administration des filiales de la RATP,²⁵ suivi de l'élaboration du futur contrat RATP-STIF...).

II. LE BUREAU DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES ET FLUVIALES (PVL1)

A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION DES PORTS, DES VOIES NAVIGABLES ET DU LITTORAL (PVL)

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral comptait 30 agents (28,30 ETP).

L'article 14 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT prévoit que « *la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral élabore les orientations de la politique relative aux ports maritimes et fluviaux et aux voies navigables ; planifie les projets de développement des infrastructures portuaires et de navigation intérieure ; oriente et contrôle la modernisation des réseaux de navigation intérieure ; traite des questions intéressant l'équipement, l'entretien et le développement des ports fluviaux et maritimes relevant de l'Etat ; exerce les attributions du ministre en matière de réglementation et de régulation économique des infrastructures portuaires et de navigation intérieure ainsi que la réglementation relative à l'usage des infrastructures portuaires et aux services de manutention portuaire ; élabore et met en œuvre les réglementations relatives à la police portuaire, à la sécurité et à la sûreté des infrastructures portuaires et des voies navigables ; anime et coordonne l'action des services déconcentrés dans ses domaines de compétence ; exerce les attributions du ministre relatives à la tutelle des ports relevant de l'Etat et de Voies navigables de France et de la Compagnie nationale du Rhône ; prépare et conduit, en liaison avec la mission Europe et international, les actions européennes et internationales dans les domaines relevant de sa compétence ; élabore la réglementation relative au domaine public maritime ; contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de mise en valeur du littoral. »*

Conformément à ce texte, la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral comprend quatre services (cf. tableau 9 page suivante) :

- le bureau des infrastructures portuaires et fluviales (6,80 ETP, soit 24% de l'effectif) ;
- le bureau de l'organisation et de la réglementation des ports et des voies navigables (7,80 ETP, soit 27,60% de l'effectif) ;
- le bureau du littoral et de l'environnement (7,20 ETP, soit 25,40% de l'effectif) ;
- la mission de l'organisation des services et de la décentralisation (3,90 ETP, soit 13,80% de l'effectif).

²⁵ RATP-Développement, Xélys, SEDP, TELCITE, NAXOS...

En raison de la décentralisation des ports d'intérêts national intervenue depuis le 1^{er} janvier 2007 et du transfert des voies navigables à venir, la mission a concentré ses investigations sur le bureau des infrastructures portuaires et fluviales afin d'évaluer les conséquences de ces évolutions sur son activité.

Tableau 9 : Répartition des agents de la sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral par service (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des infrastructures portuaires et fluviales (PVL1)	6,80	24,00%
Bureau de l'organisation et de la réglementation des ports et des voies navigables (PVL2)	7,80	27,60%
Bureau du littoral et de l'environnement (PVL3)	7,20	25,40%
Mission de l'organisation des services et de la décentralisation (MOD)	3,90	13,80%
Total général²⁶	28,30	100,00%

Source : DTMRF

B. PRESENTATION DU BUREAU DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES ET FLUVIALES (PVL1)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau des infrastructures portuaires et fluviales ont été définies par l'article 15 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT.

Celui-ci prévoit que « le bureau des infrastructures portuaires et fluviales exerce les missions suivantes : tutelle des ports autonomes, de Voies navigables de France et de la Compagnie nationale du Rhône, et tutelle des autres ports relevant de l'Etat ; planification et programmation des projets d'infrastructures portuaires et fluviales relevant de la compétence de l'Etat ; politique d'entretien des infrastructures portuaires et fluviales relevant de la compétence de l'Etat ; programmation budgétaire et financière et gestion des investissements et des crédits d'entretien en liaison avec le secrétariat général de la direction générale de la mer et des transports. »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

Le bureau des infrastructures portuaires et fluviales met en œuvre la politique de la DTMRF qui poursuit notamment les deux objectifs suivants :

- l'optimisation du fonctionnement et l'insertion des ports maritimes dans leur environnement comme agents économiques au service de l'économie nationale et du commerce extérieur, du développement régional, de l'aménagement du territoire et de la politique des transports ;
- l'amélioration de la sécurité et de la sûreté de la composante portuaire du transport maritime.

²⁶ Y compris 2,60 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 9,20% des effectifs.

A ce titre, il exerçait jusqu'à présent la tutelle de l'ensemble des ports²⁷, dont un nombre significatif vient d'être décentralisé.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2007, 18 ports d'intérêt national ont été transférés par convention à des collectivités locales de tailles diverses, conformément au dispositif prévu par la loi LRL de 2004.²⁸

Il convient, dès lors, d'évaluer l'impact de ces transferts sur l'activité du bureau.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau des infrastructures portuaires et fluviales comptait 7 agents²⁹ (6,80 ETP).

Tableau 10 : Effectif du bureau des infrastructures portuaires et fluviales au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	0	6	0	1	7

Source : Bureau des infrastructures portuaires et fluviales

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 11 : Organigramme du bureau des infrastructures portuaires et fluviales au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Chargé de mission pour les ports de la façade méditerranéenne et d'outre-mer	Fonction juridique (5%), contrôle (40%), pilotage (20%), gestion directe (20%), information (15%)
A	1	Chargé de mission pour les ports de la façade atlantique	Fonction juridique (5%), contrôle (40%), pilotage (20%), gestion directe (20%), information (15%)
A	vacant	Chargé de mission pour les ports Manche Mer du Nord	---
A	1	Chargé de mission pour les infrastructures et grands projets fluviaux	Fonction juridique (5%), contrôle (30%), pilotage (65%)
A	1	Chargé de mission pour les infrastructures fluviales et la tutelle des ports fluviaux	Fonction juridique (10%), contrôle (40%), pilotage (30%), information (20%)
A	0,80	Chargé des questions financières relatives aux ports maritimes et fluviaux	Fonction juridique (10%), contrôle (70%), information (20%)
A	vacant	Chargé d'études budgétaires	---

²⁷ Le bureau PVL1 exerce la tutelle de huit ports autonomes maritimes (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Rouen, Nantes St Nazaire, Bordeaux, La Rochelle, Guadeloupe), de deux ports autonomes fluviaux (Paris et Strasbourg), des ports d'Outre-mer relevant de la compétence de l'Etat (La Réunion, Martinique, Dégrad des Cannes en Guyanne et St Pierre et Miquelon), mais aussi de l'établissement public Voies navigables de France (VNF) et de la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

²⁸ Cf. annexe Mer et transports

²⁹ Non-compris 2 postes de catégorie A actuellement vacants.

L'activité de la chef de bureau (1 ETP) et celle de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.

L'activité du reste de l'effectif (4,80 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (préparation et approbation des projets de développement des ports et des infrastructures fluviales relevant de la compétence de l'Etat,³⁰ préparation des décisions ministérielles et des avant-projets sommaires d'itinéraires de voies navigables) représente environ 7,30% du temps de travail des agents (soit 0,35 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction contrôle** (exercice de la tutelle sur les ports autonomes maritimes et fluviaux, des ports des DOM, de VNF et de la CNR, élaboration d'outils de pilotage tels que les plans d'entreprise, préparation des conseils d'administration) représente environ 45,90% du temps de travail des agents (soit 2,20 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (participation à la définition des orientations de l'activité des établissements et suivi de leur mise en œuvre, préparations des instructions relatives à l'entretien des infrastructures portuaires et fluviales et à la réalisation de nouveaux projets) représente environ 28,10% du temps de travail des agents (soit 1,35 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (programmation budgétaire et financière et gestion des investissements portuaires et fluviaux et des crédits d'entretien) représente environ 4,15% du temps de travail des agents (soit 0,20 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique des données financières et budgétaires, traitement des réponses aux demandes d'information des cabinets ministériels...) représente environ 14,55% du temps de travail des agents (soit 0,70 ETP).

Tableau 12 : Fonctions exercées par le bureau des infrastructures portuaires et fluviales

Fonction	ETP	%
Juridique	0,35	5,15%
Contrôle	2,20	32,35%
Pilotage	1,35	19,80%
Gestion directe	0,20	3,00%
Information	0,70	10,30%
Encadrement et support	2,00	29,40%
Total	6,80	100%

4. Synthèse

En dépit du transfert de 18 ports aux collectivités locales, la décentralisation n'a pas encore eu d'impact direct sur l'activité du bureau des infrastructures portuaires et fluviales qui a été amené, durant ces derniers mois, à préparer l'ensemble des conventions de transfert dans ce domaine.

Dans l'attente d'un éventuel transferts des voies navigables, le bureau PVL1 entend repositionner son activité sur le développement de la contractualisation avec les différentes autorités portuaires et VNF (approfondissement des contrats d'objectifs actuels).

³⁰ Port 2000 au Havre, Fos 2XL à Marseille, canal Seine Nord Europe...

PIECE JOINTE N°3

**IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE
DE LA DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME,
DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGHUC)**

Au sein de la DGUHC, la mission a audité quatre bureaux relevant de deux sous-directions différentes du service de l'urbanisme :

- les bureaux du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2), de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) et de l'application du droit des sols (UC/DU4) appartenant à la sous-direction du droit de l'urbanisme ;
- le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1) appartenant à la sous-direction des métiers de l'aménagement.

I. LES BUREAUX DE LA SOUS-DIRECTION DU DROIT DE L'URBANISME AUDITES

A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION DU DROIT DE L'URBANISME

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction du droit de l'urbanisme comptait 45 agents (44,40 ETP).

L'article 3 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC prévoit que « *la sous-direction du droit de l'urbanisme élabore les législations de l'urbanisme et de l'expropriation et veille, en liaison avec les directions intéressées, à leur articulation avec les autres législations relatives à l'occupation des sols ; elle est chargée de la législation fiscale et financière applicable à l'urbanisme.* »

Conformément à ce texte, la sous-direction du droit de l'urbanisme comprend quatre bureaux :

- le bureau de la législation et de la réglementation (UC/DU1) ;
- le bureau du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2) ;
- le bureau de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3) ;
- le bureau de l'application du droit des sols (UC/DU4).

Tableau 1 : Répartition des agents de la sous-direction du droit de l'urbanisme par bureau (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau de la législation et de la réglementation (UC/DU1)	14	31,60%
Bureau du contentieux de l'urbanisme (UC/DU2)	11,80	26,60%
Bureau de la fiscalité de l'urbanisme (UC/DU3)	6,80	15,30%
Bureau de l'application du droit des sols (UC/DU4)	8,00	18,00%
Total général³¹	44,40	100,00%

Source : DGUHC.

³¹ Y compris 3,80 ETP positionnés auprès du sous-directeur représentant 8,50 % du total des effectifs.

En raison de l'ancienneté de la décentralisation intervenue dans le domaine de l'urbanisme, marqué par une extension récente de la compétence aux communes de plus de 10 000 habitants, la mission a concentré ses investigations sur trois bureaux de la sous-direction du droit de l'urbanisme particulièrement concernés par ces évolutions.

B. LE BUREAU DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME (UC/DU2)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau du contentieux de l'urbanisme ont été définies par l'article 3-2 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC.

Celui-ci prévoit que « *le bureau du contentieux de l'urbanisme est chargé de la défense de l'Etat devant le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel en matière d'urbanisme ; d'assister les services contentieux des services déconcentrés, des préfectures et des établissements sous tutelle, en matière d'urbanisme, notamment par des missions de conseil et d'expertise ; d'assurer le suivi des questions relatives à l'engagement de la responsabilité de l'administration en matière d'urbanisme ; d'assurer l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la législation pénale en matière d'urbanisme ; de suivre la jurisprudence et de recueillir les statistiques du contentieux de l'urbanisme.* »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

Le bureau du contentieux de l'urbanisme assure principalement une activité de soutien et d'expertise des dossiers relevant du niveau des DDE et des préfectures. Il traite par ailleurs les contentieux supérieurs à 100 000 euros, ainsi que les mémoires en défense des dossiers portés en appel ou en cassation.

Plus de vingt ans après le transfert de compétence intervenu dans ce domaine, il convient de mesurer l'impact de la décentralisation sur l'activité d'un bureau intervenant dans un champ de compétence caractérisé par la persistance d'enjeux élevés³² et une grande complexité des affaires traitées.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau du contentieux de l'urbanisme comptait 12 agents (11,80 ETP).

Tableau 2 : Effectif du bureau du contentieux de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	2	5	1	4	12

Source : Bureau du contentieux de l'urbanisme

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec la chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

³² De ce fait, le nombre de recours traités par le bureau se maintient à un niveau élevé : 309 dossiers contentieux ont été traités en 2006, représentant 2,9 millions d'euros de crédits contentieux consommés.

Tableau 3 : Organigramme du bureau du contentieux de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A+	1	Adjoint à la chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Rédacteur expertise juridique et contentieux	Fonction juridique (90%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Rédacteur expertise juridique et contentieux	Fonction juridique (90%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Rédacteur expertise juridique et contentieux	Fonction juridique (90%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Rédacteur expertise juridique et contentieux	Fonction juridique (90%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Rédacteur expertise juridique et contentieux	Fonction juridique (90%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
B	1	Rédacteur domaine pénal / gestion budget	Fonction juridique (50%), fonction de gestion directe (50%)
C	1	Agent en charge de la préparation des dossiers contentieux	Autres fonctions (100%)
C	1	Agent en charge de la préparation des dossiers contentieux	Autres fonctions (100%)
C	0,8	Agent en charge de la préparation des dossiers contentieux	Autres fonctions (100%)

L'activité de la chef de bureau (1 ETP), celle de son adjoint (1 ETP) et de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »** (3 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (8,80 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique**³³ (expertise juridique, traitement des affaires contentieuses, défense de l'Etat devant les juridictions...) représente environ 56,80% du temps de travail des agents (soit 5,00 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** représente environ 5,70% du temps de travail des agents (soit 0,50 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (gestion du budget contentieux) représente environ 5,70% du temps de travail des agents (soit 0,50 ETP) ;
- l'exercice **d'autres fonctions** (préparation matérielle des dossiers contentieux, rassemblement des pièces...) représente environ 31,80% du temps de travail des agents (soit 2,80 ETP).

Tableau 4 : Fonctions exercées par le bureau du contentieux de l'urbanisme

Fonction	ETP	%
Juridique	5,00	42,40%
Orientation et animation	0,50	4,25%
Gestion directe	0,50	4,25%
Autres fonctions	2,80	23,70%
Encadrement et support	3,00	25,40%
Total	11,80	100%

³³ Dans les faits, une partie importante de l'activité de la chef de bureau et de son adjoint relève également de la fonction juridique.

4. Synthèse

La décentralisation n'a pas eu d'impact particulier sur l'activité du bureau du contentieux de l'urbanisme, dont l'activité pourrait être touchée, à l'avenir, par une augmentation du nombre des recours contentieux à l'encontre des permis tacites délivrés après la mise en œuvre de la réforme du permis de construire à compter du 1^{er} octobre 2007.

Dans l'attente, le bureau travaille actuellement à la mise en place d'un système d'information juridique (SIJ) dont la gestion partagée avec les services déconcentrés, à compter du 1^{er} septembre 2007, doit permettre d'améliorer le pilotage du contentieux de l'urbanisme.³⁴

C. LE BUREAU DE LA FISCALITE DE L'URBANISME (UC/DU3)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau de la fiscalité de l'urbanisme ont été définies par l'article 3-2 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC.

Celui-ci prévoit que « *le bureau de la fiscalité de l'urbanisme est chargé d'élaborer et de suivre l'application des textes relatifs aux taxes et participations d'urbanisme et de contribuer à la réflexion sur les modalités de financement des dépenses d'urbanisation ; d'apporter son expertise sur l'ensemble des questions de fiscalité générale concernant les opérations d'aménagement et les opérateurs, et sur l'évolution de la fiscalité locale en matière de financement du développement urbain ; d'élaborer les statistiques relatives aux contributions d'urbanisme ; d'instruire les demandes de remise gracieuse de pénalités fiscales en cas de construction en infraction.* »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

La liquidation des taxes d'urbanisme, au nom de l'Etat, est majoritairement effectuée par les services de l'Equipement et ce, même s'agissant des communes ayant repris à leur compte l'instruction des actes ADS.

La fiscalité de l'urbanisme comprend deux volets (cf. tableau 5) :

- les participations, prélevées dans le but de financer les équipements publics communaux et dont les principes ont été fixés par loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ;
- les taxes d'urbanisme, relevant de la compétence de l'Etat, dont le produit global est significatif (684 M€ en 2004).³⁵

³⁴ Les services centraux ne disposent pas de statistiques remontant des services déconcentrés et n'ont généralement à connaître des dossiers contentieux ouverts qu'une fois ceux-ci portés en appel. C'est pourquoi, il est prévu de doter les services déconcentrés et centraux d'un système d'information juridique (SIJ) devant permettre une meilleure restitution des données statistiques et financières et, partant, une meilleure appréhension des risques pour l'ensemble des activités ministérielles.

³⁵ La TLE représente plus de la moitié des sommes collectées au titre de l'ensemble des taxes d'urbanisme (362 millions d'euros en 2004).

Tableau 5 : Liste des participations et des taxes d'urbanisme

Participations	Taxes d'urbanisme
<ul style="list-style-type: none"> - participation pour non-réalisation d'aire de stationnement ; - participation pour raccordement à l'égout ; - participation pour voies et réseaux ; - cession gratuite de terrain ; - zone d'aménagement concerté ; - programme d'aménagement d'ensemble ; - participation Alsace - Moselle ; - participation pour équipement public exceptionnel. 	<ul style="list-style-type: none"> - taxe locale d'équipement (TLE) ; - taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ; - taxe départementale des espaces naturels sensibles ; - taxe complémentaire à la TLE en région IDF ; - redevance pour création de locaux de bureaux et de locaux de recherche en région IDF ; - taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie ; - redevance archéologique préventive ; - versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Source : Bureau de la fiscalité de l'urbanisme

A l'instar du bureau du contentieux, il convient de mesurer l'impact de la décentralisation sur l'activité d'un bureau intervenant dans un champ de compétence revêtant une sensibilité toute particulière pour les élus locaux concernés.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau de la fiscalité de l'urbanisme comptait 7 agents³⁶ (6,80 ETP).

Tableau 6 : Effectif du bureau de la fiscalité de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	3	2	1	7

Source : Bureau de la fiscalité de l'urbanisme

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec l'adjointe du chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 7 : Organigramme du bureau de la fiscalité de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Adjoint au chef de bureau, en charge des taxes d'urbanisme	Fonction juridique (60%), pilotage (10%), orientation et animation (30%)
A	1	Adjointe au chef de bureau, en charge des participations d'urbanisme	Fonction juridique (25%), pilotage (10%), orientation et animation (65%)
A	0,80	Chargée d'étude	Fonction juridique (20%), pilotage (20%), orientation et animation (60%)

³⁶ Le poste du chef de bureau, vacant à cette date, est traditionnellement pourvu par un cadre supérieur issu de la DGI.

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
B	1	Agent en charge des statistiques	Fonction d'information (100%)
B	1	Agent en charge du traitement des demandes de remise gracieuse des pénalités fiscales	Fonction juridique (100%)

L'activité du chef de bureau (1 ETP) et de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.³⁷

L'activité du reste de l'effectif (4,80 ETP) se décompose de la manière suivante (cf. tableau 8 page suivante) :

- l'exercice de la **fonction juridique** (suivi et préparation des textes, dont les dispositions votées en loi de finances, concernant le régime des taxes et des participations d'urbanisme, traitement des demandes de remise gracieuse des pénalités fiscales) représente environ 41,90% du temps de travail des agents (soit 2,01 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (élaboration des circulaires et des outils à destination des services déconcentrés, soutien et expertise) représente environ 7,50% du temps de travail des agents (soit 0,36 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (relations avec les communes, actions de présentation de la matière) représente environ 29,80% du temps de travail des agents (soit 1,43 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique des recettes générées par les taxes et les participations d'urbanisme) représente environ 20,80% du temps de travail des agents (soit 1 ETP).

Tableau 8 : Fonctions exercées par le bureau de la fiscalité de l'urbanisme

Fonction	ETP	%
Juridique	2,01	29,60%
Pilotage	0,36	5,30%
Orientation et animation	1,43	21,00%
Information	1,00	14,70%
Encadrement et support	2,00	29,40%
Total	6,80	100%

4. Synthèse

L'impact de la décentralisation en tant que telle est neutre pour le bureau qui, parallèlement au transfert de la compétence relative à l'instruction des actes d'urbanisme aux communes depuis 1983, continue d'exercer pleinement ses compétences dans le domaine de la fiscalité de l'urbanisme.

³⁷ Les deux agents de catégorie A en charge des taxes et des participations d'urbanisme n'ont pas été comptabilisés dans la fonction « encadrement » en raison de leur activité principale de rédacteur spécialisé.

En raison de la complexité des modalités de liquidations des taxes d'urbanisme, l'activité du bureau de la fiscalité de l'urbanisme est principalement tournée vers l'expertise juridique et le soutien aux services déconcentrés et les élus locaux.

Du fait de la sensibilité de la matière, l'activité du bureau est régulièrement touchée par ailleurs par les modifications votées par la représentation nationale dans un domaine caractérisé par une relative instabilité.

D. LE BUREAU DE L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS (UC/DU4)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau de l'application du droit des sols ont été définies par l'article 3-2 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC.

Celui-ci prévoit que « *le bureau de l'application du droit des sols est chargé de piloter, de moderniser et d'animer la fonction application du droit des sols dans les services déconcentrés ; d'assurer la diffusion des textes, de contribuer à l'élaboration de la doctrine de l'administration et de guides pratiques pour l'administration et les usagers ; d'assurer des missions d'expertise et de formation vers l'ensemble des acteurs ; d'élaborer et d'actualiser des formulaires liés aux actes d'urbanisme ; de contribuer à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires concernant l'application du droit des sols ; d'assurer le développement, la diffusion et la maintenance des outils informatiques ; de traiter les questions écrites concernant l'application du droit des sols, les courriers parlementaires et les interventions du Médiateur de la République, ainsi que le courrier des usagers et les recours hiérarchiques.* »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

Le bureau de l'application du droit des sols (ADS) est chargé de piloter, de moderniser et d'animer la fonction ADS dans les services déconcentrés.³⁸

Créé en janvier 2005, il rassemble des activités précédemment éclatées au sein de plusieurs bureaux de la DGUHC dans le but de faciliter le pilotage des services et favoriser la diffusion d'une doctrine commune dans un domaine particulièrement complexe.

En raison de la fin de la mise à disposition des services déconcentrés pour les communes de plus de 10 000 habitants au 1^{er} janvier 2006, il convient de mesurer l'impact de cet ajustement dans la décentralisation de la compétence d'urbanisme sur l'activité du bureau.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau de l'application du droit des sols comptait 8 agents (8 ETP).

Tableau 9 : Effectif du bureau de l'application du droit des sols au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	4	2	1	8

Source : Bureau du bureau de l'application du droit des sols

³⁸ Les DDE instruisent environ 75 % des actes pour 34 000 communes environ, selon le bureau de l'application du droit des sols.

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec l'adjointe du chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 10 : Organigramme du bureau de l'application du droit des sols au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétaire	Support (100%)
A	1	Adjoint au chef de bureau	Fonction juridique (20%), information (30%), pilotage (20%), orientation et animation (30%)
A	1	Chargée d'étude	Fonction juridique (25%), information (20%), pilotage (15%), orientation et animation (40%)
A	1	Assistante d'études juridiques	Fonction juridique (30%), orientation et animation (70%)
A	1	Assistante d'études juridiques	Fonction juridique (30%), orientation et animation (70%)
B	1	Informaticien en charge de la maîtrise d'ouvrage du système informatique de gestion ADS	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
B	1	Analyste informatique, assistant à la maîtrise d'ouvrage du système ADS	Fonction d'information (5%), orientation et animation (95%)

L'activité de la chef de bureau (1 ETP) et celle de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.³⁹

L'activité du reste de l'effectif (6 ETP) se décompose de la manière suivante (cf. tableau 11 page suivante) :

- l'exercice de la **fonction juridique** (suivi des textes en relation avec le bureau de la législation et de la réglementation et, notamment, la réforme du permis de construire) représente environ 17,50% du temps de travail des agents (soit 1,05 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique dans le domaine de l'ADS, maîtrise d'ouvrage du système d'information ADS) représente environ 9,20% du temps de travail des agents (soit 0,55 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (élaboration des circulaires, des outils et des formulaires destinés aux services instructeurs, actions de formation et de soutien dans la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme du permis de construire) représente environ 5,80% du temps de travail des agents (soit 0,35 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (actions de soutien traditionnelles en direction des communes, accompagnement de la réforme du permis de construire par des actions de communication) représente environ 67,50% du temps de travail des agents (soit 4,05 ETP).

³⁹ L'activité de l'adjoint au chef de bureau n'a pas été comptabilisée dans l'exercice de la fonction « encadrement » en raison de la spécificité de ses fonctions.

Tableau 11 : Fonctions exercées par le bureau de l'application du droit des sols

Fonction	ETP	%
Juridique	1,05	13,10%
Information	0,55	6,90%
Pilotage	0,35	4,40%
Orientation et animation	4,05	50,60%
Encadrement et support	2,00	25,00%
Total	8,00	100%

4. Synthèse

A l'instar du bureau DU3, l'impact de la décentralisation en tant que telle est neutre pour le bureau qui, en dépit du transfert aux communes de la compétence relative à l'instruction des actes d'urbanisme depuis 1983, continue d'exercer pleinement ses compétences dans le domaine de l'application du droit des sols.

En particulier, la fin de la mise à disposition des services déconcentrés pour les communes de plus de 10 000 habitants au 1^{er} janvier 2006 n'a pas eu d'impact sur l'activité du bureau et ce, en dépit du retrait d'environ 380 communes du dispositif.

L'activité du bureau DU4 est actuellement touchée par la préparation de la mise en œuvre de la réforme du permis de construire qui doit entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2007 qui nécessite une refonte complète des moyens mis à disposition des services instructeurs (outils informatiques, formulaires...) et un accompagnement important des DDE et des communes (actions de formation et de communication).

II. LE BUREAU DE L'INGENIERIE D'APPUI TERRITORIAL

A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION DES METIERS DE L'AMENAGEMENT

Au 1^{er} janvier 2007, la sous-direction des métiers de l'aménagement comptait 20 agents (19,50 ETP).

L'article 3 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC prévoit que « *la sous-direction des métiers de l'aménagement anime et pilote les activités d'ingénierie d'appui territorial confiées aux services déconcentrés du ministère. Elle est chargée des relations avec le réseau des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme afin de concourir à l'amélioration de leurs compétences et de leurs savoir-faire.*

Elle est chargée de la gestion des architectes-conseils et des paysagistes-conseils.

Elle coordonne les relations de la direction générale avec les agences d'urbanisme.

Elle assure les missions liées à l'exercice de l'autorité administrative auprès de l'ordre des géomètres experts. »

Conformément à ce texte, la sous-direction des métiers de l'aménagement comporte deux bureaux (cf. tableau 12 page suivante) :

- le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1) ;

- le bureau des réseaux professionnels (UC/MA2).

Tableau 12 : Répartition des agents de la sous-direction des métiers de l'aménagement par bureau (situation au 1^{er} janvier 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1)	12,00	61,50%
Bureau des réseaux professionnels (UC/MA2)	5,90	30,30%
Total général⁴⁰	19,50	100,00%

Source : DGUHC.

B. Le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (UC/MA1)

1. Présentation du bureau

Les attributions du bureau de l'ingénierie d'appui territorial ont été définies par l'article 3-4 de l'arrêté du 6 juillet 2005 portant organisation de la DGUHC.

Celui-ci prévoit que « le bureau de l'ingénierie d'appui territorial est chargé de piloter les activités d'ingénierie d'appui territorial confiées aux services déconcentrés du ministère en appui des collectivités territoriales ou d'autres tiers ; de piloter les activités d'ingénierie pour le compte d'autres ministères ; d'organiser et d'animer les réseaux correspondants ; de contribuer dans son domaine à l'élaboration des orientations stratégiques aux services déconcentrés, de réaliser les études et les outils nécessaires à l'exercice de ces activités, de mobiliser à cette fin le réseau technique du ministère ; d'assurer les relations nécessaires avec les directions d'administration centrale concernées et les maîtres d'ouvrage publics ou leurs fédérations ; de diffuser les informations utiles, de valoriser les expériences et les modes d'organisation, de promouvoir l'innovation. »

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

L'ingénierie publique n'est pas une compétence décentralisée⁴¹, mais la croissance des besoins des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement du fait des compétences transférées en matière d'urbanisme et de transport, est susceptible d'avoir un impact direct sur l'activité du bureau de l'ingénierie d'appui territorial.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 1^{er} janvier 2007, le bureau de l'ingénierie d'appui territorial comptait 13 agents (13 ETP).

⁴⁰ Y compris 1,60 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 8,20% des effectifs.

⁴¹ L'ingénierie publique constitue une activité ancienne des pouvoirs publics, qui remonte au Ier Empire. Formalisée au sortir de l'après-guerre, elle souffre d'un manque de pilotage dans les années 1990, période durant laquelle se pose la question de sa mise en conformité avec les règles de la concurrence. Le plan de modernisation de 1999, qui distingue les activités d'ingénierie de base de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), est suivi en 2001 par la dissociation de l'ingénierie concurrentielle de l'« assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (ATESAT).

Tableau 13 : Effectif du bureau de l'application du droit des sols au 1^{er} janvier 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	9	1	2	13

Source : Bureau du bureau de l'ingénierie d'appui territorial

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 14 : Organigramme du bureau de l'ingénierie d'appui territorial au 1^{er} janvier 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A	1	Adjoint à la chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A	1	Chef de projet constructions publiques (suivi protocoles interministériels, démarche de programmation...)	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
A	1	Chef de projet communication et capitalisation en ingénierie d'appui territorial (IAT)	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
A	1	Chef de projet développement des compétences en IAT	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
A	1	Chef de projet ATESAT et développement durable	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
A	1	Chef de projet pilotage et animation de l'IAT, en charge du suivi des plans d'actions stratégiques régionaux de l'IAT	Fonction d'orientation et d'animation (100%)
A	1	Chargé d'étude juridique (veille, montages contractuels de type « partenariats public-privé », suivi LOLF, rapprochement DDE/DDAF)	Fonction juridique (50%), pilotage (30%), orientation et animation (20%)
A	1	Chargée d'étude juridique (veille, assistance aux services, suivi des contentieux)	Fonction juridique (80%), orientation et animation (20%)
A	1	Chargée d'étude statistique (réalisation, exploitation d'enquêtes, gestionnaire de données, suivi des applications GIPSE et PILOT)	Fonction d'information (100%)
B	1	Documentaliste, webmestre	Support (100%)
C	1	Secrétariat du bureau, du pôle juridique et des responsables documentation et gestion des données de l'ingénierie publique	Support (100%)
C	1	Secrétariat des chefs de projet aménagement, ATESAT, constructions publiques et environnement	Support (100%)

L'activité du chef de bureau (1 ETP), celle de son adjoint (1 ETP), celle de la documentaliste (1 ETP) et des deux secrétaires (2 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »** (5 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (8 ETP) se décompose de la manière suivante (cf. tableau 15 page suivante) :

- l'exercice de la **fonction juridique** (veille et assistance aux services, traitement des questions contentieuses, préparation des opérations de partenariat public-privé) représente environ 16,30% du temps de travail des agents (soit 1,30 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi et enquêtes statistiques, collecte de données, maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information dédiés) représente environ 12,50% du temps de travail des agents (soit 1,00 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (élaboration de circulaires à destination des services, préparation des instructions concernant le rapprochement des DDE avec les DDAF) représente environ 3,70% du temps de travail des agents (soit 0,30 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'orientation et d'animation** (actions de communication et de capitalisation des connaissances dans le domaine de l'IAT, suivi des plans d'actions stratégiques régionaux, relations avec le réseau scientifique et technique du ministère, les autres ministères, les collectivités locales et les professionnels) représente environ 67,50% du temps de travail des agents (soit 5,40 ETP).

Tableau 15 : Fonctions exercées par le bureau de l'ingénierie d'appui territorial

Fonction	ETP	%
Fonction juridique	1,30	10,00%
Fonction d'information	1,00	7,70%
Fonction de pilotage	0,30	2,30%
Fonction d'orientation et d'animation	5,40	41,50%
Fonction d'encadrement et support	5,00	38,50%
Total	13,00	100%

4. Synthèse

Les compétences relatives à l'ingénierie d'appui territorial n'étant pas décentralisées, la décentralisation n'a qu'une incidence indirecte sur l'activité du bureau MA1 qui est principalement mobilisée par l'exercice de la fonction « orientation et animation » (plus de 40% de son activité).

PIECE JOINTE N°4

**IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE
DE LA DIRECTION GENERALE DU PERSONNEL ET DE
L'ADMINISTRATION (DGPA)**

Au sein de la DGPA, la mission a audité quatre bureaux relevant de deux services différents :

- le bureau des personnels d'exploitation (SP/TEC3) et le bureau du recrutement et des concours (SP/RCF2) appartenant au service du personnel (SP) ;
- le bureau des effectifs et des moyens des services (EB/GBF1) et le bureau du budget de personnel (EB/GBF2) appartenant au service des effectifs et du budget (EB).

I. LES BUREAUX DU SERVICE DU PERSONNEL AUDITES

A. PRESENTATION DU SERVICE DU PERSONNEL

Au 28 février 2007, le service du personnel comptait 197 agents (188,80 ETP).

La réorganisation du ministère en date du 16 mai 2005⁴² a abouti à la concentration des compétences de gestion des effectifs et du budget au sein de la DGPA par la réunion des attributions de la DAFAG et de la DPSM.

L'article 3 de l'arrêté du 17 mai 2005 portant organisation de la DGPA prévoit que *« le service du personnel (PA/SP) élabore et met en œuvre la politique du personnel. En liaison avec les directions d'administration centrale, il élabore, définit et anime la politique de formation. Il est chargé de la politique sociale. Il assure la gestion administrative des personnels à gestion non déconcentrée et anime la gestion des personnels à gestion déconcentrée, à l'exception des personnels gérés par la direction générale de l'aviation civile et des personnels gérés par la direction du tourisme. Il met en œuvre la politique de déconcentration de ces processus de gestion. Il coordonne et anime les services en charge de la formation professionnelle et oriente leur activité. Il conduit et anime la politique de la parité et de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. »*

Conformément à ce texte, le service du personnel comporte cinq services (cf. tableau 1 page suivante) :

- la sous-direction des personnels administratifs, maritimes et des transports terrestres (48,30 ETP, soit 25,60% de l'effectif), en charge de l'élaboration des statuts particuliers de ces personnels et des règles applicables à leurs régimes indemnitaires ;
- la sous-direction des personnels techniques, d'exploitation et contractuels (56,40 ETP, soit 29,90% de l'effectif), en charge de l'élaboration des statuts particuliers de ces personnels et des règles applicables à leurs régimes indemnitaires;
- la sous-direction du recrutement, des concours et de la formation (49,10 ETP, soit 26% de l'effectif), en charge de la politique de recrutement des personnels gérés par la DGPA ;

⁴² Cf. annexe Organisation.

- le département de la politique et des prestations sociales (17,40 ETP, soit 9,20% de l'effectif), en charge du pilotage et de l'animation des politiques sociales dont bénéficient les personnels gérés par la DGPA ;
- la mission des études et des rémunérations (11,60 ETP, soit 6,10% de l'effectif), en charge de la préparation des études relatives aux corps gérés par la DGPA dans le domaine indemnitaire.

Tableau 1 : Répartition des agents du service du personnel par service
(situation au 28 février 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Sous-direction des personnels administratifs, maritimes et des transports terrestres	48,30	25,60%
Sous-direction des personnels techniques, d'exploitation et contractuels	56,40	29,90%
Sous-direction du recrutement, des concours et de la formation	49,10	26,00%
Département de la politique et des prestations sociales	17,40	9,20%
Mission des études et des rémunérations	11,60	6,10%
Total général⁴³	188,80	100,00%

Source : DGPA.

En raison du nombre important d'agents techniques du ministère appelés à être transférés aux départements, la mission a concentré ses investigations sur deux bureaux susceptibles d'être les plus touchés par ce mouvement de décentralisation : le bureau des personnels d'exploitation (SP/TEC3) et le bureau du recrutement et des concours (SP/RCF2).

B. LE BUREAU DES PERSONNELS D'EXPLOITATION (SP/TEC3)

1. Présentation du bureau

Le bureau des personnels d'exploitation appartient à la sous-direction des personnels techniques, d'exploitation et contractuels, qui comprend quatre bureaux.

Tableau 2 : Répartition des agents de la sous-direction des personnels techniques, d'exploitation et contractuels par bureau (situation au 28 février 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des personnels techniques d'encadrement (SP/TEC1)	13,60	24,10%
Bureau des personnels techniques (SP/TEC2)	17,00	30,10%
Bureau des personnels d'exploitation (SP/TEC3)	12,00	21,30%
Bureau des personnels contractuels (SP/TEC4)	10,80	19,20%
Total général⁴⁴	56,40	100,00%

Source : DGPA.

⁴³ Y compris 6 ETP positionnés au niveau de l'adjoint à la directrice générale, chef du service du personnel, représentant 3,20 % du total.

⁴⁴ Y compris 3 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 5,30 % des effectifs.

Ses attributions sont définies par l'article 15 de l'arrêté du 17 mai 2005 :

« *Il pilote les réformes statutaires et indemnitaires, élabore les doctrines de gestion et prépare ou pilote les mesures individuelles concernant :*

- *les contrôleurs des travaux publics de l'Etat, les conducteurs des travaux publics de l'Etat ;*
- *les chefs d'équipe d'exploitation ;*
- *les agents d'exploitation ;*
- *les ouvriers des parcs et ateliers. »*

Les 45 000 agents d'exploitation représentent près de 40% des effectifs du ministère. Ils sont regroupés en trois corps : les agents d'exploitations, les chefs d'équipe d'exploitation et les contrôleurs des travaux publics de l'Etat (TPE).

Intervenant dans des domaines voisins, les ouvriers des parcs et ateliers ont quant à eux la qualité d'agents publics.

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

La décentralisation des routes nationales devant conduire au transfert de certains personnels de la filière exploitation actuellement mis à disposition des départements, il convient d'évaluer l'impact de ces évolutions sur l'activité du bureau qui doit être touché, par ailleurs, par le transfert des parcs dont le principe doit être arrêté prochainement.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 28 février 2007, le bureau des personnels d'exploitation comptait douze agents (12 ETP) :

Tableau 3 : Effectif du bureau des personnels d'exploitation au 28 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	2	0	6	4	12

Source : Bureau des personnels d'exploitation

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec la chef de bureau et son adjointe, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents :

Tableau 4 : Organigramme du bureau des personnels d'exploitation au 28 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A+	1	Adjointe à la chef de bureau	Encadrement et support (100%)
C	1	Secrétariat	Encadrement et support (100%)
B	1	Responsable de la cellule des contrôleurs des TPE	Encadrement et support (30%) Préparation de la réglementation (25%) Préparation des circulaires (20%) Prise d'actes administratifs, suivi des CAP et relation avec les services déconcentrés (25%)
B	1	Assistant de gestion	Prise d'actes administratifs, suivi des CAP et relation avec les services déconcentrés (100%)
B	1	Assistant de gestion	Prise d'actes administratifs, suivi des CAP et relation avec les services déconcentrés (100%)
B	1	Chargé de mission	Fonction d'information (100%)
C	1	Gestion	Gestion directe (100%)
C	1	Gestion	Support (100%)
B	1	Responsable de la cellule des agents et chefs d'équipe d'exploitation des TPE et des ouvriers des parcs et ateliers	Encadrement et support (50%) Préparation de la réglementation (25%) Préparation des circulaires (25%)
B	1	Assistant de gestion	Préparation des circulaires (70%) Prise d'actes administratifs, suivi des CAP et relation avec les services déconcentrés (30%)
C	1	Gestion	Préparation des circulaires (40%) Prise d'actes administratifs, suivi des CAP et relation avec les services déconcentrés (60%)

L'activité de la chef de bureau (1 ETP), celle de son adjointe (1 ETP) et de la secrétaire-assistante (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**, de même qu'une partie de l'activité des responsables des cellules « contrôleurs des travaux publics de l'Etat » (0,30 ETP) et « agents et chefs d'équipe d'exploitation des TPE et des ouvriers des parcs et ateliers » (0,50 ETP) et l'activité d'un adjoint administratif (1 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (7,2 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique**⁴⁵ (élaboration des textes, création de statuts particuliers...) représente environ 7% du temps de travail des agents (0,5 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** représente environ 13,90% du temps de travail des agents (soit 1,00 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (préparation des circulaires, directives aux services déconcentrés) représente environ 21,50% du temps de travail des agents (soit 1,55 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (instruction de dossiers, prise d'actes administratifs, préparation des CAP) représente environ 57,60% du temps de travail des agents (soit 4,15 ETP).

⁴⁵ Une partie de l'activité de la chef de bureau et de son adjointe relève également de la fonction juridique.

Tableau 5 : Fonctions exercées par le bureau des personnels d'exploitation

Fonction	ETP	%
Juridique	0,50	4,16%
Information	1,00	8,33%
Pilotage	1,55	12,91%
Gestion directe	4,15	34,58%
Encadrement et support	4,80	40,00%
Total	12,00	100%

4. Synthèse

a) L'activité de gestion des personnels d'exploitation

Les 6 000 contrôleurs des TPE sont des agents de catégorie B répartis en trois grades⁴⁶ (contrôleur, contrôleur principal, contrôleur divisionnaire). Ils interviennent principalement dans trois domaines : aménagement et infrastructures terrestres (AIT), aménagement et infrastructures fluviales, maritimes ou portuaires (AIFMP), phares et balises et sécurité maritime (PBSM).

La gestion des contrôleurs est centralisée pour ce qui concerne le recrutement, la nomination, la titularisation, les promotions, le détachement, la mise à disposition, la disponibilité, la mise en retraite et les sanctions disciplinaires. Les mutations, notations et avancements d'échelon des agents relevant du domaine AIT font toutefois l'objet d'une gestion déconcentrée.

Les 31 000 agents et chefs d'équipe d'exploitation des TPE sont des agents de catégorie C⁴⁷ relevant de deux corps différents⁴⁸, répartis en deux branches : « routes et bases aériennes » (RBA) et « voies navigables et ports maritimes » (VNPM).

La gestion des agents de la branche RBA est déconcentrée, hormis pour les détachements sortants. La gestion des agents de la branche VNPM est déconcentrée en partie : pour les 3 000 agents affectés dans les services dotés d'une CAP locale, l'ensemble des actes est pris localement à l'exception de l'établissement des tableaux d'avancement et de la liste d'aptitude ; la gestion est centralisée pour les 500 autres agents.

Les 8 000 ouvriers des parcs et ateliers (OPA) relèvent du statut d'ouvriers d'Etat affiliés au fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.⁴⁹

La gestion des OPA est déconcentrée, hormis pour l'examen des propositions de promotion, les demandes de compléments de crédits et les propositions de plan pluriannuel de promotion. Les autorisations de recrutement d'OPA par concours demeurent également une compétence centralisée.

b) L'impact de la décentralisation sur l'activité du bureau

La décentralisation n'a pas eu d'incidence à ce stade sur l'activité du bureau des personnels d'exploitation qui est actuellement engagé dans les trois séries de travaux suivants :

⁴⁶ Cf. décret n° 88-399 du 21 avril 1988.

⁴⁷ Cf. décret n° 91-393 du 25 avril 1991.

⁴⁸ Un projet de décret en cours de rédaction prévoit leur fusion en un corps unique des personnels d'exploitation.

⁴⁹ Cf. décret n° 65-382 du 21 mai 1965.

- la poursuite de la déconcentration de la gestion des personnels d'exploitation : la création de 11 directions interdépartementales des routes (DIR)⁵⁰ nécessite un accompagnement pour les nouveaux gestionnaires de ces services déconcentrés des agents de la filière exploitation ; des réflexions sont par ailleurs en cours sur la possibilité de déconcentrer totalement la gestion des personnels de la branche VNPM.
- la gestion des personnels transférés aux départements : la décentralisation des routes nationales a conduit au transfert de certains personnels de la filière exploitation qui restent toutefois en gestion pendant la période de mise à disposition.⁵¹ Par ailleurs, le bureau des personnels d'exploitation va être amené à suivre les travaux interministériels prévus en 2007 sur les modalités de transfert des OPA aux départements.⁵²
- la poursuite des réformes statutaires : la fusion des corps des agents et chefs d'équipe doit s'accompagner en 2007 de la rénovation du statut des personnels d'exploitation, en relation avec les organisations syndicales.

A compter du 1^{er} janvier 2009 cependant, le transfert de la gestion administrative des 27 000 agents transférés aux collectivités locales devrait fortement réduire le volume des activités de gestion du bureau des personnels d'exploitation, qui représentent plus de la moitié de son activité.

C. LE BUREAU DU RECRUTEMENT ET DES CONCOURS (SP/RCF2)

1. Présentation du bureau

Le bureau du recrutement et des concours appartient à la sous-direction du recrutement, des concours et de la formation.

Tableau 6 : Répartition des agents de la sous-direction du recrutement, des concours et de la formation par bureau (situation au 28 février 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau du pilotage et de la coordination (SP/RCF1)	5,00	11,00%
Bureau du recrutement et des concours (SP/RCF2)	31,80	70,40%
Bureau des actions de formation (SP/RCF3)	8,40	18,60%
Total général	45,20	100,00%

Source : DGPA.

⁵⁰ Cf. annexe Routes.

⁵¹ Ibid.

⁵² L'article 107 de la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités et libertés locales prévoit la mise à disposition des OPA pour les compétences transférées dans les domaines aéroportuaires-portuaires et les voies navigables. Le Gouvernement doit présenter en 2007 un rapport au Parlement sur l'évolution des parcs et ateliers et les modalités de leur transfert.

Ses attributions sont définies par l'article 16 de l'arrêté du 17 mai 2005 :

« Il décline le schéma de recrutement du ministère. Il organise le recrutement des personnels à recrutement non déconcentré. Il coordonne les recrutements dans les corps à recrutement déconcentré. Il prépare et met en œuvre la politique de déconcentration de ces processus. Il participe aux réflexions visant à l'évolution, à la professionnalisation et à l'interministérialité des recrutements. Il coordonne les procédures de recrutement et de sélection spécifiques à l'égard de certains personnels, notamment des personnes handicapées, et les personnels contractuels. Il prescrit les formations de préparation aux examens et concours pour les concours non déconcentrés. »

Créé à l'occasion de la réorganisation du 16 mai 2005⁵³, ce bureau organise le recrutement d'agents relevant des trois filières suivantes : la filière administrative⁵⁴, la filière transport et sécurité routière⁵⁵ et la filière technique⁵⁶.

Le nombre potentiel de concours à mettre en œuvre est d'environ 80 par an, selon les décisions de recrutement prises au sein du schéma annuel ministériel des effectifs et du recrutement. Sur cette base, 60 concours doivent être ouverts en 2007.

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

A l'instar du bureau des personnels d'exploitation, il convient d'évaluer l'impact du transfert des personnels de la filière exploitation actuellement mis à disposition des départements, ainsi que celui des agents des parcs à venir, sur l'activité du bureau du recrutement et des concours.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 28 février 2007, le bureau du recrutement et des concours comptait 33 agents⁵⁷ (31,80 ETP) :

Tableau 7 : Effectif du bureau du recrutement et des concours au 28 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	5	12	15	36

Source : Bureau du recrutement et des concours

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec la chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents répartis au sein des trois filières de recrutement et de la filière des études transversales.

Tableau 8 : Organigramme du bureau du recrutement et des concours au 28 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A	1	Adjoint à la chef de bureau	Encadrement et support (100%)
A	1	Chargée d'études et coordination juridique	Etudes juridiques et contentieuses (80%), pilotage des services déconcentrés (20%)

⁵³ Il réunit les compétences de trois précédents bureaux, en charge chacun du recrutement d'une filière spécifique. Les gains en personnels ont été faibles, car limités à l'encadrement supérieur.

⁵⁴ Architectes urbanistes de l'Etat, attachés, chargés d'études documentaires, secrétaires, assistantes de service social

⁵⁵ Officiers de port, inspecteurs et administrateurs des affaires maritimes, inspecteurs du permis de conduire...

⁵⁶ Ingénieurs des ponts et chaussées, ingénieurs des TPE, directeurs et chargés de recherche, techniciens supérieurs de l'équipement, analystes et programmeurs...

⁵⁷ 3 postes sont actuellement vacants : 1 A, 1 B et 1 C.

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
C	1	Comptabilité	Gestion de crédits, opérations budgétaires et comptables (100%)
C	1	Comptabilité	Gestion de crédits, opérations budgétaires et comptables (100%)
C	1	Logistique	Support (100%)
C	1	Secrétariat	Support (100%)
A	1	Responsable de la filière administrative	Encadrement (70%), pilotage des services déconcentrés (20%), orientation et coordination (10%)
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours ⁵⁸ (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
B	0,8	Adjointe de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
C	0,8	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
B	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
A	1	Responsable de la filière transport et de sécurité routière	Encadrement (80%) et pilotage des services déconcentrés (20%)
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	0,8	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
A	vacant	Responsable de la filière technique	
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
B	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
B	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
B	vacant	Gestionnaire	
B	1	Responsable de cellule	Organisation des concours (65%), pilotage, orientation et animation, information (25%), fonction juridique (10%)
C	1	Gestionnaire	Organisation des concours (100%)
C	vacant	Gestionnaire	

⁵⁸ Cette activité recouvre l'ensemble des opérations matérielles d'organisation des concours : ouverture juridique et opérationnelle des concours, inscription des candidats, mise en place des épreuves écrites et orales (administration centrale, ouverture de centres d'examen), travaux des jurys (conception des sujets, évaluation, professionnalisation), publication et notification des résultats, admission des candidats, traitement des recours...

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A	0,6	Responsable de la filière des études transversales	Encadrement (70%), pilotage (20%), orientation et animation (10%)
C	1	Informatique	Fonction d'information (100%)
C	1	Information sur les concours	Support (100%)
C	0,8	Information sur les concours	Support (100%)

L'activité de la chef de bureau (1 ETP), celle de son adjointe (1 ETP) et de la secrétaire (1 ETP), ainsi qu'une partie de l'activité des quatre responsables de filière⁵⁹ (1,90 ETP) ont été rattachées à la fonction « **Encadrement et soutien** » (4,90 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (26,90 ETP⁶⁰) se décompose de la manière suivante (cf. tableau 9 page suivante) :

- l'exercice de la **fonction juridique** (études juridiques et gestion des contentieux des recrutements et des concours) représente environ 6,7% du temps de travail des agents (soit 1,80 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi statistique sur l'organisation des concours, collectes de données sur le nombre de candidats inscrits, admissibles et admis...) représente environ 3,7% du temps de travail des agents (soit, 1 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (préparation des circulaires, directives aux services déconcentrés sur les modalités de recrutement dans les trois filières) représente environ 10,8% du temps de travail des agents (soit 2,90 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (ensemble des opérations comptables) représente environ 7,4% du temps de travail des agents (soit 2 ETP) ;
- l'exercice des **fonctions relatives à l'organisation matérielle des concours**⁶¹ représente environ 71,4% du temps de travail des agents (soit 19,20 ETP).

Tableau 2 : Fonctions exercées par le bureau du recrutement et des concours

Fonction	ETP	%
Juridique	1,80	5,66%
Information	1,00	3,14%
Pilotage	2,90	9,12%
Gestion directe	2,00	6,30%
Organisation matérielle des concours (fonction « autres »)	19,20	60,38%
Encadrement et support	4,90	15,40%
Total	31,80	100%

⁵⁹ Non compris le poste de responsable de la filière technique, actuellement vacant.

⁶⁰ Hors postes vacants, non comptabilisés ici.

⁶¹ Ont été regroupées dans cette catégorie l'activité des responsables de cellule, de leurs adjoints et des gestionnaires (16,4 ETP), des agents en charge de l'information sur les concours (1,8 ETP) et de l'agent en charge de la logistique (1 ETP).

4. Synthèse

a) L'activité relative à l'organisation des concours

L'organisation des épreuves écrites des concours suscitant le plus grand nombre de candidatures⁶² est déconcentrée au niveau des DDE. Le recrutement des agents de catégorie C est déconcentré au niveau des services s'agissant des agents d'exploitation et des OPA et dans les 10 centres interrégionaux de formation professionnelle pour les adjoints administratifs et les dessinateurs.

Le bureau assure la coordination des recrutements déconcentrés et conseille les services recruteurs.

Il coordonne par ailleurs la mise en place des recrutements spécifiques (PACTE⁶³, travailleurs handicapés, seconde carrière des militaires, intégration des personnels de France-Télécom) en lien avec les sous-directions chargées de gérer ces personnels.

Enfin, le bureau assure la mise en place et la coordination de la politique des actions de formation visant à préparer les agents du ministère aux concours internes et aux examens professionnels.

b) L'impact de la décentralisation sur l'activité du bureau

A ce stade, la décentralisation n'a pas eu d'impact à ce jour sur le bureau du recrutement et des concours, dont le volume d'activité est appelé à se maintenir dans les prochains mois. Les agents transférés aux départements placés en position de détachement disposent d'un droit d'option pendant deux ans : durant cette période, ils sont donc appelés à dérouler une double carrière et bénéficient, à ce titre, de la possibilité d'accéder à la promotion professionnelle par la voie des concours et des examens professionnels organisés par le ministère.

Cependant, la réduction d'un tiers de l'effectif des services déconcentrés de l'Etat à l'horizon 2009 devrait fortement réduire le nombre de concours de recrutement ou de promotion, et alléger d'autant l'activité d'organisation matérielle des concours du bureau, qui représente plus de 60% de son activité.

II. LES BUREAUX DU SERVICE DES EFFECTIFS ET DU BUDGET AUDITES

A. PRESENTATION DU SERVICE DES EFFECTIFS ET DU BUDGET

Au 28 février 2007, le service des effectifs et du budget comptait 117 agents (114,80 ETP).

⁶² Jusqu'à 11 000 inscrits pour le concours externe de secrétaire administratif

⁶³ Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État. Le PACTE, ouvert aux jeunes gens de 16 à moins de 26 ans, est un contrat de droit public d'une durée d'un an minimum à deux ans maximum alternant formation et stage et permettant d'intégrer la fonction publique en qualité de fonctionnaire titulaire à l'issue d'une vérification d'aptitude.

L'article 4 de l'arrêté du 17 mai 2005 portant organisation de la DGPA prévoit que « le service des effectifs et du budget (PA/EB) assure le suivi des effectifs et de la masse salariale. En liaison avec les directions d'administration centrale, il élabore le budget de personnel et en anime la mise en place. Il élabore la politique des moyens de fonctionnement courant et, en liaison avec la délégation à l'action foncière, la politique des moyens immobiliers des services. Il anime leur mise en œuvre. Il élabore la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et en conduit la mise en œuvre. Il est chargé de la politique en matière d'organisation et de conditions de travail.

En liaison avec les directions d'administration centrale, dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général, il prépare et exécute le budget du ministère. Il est chargé de la tenue de la comptabilité, sans préjudice du champ de compétences du contrôle financier, du comptable public et du département comptable ministériel. A ce titre, il est chargé de la réglementation financière, budgétaire, comptable et de gestion.

Il apporte son appui au secrétariat général, aux directions d'administration centrale et aux services déconcentrés, en matière de dialogue de gestion, de contrôle de gestion, d'évaluation des performances et des coûts. Il veille à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. »

Conformément à ce texte, le service des effectifs et du budget comporte 4 services (cf. tableau 10 page suivante) :

- la sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services (60,10 ETP, soit 52,40% de l'effectif), en charge du suivi des effectifs, de la masse salariale, des dépenses de personnel dans les services et de la mise en place de la paye des agents ;
- la sous-direction des affaires financières (47,70 ETP, soit 41,60% de l'effectif), en charge de la préparation et de l'exécution du budget du ministère ;
- la mission du pilotage de la loi organique sur les lois de finances (0 ETP actuellement)⁶⁴ ;
- la mission du dialogue de gestion et du contrôle de gestion (5 ETP, soit 4,30% de l'effectif).

Tableau 10 : Répartition des agents du service des effectifs et du budget au 28 février 2007

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services	60,10	52,40%
Sous-direction des affaires financières	47,70	41,60%
Mission du pilotage de la loi organique sur les lois de finances	0,00	0,00%
Mission du dialogue de gestion et du contrôle de gestion	5,00	4,30%
Total général⁶⁵	114,80	100,00%

Source : DGPA.

⁶⁴ La mission LOLF n'est plus dotée en effectifs, par anticipation à sa disparition programmée à l'occasion de la publication du prochain arrêté portant organisation de la DGPA actuellement en cours de publication.

⁶⁵ Y compris 2 ETP positionnés au niveau de l'adjoint à la directrice générale, chef du service des effectifs et du budget, représentant 1,7 % des effectifs.

En raison du nombre important d'agents techniques du ministère appelés à être transférés aux départements, la mission a concentré ses investigations sur deux bureaux susceptibles d'être les plus touchés par ce mouvement de décentralisation : le bureau des effectifs et des moyens des services (EB/GBF1) et le bureau du budget de personnel (EB/GBF2).

B. LE BUREAU DES EFFECTIFS ET DES MOYENS DES SERVICES (EB/GBF1)

1. Présentation du bureau

Le bureau des effectifs et des moyens des services appartient à la sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services, qui comprend quatre bureaux.

Tableau 11 : Répartition des agents de la sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services par bureau (situation au 28 février 2007)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Bureau des effectifs et des moyens des services (EB/GBF1)	20,10	32,70%
Bureau du budget du personnel (EB/GBF2)	18,80	30,60%
Bureau du développement des compétences et des qualifications (EB/GBF3)	5,80	9,40%
Bureau de l'organisation du travail et de la prévention (EB/GBF4)	13,80	22,40%
Total général⁶⁶	61,50	100,00%

Source : DGPA.

Ses attributions sont définies par l'article 19 de l'arrêté du 17 mai 2005 :

« Il réalise et coordonne les études relatives aux effectifs du ministère. Il tient à jour le schéma des effectifs du ministère. Il tient à jour, pour le compte des directions d'administration centrale du ministère, le schéma des effectifs relatifs aux différents programmes. Il met en œuvre, pour le compte des directions d'administration centrale, la répartition géographique des effectifs relatifs aux différents programmes. Il élabore le schéma annuel de recrutement du ministère. Il évalue les besoins, programme et répartit les moyens de fonctionnement courant et les moyens immobiliers des services. Il définit et suit les transferts d'effectifs, les moyens de fonctionnement et les moyens immobiliers des services résultant des lois de décentralisation. »

Le bureau des effectifs et des moyens des services est organisé en deux pôles :

- le pôle « coordination des effectifs des services », comprenant deux cellules : la cellule « effectifs » et la cellule « études » ;
- le pôle « coordination des moyens des services et de la décentralisation », comprenant deux cellules : la cellule « fonctionnement » et la cellule « immobilier ».

⁶⁶ Y compris 3 ETP positionnés auprès du sous-directeur, représentant 4,90 % de l'effectif.

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

A l'instar des bureaux du service du personnel précités, il convient d'évaluer l'impact du transfert des personnels de la filière exploitation actuellement mis à disposition des départements, ainsi que celui des agents des parcs à venir, sur l'activité du bureau des effectifs et des moyens des services.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 28 février 2007, le bureau des effectifs et des moyens des services comptait 21 agents⁶⁷ (20,10 ETP) :

Tableau 12 : Effectif du bureau des effectifs et des moyens des services au 28 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	2	9	9	1	21

Source : Bureau des effectifs et des moyens des services

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents répartis au sein du bureau des effectifs et des moyens des services :

Tableau 13 : Organigramme du bureau des effectifs et des moyens des services au 28 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et soutien (100%)
C	1	Secrétaire	Soutien (100%)
A+	1	Adjoint au chef du bureau, en charge du pôle « coordination des effectifs des services »	Encadrement et soutien (100%)
A	1	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (30%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (50%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (40%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (40%), orientation et animation (10%)
A	0,8	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (40%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (40%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	0,8	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (40%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (40%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	0,5	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Autres fonctions (100%)
A	1	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (40%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (40%), fonction d'orientation et d'animation (10%)

⁶⁷ Non compris deux postes actuellement vacants : le poste d'adjoint au chef du bureau, en charge du pôle « coordination des moyens des services et de la décentralisation » (A+) et un poste de chef de projet à la « cellule immobilier » (B).

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A	1	Chargé de mission territorial et thématique, cellule « effectifs »	Fonction contrôle (40%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (40%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A	1	Responsable de la cellule « études »	Fonction d'information (60%), fonction de pilotage (30%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
B	1	Chargé d'étude	Fonction d'information (60%), fonction de pilotage (30%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
B	1	Chargé d'étude	Fonction d'information (60%), fonction de pilotage (30%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
B	1	Chargé d'étude	Fonction d'information (60%), fonction de pilotage (30%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
B	1	Chargé d'étude	Fonction d'information (60%), fonction de pilotage (30%), fonction d'orientation et d'animation (10%)
A+	vacant	Adjoint au chef du bureau, en charge du pôle « coordination des moyens des services et de la décentralisation »	Encadrement et soutien (100%)
B	1	Responsable de la cellule « fonctionnement »	Fonction de contrôle (20%), fonction d'information (20%), fonction de pilotage (20%) et gestion directe (40%)
B	1	Chargé de gestion « budget »	Fonction de contrôle (10%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (10%) et gestion directe (70%)
B	1	Chargé de gestion « fonctionnement »	Fonction de contrôle (10%), fonction d'information (10%), fonction de pilotage (10%) et gestion directe (70%)
A	1	Responsable de la cellule « immobilier »	Fonction de contrôle (10%), fonction d'information (20%), fonction de pilotage (20%), orientation et animation (20%) et gestion directe (30%)
B	1	Chef de projet « investissement immobilier »	Fonction de contrôle (10%), fonction d'information (20%), fonction de pilotage (10%), orientation et animation (10%) et gestion directe (50%)
B	1	Chef de projet « maintenance immobilière »	Fonction de contrôle (10%), fonction d'information (30%), gestion directe (60%)
B	vacant	---	---

L'activité du chef de bureau (1 ETP), celle de son adjoint (1 ETP) et de la secrétaire (1 ETP) ont été rattachées à la fonction « **Encadrement et soutien** » (3 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (17,10 ETP) se décompose de la manière suivante⁶⁸ :

- l'exercice de la **fonction contrôle** (vérification de la bonne application des normes financières et budgétaires, ainsi que de la mise en œuvre des opérations immobilières programmées) représente environ 16,50% du temps de travail des agents (soit 2,84 ETP).
- l'exercice de la **fonction d'information** (suivi des effectifs, recensement des moyens des services et suivi des opérations immobilières en cours) représente environ 27% du temps de travail des agents (soit 4,66 ETP) ;

⁶⁸ Par ailleurs, 0,5 ETP relève d'autres fonctions et représente 3 % du temps de travail des agents.

- l'exercice de la **fonction de pilotage** (préparation des circulaires, directives aux services déconcentrés) représente environ 26,50% du temps de travail des agents (soit 4,54 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction orientation et animation** (ensemble des relations avec les départements pour le suivi des opérations de décroissements) représente environ 8% du temps de travail des agents (soit 1,36 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (ensemble des opérations comptables, programmation des opérations immobilières) représente environ 19% du temps de travail des agents (soit 3,20 ETP) ;

Tableau 14 : Fonctions exercées par le bureau des effectifs et des moyens des services

Fonction	ETP	%
Contrôle	2,84	14,13%
Information	4,66	23,20%
Pilotage	4,54	22,60%
Orientation et animation	1,36	6,77%
Gestion directe	3,20	15,90%
Autres fonctions	0,50	2,48%
Encadrement et support	3,00	14,92%
Total	20,10	100%

4. Synthèse

a) L'activité relative à la gestion des effectifs et des moyens

En matière de gestion des effectifs, la réorganisation du ministère du 16 mai 2005 a entraîné la séparation de la stratégie générale de la mise en œuvre, qui relève de la compétence du bureau des effectifs et des moyens des services.

Il intervient principalement à cette fin dans deux domaines :

- le suivi et la répartition des effectifs entre les services déconcentrés, activité s'appuyant par ailleurs sur un ensemble d'études à caractère prévisionnel dans le domaine du personnel (pyramide des âges, répartition hommes-femmes...) ;
- l'allocation des ressources en fonctionnement, dans le cadre des budgets opérationnels de programme des services déconcentrés, ainsi que le suivi des opérations immobilières en cours ou en projet.

L'activité du bureau a récemment été impactée par la mise en place de la LOLF qui s'est accompagnée de nouvelles modalités de comptabilisation des effectifs et par la réforme immobilière de l'Etat.

b) L'impact de la décentralisation sur l'activité du bureau

Le bureau des effectifs et des moyens des services est touché par la décentralisation à deux titres :

- le transfert des effectifs des routes aux départements : les agents concernés disposant d'un droit d'option pendant deux ans, il convient durant cette période de comptabiliser précisément les effectifs susceptibles d'être transférés ;

- le « décroisement » des moyens de fonctionnement et des structures immobilières : le transfert des missions et le regroupement de certains personnels de l'Etat nécessite le lancement de nouveaux projets immobiliers en vue de reloger les services.⁶⁹

Dans ce cadre, le bureau des effectifs et des moyens des services est impliqué dans les discussions menées actuellement avec les départements en vue de la signature de conventions de transfert.

C. LE BUREAU DU BUDGET DE PERSONNEL (EB/GBF2)

1. Présentation du bureau

Le bureau du budget de personnel appartient à la sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services (cf. tableau 11).

Ses attributions sont définies par l'article 19 de l'arrêté du 17 mai 2005 :

« Il réalise et coordonne les études relatives aux masses salariales et aux dépenses de personnel. Il élabore le budget de personnel de la loi de finances et l'exécute pour les programmes dont la gestion lui est confiée. Il exécute les transferts d'effectifs et de masse salariale en provenance ou à destination d'autres ministères. Il exécute les transferts financiers résultant des lois de décentralisation en matière d'effectifs, de masse salariale, d'action sociale, et de moyens de fonctionnement. Il assure le pilotage du processus de la paye des agents du ministère. »

Le bureau du budget de personnel est organisé en quatre secteurs :

- le secteur « analyse et prospective » ;
- le secteur « budget » ;
- le secteur « crédits » ;
- le secteur « développement des méthodes de gestion sous LOLF ».

2. Impact de la décentralisation sur le bureau

A l'instar du bureau des effectifs et des moyens des services, il convient d'évaluer l'impact du transfert des personnels de la filière exploitation actuellement mis à disposition des départements, ainsi que celui des agents des parcs à venir, sur l'activité du bureau du budget de personnel.

3. Analyse de l'activité du bureau

Au 28 février 2007, le bureau du budget de personnel comptait 19 agents⁷⁰ (18,80 ETP) :

⁶⁹ Les nouveaux projets immobiliers en cours représentent un investissement de 300 millions d'euros.

⁷⁰ Non compris un poste vacant du secteur « développement des méthodes de gestion sous LOLF » et l'emploi d'une vacataire au secteur « crédits ».

Tableau 15 : Effectif du bureau du budget de personnel au 28 février 2007

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	2	6	10	1	19

Source : Bureau du budget de personnel

A partir de l'organigramme fourni par le service et de l'entretien mené avec le chef de bureau, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de chacun des agents répartis au sein :

Tableau 16 : Organigramme du bureau du budget de personnel au 28 février 2007

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1	Chef de bureau	Encadrement et soutien (100%)
A+	1	Adjoint au chef du bureau	Encadrement et soutien (100%)
C	1	Secrétaire	Soutien (100%)
A	1	Responsable du secteur « analyse et prospective »	Fonction juridique (30%), contrôle (15%), information (15%), pilotage (25%), orientation et animation (15%)
B	1	Tableau de bord, analyses transversales sur questions budgétaires, suivi consommation	Fonction juridique (5%), contrôle (80%), information (15%)
B	1	Mise en place décentralisation PLF, programmation des dépenses et suivi des dépenses des services transférés	Orientation et d'animation (100%)
A	1	Responsable du secteur « budget »	Fonction juridique (40%) et fonction d'information (60%)
B	1	Préparation et suivi du budget, mesures catégorielles	Fonction juridique (50%) et fonction d'information (50%)
B	1	Préparation et suivi du budget, transfert d'emplois et de crédits	Fonction juridique (40%) et fonction d'information (60%)
A	1	Responsable du secteur « crédits »	Fonction juridique (5%), pilotage (45%), gestion directe (50%)
A	1	Gestionnaire des crédits	Fonction juridique (5%), pilotage (5%), gestion directe (90%)
A	1	Gestionnaire de crédits de personnels	Fonction juridique (5%), pilotage (5%), gestion directe (90%)
B	1	Responsable des rémunérations principales et indemnitaires	Fonction juridique (5%), pilotage (5%), gestion directe (90%)
B	1	Suivi de la masse salariale des BOP miroirs et des dossiers contentieux	Fonction juridique (25%), pilotage (50%), gestion directe (25%)
B	1	Suivi de la masse salariale des BOP miroirs et des dossiers contentieux	Fonction juridique (25%), pilotage (50%), gestion directe (25%)
A	1	Responsable du secteur « développement des méthodes de gestion sous LOLF »	Fonction contrôle (10%), information (45%), pilotage (35%)
B	1	Responsable cellule suivi des masses salariales, des programmes de centrale et des BOP régionaux	Fonction contrôle (60%), information (30%), pilotage (10%)
B	1	Chargée d'études base de données « Observatoire des rémunérations »	Fonction contrôle (90%), pilotage (10%)
B	0,8	Chargée d'études base de données « Observatoire des rémunérations »	Fonction contrôle (90%), pilotage (10%)
B	vacant	---	---

L'activité du chef de bureau (1 ETP), celle de son adjoint (1 ETP) et de la secrétaire (1 ETP), ont été rattachées à la fonction « Encadrement et soutien » (3 ETP).

L'activité du reste de l'effectif (15,80 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction juridique** (études diverses, préparation du projet de loi de finances) représente environ 15% du temps de travail des agents (soit 2,35 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction contrôle** (vérification de la bonne application des normes comptables et budgétaires) représente environ 21,50% du temps de travail des agents (soit 3,40 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** représente environ 17,50% du temps de travail des agents (soit, 2,75 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de pilotage** (préparation des circulaires, directives aux services déconcentrés dans les différents domaines de compétence, pilotage du processus de la paye, répartition des crédits entre les services) représente environ 15,50% du temps de travail des agents (soit 2,40 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction orientation et animation** représente environ 7,30% du temps de travail des agents (soit 1,15 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction de gestion directe** (exécution du budget, gestion des budgets opérationnels de programme) représente environ 23,40% du temps de travail des agents (soit 3,70 ETP).

Tableau 17 : Fonctions exercées par le bureau du budget de personnel

Fonction	ETP	%
Juridique	2,35	12,50%
Contrôle	3,40	18,00%
Information	2,75	14,60%
Pilotage	2,45	13,00%
Orientation et animation	1,15	6,10%
Gestion directe	3,70	19,70%
Encadrement et soutien	3,00	16,00%
Total	18,80	100%

4. Synthèse

a) L'activité relative à la gestion du budget du personnel

L'activité du bureau du budget de personnel est complémentaire à celle du bureau des effectifs et des moyens des services.

En effet, celui-ci intervient principalement pour conduire les études relatives à la masse salariale et les dépenses de personnel et piloter le processus de paye. Il prépare le projet de loi de finances et exécute le budget. A ce titre, il assure la gestion des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux.

A l'instar du bureau des effectifs et des moyens des services, l'activité du bureau du budget de personnel a principalement été touchée par la mise en œuvre de la LOLF.

b) L'impact de la décentralisation sur l'activité du bureau

L'impact de la décentralisation sur l'activité du bureau du budget de personnel est limité aux évaluations devant être conduites sur les coûts des personnels transférés qui, en raison de leur complexité, mobilisent aujourd'hui un agent à temps plein au sein de la structure (1 ETP).

ANNEXE V

**DÉCENTRALISATION ET GESTION DES CARRIÈRES :
L'EXEMPLE DE L'ÉQUIPEMENT**

SOMMAIRE

I. LA DÉCENTRALISATION IMPLIQUE UNE ÉVOLUTION DU SYSTEME DE RECRUTEMENT DES CADRES TECHNIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.	1
.....	
A. LES SYSTEMES DE RECRUTEMENT DES CADRES TECHNIQUES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DIFFERENT PROFONDEMENT	1
1. <i>Le dispositif de recrutement des cadres techniques de l'Etat est étroitement intégré dans un puissant appareil de formation.....</i>	1
2. <i>Les cadres techniques des collectivités territoriales sont recrutés sur concours, à l'issue de leur formation initiale, sans garantie d'emploi.....</i>	2
B. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES GAGNERAIENT A MIEUX ARTICULER LEUR DISPOSITIF DE RECRUTEMENT AVEC L'APPAREIL DE FORMATION DE L'ETAT	3
1. <i>La couverture des besoins de recrutement des collectivités territoriales en cadres techniques n'est pas satisfaisante.....</i>	3
2. <i>Le système de recrutement des cadres techniques territoriaux pourrait être mieux articulé avec l'appareil de formation de l'Etat</i>	5
C. UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A LA GESTION DE L'APPAREIL NATIONAL DE FORMATION DES CADRES TECHNIQUES SEMBLE NECESSAIRE.....	8
1. <i>Les collectivités doivent être associées au pilotage des écoles.....</i>	8
2. <i>Une réflexion globale sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation des cadres techniques semble aujourd'hui devoir être engagée</i>	10
II. PLUS LARGEMENT, LA DECENTRALISATION APPELE UNE REFLEXION SUR LA GESTION DES CARRIERES DES PERSONNELS TECHNIQUES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	11
A. LE DISPOSITIF DE FORMATION CONTINUE DES PERSONNELS TECHNIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SEMBLE APPELE A EVOLUER	11
1. <i>Les moyens de la formation continue des agents de l'Équipement ont été partiellement transférés aux collectivités territoriales.....</i>	11
2. <i>La structure de l'offre de formation continue destinée aux personnels techniques pourrait évoluer au cours des années à venir.....</i>	12
B. LE DEVELOPPEMENT DES ECHANGES DE PERSONNELS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES DOIT ETRE ENCOURAGE	13
1. <i>Les échanges de personnel favorisent le développement des compétences et une meilleure circulation de l'information</i>	13
2. <i>Une série de mesures concrètes permettrait de faciliter les échanges de personnels techniques entre fonctions publiques.....</i>	14
C. UNE REFLEXION PLUS AMBITIEUSE SUR L'EVOLUTION DES CADRES STATUTAIRES POURRAIT ETRE ENGAGEE.....	15
1. <i>Les règles de gestion des ingénieurs territoriaux pourraient être rapprochées de celles des ingénieurs d'Etat.....</i>	15
2. <i>A plus long terme, la création de corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales pour les catégories A et A+ mériterait d'être étudiée.....</i>	16

ANNEXE V

DÉCENTRALISATION ET GESTION DES CARRIERES :
L'EXEMPLE DE L'ÉQUIPEMENT

I. LA DÉCENTRALISATION SEMBLE NECESSITER UNE ÉVOLUTION DU SYSTEME DE RECRUTEMENT DES CADRES TECHNIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

A. Les systèmes de recrutement des cadres techniques de l'Etat et des collectivités territoriales diffèrent profondément

1. Le dispositif de recrutement des cadres techniques de l'Etat est étroitement intégré dans un puissant appareil de formation

Dans la plupart des domaines, les cadres de l'Etat sont recrutés sur la base d'un concours donnant accès à une formation dans une école dont les élèves bénéficient d'un statut d'élèves-fonctionnaires associé à une rémunération et à une garantie d'emploi, contreparties d'un engagement de service public pour une durée déterminée.

Dans le domaine de l'Équipement, l'Etat s'appuie sur un certain nombre d'établissements publics nationaux pour assurer la formation initiale de ses agents, en particulier du personnel d'encadrement (ingénieurs et techniciens supérieurs)¹.

Les développements qui suivent décrivent brièvement les caractéristiques de trois de ces écoles² : l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) et l'Ecole nationale des techniciens de l'Équipement (ENTE).

a) L'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées

L'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC) forme à la fois des ingénieurs civils, qui n'ont pas vocation à travailler au sein de l'administration publique, et des élèves-fonctionnaires, bénéficiant du titre d'ingénieurs des ponts et chaussées (IPC), et ayant vocation à constituer l'encadrement supérieur du ministère de l'Équipement.

Le nombre annuel moyen de postes d'ingénieurs des Ponts-et-Chaussées s'établit autour de 50³, ce qui reste faible au regard du nombre d'ingénieurs civils (non fonctionnaires) formés par l'ENPC (268 en 2005⁴).

Le nombre d'élèves ayant vocation à intégrer la fonction publique d'Etat représente donc moins de 20% de l'effectif total de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées

b) L'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat

L'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat forme essentiellement de futurs fonctionnaires, les ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) et, depuis 1990, un nombre restreint d'ingénieurs civils.

¹ Pour certaines autres catégories d'agents, la formation initiale de prise de poste suite au recrutement est assurée dans les Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle (CIFP) du ministère. Cette formation est souvent de plus courte durée que la formation dans les écoles.

² Les autres écoles sont soit hors périmètre de la mission (Ecole Nationale de l'Aviation Civile – ENAC, Ecole Nationale Supérieure de Météorologie – ENSM, et Ecole Nationale Supérieure des Sciences Géographiques – ENSG), soit ont pour mission la formation du personnel maritime (les quatre Ecoles Nationales de la Marine Marchande – ENMM, et le Collège d'Enseignement Technique et Maritime – CETM) ; la mission a souhaité se concentrer sur les écoles généralistes.

³ Une trentaine de polytechniciens, 2 ou 3 normaliens, 2 élèves issus de l'ENPC ou de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon (INA-PG) et, par promotion interne, une dizaine d'ITPE recrutés soit par concours professionnel, soit sur liste d'aptitude.

⁴ Source : site Internet de l'ENPC.

Le nombre d'ingénieurs civils formés par l'ENTPE augmente de manière assez régulière depuis 1990. Le nombre de fonctionnaires est plus variable, notamment car il s'agit de promotions de sortie, qui regroupent les ITPE recrutés par concours externe, mais aussi par concours interne, avec d'importantes fluctuations du nombre de recrutements par cette dernière voie.

De plus, le nombre de postes de fonctionnaires offerts à l'entrée pour le concours externe a fortement baissé (de 150 à 120) pour le concours 2006, alors que le nombre de postes de civils augmentait (de 50 à 70).

Le nombre d'élèves ayant vocation à intégrer la fonction publique d'Etat représente donc plus de 60% de l'effectif total de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat.

c) L'Ecole nationale des techniciens de l'Equipement

L'Ecole nationale des techniciens de l'Equipement forme exclusivement des fonctionnaires, en formation initiale ou continue. L'effectif annuel moyen s'établit autour de 300 élèves, ayant vocation à exercer les fonctions de techniciens supérieurs de l'équipement (TSE).

Contrairement à l'ENPC et l'ENTPE qui recrutent à l'issue des classes préparatoires, le concours d'entrée à l'ENTE est de niveau Bac.

Tableau 1 : Structure des recrutements de l'ENPC, de l'ENTPE et de l'ENTE

	Nombre d'élèves- fonctionnaires	Effectif total	Part des élèves-fonctionnaires dans le total
ENPC	50	320	
ENTPE	120	190	
ENTE	300	300	

2. Les cadres techniques des collectivités territoriales sont recrutés sur concours, à l'issue de leur formation initiale, sans garantie d'emploi

De manière générale, le système de recrutement des fonctionnaires territoriaux comporte une importante différence avec celui de l'Etat, dans la mesure où la réussite du concours permet l'inscription sur une liste d'aptitude gérée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), sans garantie d'emploi.

Concernant les cadres techniques⁵, cette spécificité se double d'une autre différence importante : les ingénieurs territoriaux sont recrutés non pas en amont, mais à l'issue de leur formation initiale, à la sortie des écoles.

⁵ Tel n'est pas le cas de certains cadres administratifs, comme les administrateurs territoriaux par exemple, qui bénéficient à l'issue du concours d'une scolarité de deux ans à l'Institut national d'études territoriales (INET), au cours de laquelle ils bénéficient d'une rémunération.

B. Les collectivités territoriales gagneraient à mieux articuler leur dispositif de recrutement avec l'appareil de formation de l'Etat

1. La couverture des besoins de recrutement des collectivités territoriales en cadres techniques n'est pas satisfaisante

a) Les besoins des collectivités territoriales en personnel d'encadrement technique progressent rapidement

Les collectivités territoriales recrutent leur personnel technique dans les cadres d'emploi suivants :

Tableau 2 : Cadres d'emploi de la filière technique de la fonction publique territoriale

Catégorie	Cadres d'emploi
A / A+	Ingénieur territorial / ingénieur en chef territorial
B	Technicien supérieur Contrôleur des travaux
C	Adjoint technique Agent de maîtrise

Les agents d'encadrement de la filière technique sont recrutés dans les cadres d'emploi d'ingénieur (catégories A et A+) et de technicien supérieur (catégorie B) :

- les agents du cadre d'emploi d'ingénieur territorial (17 279 agents fin 2003⁶) n'exercent pas tous leurs fonctions dans des domaines techniques : ce cadre d'emploi comprend aussi des architectes, des urbanistes ou des informaticiens.
- les techniciens supérieurs (22 979 agents fin 2003⁷) sont chargés de l'élaboration des projets de travaux neufs, de la direction des travaux sur le terrain, et des enquêtes, contrôles et mesures techniques ou scientifiques.

Les besoins de recrutement de personnel d'encadrement dans la filière technique des collectivités territoriales sont en rapide augmentation.

Dans les départements, qui sont les principaux bénéficiaires des transferts de compétences dans le domaine de l'Equipement, le nombre d'ingénieurs territoriaux a presque doublé entre 1993 et 2004, avec une hausse continue des effectifs.

Indépendamment de la décentralisation, les départs à la retraite devraient continuer à alimenter ces importants besoins de recrutements au cours des années à venir, plus du tiers (33,7%) des ingénieurs dans les départements devant atteindre l'âge de 60 ans entre 2001 et 2012⁸.

Les transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 devraient alimenter ces besoins de recrutement : le secteur des interventions techniques représentait ainsi près du tiers (32%) des recrutements prévus dans les départements en 2007, contre moins du quart (23%) en 2006⁹. Cette hausse est particulièrement nette entre 2005 et 2007 dans le secteur « voirie, infrastructures et réseaux divers », auquel correspondent les compétences routières transférées (cf. graphique 1).

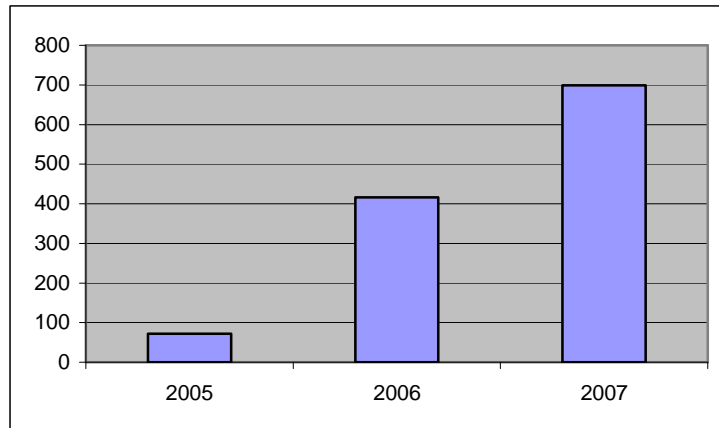
⁶ Dont 12 417 fonctionnaires territoriaux, 4 481 agents non titulaires et 381 détachés de la fonction publique d'Etat ou hospitalière. Source : Les ingénieurs, livret statistique, Observatoire du CNFPT, juin 2006.

⁷ Source : Les techniciens supérieurs, livret statistique, Observatoire du CNFPT, juin 2006.

⁸ Source : Les ingénieurs, livret statistique, Observatoire du CNFPT, juin 2006.

⁹ Source : Tendances de l'emploi territorial, Note de conjoncture n°10, Observatoire du CNFPT, janvier 2006 et n°11, janvier 2007.

Graphique 1 : Evolution des recrutements prévus par les conseils généraux dans le secteur « voirie, infrastructures et réseaux divers » entre 2005 et 2007



Source : observatoire du CNFPT

b) Les collectivités territoriales éprouvent des difficultés à recruter dans les cadres d'emplois de la filière technique

Les collectivités territoriales semblent éprouver des difficultés à recruter dans les cadres d'emplois de la filière technique :

- concernant le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux, les collectivités territoriales ont des difficultés à recruter des ingénieurs généralistes¹⁰, présentant des profils semblables aux ingénieurs d'Etat issus des écoles du ministère de l'Équipement (ENTPE en particulier). Ce constat d'une inadéquation des profils des lauréats du concours d'ingénieur territorial aux postes offerts semble confirmé par le fait qu'en 2005, près du tiers (31,5%) des lauréats du concours d'ingénieur territorial n'avaient pas trouvé de poste après 18 mois, alors que 5 000 postes d'ingénieur territorial étaient vacants¹¹ ;
- concernant les agents d'exploitation de catégorie B, en particulier les contrôleurs de travaux, l'ADSTD a fait savoir à la mission que, suite aux transferts, de nombreux postes restent à pourvoir dans ce cadre d'emploi, sans qu'il soit possible de recruter des agents présentant le profil requis en dehors du ministère de l'Équipement¹², car la formation de contrôleur de travaux est dispensée dans les centres interrégionaux de formation professionnelle.

c) Les détachements d'agents de l'Etat dans la FPT ne suffisent pas à couvrir les besoins des collectivités en personnel technique

Une part des besoins des collectivités en personnel technique est couverte par le détachement d'agents de la fonction publique hospitalière ou d'Etat. Les collectivités peuvent ainsi disposer de profils qui ne sont pas nécessairement disponibles par recrutement sur concours.

Fin 2003, environ 2% des emplois d'ingénieurs territoriaux (381 sur 17 279) étaient pourvus par des agents détachés de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique hospitalière.

¹⁰ Cf. enquête de l'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) sur les recrutements des départements, 2006-2007.

¹¹ Source : Les ingénieurs, livret statistique, Observatoire du CNFPT, juin 2006.

¹² Le ministère de l'équipement compte aujourd'hui 6 000 contrôleurs des travaux publics de l'Etat (source : bureau TEC3, DGPA), contre 915 contrôleurs des travaux en poste dans les départements en 2004 (source : enquête COLTER, INSEE, transmise à la mission par la DGCL).

La part de l'effectif des corps d'ingénieurs de l'Etat détachés dans les collectivités territoriales reste très faible :

Tableau 3 : Ingénieurs de l'Etat détachés dans les collectivités territoriales

	Effectif détaché en collectivité territoriale	Part dans l'effectif total du corps
Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées	69	3,7%
Ingénieurs des travaux publics de l'Etat	275	4,7%

S'ils permettent aux collectivités de disposer d'ingénieurs formés à l'ENPC ou à l'ENTPE, ces détachements ne suffisent pas à satisfaire les besoins de recrutement d'ingénieurs généralistes, puisqu'ils représentent moins de 2% des emplois d'ingénieur territorial.

A ce stade, les ingénieurs d'Etat sont dans l'obligation de prendre leur premier poste dans la fonction publique d'Etat¹³. Les détachements dans la fonction publique territoriale dès le premier poste restent exceptionnels¹⁴.

S'ils peuvent permettre de compléter les recrutements des collectivités territoriales, les détachements d'agents de l'Etat dans les collectivités territoriales n'ont pas vocation à s'y substituer.

Les collectivités doivent pouvoir disposer d'une filière de recrutement et de formation propre pour répondre à leurs besoins en personnel technique, sans qu'elles aient besoin de faire appel à la fonction publique d'Etat.

Cet objectif n'est pas incompatible avec le développement des échanges de personnel entre Etat et collectivités, organisés sur une base de réciprocité (cf. *infra*, II.B.).

2. Le système de recrutement des cadres techniques territoriaux pourrait être mieux articulé avec l'appareil de formation de l'Etat

La capacité des collectivités territoriales à recruter des ingénieurs semble souffrir d'une mauvaise articulation du dispositif de recrutement avec l'appareil de formation initiale : le recrutement par des concours positionnés en aval de scolarités longues et exigeantes est en effet de nature à décourager les candidats potentiels, qui ont par ailleurs au cours de leur scolarité de multiples occasions de découvrir d'autres opportunités, notamment dans le secteur privé ou à l'étranger.

Dans cette perspective, trois solutions pourraient être envisagées pour faciliter le recrutement de jeunes ingénieurs civils par les collectivités territoriales :

- soit permettre à ces jeunes ingénieurs d'accéder à la fonction publique territoriale sur titre, sans passer de concours, ou avec des épreuves allégées ;
- soit organiser les concours de recrutement en amont de la formation initiale, ou pendant le cycle de formation initiale ;
- soit fusionner les concours de recrutement dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale, et permettre aux lauréats de ce concours commun (qui bénéficieraient du statut d'élèves fonctionnaires pendant leur scolarité) de s'orienter soit vers la fonction publique d'Etat, soit vers la fonction publique territoriale à l'issue de leur formation initiale.

¹³ La condition de durée de ce premier poste s'est assouplie ces dernières années. Auparavant, elle était de 3 ans mais désormais des durées plus courtes (pour faciliter la mobilité) ou plus longues (pour développer une expertise, notamment pour les agents en poste dans le RST) sont possibles.

¹⁴ Le ministère de l'équipement l'a apparemment pour l'instant autorisé pour un seul cas, à titre exceptionnel.

a) *Le pré-recrutement paraît être une solution peu adaptée, sauf pour les ingénieurs en chef territoriaux*

Pour lever les réticences des élèves à passer un concours à l'issue de leur scolarité en école d'ingénieur, et pour renforcer l'attractivité de la FPT (notamment d'un point de vue financier), on peut évoquer la solution du pré-recrutement des ingénieurs territoriaux, avec un concours donnant accès à un statut d'élève – fonctionnaire et à une formation longue rémunérée ; cette solution existe d'ailleurs déjà pour les administrateurs¹⁵ et les conservateurs territoriaux (décret 96-270 du 29 mars 1996). Toutefois, cette solution soulève des difficultés qui rendent peu souhaitable sa mise en place :

- beaucoup de collectivités parviennent difficilement à anticiper à 2 ou 3 ans leurs besoins de recrutement, et ne peuvent donc engager un pré-recrutement et des moyens financiers pour rémunérer un élève-fonctionnaire dont elles ne sont pas certaines d'avoir besoin à l'issue de sa formation ;
- si il n'est pas possible à chaque collectivité de prévoir à long terme ses besoins de recrutement, on peut imaginer que ces besoins soient mutualisés au sein du CNFPT, qui prendrait en charge la formation et la rémunération, comme c'est le cas actuellement pour les conservateurs et administrateurs territoriaux ; cependant, les ingénieurs territoriaux représentent plus de 1 200 recrutements par an, ce qui constitue une charge financière beaucoup trop lourde pour le CNFPT (qui ne gère que quelques dizaines d'administrateurs et de conservateurs territoriaux) ;
- pour des effectifs aussi importants, le pré-recrutement fait peser un risque important sur le CNFPT : en effet, comme les élèves – fonctionnaires sont placés sur liste d'aptitude à l'issue de leur formation et qu'aucun poste ne leur est garanti, ils n'ont aucune obligation de rester dans la fonction publique territoriale, à la différence des techniciens ou ingénieurs pré-recrutés par l'État ; pour des promotions peu nombreuses de personnel de catégorie A+ comme les administrateurs ou les conservateurs territoriaux, le CNFPT peut assumer le risque que certains élèves ne trouvent pas de poste ou partent ; en revanche, ce risque est beaucoup plus fort pour des promotions nombreuses comme celles d'ingénieur territorial, où le taux d'admis au concours non recrutés au bout d'un an et demi est élevé (31,5% pour la session 2003¹⁶) ;
- la déconcentration du concours d'ingénieur territorial prévue par la loi du 19 février 2007¹⁷ rend difficile d'organiser un pré-recrutement selon des modalités différentes dans chaque centre de gestion de la FPT.

Eu égard à ces difficultés de mise en œuvre, deux autres solutions ont été envisagées par la mission, dont une seule paraît réellement satisfaisante :

- s'il paraît difficile d'attendre des collectivités qu'elles prévoient leur recrutement trois ans à l'avance (cf. *supra*), certaines peuvent en revanche prévoir un an à l'avance : de telles prévisions permettraient de mettre en place un pré-recrutement de courte durée, qui consisterait à sélectionner des élèves ingénieurs un an avant la fin de leur scolarité, en rémunérant leur dernière année, consacrée à leur spécialisation, en échange d'un engagement de l'élève à prendre un poste dans la collectivité concernée à l'issue de sa scolarité. Toutefois, un tel pré-recrutement de courte durée devrait se faire dans un cadre contractuel, entre les collectivités ayant des besoins de recrutement et les élèves intéressés. Or, il n'apparaît pas souhaitable d'encourager le recours au recrutement contractuel pour les collectivités. Le recours au contrat se fait au détriment du concours. En effet, les contractuels doivent ensuite passer le concours pour être titulaires ; les collectivités ouvrent donc des postes qu'elles réservent implicitement à leurs

¹⁵ La formation dure 18 mois.

¹⁶ Source : Observatoire du CNFPT.

¹⁷ La récente loi du 19 février 2007 relative à la FPT déconcentre tous les concours de la FPT, sauf ceux de catégorie A+ (dont « ingénieur en chef ») : les centres de gestion départementaux de la fonction publique territoriale seront autonomes dans la définition des modalités des concours et la gestion de la politique de recrutement pour les techniciens supérieurs et les ingénieurs territoriaux.

contractuels en cas d'admission de ces derniers ; mais, si les contractuels ne sont pas admis, les collectivités laissent les postes non pourvus, et les lauréats ne trouvent pas de postes ;

- le pré-recrutement pourrait être envisageable pour le cadre d'emploi de catégorie A+ d'ingénieur en chef, qui reste recruté dans le cadre d'un concours national. Cependant, contrairement au cadre d'ingénieur, les effectifs sont ici trop faibles pour pouvoir constituer des promotions suffisantes pour mettre en place une formation initiale autonome : en effet, seulement une quarantaine d'ingénieurs en chef sont recrutés par concours externe¹⁸, tous les 2 ans. La mise en place d'un pré-recrutement pour les ingénieurs en chef passerait certainement par une formation au sein d'une des écoles du ministère de l'équipement, vraisemblablement l'ENPC. Toutefois, cette mutualisation des moyens de formation entre Etat et fonction publique territoriale nécessite une prise en compte effective des besoins des collectivités dans l'offre de formation de l'ENPC. Il est donc indispensable que les collectivités soient associées à la gouvernance de l'ENPC et intègrent son conseil d'administration.

Proposition n°1 : positionner le concours d'ingénieur en chef territorial à la sortie des écoles d'ingénieurs, en permettant aux lauréats de suivre une formation au sein de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), avec un statut d'élève fonctionnaire.

Un scénario alternatif consisterait à permettre aux élèves-fonctionnaires de l'ENPC de choisir à l'issue de leur scolarité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, en s'inspirant d'un système analogue à celui qui permet aux élèves de l'ENA de choisir un poste à la Ville de Paris.

La mise en place d'une telle facilité pour les collectivités territoriales impliquerait la définition de modalités de mise en œuvre adaptées. Les modalités de prise en charge du coût de la formation des élèves devraient notamment être précisées.

Proposition n°1 bis : permettre aux élèves-fonctionnaires de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées de choisir un poste de sortie dans la fonction publique territoriale.

b) La mise en place d'un accès sur titre accompagné d'un entretien de motivation permettrait de recruter plus facilement des ingénieurs territoriaux diplômés de l'ENTPE ou de l'ENPC

Un autre moyen de contourner la réticences des jeunes ingénieurs diplômés à passer un concours supplémentaire pour intégrer la FPT, mais également de régler les problèmes liés aux dates de présentations des diplômes lors du concours, serait de mettre en place un accès sur titres au cadre d'emploi d'ingénieur territorial ; on pourrait ainsi imaginer qu'en raison de leurs compétences particulièrement demandées par les collectivités, les ingénieurs civils ENTPE ou ENPC puissent accéder directement à la liste d'aptitude de la FPT et rechercher un poste en collectivité. Ceci permettrait donc de disposer d'un contingent de quelques dizaines d'ingénieurs généralistes chaque année qui pourrait combler une partie des besoins des collectivités en ce profil.

¹⁸ Et une quarantaine par concours interne.

Toutefois, le principe du concours pour le recrutement des fonctionnaires territoriaux est consacré dans la loi du 26 janvier 1984¹⁹. Ce recours au concours s'appuyant sur un jury indépendant et un égal accès pour tous les candidats est essentiel pour éviter le développement de phénomènes clientélistes dans l'accès à la fonction publique territoriale. L'accès au cadre d'emploi d'ingénieur territorial en tant qu'ingénieur civil de l'ENTPE ou de l'ENPC devra donc s'appuyer sur une sélection, mais beaucoup moins contraignante que le concours actuel²⁰ afin de ne pas dissuader les candidats possibles issus de l'ENTPE ou de l'ENPC.

Afin de concilier la simplification de l'accès au cadre d'emploi d'ingénieur territorial pour les ingénieurs civils de l'ENTPE et de l'ENPC et la nécessité d'une forme de sélection à l'entrée dans la FPT, la mission propose donc la mise en place d'un contingent de places sur la liste d'aptitude d'ingénieur territorial réservé chaque année aux élèves civils issus de l'ENTPE ou de l'ENPC²¹, la sélection pour l'accès à ce contingent se faisant par le biais d'un entretien de motivation pendant la dernière année de leur scolarité. Il s'agira donc d'une épreuve demandant une préparation réduite, et donc peu dissuasive pour les candidats, mais qui permettra néanmoins une sélection et qui mettra en avant la FPT comme débouché possible pour les élèves civils de l'ENTPE ou de l'ENPC.

Par ailleurs, afin de prendre en compte les besoins des collectivités dans l'offre de formation de l'ENTPE et de l'ENPC, une participation effective des collectivités aux conseils d'administration de ces deux écoles devra être garantie.

Proposition n°2 : réserver chaque année un contingent de places sur la liste d'aptitude des ingénieurs territoriaux aux élèves civils issus de l'ENTPE ou de l'ENPC, avec une sélection par entretien de motivation pendant la dernière année de scolarité.

L'ADSTD a d'ailleurs mis en place avec l'ENTPE un partenariat pour offrir des stages et proposer des travaux de fin d'étude aux élèves civils, afin de les encourager à rejoindre les collectivités à l'issue de leur scolarité. Toutefois, l'ENTPE indique que, parmi 385 ingénieurs civils sortis entre 1990 et 2005 et dont elle a conservé la trace (sur un total de 582), seuls 36 (9%) ont rejoint des collectivités, ce qui reste un chiffre très faible, notamment quand on le compare au nombre total d'ingénieurs territoriaux (17 279 fin 2003). La direction de l'ENTPE partage d'ailleurs ce constat.

Pour les personnels de catégorie B exploitation, notamment les contrôleurs de travaux, il s'agit d'assurer une formation initiale qui n'existe pas hors de l'Etat. Une telle formation devrait donc être mise en place rapidement par le CNFPT pour garantir la couverture rapide des besoins des services techniques départementaux. Des partenariats peuvent également être envisagés avec l'ENTE pour accueillir des techniciens territoriaux en formation.

C. Une meilleure association des collectivités territoriales à la gestion de l'appareil national de formation des cadres techniques semble nécessaire

1. Les collectivités doivent être associées au pilotage des écoles

Cette mutualisation de la formation initiale nécessite une participation accrue et effective des collectivités aux instances de gouvernance des écoles concernées, en particulier celles relevant du ministère de l'équipement.

Actuellement, le pilotage des écoles est assuré par la Mission de l'encadrement supérieur et des écoles. C'est en outre le ministre de l'Équipement qui nomme leurs directeurs. L'Etat est en revanche minoritaire dans les conseils d'administration de l'ENPC et de l'ENTPE.

¹⁹ L'article 36, al. 1 dispose que les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours.

²⁰ C'est, par exemple, également le cas pour l'accès au cadre d'emploi de médecin territorial.

²¹ Ce contingent devra par ailleurs être de taille suffisante (quelques dizaines de places) pour compenser le coût de la mise en place d'une telle voie de recrutement spécifique.

Tableau 4 : Représentation de l'Etat et des collectivités dans les conseils d'administration de l'ENPC et de l'ENTPE

		ENTPE ²²	ENPC
Nombre de représentants de l'Etat	Total	5	6
	Dont ministère de l'équipement ²³	3	3
Nombre de représentants des collectivités		2	Aucun
Nombre total de membres		35	24

Source : ENTPE ; site Internet de l'ENPC

L'association des collectivités au pilotage apparaît dès à présent indispensable dans le cas de l'ENTPE : d'une part, les ITPE peuvent être amenés à être détachés en collectivité et, d'autre part, les collectivités constituent un débouché important pour les ingénieurs civils formés par l'école.

De fait, les nouveaux statuts de l'école, pris en application du décret du 7 décembre 2006, prévoient que les collectivités seront représentés comme employeurs au CA, au côté de l'Etat et du secteur privé : les collectivités ne disposeront toutefois que de 2 représentants sur 35 membres du CA²⁴. De plus, ces représentants ne seront pas désignés par des associations d'élus, mais respectivement par le président du CNFPT, et conjointement par les ministres de l'intérieur et de l'équipement.

On peut donc regretter la faiblesse de cette représentation et ses modalités de nomination qui ignorent les associations d'élus, et ce d'autant que le rôle de l'ENTPE dans la couverture des besoins des collectivités en ingénieurs serait amené à se développer en cas de mise en place d'un accès sur titre à la FPT pour ses diplômés.

Proposition n°3 : renforcer la représentation des collectivités locales au conseil d'administration de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, en y incluant des représentants désignés par les associations de collectivités.

En ce qui concerne l'ENPC, aucune participation des collectivités au CA n'est actuellement en place. Certes, le débouché d'ingénieur territorial reste marginal pour les élèves civils de l'ENPC, et la formation des élèves fonctionnaires n'est elle-même pas le métier principal de l'ENPC.

Mais cette situation pourrait être amenée à évoluer en cas de prise en charge par l'ENPC de la formation des ingénieurs en chef territoriaux et en cas de possibilité d'accès sur titres à la FPT pour les diplômés de l'ENPC.

L'intégration des collectivités au CA de l'ENPC apparaît donc indispensable, pour prendre mieux en compte leurs besoins dans l'offre de formation de l'ENPC.

Proposition n°4 : intégrer des représentants des collectivités territoriales dans le conseil d'administration de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées.

²² L'ENTPE est devenue un établissement public très récemment, par un décret du 7 décembre 2006. Ses statuts, qui déterminent la composition du CA, sont encore en cours de finalisation, mais la mission a pu en s'appuyer sur la version adoptée au conseil de perfectionnement de l'ENTPE le 5 mars 2007.

²³ Pour l'ENTPE, il s'agit de 3 personnalités représentant le ministère de l'équipement comme employeur. Le ministre de l'équipement désigne également 10 autres membres : deux représentants du secteur privé, un des représentants des collectivités territoriales (conjointement avec le ministre de l'intérieur), 2 représentants des écoles formant dans des domaines proches de l'ENTPE, 3 représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche (conjointement avec le ministre de la recherche) et deux représentants issus des associations (dont un sur proposition de l'association des ITPE).

Pour l'ENPC, il s'agit de membres de droits : le vice-président du CGPC, le secrétaire général du ministère de l'équipement, et le directeur de la DRAST.

²⁴ A titre de comparaison, l'Etat dispose de 5 représentants, et le secteur privé également de 2 représentants.

Quant à l'ENTE, en l'absence de conseil d'administration, il semble difficile d'envisager en l'état les modalités de participation des collectivités au pilotage de l'école, bien que des techniciens supérieurs de l'équipement soient appelés à rejoindre la FPT dans le cadre de la décentralisation.

La collaboration des écoles du ministère de l'équipement avec les collectivités peut aussi passer par leur participation au Réseau des Ecoles de Service Public (RESP), forum d'échanges entre les écoles de la fonction publique d'Etat et les écoles de la FPT (et également entre les écoles d'ingénieurs et les écoles administratives). L'ENTPE appartient ainsi au RESP (qu'elle présidera en 2008) et sa direction se déclare pleinement satisfaite de sa participation. En revanche, ce n'est le cas ni de l'ENPC, ni de l'ENTE.

Pour l'ENPC, cette possibilité a néanmoins été évoquée par l'ADF en entretien avec la mission ; avec la prise en charge par l'ENPC de la formation des ingénieurs en chef territoriaux et en cas de possibilité d'accès sur titres à la FPT pour les diplômés de l'ENPC, l'appartenance de l'ENPC au RESP apparaîtrait essentielle.

Enfin, concernant l'ENTE, elle ne forme que des fonctionnaires et sa participation au RESP doit être envisagée.

Proposition n°5 : intégrer l'Ecole nationale des Ponts-et-chaussées et l'Ecole nationale des techniciens de l'Equipement (ENTE) dans le réseau des écoles de service public (RESP).

2. Une réflexion globale sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation des cadres techniques semble aujourd'hui devoir être engagée

Certaines des évolutions préconisées par la mission impliquent un certain degré de mutualisation de capacités de formation initiale entre l'Etat et la fonction publique territoriale.

Ainsi, en cas de mise en place d'un pré-recrutement d'ingénieurs en chef, et en raison de la faible taille des promotions concernées, il serait souhaitable d'effectuer cette formation au sein d'une des écoles du ministère de l'équipement, qu'il s'agisse de l'ENTPE ou de l'ENPC²⁵. Le ministère de l'Equipement serait d'ailleurs ouvert à de telles solutions, et même éventuellement prêt à adapter son offre de formation aux besoins des collectivités.

Cette analyse est d'ailleurs partagée par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission (Association des Régions de France – ARF, Direction du budget, Conseil général du Rhône), qui considèrent que la mise en place d'une formation technique initiale pour les ingénieurs territoriaux ne devrait pas conduire à la création d'une structure distincte pour la FPT, qui ferait en fait doublon avec les écoles du ministère de l'équipement.

De fait, une telle structure commune de formation pour les fonctions publiques d'Etat, territoriale, et de la ville de Paris existe déjà au sein de l'Institut National du Patrimoine qui forme les conservateurs du patrimoine pour ces trois fonctions publiques.

Reste à déterminer qui, de l'Etat ou des collectivités, prendra en charge les coûts de formation initiale des futurs agents territoriaux, cette formation se déroulant vraisemblablement au sein des écoles du ministère de l'équipement.

Les entretiens ont montré des opinions divergentes sur ce point, l'ARF souhaitant une prise en charge par l'Etat, alors que la direction du Budget estime qu'une prise en charge financière par les collectivités les conduiraient à mieux évaluer leurs besoins de personnel. La mission rappelle donc la nécessité de trouver un accord entre l'Etat et les collectivités sur le financement d'une éventuelle formation commune.

²⁵ En ce qui concerne les agents « B exploitation » territoriaux, on pourrait également imaginer la mise en place d'une formation initiale au sein des CIFP, qui disposent actuellement de l'expertise de ce type de formation, et agiraient ici comme prestataires des départements.

Tableau 5 : Coût moyen de formation d'un ITPE et d'un IPC,
de leur entrée à l'école à leur prise de fonctions

	ITPE	IPC
Coût de formation (en euros)	127 000	150 000

Source : Mission (pour les IPC), ENTPE (pour les ITPE)

Proposition n°6 : engager avec les associations d'élus une réflexion globale sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation initiale des cadres techniques, en abordant la question de son financement.

II. PLUS LARGEMENT, UNE REFLEXION SUR LA GESTION DES CARRIÈRES DES PERSONNELS TECHNIQUES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SEMBLE AUJOURD'HUI DEVOIR ETRE ENGAGEE

A. Le dispositif de formation continue des personnels techniques des collectivités territoriales semble appelé à évoluer

1. Les moyens de la formation continue des agents de l'Equipement ont été partiellement transférés aux collectivités territoriales

Le dispositif de formation professionnelle du ministère de l'Equipement²⁶ s'appuie sur plusieurs types d'intervenants :

- les formations mises en place dans les DDE à partir de crédits attribués spécifiquement par le ministère ou à partir de la part « formation » des dotations de fonctionnement des DDE ;
- les « cellules formation » des DDE, gérées par des agents qui sont rémunérés spécifiquement pour cette tâche ;
- les dix centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP) et les écoles de formation continue des agents des DDE.

A l'occasion de la seconde vague de décentralisation, les crédits de fonctionnement de ces structures, ainsi que la rémunération de leurs agents ont été transférés aux collectivités territoriales pour un montant correspondant aux dépenses associées aux personnels transférés, soit 10,8 millions d'euros²⁷.

²⁶ La politique de formation professionnelle est pilotée par la sous-direction des recrutements, des concours et de la formation de la direction générale du personnel et de l'administration.

²⁷ Source : fiche préparatoire à la Commission Consultative d'Evaluation des Charges (CCEC) du 6 avril 2006. La commission a par ailleurs considéré que cette somme était censée couvrir le 1% formation versé obligatoirement par les collectivités au CNFPT sur leur masse salariale hors cotisations patronales. D'ailleurs, le 1% formation du CNFPT est sensiblement moins élevé (6,9 millions d'euros) que les dépenses de formation transférées par l'Etat : les collectivités pourront donc, avec les transferts, financer le CNFPT qui leur fournira des prestations de formation pour les agents transférés et, de plus, financer un effort de formation supplémentaire. Toutefois, le CNFPT²⁷ a souligné que, pour l'année 2007, les fonds relatifs à la formation seraient transférés aux conseils généraux (dans le cadre du transfert des services) mais sans pour autant que les conseils généraux doivent verser le 1% formation au CNFPT car les effectifs ne seront transférés au plus tôt qu'au 1^{er} janvier 2008 (cf. annexe II). Pour l'instant, le CNFPT propose donc une offre de formation pour les personnels transférés, qui est payée comme prestation par les conseils généraux, et pas par l'intermédiaire du 1% formation. A partir de 2008, une partie des fonds transférés (6,9 millions sur 10,8) sera gérée directement par le CNFPT. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle loi du 19 février 2007 sur la FPT, une compensation financière devra être versée aux centres de gestion de la FPT qui assurent désormais un certain nombre de compétences déconcentrées, ce qui sera susceptible de réduire les fonds attribués au CNFPT au-delà du 1% formation. Les agents des centres interrégionaux de formation professionnelle n'ont pas

2. La structure de l'offre de formation continue destinée aux personnels techniques pourrait évoluer au cours des années à venir

a) Des besoins de formation en évolution

Avec le transfert des services, le CNFPT a identifié une forte demande de formations préparatoires à l'affectation à de nouvelles fonctions (formations « prise de poste »). Pour les personnels de catégorie C, cette demande porte essentiellement sur les questions de sécurité. Pour les personnels de catégorie A et B, cette demande porte sur la maîtrise d'ouvrage.

Concernant en particulier la formation des ingénieurs dans les collectivités, celle-ci nécessite à la fois de garantir le maintien des compétences pour les agents transférés, mais également une forme d'harmonisation des savoirs avec les agents nouvellement recrutés, les formations initiales des ingénieurs territoriaux pouvant être très diverses.

b) Une modification du rôle des centres interrégionaux de formation professionnelle

Jusqu'à présent, les centres interrégionaux de formation professionnelle ont été les principaux prestataires de formation continue technique pour les personnels de l'Équipement, soit directement en organisant des stages pour les services du ministère de l'Équipement, soit en intervenant comme soutien à la mise en place de formations en interne.

Comme le soulignait l'ADF dans un document de mars 2005 sur le devenir du réseau scientifique et technique²⁸, « l'offre de formation technique continue est inexistante hors du réseau Équipement ».

Ce constat est d'ailleurs partagé par le CNFPT, qui s'appuie actuellement largement sur les centres interrégionaux de formation professionnelle pour proposer des formations aux collectivités pour les personnels transférés : des conventions régionales CNFPT / centres interrégionaux de formation professionnelle ont été signées pour assurer ces formations, et une convention nationale concernant les personnels de catégorie B est en cours de négociation. Les centres interrégionaux de formation professionnelle passent donc d'une logique de services limités au ministère de l'équipement à des prestations facturées aux collectivités.

Cependant, le CNFPT et les collectivités (qui ont à leur disposition près de 4 millions d'euros transférés en plus du 1% formation qu'elles devront verser au CNFPT), qui représentent désormais une part importante de la demande de formation continue pour le personnel technique en charge des compétences de l'Équipement ont exprimé le souhait recourir à d'autres intervenants que le centre interrégional de formation professionnelle, en les mettant en concurrence.

La seconde vague de décentralisation devra donc se traduire par une redéfinition du rôle des centres interrégionaux de formation professionnelle, dont le champ d'intervention pourrait être appelé à se réduire, en raison du développement d'autres intervenants publics (CNFPT) ou privés dans le domaine de la formation technique.

Cette perspective ne s'est cependant pas encore concrétisée : la réorganisation du ministère a au contraire induit un surcroît de demande de formation, par ailleurs alimenté par d'importantes réformes comme celle du permis de construire.

été transférés aux collectivités territoriales. Une partie de leur masse salariale, correspondant aux dépenses de personnel associées à la formation des agents transférés, a été transférée (30 à 40 ETP).

²⁸ Document reproduit en annexe du rapport du groupe de travail présidé par P. CHANTEREAU sur l'ouverture du RST.

B. Le développement des échanges de personnels entre Etat et collectivités doit être encouragé

1. Les échanges de personnel favorisent le développement des compétences et une meilleure circulation de l'information

a) Des craintes de perte de compétence des personnels d'encadrement des collectivités et de l'Etat lors des transferts

Dans le cadre des différents entretiens qu'elle a conduits, la mission a relevé une préoccupation partagée par les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales quant à un risque de déqualification des personnels d'encadrement transférés, mais aussi des personnels d'encadrement restés dans les services de l'Etat.

En ce qui concerne les personnels transférés, la principale crainte est de voir leurs compétences se réduire s'ils perdent leur contact avec la communauté technique du ministère de l'équipement, par exemple avec le RST. Par ailleurs, les postes en collectivités sont beaucoup plus stables que dans la fonction publique d'Etat, et l'encouragement à la mobilité y est moindre. Or, la mobilité apparaît essentielle au maintien des compétences des personnels d'encadrement. Enfin, il est utile à un agent territorial amené à négocier avec l'Etat de connaître les modalités et les ressorts de la programmation nationale telle qu'elle est gérée par les services du ministère de l'équipement.

Quant aux agents restés à l'Etat, le souci de les voir perdre leur connaissance des contraintes opérationnelles est présent dans les collectivités ; ces dernières ne veulent pas avoir à travailler avec des cadres n'ayant qu'une connaissance des politiques menées en centrale (par exemple, en termes de sécurité routière), sans expérience du terrain. D'une manière générale, les agents de l'Etat doivent savoir rester à l'écoute des collectivités.

b) Les échanges de personnels entre fonctions publiques sont une solution au problème de maintien des compétences à l'issue de la décentralisation

– De la FPT vers l'Etat

Pour les personnels d'encadrement des collectivités, un développement des détachements dans les services de l'Etat permettrait d'encourager leur mobilité et de maintenir leurs connaissances techniques au contact du réseau de l'équipement, en particulier quant aux impératifs de la programmation nationale. Par ailleurs, ces détachements permettraient aussi aux services de l'Etat, aussi bien au niveau des services opérationnels que du RST²⁹, de mieux prendre en compte les besoins des collectivités, grâce à la présence d'agents familiers des besoins et des problématiques opérationnelles de ceux-ci.

Toutefois, les détachements des agents de la FPT dans la fonction publique d'Etat sont pour l'instant très rares. Sur environ 6 détachements entrants par an au niveau du corps des ITPE³⁰ pour l'ensemble du ministère (ce qui est déjà très faible), seul un ou deux concerne des ingénieurs territoriaux détachés³¹ dans les services du ministère de l'équipement³². Ce chiffre est marginal par rapport au volume des ITPE détachés dans la fonction publique territoriale (275 en 2005 – cf. *supra*, tableau 5).

²⁹ En ce qui concerne le RST, il s'agit d'ailleurs d'une demande précise de l'Etat : « **l'accueil des fonctionnaires territoriaux au sein du RST devra être facilité, notamment pour développer des synergies et des compétences partagées entre le RST et les collectivités territoriales** » (document annexe à la directive du ministère de l'équipement relative aux orientations stratégiques pour le RST, p. 4, janvier 2007) – cf. annexe IX.

³⁰ Le corps des ITPE est le corps dans lequel sont détachés les ingénieurs territoriaux.

³¹ Pour des détachements généralement de 3 ans, et souvent renouvelés.

³² Source : bureau TEC 1, DGPA.

– De l’Etat vers la FPT

Le développement des détachement d’agents de l’Etat auprès des collectivités apparaît également souhaitable pour maintenir une connaissance concrète, par les services de l’Etat, des besoins des collectivités. En particulier, ces détachements sont plus utiles pour des spécialises des domaines où les compétences des collectivités locales sont importantes (urbanisme, exploitation routière,...) que pour d’autres (par exemple, le ministère de l’équipement préférera envoyer des spécialistes de l’investissement ferroviaire en détachement auprès de l’Union Européenne).

Ces détachements existent déjà mais pas nécessairement selon les modalités appropriées. En effet, ces détachements doivent être considérés comme les moyens d’un échange de connaissances plutôt que comme un expédient pour couvrir les besoins des collectivités en personnel technique, qui doivent développer d’autres modes de recrutement (cf. *supra*, I.B.1.d.). Par ailleurs, le ministère de l’Equipement sera réticent à détacher ses ingénieurs s’ils ne reviennent pas ensuite en poste dans les services de l’Etat, ce que semble indiquer le bilan des détachements des ITPE en collectivités.

Tableau 6 : Solde de l’essaimage des ITPE dans les collectivités,
sur la période 1996-2005 et pour l’année 2005

	Départs du ministère			Retours vers le ministère	SOLDE
	Total	Dont depuis DDE	Dont depuis RST		
1996-2005	381	302	31	93	+ 288
2005	63	49	4	9	+ 54

Source : Etat des lieux sur le corps des ITPE 1995-2005, DGPA

Le solde de l’essaimage (détachements, mises à disposition, hors cadres) des ITPE dans les collectivités se fait donc largement au détriment du ministère. Sur la période 1996 – 2005, seuls 24% des ITPE partis pour les collectivités sont revenus au ministère, soit un solde net de 288 agents partis définitivement.

Ce phénomène s’accélère par ailleurs en 2005, avec seulement 14% de retours et un solde net de 54 départs du ministère.

Il s’agit donc d’encourager des détachements sur une durée limitée, et dans une perspective de retour à l’Etat, plutôt que comme un préalable à un départ définitif pour la FPT.

2. Une série de mesures concrètes permettrait de faciliter les échanges de personnels techniques entre fonctions publiques

a) Mesures pour développer le détachement d’agents territoriaux auprès de l’Etat

L’encouragement de détachements d’agents territoriaux dans les services de l’Etat suppose que des postes y soient disponibles pour accueillir les agents détachés. Il pourrait donc être utile de garantir un quota d’accueil d’agents des collectivités dans les services du ministère de l’Equipement.

En outre, pour l’instant, les ingénieurs en chefs territoriaux ne peuvent pas être détachés au sein du corps des IPC, car, étant intégrés dans le cadre d’emploi des ingénieurs territoriaux, leur corps d’accueil au sein des services de l’Etat est celui des ITPE. Il s’agit donc d’un argument de plus en faveur de la séparation des cadres d’emploi territoriaux d’ingénieur et d’ingénieur en chef (cf. *supra*, I.C.2.a), car celle-ci permettrait de rendre un détachement réellement attractif pour un ingénieur en chef, qui se verrait alors proposer des postes d’IPC.

Mais les obstacles au détachement d’agents territoriaux ne se situent pas que dans d’éventuelles réticences de l’Etat à accueillir ces agents. Il faut également garantir que les agents territoriaux souhaitent être détachés, et que les collectivités les laissent partir.

Proposition n°7 : prévoir un quota annuel minimal d'accueil d'agents territoriaux dans les services du ministère de l'Équipement , à tous les niveaux.

b) Mesures pour développer le détachement d'agents de l'Etat auprès des collectivités

L'Etat peut être réticent à détacher ses agents auprès des collectivités, notamment par crainte de les voir ensuite partir définitivement pour la FPT. De fait, les détachements dans un objectif d'échanges des connaissances s'inscrivent dans une perspective de retour vers les services de l'Etat, pour garantir la prise en compte par ceux-ci des besoins des collectivités, dont la connaissance est le but même du détachement.

Toutefois, pour l'instant, l'Etat sous-estime souvent les responsabilités exercées par ses agents lors de leur détachement auprès des collectivités et leur propose, à leur retour, des postes qui ne prennent pas toujours en compte l'expérience acquise et les responsabilités exercées précédemment. Il est donc indispensable que le ministère de l'équipement valorise mieux les détachements dans la FPT en termes de carrière: ainsi, il encouragera le développement de ces détachements, sans pour autant inciter les agents détachés à rester dans la FPT en raison du faible intérêt des postes proposés à leur retour à l'Etat.

Enfin, il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'intérêt du détachement pour les agents de l'Etat et le fait de laisser disponibles pour les ingénieurs territoriaux des postes suffisamment intéressants. Le détachement d'ITPE ou d'IPC dans les collectivités ne doit pas se faire au détriment des ingénieurs territoriaux.

Proposition n°8 : valoriser les périodes de détachement dans les collectivités territoriales dans la gestion des carrières des cadres du ministère de l'Équipement.

C. Une réflexion plus ambitieuse sur l'évolution des cadres statutaires pourrait être engagée

1. Les règles de gestion des ingénieurs territoriaux pourraient être rapprochées de celles des ingénieurs d'Etat

Le grade d'ingénieur en chef, qui rassemble les personnels techniques territoriaux de catégorie A+, est actuellement inclus dans le cadre d'emploi d'ingénieur territorial. Il s'agit donc d'une situation différente de celle de la fonction publique d'Etat, où les personnels de catégorie A et A+ sont statutairement dans deux corps différents, respectivement les ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) et les ingénieurs des ponts et chaussées (IPC).

La séparation du corps d'ingénieur territorial est actuellement évoquée³³, afin de permettre d'isoler dans un cadre d'emploi propre les ingénieurs en chef territoriaux, qui exercent des responsabilités importantes en collectivités, similaires à celles des IPC dans les services de l'Etat. Ce cadre d'emploi permettrait une reconnaissance statutaire de ces responsabilités, dans une logique de parité avec les IPC³⁴, ce qui pourrait améliorer l'attractivité de la FPT pour les personnels de catégorie A+.

³³ Il s'agit notamment d'une demande de l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF).

³⁴ L'AITF semble toutefois souhaiter que l'accès au cadre d'emploi d'ingénieur en chef ne se limite pas aux seuls diplômés de l'ENPC ou de Polytechnique, mais puisse aussi s'étendre à d'autres écoles, comme l'ENTPE.

Cependant, selon la DGCL, la réforme de l'accès au grade (ou au cadre d'emploi) d'ingénieur en chef signifiera vraisemblablement une réduction des diplômes admis pour se présenter à ce concours, dont la liste actuelle est particulièrement large. Une redéfinition des conditions de formation (actuellement limitée à trois mois) s'imposera également (allongement de la formation, développement des compétences en ingénierie).

D'ailleurs, les ingénieurs en chef font déjà l'objet d'un recrutement distinct de celui des autres ingénieurs territoriaux (cf. *supra*, I.B.1.a). Certes, la scission du cadre d'emploi d'ingénieur territorial supprimerait la possibilité pour des ingénieurs territoriaux de parvenir au grade d'ingénieur en chef par le seul avancement, car l'entrée dans ce nouveau cadre d'emploi spécifique nécessiterait le passage d'un concours.

En outre, la scission du cadre d'emploi permettrait aux ingénieurs en chef territoriaux d'être détachés dans les services de l'Etat au sein du corps des IPC, et non de celui des ITPE, qui est l'équivalent du cadre d'emploi d'ingénieur territorial (cf. *infra*, II.B.).

La mission propose la scission du cadre d'emploi d'ingénieur territorial car elle est cohérente avec l'évolution nécessaire des modalités de recrutement et de détachement des ingénieurs territoriaux, notamment la mise en place d'un pré-recrutement spécifique pour les ingénieurs en chef territoriaux.

Proposition n°9 : créer un cadre d'emplois spécifique pour les ingénieurs en chef territoriaux.

2. A plus long terme, la création de corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales pour les catégories A et A+ mériterait d'être étudiée

La création de corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales permettrait l'émergence de parcours de carrière beaucoup plus diversifiés, caractérisés par la possibilité d'alterner des fonctions opérationnelles et des fonctions stratégiques.

Une telle évolution présenterait plusieurs avantages :

- elle garantirait mieux la prise en compte des contraintes opérationnelles dans le pilotage national ;
- elle favoriserait les échanges, le dialogue et la diffusion des connaissances entre l'Etat et les collectivités territoriales au niveau technique ;
- elle renforcerait l'attractivité des carrières dans les fonctions publiques ;
- elle permettrait d'éviter la duplication des appareils de formation initiale et continue ;
- en fusionnant des corps, elle permettrait d'industrialiser les processus de gestion administrative, et induirait probablement des gains d'efficience.

Dans un premier temps, cette expérience pourrait concerner des corps ou cadres d'emplois de taille restreinte, et être centrée sur les catégories A et A+.

Cette évolution impliquerait cependant de surmonter des obstacles techniques qui ne doivent pas être sous-estimés, dont notamment la définition d'un mode de gestion du corps associant Etat et collectivités territoriales, et la répartition des charges financières associées.

Ces questions méritent donc d'être abordées plus en détail dans le cadre d'une étude approfondie sur la pertinence de la création d'un statut commun.

Proposition n°10 : engager une réflexion sur la possibilité de créer des corps communs à l'Etat et aux collectivités territoriales. Dans un premier temps, cette réflexion pourrait être centrée sur les cadres d'emplois de catégories A et A+.

ANNEXE VI

LES ROUTES ET LES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT

SOMMAIRE

I. LA DECENTRALISATION CONDUIT A UNE REDÉFINITION DU ROLE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE ROUTIER	1
A. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES AUX DEPARTEMENTS NE REMETTENT PAS EN CAUSE LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DU RESEAU	1
1. <i>De nouvelles compétences ont été transférées aux départements dans le domaine routier....</i>	1
2. <i>Les transferts de compétences et de services n'ont pas soulevé de difficultés particulières...</i>	3
3. <i>L'Etat continue à exercer un certain nombre de fonctions essentielles sur le réseau routier</i>	5
B. LES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT ONT ETE ADAPTEES AUX CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION	6
1. <i>Les services déconcentrés de l'Equipement ont été profondément réorganisés.....</i>	6
2. <i>Au sein de l'administration centrale, la direction générale des routes a également été aménagée, sans toutefois que cette réorganisation résulte directement de la décentralisation.....</i>	8
II. LE NECESSAIRE TRANSFERT DES PARCS AUX DEPARTEMENTS IMPLIQUE UN CERTAIN NOMBRE D'ÉVOLUTIONS JURIDIQUES ET STATUTAIRES.....	11
A. LES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT SEMBLENT DEVOIR ÊTRE TRANSFERES AUX DEPARTEMENTS	11
1. <i>Premiers commanditaires des parcs, les départements devraient se voir confier la maîtrise de leurs moyens</i>	11
2. <i>Le transfert des parcs aux départements permettrait de mieux prendre en compte les exigences du droit de la concurrence.....</i>	12
B. LA COMPATIBILITE DU MODE DE FONCTIONNEMENT DES PARCS AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE DEVRAIT ÊTRE MIEUX SECURISEE.....	13
1. <i>La commande adressée aux parcs par l'Etat pourrait diminuer.....</i>	13
2. <i>Le volume des prestations accomplies pour le compte des communes pourrait également se réduire</i>	14
3. <i>La perspective d'une possible réduction du volume d'activité des parcs appelle dès à présent une réflexion sur leur organisation et leur fonctionnement</i>	14
C. LA QUESTION DU REGIME DES OUVRIERS DES PARCS ET ATELIERS MERITE D'ÊTRE EXPERTISEE DE MANIERE APPROFONDIE.....	15

ANNEXE VI

LES ROUTES ET LES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT

I. LA DECENTRALISATION CONDUIT A UNE REDÉFINITION DU ROLE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE ROUTIER

A. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES AUX DEPARTEMENTS NE REMETTENT PAS EN CAUSE LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DU RESEAU

1. De nouvelles compétences ont été transférées aux départements dans le domaine routier

a) Le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements

Avant la loi du 13 août 2004, les départements possédaient déjà près de 360 000 kilomètres de routes départementales¹, sur lesquelles ils exerçaient leurs compétences par l'intermédiaire des services des directions départementales de l'Équipement mis à disposition.

L'article 18-III de la loi du 13 août 2004 organise le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements².

Les conseils généraux ont été consultés sur le projet de futur réseau routier national au premier trimestre 2005. A l'issue de cette période de concertation, l'Etat a réduit de 1 800 kilomètres le réseau à transférer aux départements par rapport à son projet initial.

Au final, la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 a abouti au transfert de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local aux départements, l'Etat conservant 11 600 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes non concédées.

Tableau 1 : Nombre de kilomètres de routes relevant de la compétence de l'Etat et des départements, avant et après les transferts prévus par la loi du 13 août 2004

	Etat	Départements
Avant transfert	29 600	360 000
Après transfert	11 600	378 000

Source : ministère de l'équipement

D'un point de vue réglementaire, ces transferts de compétences ont fait l'objet d'un certain nombre de décrets publiés à la fin de l'année 2005 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Décrets d'application de la loi du 13 août 2004

	Objet	Contenu
Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005	Consistance du réseau routier national	Définition des itinéraires constituant le réseau routier national
Décret n°2005-1500 du 5 décembre 2005	Application de l'article 18 de la loi	Cession des terrains, mise à disposition des immeubles des services transférés, déclassement et reclassement de certaines voies

¹ Parmi ces 360 000 kilomètres, environ 40 000 correspondaient à d'anciennes routes nationales déclassées dans les années 1970.

² Sauf en Corse, où le bénéficiaire du transfert est la collectivité territoriale, et dans les DOM, où l'article 19 de la loi prévoit que le bénéficiaire du transfert peut être le département ou la région et, à défaut d'accord, la région.

	Objet	Contenu
Décret n°2005-1628 du 23 décembre 2005	Application de l'article 26 de la loi	Possibilité de conserver à l'Etat, jusqu'au 1 ^{er} janvier 2007 ³ , la maîtrise d'ouvrage sur des opérations d'investissement en cours sur le réseau national transféré
Décret n°2005-1690 du 26 décembre 2005	Transfert des routes nationales dans les DOM	Désignation de la région de Guadeloupe comme bénéficiaire du transfert des RN de Guadeloupe
Décret n°2005-1711 du 29 décembre 2005	Compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions	Modalités de calcul des compensations financières correspondant aux charges de fonctionnement et d'investissement des routes transférées

Source : mission

Ces décrets ont été suivis par la publication d'arrêtés préfectoraux de transfert des routes nationales qui ont permis le transfert à la date prévue (1^{er} janvier 2006) de 17 000 des 18 000 kilomètres de routes nationales transférées, ouvrant ainsi la voie à la seconde phase des transferts, à savoir le transfert des services et des emplois, et à la réorganisation des services routiers de l'Etat.

Le principe retenu pour le transfert des services aux conseils généraux a été celui de la séparation complète des services de l'Etat et des départements (« décroisement »). Les services en charge des routes transférées aux départements et ceux en charge des routes conservées par l'Etat ont été séparés, sans que soient maintenues des services communs aux départements et à l'Etat.

Dans 85% des cas, le transfert des services a eu lieu au 1^{er} novembre 2006 (avant les opérations dites de « viabilité hivernale », c'est-à-dire de déneigement essentiellement, qui constituent une part importante de l'activité des services routiers). Il devrait être achevé au 1^{er} avril 2007.

b) Le déclassement des éléments du réseau routier national dépourvus de « vocation départementale »

Par exception au principe général de transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local, l'Etat a conservé temporairement des routes nationales d'intérêt local à vocation non pas départementale, mais communale⁴. Ces sections devraient, ou auraient dû – pour certaines depuis très longtemps – être reclassées dans le domaine routier communal, à la suite par exemple, de la réalisation d'une voie nouvelle ou d'une déviation.

Il a donc dans un premier temps été nécessaire de procéder au déclassement de ces routes nationales (par arrêté préfectoral lorsqu'il est motivé par l'ouverture d'une voie nouvelle ou par le changement de tracé d'une voie existante⁵), puis à leur reclassement dans la voirie communale. Concernant le reclassement, le conseil municipal émet un avis ; en cas d'avis défavorable, et seulement lorsque le déclassement est motivé par l'ouverture d'une voie nouvelle ou par le changement de tracé d'une voie existante, le reclassement peut être prononcé par décret en conseil d'Etat.

Toutefois, contrairement aux transferts de routes nationales aux départements, la loi n'a pas prévu que les reclassements dans le domaine routier ouvrent droit à une compensation financière. Les reclassements peuvent néanmoins donner lieu, si nécessaire, à une remise en état des infrastructures concernées, financée par l'Etat mais réalisée par les communes.

³ Contrairement au transfert de la compétence sur les routes nationales d'intérêt local, qui a eu lieu au 1^{er} janvier 2006.

⁴ Art. 18-II de la loi du 13 août 2004 : « l'Etat conserve dans le domaine public routier national, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal. »

⁵ Art. R 123-2 du code de la voirie routière.

Entre 600 et 700 kilomètres de routes nationales sont concernées par ces reclassements. Début 2007, seule une quinzaine de communes sont encore défavorables à ce reclassement ou à ses modalités, mais des négociations sont en cours et, pour l'instant, seul un cas devrait donner lieu à un décret en conseil d'Etat⁶.

2. Les transferts de compétences et de services n'ont pas soulevé de difficultés particulières

a) La concertation entre l'Etat et les départements s'est déroulée sans problème majeur

La concertation entre l'Etat et les départements au sujet des transferts a eu lieu en deux étapes :

- durant une première phase, les conseils généraux ont été consultés sur la délimitation du réseau des routes nationales à transférer ;
- durant une seconde phase, la négociation s'est portée sur le transfert des services et des effectifs, à la fois pour les services intervenant sur les routes départementales⁷ et pour les services intervenant sur les routes nationales transférées ; ces transferts ont fait l'objet de conventions entre l'Etat et les conseils généraux précisant les moyens à transférer. En l'absence de convention signée avant le 31 mars 2006, des arrêtés ministériels ont été pris fin 2006 après avis de la commission nationale de conciliation (CNC), qui comprend 5 représentants de l'administration et 4 représentants des collectivités.

Concrètement⁸, cette concertation a permis la signature de :

- 40 conventions pour les routes départementales sur 98 départements concernés par cette compétence⁹ ;
- 70 conventions pour les routes nationales sur un total de 93 départements concernés¹⁰.

En l'absence de convention, il a donc été nécessaire d'établir des arrêtés interministériels de mise à disposition pour 66 collectivités pour au moins une de ces compétences. Ces 66 arrêtés ont été soumis à la CNC :

- dans la grande majorité des cas (54 sur 66), aucun argumentaire n'a été présenté par les conseils généraux devant la CNC, qui a donc émis un avis favorable sur les arrêtés concernés ;
- seule une minorité (12 cas¹¹ sur 66) a donné lieu à des observations des conseils généraux et à une réponse du ministère de l'équipement; de plus, le ministère de l'équipement a été suivi dans tous les cas par la CNC qui a rendu un avis favorable sur les 12 arrêtés, moyennant quelques ajustements mineurs pour 4 départements.

⁶ Source : DGR

⁷ Ces services faisaient déjà l'objet d'une mise à disposition dans le cadre des décrets du 31 juillet 1985 et du 13 février 1987, puis de la loi du 2 décembre 1992 (cf. annexe II).

⁸ Source : note du Secrétariat Général (mission de pilotage des services) transmise à la mission, février 2007.

⁹ Il s'agit de tous les départements, sauf Paris et la Guyane.

¹⁰ 91 des 97 départements concernés par la loi du 13 août 2004 (sont exclus la Charente, la Haute-Loire, Paris, la Seine-Saint-Denis, la Réunion et la Guyane en l'absence de RN à transférer ou parce que les RN n'ont pas été transférées au 1^{er} janvier 2006) et 2 départements pour des routes nationales transférées avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, en Martinique et en Corse.

¹¹ Il s'agit des départements de la Creuse, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Ille et Vilaine, le Loiret, la Nièvre, le Nord, l'Oise, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Atlantiques, l'Essonne et la Seine Saint-Denis.

La grande majorité des transferts a donc été négociée sans problème majeur. Une enquête réalisée par l'Observatoire de la décentralisation auprès de 36 départements¹² indique à cet égard que 86 % de ces départements sont « satisfaits » ou « très satisfaits » des relations entre le conseil général, le préfet et la DDE concernant les modalités des transferts.

Ce constat quantitatif rejoint d'ailleurs le sentiment exprimé lors des entretiens effectués par la mission, aussi bien par les représentants du ministère¹³ que par l'Assemblée des départements de France (ADF)¹⁴ ou le conseil général visité par la mission.

b) Quelques difficultés subsistent

Ce bilan globalement satisfaisant ne saurait faire ignorer quelques difficultés locales dans la mise en place des transferts de compétences.

Selon l'ADF et Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD), les transferts de personnels d'encadrement technique et intermédiaire ont été jugés insuffisants par certains départements. Ce constat s'appuie notamment sur une enquête réalisée par l'ADSTD à la fin de l'année 2005, avant la négociation sur le dimensionnement des services transférés. Ces problèmes ne semblent pas tous avoir été résolus par la négociation.

Localement, d'autres motifs d'insatisfaction ont été portés à la connaissance de la mission : état dégradé du réseau national transféré nécessitant des investissements de remise à niveau, mauvais état des bâtiments et des installations techniques transférées, ou coût supplémentaire lié au renouvellement du parc informatique (obsolète ou non compatible) et des moyens mobiliers¹⁵...

Seize départements¹⁶ ont déposé des recours contre les textes relatifs à la loi du 13 août 2004 concernant le transfert des compétences dans le domaine routier. Au ministère de l'équipement, le bureau des affaires juridiques de la Direction Générale des Routes (DGR) est en charge de ces recours. Il convient de noter que six des seize départements¹⁷ ayant déposé des recours contre les textes relatifs aux transferts de compétences ont également formulé des observations devant la CNC concernant les arrêtés de mise à disposition des services. En revanche, les arrêtés de mise à disposition des services n'ont fait l'objet d'aucun recours juridictionnel¹⁸.

¹² Enquête effectuée dans le cadre du rapport d'Eric DOLIGE (sénateur et président du conseil général du Loiret) pour l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, sur le transfert des TOS de l'Education Nationale et des personnels des DDE (novembre 2006).

¹³ Cf. notamment l'entretien du 22/12/2006 avec Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale du personnel et de l'administration (DGPA).

¹⁴ Entretiens avec Christian RIQUELME, délégué général adjoint et Alain TASTET, président de l'ADSTD.

¹⁵ Conformément à la loi LRL, un diagnostic technique complet du réseau transféré a été fourni aux départements au mois d'août 2005.

¹⁶ Il s'agit des départements suivants : Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Cher, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Isère, Landes, Loiret, Nord, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, Essonne et Seine-Saint-Denis.

Le conseil régional de Midi-Pyrénées et la commune de Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine) ont également déposé des recours. L'Aveyron, qui avait initialement déposé un recours, s'est désisté. Les Bouches-du-Rhône, qui contestaient le maintien de la déviation de Rognonas dans l'annexe au décret 2005-1628, ont finalement obtenu gain de cause auprès du ministère de l'équipement. Source : note du bureau des affaires juridiques de la DGR, transmise à la mission, février 2007.

¹⁷ Haute-Garonne, Ile et Vilaine, Loiret, Nord, Essonne et Seine Saint-Denis.

¹⁸ La possibilité de contester les arrêtés devant la CNC a certainement réduit l'incitation à recourir à la voie contentieuse. En revanche, aucune procédure similaire n'avait été mise en place pour la définition du réseau transféré.

Tableau 3 : Nombre de requêtes déposées devant le conseil d'Etat contre les décrets d'application de la loi du 13 août 2004

Objet du décret	Nombre de requêtes devant le Conseil d'Etat
Consistance du réseau routier national (n° 2005-1499)	10
Modalités de la compensation financière (n° 2005-1711)	3
Déclassement des routes nationales et aspects domaniaux (n°2005-1500)	1
Transfert différé de la maîtrise d'ouvrage (n°2005-1628)	1

Source : DGR, bureau des affaires juridiques. NB : concernant le décret sur la consistance du réseau routier national, six départements ont formé des requêtes auprès des tribunaux administratifs portant sur les seuls arrêtés préfectoraux, sans attaquer le décret devant le Conseil d'Etat.

Dans la plupart des cas, les départements souhaitent que l'Etat conserve certaines des routes qui ont été transférés aux départements par le décret 2005-1499. Ils estiment notamment que le réseau conservé par l'Etat n'est pas suffisamment cohérent et que certaines des routes transférés ont pourtant un intérêt manifestement national, et non local, en raison du trafic ou du passage de convois exceptionnels.

Pour l'instant, seul le tribunal administratif d'Orléans s'est prononcé sur le fond, et a rejeté la requête du département du Cher contre l'arrêté préfectoral sur le transfert de la RN 76. Le Conseil d'Etat et d'autres tribunaux administratifs ne se sont prononcés que sur des requêtes en référé, toutes rejetées.

3. L'Etat continue à exercer un certain nombre de fonctions essentielles sur le réseau routier

La loi du 13 août 2004 a conservé à l'Etat un certain nombre de fonctions qu'il exerce sur l'ensemble du réseau routier : l'article 18-I dispose que « *l'Etat veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.* ». L'Etat conserve donc, entre autres, les compétences relatives à la sécurité du réseau routier dans son ensemble.

Le transfert aux départements de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local, ainsi que le transfert des services et des emplois des DDE en charge de ces routes transférées et des routes départementales, a néanmoins conduit l'Etat à redéfinir les obligations relatives à la sécurité et à l'exploitation du réseau routier, afin de prendre en compte le rôle majeur désormais joué par les conseils généraux dans la gestion du réseau routier.

Deux exemples illustrent les obligations qui vont peser sur les départements en matière de circulation et de sécurité routières, ainsi que le maintien d'une intervention de l'Etat sur le réseau transféré : la gestion de crise et les routes à grande circulation.

a) L'exemple de la gestion de crise

C'est le préfet qui dirige les opérations de gestion de crise : il peut à cet effet mobiliser tous moyens publics et réquisitionner tous moyens privés, et prendre les mesures de police appropriées en matière de circulation.

Toutefois, les transferts opérés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 et la réorganisation consécutive des services routiers de l'Etat avec la création des directions interdépartementales des routes conduisent à une nouvelle répartition des responsabilités en matière routière entre les différents opérateurs.

Cette nouvelle répartition a été précisée par la circulaire du 1^{er} décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration routière. Désormais, les rôles des différents opérateurs routiers en cas de crise sont les suivants :

- la direction départementale de l'Équipement conseille le préfet sur les questions routières et assure la liaison avec les différents opérateurs routiers, et pilote l'élaboration des plans de gestion du trafic et d'organisation des secours aux victimes (Orsec, intempéries,...) ;
- la direction interdépartementale des routes intervient en tant qu'exploitant routier, au même titre que les départements, les communes ou les concessionnaires autoroutiers ; elle est placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet et articule ses interventions en fonction des instructions transmises par la DDE ;
- le conseil général intervient également en tant qu'exploitant routier, sur le réseau relevant de sa compétence (routes départementales et routes nationales d'intérêt local) ; il en est d'ailleurs de même pour la commune ou le concessionnaire autoroutier.

Avant les transferts réalisés par la loi du 13 août 2004, la DDE cumulait plusieurs fonctions : celle de conseiller du préfet, mais également celles d'exploitant routier du réseau national, et d'exploitant du réseau départemental par ses services mis à disposition des départements.

Désormais, l'intervention de la DDE est limitée à la gestion de la crise¹⁹ et à la coordination des différents opérateurs routiers (notamment les départements), dont les responsabilités doivent toutefois être clairement définies.

La circulaire du 1^{er} décembre 2006 insiste, par exemple, sur le fait que la mise en commun des moyens humains des DDE et des départements qui permettait d'assurer la veille qualifiée²⁰ ne pourra pas perdurer avec la création des directions interdépartementales des routes.

Les impératifs de la gestion de crise créent donc de nouvelles obligations pour les départements, par exemple la mise en place d'une capacité propre en matière de veille qualifiée.

b) L'exemple des routes à grande circulation (RGC)

L'article 22 de la loi du 13 août 2004 donne une nouvelle définition des routes à grande circulation (RGC) : quelle que soit leur appartenance domaniale, ces routes permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. Leur liste est fixée par un décret pris après des avis des collectivités et des groupements propriétaires des voies, qui n'est pas encore paru.

L'autonomie des conseils généraux est limitée pour les routes à grande circulation relevant du réseau départemental : en effet, le décret d'application 2006-253 du 27 février 2006 prévoit que les projets de nature à modifier les caractéristiques géométriques ou techniques de la route doivent être, avant leur mise en œuvre, communiqués au préfet. L'Etat est ainsi susceptible, uniquement pour les routes à grande circulation, d'exercer un contrôle sur les projets d'aménagement du conseil général sur son réseau routier.

B. LES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION D'ETAT ONT ETE ADAPTEES AUX CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION

1. Les services déconcentrés de l'Équipement ont été profondément réorganisés

Suite aux transferts aux départements des routes nationales d'intérêt local et des services des DDE jusque-là mis à disposition pour les routes départementales, le réseau routier à la charge des services déconcentrés de l'Etat s'est trouvé considérablement réduit : la longueur moyenne du réseau géré par chaque DDE a été réduite de plus de 95%, passant de 4 000 à 120 kilomètres.

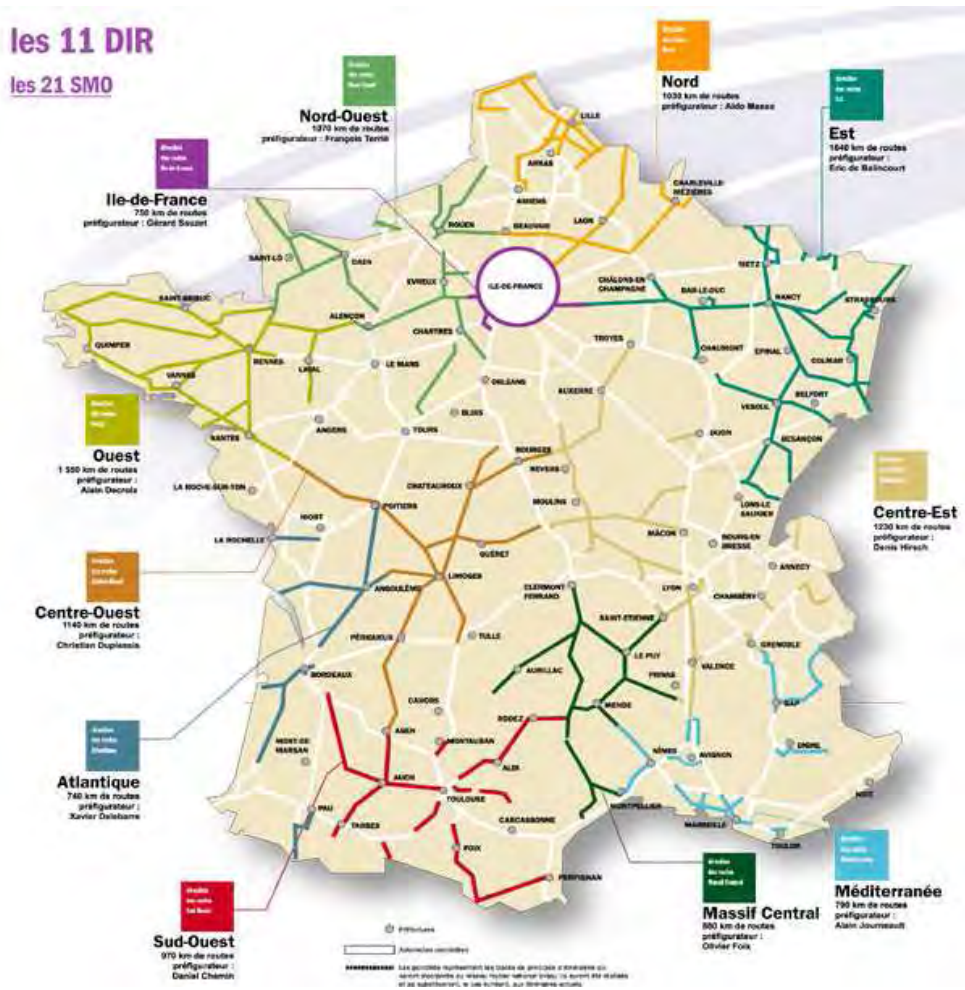
¹⁹ Les nouvelles DDE intègrent d'ailleurs un pilier consacré à la gestion de crise, notamment routière.

²⁰ Cette veille doit à minima consister en une permanence téléphonique permettant d'assurer le déclenchement des interventions sur incidents et accidents.

La seconde vague de décentralisation nécessitait donc une réorganisation des services routiers de l'Etat, afin de créer des structures disposant d'une taille et de moyens suffisants pour prendre en charge le réseau national non transféré, composé essentiellement de routes à 2 x 2 voies avec un trafic important.

Dans cette perspective, l'ancienne organisation des services déconcentrés de l'Equipement, qui reposait essentiellement sur l'échelon départemental, n'était plus adaptée : une route nationale aurait été divisée en tronçons de quelques dizaines de kilomètres au mieux par DDE. Le maillage départemental a donc été remplacé par un maillage par itinéraires permettant une plus grande cohérence de l'action de l'Etat sur le réseau national non transféré.

Carte 1 : Compétence géographique des Directions Interdépartementales des Routes (DIR)



Par ailleurs, du point de vue de l'ingénierie routière, les compétences dans les DDE étaient insuffisantes en raison de la petite taille des équipes.

Le décret 2006-304 créant les directions interdépartementales des routes (DIR) visait à permettre aux services déconcentrés du ministère de retrouver une taille critique de nature à préserver la compétence des équipes et à éviter le risque de fragilisation lié à la réduction de la taille des services.

Les directions interdépartementales des routes essentiellement pour mission d'assurer l'exploitation du réseau routier national et de concourir à son développement à la demande des directions régionales de l'équipement. De fait, elles exercent donc les compétences routières qui jusqu'à présent relevaient des DDE, à l'exception des compétences de maîtrise d'ouvrage qui sont désormais confiées aux services de maîtrise d'ouvrage (SMO) situés dans les Directions Régionales de l'Équipement (DRE).

Tableau 4 : Répartition entre les différents services des effectifs du programme
« Réseau Routier National » (RRN)²¹

	DGR	DIR ²²	SMO	DREIF ²³	RST ²⁴	Parcs	Transferts non réalisés fin 2006	TOTAL
ETP	218	7 735	443	71	1 638	6 400	772	17 277

Source : DGR ; les effectifs donnés ici sont en équivalents temps-plein (ETP)

Au regard des différents entretiens réalisés par la mission, la mise en place des directions interdépartementales des routes ne semble pas avoir posé de difficultés particulières. La principale priorité est plutôt d'ordre social et concerne l'harmonisation des conditions de travail et de rémunération entre les agents issus de différentes DDE et travaillant désormais ensemble au sein d'une même directions interdépartementales des routes. En effet, les différentes DDE ont adopté des organisations de travail, des dispositifs d'astreinte ou d'interventions en heures supplémentaires qui peuvent différer d'une DDE à l'autre et conduire à d'importantes disparités entre services qu'il s'agit désormais de faire converger.

2. Au sein de l'administration centrale, la direction générale des routes a également été aménagée, sans toutefois que cette réorganisation résulte directement de la décentralisation

a) Les missions de la direction générale des routes (DGR) ont profondément évolué

Les missions de la direction générale des routes diffèrent selon le type de réseau concerné :

- concernant les autoroutes concédées, la direction générale des routes pilote la maîtrise d'ouvrage de nouveaux projets (avec les DRE jusqu'à la fin du débat public), attribue les concessions et contrôle l'exécution du contrat de concession ;
- concernant les routes nationales et les autoroutes non concédées, la direction générale des routes a essentiellement en charge la répartition des moyens entre les directions interdépartementales des routes, et la programmation pluriannuelle des investissements (qui représentent 1 500 opérations en cours, d'une durée moyenne de 10 ans et pour un coût d'environ 2 milliards d'euros par an).

²¹ Le responsable du programme RRN est le directeur général des routes. Mais en fait, la quasi-totalité de ces effectifs (17 059 ETP) relèvent d'une action miroir au sein du programme « Soutien et Pilotage des Politiques de l'Équipement » (SPPE) dont le responsable est la directrice générale de la DGPA. 218 ETP relèvent directement du programme RRN et correspondent aux effectifs de la seule DGR.

²² A titre de comparaison, environ 30 000 emplois ont été transférés des DDE vers les conseils généraux.

²³ La DRE Ile-de-France (DREIF) exerce à la fois des compétences de SMO et de service déconcentré du réseau scientifique et technique.

²⁴ RST : réseau scientifique et technique de l'équipement. Les 1 638 ETP sont répartis entre 417 dans les services techniques centraux (essentiellement SETRA et CETU – cf. annexe IX) et 1 221 dans les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

La seconde vague de décentralisation et la réorganisation consécutive des services déconcentrés du ministère de l'équipement conduit la direction générale des routes à renforcer son action de pilotage des services déconcentrés. Avant les transferts, la direction générale des routes exerçait essentiellement son pilotage sur la centaine de DDE par le biais de la gestion budgétaire et de la répartition des crédits. Désormais, avec 11 directions interdépartementales des routes, la direction générale des routes peut mener un pilotage fin, à la fois plus réactif et plus ambitieux car s'appuyant sur des structures moins nombreuses donc plus proches de la centrale et mieux associées à cette dernière.

b) La décentralisation n'est qu'un facteur parmi d'autres ayant conduit à la réorganisation de la direction générale des routes

L'organisation de la direction des routes n'avait pas été fondamentalement modifiée depuis 1992²⁵. La loi du 13 août 2004, mais également la mise en place de la LOLF, la privatisation des sociétés d'autoroutes et la volonté d'améliorer le pilotage et la qualité des productions du programme Réseau Routier National (RRN) ont conduit le ministère de l'équipement à engager une réflexion plus profonde sur la réorganisation de la direction générale des routes.

Cette réflexion s'est appuyée sur une contribution du Conseil général des Ponts-et-Chaussées (CGPC)²⁶ et a conduit aux évolutions suivantes, mises en place au premier semestre 2007, à savoir essentiellement :

- la création d'une sous-direction de la politique routière et du développement, qui regroupe dans une même structure des compétences jusque-là disséminées (pilotage des projets, animation du RST, gestion des problématiques environnementales, affaires européennes,...) ;
- la transformation de la sous-direction de la planification et du budget en sous-direction du budget et des services, intégrant la mission SRS et ayant vocation à exercer les compétences nouvelles de responsable de programme dévolues par la LOLF ;
- la création d'un service de la gestion autoroutière déléguée rassemblant la conception des contrats de concession et leur suivi.

La réorganisation de la direction générale des routes n'est donc pas directement liée à la décentralisation : si la réorganisation des services routiers a rendu nécessaire un pilotage plus fin des services déconcentrés ou du réseau scientifique et technique (RST), elle n'est pas directement à l'origine du nouvel organigramme de la direction générale des routes, qui vise avant tout à tirer les conséquences de la LOLF et de la privatisation des sociétés d'autoroutes. Il est à cet égard révélateur que les attributions des sous-directions de la gestion du réseau et des investissements routiers n'aient quasiment pas été modifiées après la loi de 2004.

²⁵ En 2005, quelques bureaux ont fait l'objet de réorganisations mineures, et a été créée une mission de la stratégie et de la réorganisation des services (SRS), dont la fonction, temporaire, consistait à piloter la création des nouveaux services routiers dans le cadre de la seconde vague de la décentralisation et la mise en place du contrôle de gestion résultant de la LOLF.

²⁶ Mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation de la DGR, juillet 2006.

c) Les transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 ne semblent pas devoir entraîner de réduction substantielle des effectifs de la direction générale des routes

L'analyse détaillée des activités de la direction générale des routes indique que leur volume est relativement indépendant de la taille du réseau géré par l'Etat, et pour l'essentiel constitué de « coûts fixes ». La décentralisation est sans impact sur l'activité des services en charge de la réglementation, de la gestion autoroutière déléguée ou des missions thématiques (environnement, affaires européennes...).

En revanche, la disparition des activités de gestion et de développement des routes transférées devrait permettre de redéployer les agents affectés à l'exercice de cette compétence.

Proposition n°1 : identifier dès à présent au sein de la direction générale des routes les moyens libérés par les transferts de compétences, et procéder à leur redéploiement.

II. LE NECESSAIRE TRANSFERT DES PARCS AUX DEPARTEMENTS IMPLIQUE UN CERTAIN NOMBRE D'EVOLUTIONS JURIDIQUES ET STATUTAIRES

A. LES PARCS DE L'EQUIPEMENT SEMBLENT DEVOIR ETRE TRANSFERES AUX DEPARTEMENTS

1. Premiers commanditaires des parcs, les départements devraient se voir confier la maîtrise de leurs moyens

a) Présentation générale

Dans chaque département, les parcs assurent la gestion et la maintenance de véhicules ou d'engins de travaux routiers qui appartiennent aux départements ou à l'Etat. Ils peuvent également effectuer des travaux routiers (entretien, sécurisation, contrôle,...) ou fournir des produits et matériaux, à la demande de l'Etat, des départements ou de tiers, au premier rang desquels les communes.

Les parcs ont le statut de service à caractère industriel et commercial de la DDE. Ils ne disposent pas de la personnalité juridique et relèvent des DDE, mais ont une autonomie fonctionnelle et financière suffisante pour être considérés comme des organismes publics distincts des autres services de la DDE.

Cette autonomie se traduit notamment par la facturation des prestations (y compris celles effectuées pour le compte de l'Etat) et l'existence d'un compte de commerce²⁷ qui retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités des parcs ; les parcs sont d'ailleurs tenus à veiller à l'équilibre annuel de leur compte d'exploitation et de leur trésorerie.

Il existe 99 parcs, qui emploient en tout près de 7 000 agents²⁸. Leur chiffre d'affaires en 2004 s'élevait à plus de 830 millions d'euros²⁹.

b) Les transferts de compétences et de services dans le cadre de la loi du 13 août 2004 ont accru la prépondérance des départements dans l'activité des parcs.

La première vague de décentralisation a cherché à préciser les conditions de réalisation, par les services de l'Etat, de missions pour le compte des collectivités territoriales (départements ou communes, dans le cas des parcs). En particulier, elle a posé le principe que chaque collectivité (Etat, département ou commune) devait prendre en charge les prestations effectuées pour l'exercice de ses propres compétences par des services relevant d'autres collectivités.

Ces principes justifient la facturation de leurs services par les parcs aux différents bénéficiaires de leur prestations et la création du compte de commerce. En outre, les relations entre l'Etat et le département relèvent aujourd'hui de la mise à disposition définie dans la loi du 2 décembre 1992 : cette loi définit un régime conventionnel ou, à défaut, forfaitaire, de recours aux parcs par les départements et les conditions dans lesquelles ces derniers participent aux investissements et au financement de ces structures de l'Etat³⁰.

²⁷ Ce compte de commerce a été créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990.

²⁸ Selon le rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement rédigé par M. Jean COURTIAL (janvier 2006), il s'agissait en 2004 de 6 061 ETP ayant statut d'ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et 882 ETP fonctionnaires et agents non titulaires non OPA (cf. *infra*, tableau 7).

²⁹ Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement rédigé par M. Jean COURTIAL (janvier 2006).

³⁰ La loi du 2 décembre 1992 donne également la possibilité aux départements de cesser de recourir aux services du parc, par le biais d'une convention de désengagement. A ce jour, seuls trois départements (Essonne, Oise et Saône et Loire) ont signé une telle convention.

Toutefois, l'Etat conserve aujourd'hui la maîtrise de la gestion des moyens – notamment humains – des parcs, car les personnels des parcs sont des agents de l'Etat, intégrés au sein des DDE³¹.

Cette situation n'est plus cohérente avec la nouvelle structure de la commande adressée aux parcs : à l'issue des derniers transferts de compétences, la commande départementale devrait représenter plus de 70% de l'activité des parcs.

Tableau 5 : Répartition du chiffres d'affaires des parcs par collectivité

	Etat	Départements	Communes et tiers
Avant les transferts	30,0 %	57,1 %	12,9 %
A l'issue des transferts (projections)	15,9 %	71,2 %	12,9 %

Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement rédigé par M. Jean COURTIAL (janvier 2006)

Lors de l'adoption de la loi du 13 août 2004, les parcs ont été exclus du champ des services transférés. L'examen de la question de l'évolution des parcs a donc été reportée, et liée au dépôt préalable par le gouvernement d'un rapport au Parlement avant le 1^{er} janvier 2008.

Ce rapport du gouvernement a été déposé en janvier 2007. S'appuyant sur les conclusions du rapport de M. Jean COURTIAL, maître des requêtes au Conseil d'État, sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement publié en janvier 2006 (ci-après le « rapport Courtial), conclut à la nécessité d'un transfert des parcs aux départements : « en tant que services de proximité ayant un champ d'intervention départemental, les parcs ont incontestablement vocation à relever de la collectivité départementale ».

Proposition n°2 : engager dès à présent le transfert des parcs de l'Équipement aux départements.

2. Le transfert des parcs aux départements permettrait de mieux prendre en compte les exigences du droit de la concurrence

Au sens du droit communautaire, les parcs constituent des entreprises, c'est-à-dire des entités exerçant une activité économique, indépendamment de leur statut juridique ou de leur mode de financement.

Ils sont par conséquent soumis au droit de la concurrence, sauf pour leurs activités pour le compte de l'Etat, car les parcs étant des services de l'Etat, ces activités sont considérées comme des opérations internes et échappent donc au droit de la concurrence.

En revanche, les prestations des parcs effectuées sans appel d'offres pour le compte des départements ou des communes doivent être considérés comme l'attribution d'un droit quasi-exclusif portant atteinte à la concurrence.

Saisi d'un contentieux relatif à cette situation, le juge pourrait suivre deux raisonnements différents :

- soit considérer que cette atteinte à la concurrence est justifiée par l'accomplissement de missions d'intérêt économique général³² ;

³¹ En revanche, les véhicules entretenus et gérés par les parcs peuvent appartenir soit à l'Etat, soit aux départements (cf. *supra*, II. A. 1. a).

³² Quatre conditions doivent être remplies pour évaluer la proportionnalité de l'atteinte à la concurrence à la mission d'intérêt général (CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-208/00) : la définition préalable et claire des obligations de service public, l'établissement sur des bases préalables objectives et transparentes des paramètres de calcul de la compensation

- soit considérer que cette atteinte n'est pas justifiée et qu'il est nécessaire que les départements ouvrent le marché des prestations actuellement fournies par les parcs à la concurrence.

Selon le rapport Courtial, le dispositif de 1992 ne semble pas satisfaire aux exigences de la jurisprudence communautaire sur les missions d'intérêt économique général : ni les obligations de service public, ni les surcoûts ne sont précisément identifiés et évalués, et de nombreuses charges restent non prises en compte dans les prix facturés.

Le transfert des parcs aux départements permettrait de les exclure du champ d'application des règles communautaires de concurrence : les parcs seraient alors organiquement des services de la collectivité pour laquelle ils effectueraient des prestations, lesquelles seraient dès lors des opérations internes, non soumises à l'obligation de mise en concurrence.

B. LA COMPATIBILITE DU MODE DE FONCTIONNEMENT DES PARCS AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE DEVRAIT ETRE MIEUX SECURISEE

Le principe proposé par le rapport du gouvernement est celui d'un transfert global des parcs aux départements. Cette solution a été privilégiée par le rapport Courtial et le rapport du gouvernement par rapport à celle d'un partage systématique des parcs entre Etat et département, bien que ce partage semble *a priori* plus conforme à la logique de décentralisation, les départements ne se voyant transférer que les parties de services participant directement à l'exercice de leurs compétences.

Une partition des parcs présenterait en effet de nombreux inconvénients : difficulté à scinder les équipes et de répartir les matériels ou les immeubles, risque de duplications de moyens ou de sous-utilisation de certains équipements³³.

Toutefois, le rapport du gouvernement précise que les modalités du transfert pourraient être adaptées à la diversité des situations locales, soit en excluant du champ des transferts certaines unités ayant vocation à être incorporées dans les directions interdépartementales des routes, soit en partageant le parc entre Etat et département en cas de transfert modeste³⁴. Ces modalités relèveraient donc d'une convention locale établie entre le préfet et le président du conseil général³⁵.

Le régime des prestations que les parcs effectuaient jusqu'à présent pour le compte de structures autres que les départements (Etat pour le réseau non transféré et communes) resterait cependant à définir.

1. La commande adressée aux parcs par l'Etat pourrait diminuer

Le transfert des parcs aux départements a pour conséquence une séparation complète des moyens des parcs entre Etat et départements, à l'instar de celui réalisé pour les services routiers des DDE. En pratique, cette séparation signifie que chaque collectivité (Etat ou département) dispose de ses propres moyens, sans système de mise à disposition réciproque.

financière de ces obligations, la limitation du montant de la compensation au surcoût lié aux obligations accompagné d'un bénéfice raisonnable, et le choix de l'entreprise bénéficiaire de la compensation par marché public ou, à défaut, la détermination de la compensation sur la base des coûts d'une entreprise moyenne.

³³ D'autres solutions ont été envisagées et écartées : transfert des parcs au secteur privé, à l'instar des centres de contrôle technique des poids lourds (mais risque d'absence de reprenneur privé, contraintes lourdes de disponibilité des parcs qui ne sont pas nécessairement gérables par un opérateur privé, coût des mesures sociales de reclassement) ; création d'établissements autonomes (mais autant laisser la liberté de choix aux départements, d'autant qu'un établissement autonome ne sera pas nécessairement assimilé à un service du département permettant d'échapper à la passation obligatoire d'appels d'offres) ; structure de coopération entre Etat et départements (mais il y a désormais divergence des logiques routières de l'Etat et des départements, qui gèrent des réseaux aux caractéristiques très différentes).

³⁴ C'est le cas, par exemple, du département du Gers, où le linéaire transféré représente à peine 30 kilomètres alors que le réseau national non transféré est de 200 kilomètres.

³⁵ Le président et les services du Conseil Général du Rhône ont indiqué, lors de leur entretien avec la mission, que des négociations ont déjà été menées avec la DIR Centre-Est, localisée à Lyon, pour opérer le partage du parc.

Il ne s'agit donc pas de réintroduire, à l'issue des transferts, une forme de mutualisation des moyens des parcs entre conseils généraux et directions interdépartementales des routes, qui serait contraire aux règles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics, dans la mesure où les moyens des parcs seraient mis sans appel d'offres à disposition d'autres collectivités que celle dont ils relèvent (cf. *supra*, II. A. 2.).

Dès lors, les directions interdépartementales des routes vont élaborer leurs propres projets industriels concernant les prestations jusque-là effectuées par les parcs. Celles-ci pourront soit être prises en charge en régie par les directions interdépartementales des routes (à partir, entre autres, des moyens issus des parcs en cas de partage avec le conseil général), soit faire l'objet d'appels d'offres auxquels pourront répondre les parcs départementaux, mais aussi des structures privées.

Les prestations de travaux (signalisation horizontale, entretien et renouvellement des glissières, entretien des dépendances routières...) et d'entretien des véhicules légers devraient pouvoir être externalisées sans difficulté dans la plupart des cas. En revanche, l'entretien du matériel lourd, par exemple, devra vraisemblablement être assuré directement, en interne, par les directions interdépartementales des routes, car cette activité réclame une compétence spécifique et immédiatement disponible.

S'ils sont mis en concurrence avec des structures privées pour les prestations aux directions interdépartementales des routes, les parcs départementaux devraient assister à une réduction du volume de l'activité qu'ils effectuent pour le compte de l'Etat - activité qui représentera à l'issue des transferts environ 15% de leur chiffre d'affaires.

2. Le volume des prestations accomplies pour le compte des communes pourrait également se réduire

De même que les prestations des parcs pour le compte de l'Etat, les prestations pour le compte des communes devront faire l'objet d'appels d'offres pour être mises en conformité avec les règles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics. Ces prestations représentent environ 13% de l'activité des parcs (cf. tableau 2), avec une forte variation d'un département à l'autre.

S'ils sont mis en concurrence avec des structures privées, les parcs départementaux pourraient donc, là aussi, voir leur activité réalisée pour le compte des communes se réduire.

En outre, aucun texte n'impose des obligations de service public à la charge des départements, ni n'encadre la fixation des tarifs des prestations des parcs³⁶ : à ce stade, rien ne permet d'affirmer que les conseils généraux souhaitent continuer à mobiliser les moyens de leurs parcs pour le compte des communes, ni à maintenir les tarifs des prestations aux niveaux actuellement pratiqués.

Cette évolution pourrait faire apparaître deux problèmes :

- une difficulté d'accès aux moyens des parcs pour certaines communes ;
- un surdimensionnement des parcs départementaux dans l'hypothèse d'une réduction du volume des prestations accomplies pour le compte des communes.

3. La perspective d'une possible réduction du volume d'activité des parcs appelle dès à présent une réflexion sur leur organisation et leur fonctionnement

Il ne semble pas possible d'exclure que les prestations accomplies par les parcs pour le compte de l'Etat et des communes entrent dans le champ d'application des règles communautaires de concurrence, qui imposent une mise en concurrence des parcs avec d'autres opérateurs.

Ces appels d'offres pourraient réduire le volume d'activité des parcs, au bénéfice d'opérateurs privés.

³⁶ Les services de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont d'ailleurs fait connaître à la mission leur souhait que les modalités des prestations des parcs aux communes soient définies au niveau national. Il n'est cependant pas certain que cette solution soit compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, et avec les règles communautaires de concurrence.

Concernant spécifiquement la commande communale, il n'est en outre pas à exclure que certains départements souhaitent réduire le volume d'activité réalisé pour le compte des communes, ou que des relèvements de tarifs favorisent l'émergence d'une offre alternative privée.

Les parcs pourraient donc assister à une réduction de leur activité pour compte de tiers (Etat, communes,...).

Sans attendre le transfert effectif des parcs, une réflexion semble devoir être engagée sur les marges de manœuvre susceptibles d'être mobilisées en cas de réduction significative de l'activité des parcs, notamment en termes de réorganisation de certains parcs départementaux, en particulier par mutualisation interdépartementale.

C. LA QUESTION DU REGIME DES OUVRIERS DES PARCS ET ATELIERS MERITE D'ETRE EXPERTISEE DE MANIERE APPROFONDIE

La perspective du transfert des parcs n'est pas dissociable de la question du cadre juridique applicable à leurs agents.

L'effectif des parcs est composé à près de 90% d'agents disposant d'un statut particulier, les ouvriers des parcs et ateliers (OPA – 6 061 ETP en 2004). A cet effectif s'ajoutent environ 2 000 OPA sont en outre en poste en dehors des parcs, ce qui porte le nombre des agents disposant de ce statut à plus de 8 000.

Tableau 6 : Effectifs des parcs et des ouvriers des parcs et ateliers (2004)

	Ouvriers des parcs et ateliers (OPA)	Autres statuts
En poste dans les parcs	6 061	882
En poste hors des parcs	2 000	

Source : Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Equipement (janvier 2006).

La situation de ces 8 000 agents est particulière : quoique n'étant pas fonctionnaires, ils disposent d'un quasi-statut, très proche à de nombreux égards de celui de fonctionnaires de l'Etat. L'élément essentiel de ce quasi-statut est l'affiliation à un régime spécial de retraite³⁷.

La réflexion sur le cadre juridique à appliquer aux ouvriers des parcs et ateliers semble devoir être conduite dans le respect de deux exigences :

- le maintien des droits acquis des agents bénéficiant actuellement de ce quasi-statut – ce qui implique probablement l'application d'un traitement différencié aux agents en fonctions et aux agents qui seront recrutés dans l'avenir ;
- le respect de l'autonomie des collectivités locales – ce qui implique la préservation de la souplesse de gestion qui caractérise le statut de la fonction publique territoriale, la limitation des risques de demandes reconventionnelles et la compensation de la charge financière spécifiquement liée au régime spécial de retraite des ouvriers des parcs et ateliers.

Dans cette perspective, plusieurs options doivent être envisagées (création d'un statut commun ou de deux statuts jumeaux pour les agents restant au sein des services de l'Etat et les agents transférés aux collectivités territoriales ; mise à disposition des agents des services transférés aux collectivités territoriales ; recrutement par les collectivités territoriales sur des contrats à durée indéterminée avec maintien du régime de pensions ; recrutement par les collectivités territoriales en qualité d'agents non titulaires ; recrutement par les collectivités territoriales en qualité d'agents titulaires dans les cadres d'emploi existants de la fonction publique territoriale...).

³⁷ Dans les conditions prévues par le décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004.

Il est également possible de créer soit un cadre juridique unique, soit deux régimes distincts pour la population actuelle des ouvriers des parcs et ateliers d'une part et, d'autre part, pour les agents qui seront recrutés dans les parcs dans les collectivités territoriales à l'avenir.

En tout état de cause, la solution retenue ne devra pas aboutir à transférer aux collectivités territoriales la charge financière spécifiquement liée au régime spécial de retraite des ouvriers des parcs et ateliers.

ANNEXE VII

**AMENAGEMENT, URBANISME
ET INGENIERIE PUBLIQUE**

SOMMAIRE

I. L'ETAT CONTINUE A MOBILISER D'IMPORTANTES MOYENS DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT, ESSENTIELLEMENT POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITES LOCALES 1

- A. LES LOIS DE DECENTRALISATION ONT TRANSFERE AUX COMMUNES D'IMPORTANTES COMPETENCES DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT 1
- B. L'ETAT CONTINUE CEPENDANT A EXERCER UNE IMPORTANTE ACTIVITE DANS LE CHAMP DES COMPETENCES TRANSFEREES 2
 - 1. *Dans le domaine de l'urbanisme*..... 2
 - 2. *Dans le domaine de l'aménagement et de l'ingénierie publique* 4
- C. LES MOYENS MOBILISES PAR L'ETAT LE SONT ESSENTIELLEMENT POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITES LOCALES 5

II. L'ETAT DEVRAIT RECENTRER SON ACTIVITE DE PRESTATAIRE DE SERVICES AUX COLLECTIVITES, ET MIEUX LA SECURISER JURIDIQUEMENT..... 6

- A. LA REDUCTION DES MOYENS AFFECTES PAR L'ETAT A L'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE SEMBLE DEVOIR ETRE POURSUIVIE 6
 - 1. *L'instruction gratuite des autorisations d'urbanisme pour le compte de la très grande majorité des communes entrave le redéploiement des moyens de l'Etat*..... 6
 - 2. *A ce stade cependant, la faible productivité des services communaux en matière d'instruction des permis de construire constitue un sérieux obstacle au désengagement de l'Etat* 7
- B. L'EFFORT DE RECENTRAGE ET D'INTEGRATION DES CAPACITES D'INGENIERIE PUBLIQUE SEMBLE DEVOIR ETRE POURSUIVI, ET MIEUX SECURISE JURIDIQUEMENT 8
 - 1. *La constitution d'une offre de services conjointe avec les DDAF et centrée sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage semble devoir être poursuivie* 8
 - 2. *La compatibilité de l'offre de services d'ingénierie avec les règles de concurrence pourrait être mieux garantie*..... 8
 - 3. *Les moyens affectés à l'ATESAT pourraient être recentrés sur les territoires prioritaires*.... 9

ANNEXE VII

**AMENAGEMENT, URBANISME
ET INGENIERIE PUBLIQUE**

**I. L'ETAT CONTINUE A MOBILISER D'IMPORTANTES MOYENS DANS LE
DOMAINE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT, ESSENTIELLEMENT
POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITES LOCALES**

**A. Les lois de décentralisation ont transféré aux communes d'importantes
compétences dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement**

Avant même les lois de décentralisation, les collectivités locales étaient associées par l'Etat à l'exercice de certaines compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement : dès la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le législateur avait ainsi posé le principe de l'élaboration conjointe des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que des plans d'occupation des sols (POS).

Les lois du 7 janvier 1983¹, du 18 juillet 1985² et du 13 décembre 2000³ ont transféré aux communes d'importantes compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement :

- la planification urbaine et la réglementation de l'urbanisme (élaboration du schéma directeur d'aménagement ainsi que du plan local d'urbanisme ou de la carte communale, qui définit l'affectation des parcelles du territoire communal, les règles locales relatives à la construction et la délimitation des terrains réservés pour la réalisation d'équipements publics) ;
- pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme et, de manière facultative, pour les communes dotées d'une carte communale⁴, les autorisations d'occupation du sol (délivrance des actes et autorisations relatifs à l'occupation et l'utilisation du sol, dont les permis de construire) ;
- pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme et, de manière facultative, pour les communes dotées d'une carte communale, les opérations d'urbanisme (autorisation et engagement des opérations de développement ou de restructuration urbain - création de zones d'aménagement concerté par exemple) ;
- l'action foncière, le plan d'occupation des sols permettant de définir la destination et la constructibilité des terrains.

¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

² Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

³ Loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴ Selon une étude menée par la DGUHC en 2003, plus de 90% des communes de plus de 2 000 habitants disposent d'un PLU ou d'une carte communale. Ce pourcentage s'établit à 37 % dans les communes de moins de 2 000 habitants. Si la commune ne s'est pas dotée d'un tel document, les autorisations sont alors délivrées dans le cadre des règles nationales d'urbanisme, qui peuvent être concrétisées dans une carte communale établie par la commune et le Préfet.

B. L'Etat continue cependant à exercer une importante activité dans le champ des compétences transférées

1. Dans le domaine de l'urbanisme

a) L'instruction des actes d'urbanisme pour le compte des communes

Les services de l'Etat continuent à instruire les actes d'urbanisme⁵ pour le compte des communes dans deux cas de figure :

- pour les communes ne disposant pas d'un plan local d'urbanisme (moins de 10% des communes de plus de 2 000 habitants, mais plus de 60% des communes de moins de 2 000 habitants) ;
- pour les communes qui, bien que disposant d'un plan local d'urbanisme, utilisent la faculté offerte par la loi du 7 janvier 1983, qui permet aux communes de bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des actes d'urbanisme.

Cette prestation ne fait l'objet d'aucun mécanisme de facturation.

En 2003, l'Etat continuait à assurer gratuitement l'instruction des actes d'urbanisme pour le compte de plus de 90% des communes :

Tableau 1 : Nombre de communes faisant appel aux DDE pour l'instruction des actes ADS en 2003

Communes ne disposant pas d'un PLU	Communes faisant appel à la mise à disposition gratuite	Total
19 300	14 700	34 000

Source : rapport de juin 2003 sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer dans le domaine de l'ADS.

Si ces communes sont parfois de communes de très petite taille, un grand nombre d'entre elles comptent plusieurs milliers d'habitants :

Tableau 2 : Communes de moins de 10 000 habitants disposant de services instructeurs propres

Nombre d'habitants	< 2 000	2000 > < 5 000	5 000 > < 10 000
Pourcentage de communes disposant de services instructeurs propres	5 %	9 %	17 %

Source : Mission d'audit de modernisation : rapport sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, publié en octobre 2006.

Selon une enquête⁶ de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), l'instruction des autorisations d'urbanisme mobilisait 3 295 ETP en 2005.

⁵ Les actes instruits sont essentiellement des permis de construire (33%), des déclarations de travaux (31%) et des certificats d'urbanisme (16 %). Cf. rapport de juin 2003 sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement dans le domaine de l'ADS.

⁶ Cf. mission d'audit de modernisation : rapport sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, publié en octobre 2006

La loi du 13 août 2004 a limité le bénéfice de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat aux communes petites et moyennes (communes de moins de 10 000 habitants et établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants⁷) à compter du 1^{er} janvier 2006.

Selon les représentants du ministère rencontrés par la mission, cette disposition aurait conduit environ 380 communes à instruire elles-mêmes les actes d'urbanisme. L'impact sur l'activité des services de l'Etat, qui n'a pas pu être quantifiée à ce stade, devrait en tout état de cause rester limité.

b) La liquidation des taxes d'urbanisme

Au cours de l'instruction des actes d'urbanisme, les services de l'Etat procèdent également à la liquidation des taxes d'urbanisme (participations affectées aux équipements publics communaux et taxes d'urbanisme⁸).

Les communes assurant elles-mêmes l'instruction des actes d'urbanisme ont la possibilité de procéder à la liquidation des taxes d'urbanisme⁹. Peu de communes se sont cependant saisies de cette faculté.

L'effectif mobilisé par cette activité n'est pas connu. Le rapport de juin 2003 sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Equipement dans le domaine de l'application du droit des sols évalue le nombre de dossiers de liquidation traités en 2001 à 300 000.

c) Le contrôle de légalité

En raison de sa technicité et de ses enjeux¹⁰, l'urbanisme est un domaine dans lequel le contrôle de légalité s'exerce avec une particulière intensité¹¹. Les modalités d'exercice de ce contrôle varient selon les départements¹² :

- en règle générale, la DDE intervient en appui technique de la cellule de contrôle de légalité urbanisme de la préfecture ;
- plus rarement, le contrôle de légalité est délégué intégralement à la DDE, les actes et courriers demeurant toutefois visés par les membres du corps préfectoral.

L'effectif mobilisé par cette activité dans les DDE est estimé à 240 ETP.

⁷ L'article L421-2-6 du code de l'urbanisme dispose que « le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent de moins de 20 000 habitants peut disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. »

⁸ Cf. par exemple la taxe locale d'équipement (TLE) prévue par l'article 1585 A du code général des impôts.

⁹ Cette possibilité est prévue par l'article L255 A du livre des procédures fiscales qui dispose que « les taxes, versements et participations prévus aux articles 1585 A et 1599 octies du code général des impôts et les taxes mentionnées au 1^o de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme sont assis, liquidés et recouverts en vertu d'un titre de recette individuel ou collectif délivré par le directeur départemental de l'équipement ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, par le maire compétent pour délivrer les permis de construire au nom de la commune en application du premier alinéa de l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme. »

¹⁰ Cf. circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 17 janvier 2006 demandant aux préfets une attention accrue dans ce domaine.

¹¹ 924 567 actes d'urbanisme représentant 12 % du total des actes transmis aux préfets en 2000, selon un rapport de la DGCL sur le contrôle des actes des collectivités locales en 1999-2000.

¹² Cf. Mission d'audit de modernisation : rapport sur l'organisation du contrôle de légalité, publié en février 2007.

2. Dans le domaine de l'aménagement et de l'ingénierie publique

Les services de l'Équipement réalisent deux types de prestations d'ingénierie :

- l'ingénierie pour compte propre, mise en œuvre pour la réalisation des infrastructures de l'État (routes, ouvrages d'art, ports, aéroports, voies navigables...), la construction de bâtiments en superstructures (constructions publiques) pour le compte de différents ministères ;
- l'ingénierie pour compte de tiers, regroupée sous le vocable « d'ingénierie publique »¹³, déployée au profit des collectivités locales dans différents domaines relevant de l'aménagement du territoire : routes, ouvrages d'art, déplacements et transports, aménagement opérationnel et territorial, la protection de l'environnement et la prévention des risques...

Le régime des prestations d'ingénierie réalisées pour le compte des collectivités locales varie selon les cas :

- en principe, les prestations d'ingénierie réalisées pour le compte des collectivités locales entrent dans le champ concurrentiel, et soumises aux règles du code des marchés publics¹⁴ ;
- certaines prestations ont cependant été qualifiées de services d'intérêt économique général au sens du droit communautaire¹⁵ par la loi du 11 décembre 2001¹⁶, et échappent de ce fait à l'application des règles de concurrence.

Regroupées sous l'appellation d'« assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (ATESAT), ces missions sont celles qui sont destinées à des collectivités ne disposant pas des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, et répondant à des critères d'éligibilité (population, potentiel fiscal) fixés par décret.¹⁷

Les modalités de facturation par les services de l'État sont différentes selon le cadre dans lequel s'inscrit leur intervention :

- pour l'ingénierie concurrentielle, l'ensemble des charges identifiées comme étant supportées par le secteur privé et non par l'ingénierie publique sont prises en compte dans le calcul des tarifs journaliers¹⁸ pratiqués par les DDE ;

¹³ Le comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) reconnaît en 1998 à l'ingénierie publique la vocation à contribuer à la diffusion des politiques techniques dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement et de l'environnement et à la constitution d'une offre de référence.

¹⁴ L'article 1 du code des marchés publics dispose que « les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public sont assujettis aux dispositions du présent code. »

¹⁵ Cf. article 16 du Traité d'Amsterdam : « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

¹⁶ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dont le titre premier est notamment consacré à l'ingénierie publique et à la commande publique

¹⁷ Les seuils d'éligibilité des communes prévus par le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 sont fonction de leur population et de leur potentiel fiscal. Ainsi, par exemple, les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 2 754 050 euros sont éligibles à l'ATESAT.

¹⁸ Cf. circulaire du 14 août 2001 relative à l'élaboration des prix des prestations d'ingénierie publique pour tiers

- pour l'ATESAT, un forfait¹⁹ s'applique selon le nombre d'habitants de la commune ou du groupement concerné s'agissant de la mission de base obligatoire, auquel s'ajoute un surcoût selon les missions complémentaires facultatives prévues dans la convention signée avec la DDE locale.

Les recettes collectées sont reversées au budget de l'Etat.²⁰

Les moyens mobilisés par l'ingénierie concurrentielle rémunérée (tous bénéficiaires concernés) représentent environ 27% de l'effectif total mobilisé par les ministères de l'Equipement dans le cadre de ses missions dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement :

Tableau 3 : Répartition des effectifs alloués aux prestations d'ingénierie en 2005

	Ingénierie concurrentielle	Ingénierie non rémunérée²¹	ATESAT
Nombre d'ETP	4 900	430	1 760
Evolution	- 34 % depuis 2001	Première année de mesure	Stable depuis 2004

Source : DGUHC.

C. Les moyens mobilisés par l'Etat le sont essentiellement pour le compte des collectivités locales

Les moyens mobilisés par l'Etat dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement sont retracés dans l'action n° 13 du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP).

En 2007, les crédits affectés à ce programme s'élèvent à près de 96 millions d'euros, dont un peu plus de 17 millions d'euros de dépenses de personnel, correspondant à la rémunération de 18 011 ETP. Plus des deux tiers des moyens mobilisés par l'Etat correspondent à des prestations de services réalisées pour le compte des collectivités locales :

Tableau 4 : Répartition des effectifs par catégorie de compétences en 2007

Catégories de compétences	ETP	Part dans le total (%)
Compétences et responsabilités propres de l'Etat dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme	3 242	18%
Prestations techniques apportées aux collectivités locales	12 248	68%
Appui technique au ministère de l'Environnement	720	4%
Appui technique aux autres administrations de l'Etat	1 801	10%
Total	18 011	100%

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2007 pour la mission « Transports »

¹⁹ Cf. arrêté du 27 décembre 2002 relatif à la rémunération de l'assistance technique fournie par l'Etat aux communes et à leurs groupements au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

²⁰ Les recettes collectées par les DDE au titre de l'ingénierie concurrentielle s'élevaient à 122 millions d'euros en 2002, 140 millions d'euros en 2003 et 143 millions d'euros en 2004.

²¹ L'ingénierie non rémunérée concerne les prestations d'appui au portage des politiques publiques développées à l'initiative de l'Etat (expertises, études pour les services de l'Etat).

II. L'ETAT DEVRAIT RECENTRER SON ACTIVITE DE PRESTATAIRE DE SERVICES AUX COLLECTIVITES, ET MIEUX LA SECURISER JURIDIQUEMENT

A. La réduction des moyens affectés par l'Etat à l'instruction des permis de construire semble devoir être poursuivie

1. L'instruction gratuite des autorisations d'urbanisme pour le compte de la très grande majorité des communes entrave le redéploiement des moyens de l'Etat

Depuis 1982, l'Etat s'est efforcé de tirer les conséquences de la décentralisation dans le domaine de l'urbanisme, en restructurant progressivement la carte de ses implantations en charge de l'instruction des actes d'urbanisme.

Le nombre de centres d'instruction, comme l'effectif en charge de l'instruction des permis de construire, ont ainsi été réduits de près de 20% entre 2000 et 2005.

Tableau 5 : Moyens mobilisés par les DDE pour l'instruction des actes d'urbanisme

	Nombre d'instructeurs	Nombre de centres d'instruction	Nombre de permis de construire traités
2000	4 159	1 038	n.d.
2005	3 295	864	472 059 ²²
Variation	- 21 %	- 17 %	n.d.

Source : Mission d'audit de modernisation : rapport sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, octobre 2006.

Ce mouvement s'est poursuivi et accéléré après la loi du 13 août 2004 :

Tableau 6 : Réduction du nombre des centres instructeurs des DDE en 2007

	Nombre de centres instructeurs	Nombre d'agents par centre instructeur	Nombre de centres instructeurs par département
2005	864	4	9
Prévu en 2007	408	8	4

Source : Mission d'audit de modernisation : rapport sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, publié en octobre 2006.

Ce mouvement est aujourd'hui entravé par la nécessité de préserver une capacité d'instruction pour le compte des communes qui le souhaitent.

Or, dans leur grande majorité, les collectivités locales qui ne sont pas contraintes d'assurer elles-mêmes l'instruction des actes d'urbanisme continuent à recourir à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat (cf. *supra*, I.B.1.a).

²² Les services de l'Etat ont instruit par ailleurs 246 569 certificats d'urbanisme opérationnels en 2005, selon la même enquête.

Ce choix s'explique certainement par des considérations d'ordre budgétaire, qui conduisent les élus à reporter sur les services de l'Etat un coût lié à l'exercice d'une compétence décentralisée. L'affectation du coût des actions à des administrations autres que les administrations responsables semble peu cohérent avec l'esprit de la LOLF. Elle pose surtout un problème d'équité dans le partage de l'effort de maîtrise des finances publiques, les collectivités locales reportant une dépense liée à l'exercice de leurs compétences sur le budget de l'Etat.

Au-delà des considérations budgétaires qui peuvent la motiver, cette posture semble également liée à une certaine réticence des élus à assumer la responsabilité des décisions défavorables devant leurs administrés. Vingt-cinq ans après les lois Defferre, la persistance de tels réflexes semble peu cohérente avec la volonté de responsabilisation des élus locaux qui a inspiré les lois de décentralisation.

Quelles que soient ses origines, la réticence des communes à s'emparer pleinement de leurs compétences limite la possibilité pour l'Etat de tirer les conséquences de la décentralisation, en redéployant ses moyens des missions décentralisées vers ses missions en développement (habitat, logement, planification des risques...)

2. A ce stade cependant, la faible productivité des services communaux en matière d'instruction des permis de construire constitue un sérieux obstacle au désengagement de l'Etat

Le transfert aux communes de la compétence en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme permettrait de faire assumer par ces collectivités les coûts liés à l'exercice de leurs compétences, et permettrait ainsi une comptabilisation plus sincère des charges respectives de l'Etat et des administrations publiques locales.

A organisation inchangée cependant, cette solution serait probablement plus coûteuse que le système actuel.

Une enquête menée par la mission (cf. annexe II, pièce jointe n°3) a en effet permis d'établir que la productivité des services instructeurs des DDE est nettement plus élevée que celle des services communaux (143 dossiers de permis de construire traités par agents et par an, contre 50 dans les communes).

Tableau 7 : Nombre moyen de permis de construire instruits par agent

	Nombre de permis de construire instruits	Nombre d'agents	Nombre d'actes / agent
DDE (ensemble)	472 059	3 295	143
Communes (échantillon)	5757	134	50 ²³

Source : Calculs de la mission sur la base d'une enquête menée auprès de 116 communes en février 2007.

Dans ce contexte, une solution pourrait consister à favoriser le regroupement au niveau intercommunal les capacités d'instruction des actes d'urbanisme des communes, en s'inspirant de l'effort de concentration des capacités d'instruction des DDE, qui semble expliquer l'important écart de productivité observé par rapport aux communes.

Proposition n°1 : engager avec les collectivités territoriales une réflexion spécifique sur l'articulation des interventions de l'Etat, des communes et de leurs groupements en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme.

²³ Soit un nombre d'actes par agent de 43, ramené à 50 après corrections des données brutes.

B. L'effort de recentrage et d'intégration des capacités d'ingénierie publique semble devoir être poursuivi, et mieux sécurisé juridiquement

1. La constitution d'une offre de services conjointe avec les DDAF et centrée sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage semble devoir être poursuivie

La directive nationale d'orientation (DNO) pour l'ingénierie publique du 7 février 2005, conjointe avec le ministère de l'agriculture, a réaffirmé que la capacité d'action des services de l'Etat au moyen d'une ingénierie d'appui territorial (IAT) est l'un des moyens d'action forts de l'Etat pour porter les politiques publiques d'aménagement par l'aide à l'émergence de projets, le développement des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)²⁴ et l'orientation des collectivités locales sur les champs du développement durable, l'environnement, la sécurité et la prévention des risques.

A cette fin, les DRE doivent établir en 2007 un plan d'action régional de l'IAT ciblant les territoires prioritaires et recensant les besoins dans ce domaine.

La mise en œuvre d'une véritable IAT au service des collectivités locales et assurant le portage des politiques publiques prioritaires de l'Etat passe par la constitution d'une offre lisible et cohérente de la part des services de l'Etat, ce qui implique notamment :

- la poursuite des actions de mutualisation engagées depuis le 1^{er} janvier 2006 avec les DDAF²⁵ dont les domaines d'intervention sont en partie communs : l'eau et l'assainissement, les risques naturels et technologiques, la gestion et la délégation de services publics...
- le recentrage de l'intervention des services sur l'aide à l'émergence de projets et l'AMO, en amont de la réalisation des travaux, en lieu et place de la maîtrise d'œuvre.

Proposition n°2 : poursuivre l'effort de constitution d'une offre de services d'ingénierie conjointe avec les DDAF, centrée sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

2. La compatibilité de l'offre de services d'ingénierie avec les règles de concurrence pourrait être mieux garantie

Les conditions de réalisation des prestations contractuelles de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage délivrées par les DDAF et les DDE semblent respecter les règles de concurrence.

Le Conseil de la Concurrence a ainsi estimé en 2004²⁶ qu'aucun élément ne permettait de démontrer que les pratiques des services de l'Etat dans ce domaine étaient de nature à perturber le marché, et que très peu de cas de prix anormalement bas avaient pu être constatés.

²⁴ L'assistance à maîtrise d'ouvrage a pour but d'apporter une expertise sur le plan administratif, financier et technique en amont de la réalisation des projets ; la maîtrise d'œuvre recouvre les phases de conception, l'assistance pour la passation des contrats de travaux et le suivi de la réalisation de ceux-ci.

²⁵ La circulaire du Premier ministre en date du 16 novembre 2006 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat demande que les DDAF et les DDE « coordonnent au mieux leurs compétences en lien avec les politiques publiques relevant de leur responsabilité, renforcent leur synergie, optimisent leurs moyens et organisations, formulent systématiquement en commun leurs propositions d'intervention et gèrent collectivement leurs prestations sous forme d'un guichet unique ».

²⁶ Cf. décision n° 04-D-53 du 9 novembre 2004 du Conseil de la Concurrence.

En 2006, le ministère a précisé les modalités de calcul du prix journalier de l'ingénierie publique²⁷, dont les tarifs ont d'ailleurs été harmonisés avec ceux du ministère de l'agriculture, dans l'objectif d'une comptabilisation plus sincère du temps-agent associé à chaque type d'opération lors des phases de conception mais aussi lors des phases de suivi de chantier.

Il apparaît toutefois que la diffusion de ces nouvelles modalités de calcul est seulement en cours et que leur utilisation pour la correction des devis des nouvelles opérations d'ingénierie est encore limitée.

Proposition n°3 : mieux garantir l'effectivité des nouvelles modalités de calcul du prix journalier de l'ingénierie publique par les DDE, en fiabilisant les modalités de comptabilisation des temps-agent. Mener parallèlement une étude tarifaire complète visant à détecter et à corriger d'éventuels écarts anormaux par rapport aux opérateurs privés.

3. Les moyens affectés à l'ATESAT pourraient être recentrés sur les territoires prioritaires

Sans méconnaître les besoins des communes les plus modestes, il n'est pas possible d'exclure que l'ATESAT ne constitue pas en soi un frein au développement de structures intercommunales qui, en l'absence de prestations de l'Etat dans ce domaine, auraient été davantage incitées à prendre en charge des compétences élémentaires relevant de leur niveau.

Dans cette perspective, il importe de s'interroger sur le fait de savoir si les prestations délivrées par les DDE dans le cadre de l'ATESAT devraient être modulées selon les caractéristiques et les besoins des territoires recensés à l'occasion de l'établissement des plans d'action régionaux de l'IAT par les DRE en 2007.

Cette évolution permettrait de concentrer les moyens de l'ATESAT sur les communes les plus isolées ou défavorisées.

Proposition n°4 : moduler les conditions d'accès aux prestations délivrées au titre de l'ATESAT en fonction de la situation particulière des communes, dans l'objectif de favoriser la constitution de capacités propres dans les intercommunalités et de recentrer les moyens de l'Etat sur les communes prioritaires.

²⁷ Selon une note interne de la DGUHC du mois de novembre 2006, les méthodes de calcul des coûts « sont fondées sur le calcul au plus près des coûts directs et indirects. La répartition des charges affectées au coût global de l'ingénierie publique est détaillée et analysée par nature de charge, en précisant la part relative de chaque charge sur le total. » Les charges comptabilisées sont les suivantes : les charges salariales et matérielles des services producteurs, les charges des services supports, les charges spécifiques (par exemple, règlement contentieux) et les charges supplétives (taxes professionnelle et foncière...).

ANNEXE VIII

**MER ET TRANSPORTS
(HORS ROUTES ET AEROPORTS)**

SOMMAIRE

I. LA DECENTRALISATION A INDUIT UNE PROFONDE MUTATION DU ROLE DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS..... 1

- A. LES LOIS DE DECENTRALISATION ONT TRANSFERE D'IMPORTANTES COMPETENCES AUX DEPARTEMENTS ET AUX REGIONS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS 1
1. *Les régions jouent désormais un rôle déterminant dans l'organisation des transports ferroviaires* 2
 2. *La gestion des ports est désormais très largement décentralisée* 4
 3. *La décentralisation des voies navigables est en cours* 6
 4. *Le régime de l'enseignement maritime a été aligné sur le droit commun* 7
- B. L'ETAT CONSERVE CEPENDANT D'IMPORTANTES ATTRIBUTIONS DANS LES DOMAINES DE LA MER ET DES TRANSPORTS 8
1. *En matière de transports, l'Etat demeure le garant des exigences essentielles de continuité, d'accessibilité et de sécurité du service public* 8
 2. *La compétence maritime reste exercée par l'Etat* 10
- Pour mener à bien ses missions relevant de la compétence maritime, la DGMT dispose de deux directions séparées : la direction du transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), en charge de l'économie du transport maritime, et la direction des affaires maritimes (DAM) compétente en matière de sécurité : 10*
- Selon les représentants du ministère rencontrés par la mission, un tel choix a été préféré à la création d'une direction unique en raison des vocations différentes des deux directions, l'une tournée vers le dialogue avec les professionnels, l'autre exerçant plutôt des fonctions plus régaliennes de contrôle et de gestion des crises..... 10*

II. L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE LA MER ET DES TRANSPORTS A LA DECENTRALISATION RESTE AUJOURD'HUI INACHEVEE 12

- A. UN MEILLEUR PARTAGE DES LEVIERS D'ACTION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES PARAIT SOUHAITABLE 12
1. *Les régions pourraient être plus étroitement associées à la définition de la politique des transports* 12
 2. *La décentralisation des voies navigables implique un diagnostic préalable de l'état du réseau* 13
- B. UNE REFLEXION D'ENSEMBLE SUR LES MODALITES D'EXERCICE DE LA COMPETENCE MARITIME SEMBLE AUJOURD'HUI DEVOIR ETRE ENGAGEE 14
1. *Les modalités d'exercice de la police portuaire devraient être précisées* 14
 2. *Une réflexion semble aujourd'hui devoir être engagée sur l'organisation des services de l'Etat en charge de la compétence maritime* 15

ANNEXE VIII

MER ET TRANSPORTS

I. LA DECENTRALISATION A INDUIT UNE PROFONDE MUTATION DU ROLE DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

A. Les lois de décentralisation ont transféré d'importantes compétences aux départements et aux régions dans le domaine des transports

La politique des transports est une compétence historiquement décentralisée.

Ainsi, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982¹ a fixé les principes généraux de l'organisation du service public des transports, dont l'exécution a été confiée à l'Etat, aux collectivités locales et à leurs établissements publics en liaison avec les entreprises qui en sont chargées ou y participent.

La répartition des compétences a été effectuée, dans ce cadre, comme suit :

Tableau 1 : Compétences transférées par la loi du 30 décembre 1982

	Communes et groupements	Départements	Régions
Compétence	Transports urbains de voyageurs	Transports interurbains et départementaux de personnes	Services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional

Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983² n'ont pas prévu de nouveaux transferts de compétences aux communes, départements et régions en matière de transport, à l'exception des ports et voies d'eau et des transports scolaires.

Plusieurs lois ont ensuite renforcé la concertation des collectivités locales en matière d'aménagement du territoire, domaine qui inclut désormais celui des transports :

- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT)³ a institué des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire exprimant notamment les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable et de grandes infrastructures de transport ;
- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999⁴ a précisé que ces schémas régionaux doivent intégrer les schémas régionaux de transport pour les personnes et les marchandises prévus par la loi LOTI, élaborés par les régions ;

¹ Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), modifiée par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

² Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

³ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

⁴ Loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁵ a par ailleurs ouvert la possibilité aux autorités organisatrices de transport locales de s'associer au sein de syndicats mixtes.⁶

La loi SRU et la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités et les libertés locales (LRL)⁷ marquent une nouvelle étape de la décentralisation dans le domaine des transports.

1. Les régions jouent désormais un rôle déterminant dans l'organisation des transports ferroviaires

a) La mise en place des services régionaux de voyageurs (SRV) et la création de Réseau Ferré de France (RFF)

La loi SRU a généralisé⁸ l'expérience de régionalisation des services régionaux de voyageurs lancée en 1997 dans six régions : depuis le 1^{er} janvier 2002, l'organisation et le financement des services régionaux de voyageurs ne relèvent plus de la compétence de la SNCF par délégation de l'Etat, mais des conseils régionaux.

Sur le plan financier⁹, la compensation de ce transfert de compétences¹⁰, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation dès 2002¹¹, est constituée d'une contribution pour l'exploitation de ces services évaluée sur la base du compte attesté pour 2000 de la SNCF et :

- d'une dotation spécifique pour le renouvellement du matériel roulant, afin de permettre à chaque région d'assurer la pérennité du service ;
- d'une dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat.

La SNCF ne disposant pas d'effectifs dédiés aux SRV, les régions n'ont bénéficié d'aucun transfert de personnels dans ce domaine et ont du créer des services propres consacrés aux transports ferroviaires.¹²

Déjà compétentes en matière d'organisation et de financement des services routiers réguliers non urbains régionaux depuis 1982, les régions sont désormais en mesure de définir de véritables politiques régionales des transports.

Parallèlement, la mise en place des services régionaux de voyageurs s'est accompagnée d'une redéfinition des rôles, en clarifiant les responsabilités entre l'Etat et la SNCF. Les fonctions de gestionnaire et d'opérateur ferroviaires jusqu'alors exercées par la SNCF ont été dissociées, à travers la création d'un nouvel établissement public, Réseau Ferré de France (RFF).

⁵ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

⁶ Syndicats mixtes dont la vocation est d'organiser ou de coordonner les activités de transport, mettre en place un système d'information des usagers, rechercher la création d'une tarification coordonnée des titres de transport uniques ou unifiés, et réaliser des équipements et infrastructures de transport.

⁷ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

⁸ Cette disposition ne s'applique ni à l'Ile-de-France, ni à la Corse.

⁹ Les conditions d'application de la loi SRU ont été précisées par le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 et la circulaire n° INT/B/01 00312 C du 3 décembre 2001 du ministère de l'intérieur et du ministère des transports.

¹⁰ Les transferts de compétences sont compensés pour moitié à la date du transfert par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et par le transfert de crédits budgétaires de l'Etat dans le cadre de la DGD (cf. guide budgétaire de la DGCL pour 2002).

¹¹ Globalement, la dotation générale de décentralisation (DGD) s'élevait en 2002 à 1 508 millions d'euros ainsi ventilés : 1 122 millions d'euros au titre de l'exploitation, 0,206 million d'euros au titre du matériel et 0,180 au titre des tarifs sociaux.

¹² Selon les membres de l'ARF rencontrés par la mission, ces services sont de petite taille (moins d'une dizaine d'agents en moyenne) mais très spécialisés.

La répartition des rôles entre les différents acteurs du transport ferroviaire est désormais la suivante :

- l'Etat définit la consistance du réseau, donne son approbation pour les grandes opérations d'aménagement, participe au financement des projets, garantit le respect des procédures de conduite, la réalisation des projets et les règles de sécurité ;
- les régions sont autorités organisatrices des transports et interviennent largement dans le financement du développement du réseau, au moyen de la signature de conventions de gestion avec la SNCF ;
- RFF, en tant que propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national, définit les objectifs applicables en matière de gestion du trafic, de fonctionnement et d'entretien du réseau ; il est le maître d'ouvrage de l'aménagement et du développement du réseau ;
- la SNCF se concentre désormais sur son activité de transporteur ferroviaire ; elle est chargée par ailleurs de la gestion et de l'entretien du réseau pour le compte de RFF.

La dissociation des fonctions d'opérateur et de gestionnaire du réseau a entraîné un recentrage de l'Etat sur son rôle de tutelle. La création de l'Agence des participations de l'Etat (APE)¹³ a modifié les modalités d'exercice de la tutelle des services de l'Etat (DGMT, direction du Budget).¹⁴

La loi SRU ayant programmé la réalisation d'un rapport d'étape après sept années de mise en œuvre, la publication très prochaine d'un bilan par le Parlement devrait être l'occasion d'identifier les perspectives d'évolution dans ce secteur¹⁵.

b) Le cas particulier du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

La décentralisation du STIF constitue le lent aboutissement d'un processus engagé en 2001 avec l'entrée de la région, en tant que membre minoritaire, au conseil d'établissement de ce syndicat.

La loi LRL du 13 août 2004¹⁶ prévoyait :

- le retrait complet de l'Etat du conseil d'administration du STIF, lequel est devenu un établissement public territorial ;
- un élargissement des compétences du STIF, qui est devenu une autorité organisatrice à part entière, à l'instar de ses homologues en Province (organisation des transports scolaires, des transports à la demande et du transport fluvial régulier de voyageurs, élaboration des projets d'investissements, fixation des taux du versement transport dans limite des plafonds fixés par la loi, possibilité d'emprunter) ;

¹³ Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'Etat.

¹⁴ L'APE constitue un interlocuteur privilégié des entreprises et poursuit trois objectifs : assurer des relations transparentes sur la base d'un dialogue stratégique, faire progresser la gouvernance, développer la capacité d'anticipation et de proposition de l'Etat actionnaire.

¹⁵ Au-delà de l'indéniable succès que constitue la décentralisation des SRV en matière d'amélioration de la qualité de service des transports régionaux, des difficultés importantes restent à résoudre dont, en particulier, le mauvais état du réseau ferré (cf. *l'audit Rivier-Putallaz sur l'état du réseau ferré national français, publié en septembre 2005*) susceptible de constituer un frein aux politiques d'amélioration du trafic initiées par les régions. Or, la lourde dette gérée par RFF (26,5 milliards d'euros) est de nature à limiter les possibilités d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

¹⁶ Ibid.

- des modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales ou à leurs groupements pour des services ou sur des territoires définis d'un commun accord.

Prévues pour entrer en vigueur au maximum six mois après l'adoption du décret statutaire du nouvel établissement, publié le 12 juin 2005, et au plus tard le 1^{er} juillet 2005, ces dispositions n'ont été finalement appliquées qu'au mois de mars 2006 en raison de la situation de blocage apparue à la suite de négociations difficiles entre l'Etat et la région Ile-de-France.¹⁷

Toutes les difficultés n'ont pas été levées à ce jour.¹⁸

2. La gestion des ports est désormais très largement décentralisée

La loi du 7 janvier 1983 a transféré la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche aux départements, et celle des ports de plaisance aux communes.

S'agissant des ports maritimes de commerce et de pêche, ce transfert s'est accompagné d'une compensation financière au titre du fonctionnement¹⁹ et de la résiliation des investissements.²⁰

Jusqu'à 2004, trois catégories de ports coexistaient donc :

- 8 ports autonomes, ports de commerce, établissements publics à caractère mixte (EPA et EPIC), qui constituent des unités de gestion autonomes implantés sur de vastes sites portuaires et qui traitent plus de 80% du trafic maritime de marchandises : Dunkerque, Le Havre, Marseille, la Guadeloupe, Rouen, Bordeaux, Nantes, Saint-Nazaire et La Rochelle.
- 22 ports d'intérêt national, ports de commerce et de pêche, relevant de la compétence de l'Etat et dont les installations sont, dans la pratique, concédées aux Chambres de commerce et d'industrie (CCI). Ces ports assurent environ 20% du tonnage de marchandises mais représentent environ 50% des marchandises diverses non conteneurisées et plus de 80% du trafic de passagers.
- 532 ports décentralisés, soit 304 ports de commerce et de pêche, comportant souvent une partie réservée à la plaisance, gérés par les départements, et 228 ports de plaisance gérés par les communes.

La loi du 22 janvier 2002²¹ a prévu le transfert en pleine propriété des deux ports d'intérêt national d'Ajaccio et de Bastia à la collectivité de Corse.

¹⁷ Ces négociations portaient notamment sur les modalités de compensation financière à apporter au STIF et aux collectivités locales au titre des nouvelles charges transférées (modernisation du matériel roulant, remise à niveau des infrastructures...). Toutefois, la Commission consultative d'évaluation des charges du 14 juin 2006 n'est pas parvenue à un accord sur le montant d'une compensation complémentaire, la région considérant l'effort de l'Etat encore insuffisant. Au total, l'Etat s'est engagé à apporter 529 millions d'euros par an aux collectivités membres du STIF au titre de la compensation prévue par la loi LRL et 400 millions d'euros étalés sur dix ans financés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour aider la SNCF à acquérir du matériel roulant neuf.

¹⁸ Les infrastructures nouvelles sont aujourd'hui financées à 50% par la région, à 30% par l'Etat et à 20% par un prêt spécial de la région aux entreprises. L'entretien courant est assumé par RFF, qui n'est pas en mesure d'en déterminer la part bénéficiant à l'Ile-de-France dans la convention de gestion passée avec la SNCF. S'agissant du matériel, il est financé par les entreprises de transport, contrairement à la demande de la RATP que celui-ci soit pris en charge par le STIF en tant qu'autorité organisatrice de transport, à l'image de ce qui se pratique hors de l'Ile-de-France.

¹⁹ L'article 1 de l'arrêté du 17 juillet 1984 prévoyait une dotation générale de décentralisation (DGD) d'environ 8,2 millions de francs en faveur des départements. En 2007, cette DGD s'élève à 1,02 million d'euros (source : DGCL).

²⁰ L'article 2 de l'arrêté du 17 juillet 1984 prévoyait en outre la création d'un concours particulier au sein de la DGD au titre de la résiliation des investissements fixé à 26,5 millions de francs en autorisations de programme et 5,6 millions de francs en crédits de paiement. En 2007, le concours particulier « Ports maritimes de commerce et de pêche » s'élève à 8,89 millions d'euros (cf. annexe 27 du rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur le PLF pour 2007).

²¹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

La loi LRL de 2004 a transféré les ports d'intérêt national aux collectivités locales.²²

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2007, 18 ports d'intérêt national ont été transférés par convention²³ à des collectivités locales de tailles diverses (cf. tableau 2), conformément au dispositif flexible prévu par la loi permettant à toutes les collectivités et à leurs groupements de poser leur candidature, sous réserve de compétence géographique.

Le patrimoine portuaire a été transféré à titre gratuit²⁴.

Les services portuaires ont dans un premier temps été mis à disposition des collectivités ou groupements compétents, dans l'attente de leur transfert prévu à compter du 1^{er} janvier 2008²⁵. A cette occasion, environ 405 agents²⁶ seront transférés aux collectivités locales.

S'agissant des coûts de fonctionnement des services concernés, l'Etat doit compenser ceux-ci aux collectivités à hauteur de 17 millions d'euros²⁷ en 2007.

Tableau 2 : Liste des ports d'intérêt national décentralisés au 1^{er} janvier 2007

Ports décentralisés	Collectivités bénéficiaires du transfert
Bayonne	Région Aquitaine
Boulogne et Calais	Région Nord-Pas-de-Calais
Brest, Saint-Malo et Lorient	Région Bretagne
Caen-Ouistreham et Cherbourg	Syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg
Port-la-Nouvelle et Sète	Région Languedoc-Roussillon
Concarneau	Département du Finistère
Dieppe	Syndicat mixte du port de Dieppe
La Rochelle (pêche)	Département de la Charente-Maritime
Nice	Département des Alpes-Maritimes
Toulon	Département du Var
Le Fret	Commune de Crozon (Finistère)
Le Larivot	Commune de Matoury (Guyane)
Roscanvel	Commune de Roscanvel (Finistère)

Source : DGMT.

L'Etat conserve la tutelle des ports autonomes et certains ports d'intérêt national spécifiques des DOM.

²² A l'exception de certains ports spécifiques des DOM (Fort de France, Dégrad des Cannes et La Réunion, étant précisé que les ports de Saint-Pierre-et-Miquelon continuent de relever de la compétence de l'Etat) repris au décret n°2006-330 du 20 mars 2006 avec les ports autonomes demeurant sous la compétence de l'Etat.

²³ A compter du transfert de compétence au 1^{er} janvier 2007, la DGMT dispose de trois mois pour signer les conventions de mise à disposition des agents de l'Etat.

²⁴ Il est prévu également la possibilité d'un transfert de propriété à titre gratuit des ports décentralisés en 1983-1984 si la collectivité concernée le demande.

²⁵ Le décret n°2006-1344 du 6 novembre 2006 prévoit le transfert aux départements des services mis à disposition des conseils généraux ou placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général sur le fondement de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services. Le nombre d'emplois transférés doit correspondre au nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2004 dans les services ou parties de services concernés, pour la part d'activité exercée au titre de la création, de l'aménagement et de l'exploitation des ports départementaux maritimes.

²⁶ Les mises à dispositions concernent actuellement 595 ETP, dont 190 pour les ouvriers des parcs dont le statut doit faire l'objet d'une réforme en 2007. Il convient d'y ajouter par ailleurs 135 ETP pour les capitaineries.

²⁷ Pour 2007, la DGD relative au fonctionnement des ports s'élève à 10,8 millions d'euros et la DGD investissement à 6,2 millions d'euros (cf. avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges du 13 février 2007). Dès après la publication d'un décret de transfert des services au 1^{er} janvier 2008, les arrêtés de transfert préciseront au cas par cas les droits à compensation.

3. *La décentralisation des voies navigables est en cours*

La loi du 22 juillet 1983 a autorisé le transfert de l'aménagement et de l'exploitation de ports intérieurs et de voies d'eau intérieures aux collectivités territoriales, à leur demande.

Ainsi, en vertu de l'article 5 de cette loi, la région est devenue compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux, ainsi que pour aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux qui y sont situés, à l'exception des ports fluviaux d'intérêt national qui demeurent de la compétence de l'Etat. Le département est quant à lui devenu compétent pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables.

Ce transfert de compétence n'a pas entraîné de mutation de propriété pour les voies et ports donnés à la compétence des collectivités susvisées. En outre, l'Etat est resté compétent pour exercer la police de la conservation du domaine public fluvial dans son ensemble, la police de la navigation, la police des eaux ainsi que pour définir les règles de sécurité qui s'y appliquent.

Sur ce fondement juridique, trois régions ont accepté de bénéficier du transfert de compétences proposé : la région Pays-de-Loire, la Bretagne et la Picardie. Elles ont néanmoins, dans la majorité des cas, concédé l'exploitation des voies et ports fluviaux concernés aux départements.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages²⁸ a accru les compétences des collectivités territoriales à l'égard des voies et ports fluviaux.

Elle a, d'une part, autorisé pour la première fois la constitution d'un domaine public fluvial propre aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, constitué de cours d'eau, de canaux, de lacs et de plans d'eau dont ils sont ou deviennent propriétaires²⁹, le transfert de domanialité des biens concernés s'opérant en priorité au bénéfice de la région.

Elle a, d'autre part, permis la mise en place d'une expérimentation, pour une durée maximale de six ans, tendant à permettre à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités d'assurer l'aménagement et l'exploitation d'une partie du domaine public fluvial, la propriété ne lui étant transférée qu'à l'issue de la période d'expérimentation, sauf opposition de la collectivité ou du groupement concerné.

Ce volet domanial a été complété par la loi LRL de 2004 qui a étendu le dispositif de transfert aux ports intérieurs qui peuvent désormais faire l'objet d'un transfert isolément et indépendamment de la voie d'eau sur laquelle ils se situent, à l'exception des ports autonomes de Paris et de Strasbourg.

La loi du 13 août 2004 ne prévoit pas de transferts des services de l'Etat en charge des voies navigables. Les agents des services déconcentrés participant à l'exercice des compétences transférées seront mis à disposition des collectivités intéressées à titre individuel³⁰.

Les dispositions générales de la loi relatives à la compensation financière par l'Etat des charges de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice des compétences transférées s'appliquent par ailleurs au transfert des voies navigables.³¹

²⁸ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

²⁹ A l'exception du réseau magistral constitué des voies d'intérêt national et des ports intérieurs dont la liste est fixée par le décret n°2005-992 du 16 août 2005, qui ne peuvent pas être transférés en raison de leur utilité pour le développement du transport de marchandises, géré et exploité par l'établissement public Voies Navigables de France (VNF).

³⁰ Une convention passée entre le représentant de l'Etat et le président du conseil régional ou départemental ou le maire doit déterminer les modalités de cette mise à disposition (cf. article 107 de la loi LRL du 13 août 2004).

³¹ Selon l'article 119 de la loi LRL du 13 août 2004, « *les transferts de compétences...ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités... ouvrent droit à une compensation financière... Les ressources attribuées... sont équivalentes*

A ce jour, aucune convention de transfert n'a encore été signée concernant les 4 600 km de voies transférables³², en dépit des discussions menées en ce sens par les préfets avec les représentants des collectivités locales intéressées géographiquement³³.

4. Le régime de l'enseignement maritime a été aligné sur le droit commun

L'Etat définit la politique de formation maritime et la met en œuvre à travers son réseau d'établissements spécialisés secondaires et supérieurs.³⁴ Dans ce cadre, il délivre notamment les titres maritimes nécessaires à l'exercice de la navigation professionnelle, au commerce, à la pêche ou à la plaisance professionnelle.

Jusqu'à la loi LRL du 13 août 2004, la compétence conservée par l'Etat dans le domaine de la formation maritime constituait une dérogation à la compétence régionale en matière de gestion des établissements d'enseignement secondaire et de formation professionnelle.

En effet, les lois de 1983 et de 2004 ont progressivement affirmé la compétence des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (élaboration du programme régional de formation professionnelle, habilitation des CFA, gestion de la subvention AFPA...). Outre leurs compétences dans le domaine de l'entretien et de la rénovation des établissements d'enseignement secondaire, les régions sont compétentes s'agissant de la définition du plan-programme de la formation professionnelle et de l'apprentissage et responsables de la mise en œuvre des actions de formation.³⁵

C'est ainsi qu'en application de l'article 11 de la loi LRL, les régions sont devenues compétentes pour le financement de la formation et pour les aides aux étudiants des formations sanitaires et sociales à compter du 1^{er} janvier 2005.

aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées... » Selon le rapport d'audit de l'Etat sur la décentralisation des voies navigables publié le 16 février 2007, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont respectivement évaluées à 7,32 et 39,97 millions d'euros.

³² Des discussions ont été par exemple initiées sur le transfert du canal de la Haute Seine avec le département de l'Aube, sur le transfert du canal d'Orléans avec le département du Loiret et sur le transfert de la Charente avec les départements de la Charente et de la Charente Maritime. En ce qui concerne le transfert des ports intérieurs, des demandes ont été formulées pour des ports de plaisance des lacs de Savoie, ainsi qu'en Languedoc-Roussillon pour les portes de Béziers, Carcassonne et Agde. La région Nord-Pas-de-Calais a lancé, pour sa part, une mission d'étude sur la faisabilité d'une prise de compétence sur les ports de marchandises de la région (Lille, Valenciennes, Arques, Béthune, Harnes, Marquion, Arras et Douai).

³³ Cf. circulaire publiée par la DGMT en date du 24 avril 2006 demandant aux préfets d'inscrire la décentralisation des voies d'eau dans le cadre général des autres transferts de compétences.

³⁴ 3500 élèves et stagiaires sont ainsi accueillis chaque année dans les 12 lycées professionnels maritimes situés à Boulogne/Le Portel, Fécamp, Cherbourg, Saint-Malo, Paimpol, Le Guilvinec, Etel, Nantes, La Rochelle, Ciboure/Saint Jean de Luz, Sète et Bastia formant des jeunes appelés à devenir marins, ouvriers, techniciens ou exploitants d'établissements de cultures marines (admission après les classes de collège) et dans les 4 écoles de la marine marchande situées au Havre, à Saint-Malo, Nantes et Marseille formant les officiers (sélection niveau bac ou bac + 2 sur dossier).

³⁵ L'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoit que « l'institution régionale a compétence pour promouvoir le développement économique et social, sanitaire, culturel et scientifique de son territoire. » Depuis la loi LRL du 13 août 2004, les régions définissent et mettent en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elles élaborent à ce titre un plan régional de développement des formations professionnelles et arrêtent chaque année un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

S'agissant de la formation maritime, des dispositions similaires ont été prévues par ce texte dont l'entrée en vigueur interviendra dès la publication prochaine d'un décret d'application.³⁶ Celles ci prévoient :

- le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des lycées professionnels maritimes et des écoles de la marine marchandes par les régions intéressées³⁷, à l'exception des dépenses pédagogiques prises en charge par l'Etat ;
- le financement et la définition des actions pédagogiques dans le domaine de la formation continue et de l'apprentissage par les régions, dans le respect d'un cadre général fixé par la Direction des affaires maritimes.

Le secteur de l'enseignement maritime se caractérise donc désormais par un pilotage partagé entre la DAM et les régions, qui interviennent dans la définition du schéma prévisionnel de formation.

B. L'Etat conserve cependant d'importantes attributions dans les domaines de la mer et des transports

1. En matière de transports, l'Etat demeure le garant des exigences essentielles de continuité, d'accessibilité et de sécurité du service public

Depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, l'organisation des transports relève, en France, de plusieurs autorités organisatrices (l'Etat, les régions, les départements et les communes) qui participent, chacune pour ce qui la concerne, à la définition du service, à sa tarification et à son financement. Seul l'Etat demeure toutefois en mesure de coordonner l'ensemble des actions menées dans le cadre de la politique des transports et de garantir le respect des exigences de continuité, d'accessibilité et de sécurité du service public dans ce domaine.

La création de la DGMT à l'occasion de la réorganisation des services centraux du ministère³⁸ en 2005 a justement été l'occasion de réaffirmer le rôle de l'Etat dans le développement des transports, en vue de concilier des objectifs divers sur le plan urbain, social, environnemental et international (déploiement d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes, promotion des transports collectifs, régulation des déplacements, satisfaction des exigences de sécurité...).

Le programme « Transports terrestres et maritimes », qui recouvre l'activité de près de 8 500 agents répartis dans l'administration centrale, les services techniques spécialisés et 110 services déconcentrés³⁹, traduit dans sa présentation le nouveau positionnement des services de l'Etat dans ce domaine.

³⁶ Un décret en cours de publication doit préciser les termes de l'article L.757-1 du code de l'éducation qui dispose que « les régions intéressées participent au service public de la formation des officiers de la marine marchande et des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire... ».

³⁷ Cf. articles 11 et 94 de la loi LRL du 13 août 2004.

³⁸ Cf. article 9 du décret n°2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

³⁹ Il est à noter que 4 500 agents environ sont mis à disposition de l'établissement public Voies Navigables de France (VNF).

Tableau 3 : Présentation du programme « Transports terrestres et maritimes »

Actions ⁴⁰	Contenu	Part en % des autorisations d'engagement ⁴¹	ETPT alloués ⁴²
Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	- amélioration de la performance du réseau ; - développement du réseau national et européen.	87,7	240
Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres	- mise en œuvre d'une action régulatrice ; - définition des règles économiques et sociales et contrôle de leur respect ; - sécurité des services de transport terrestre.	5,1	1 040
Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral	- modernisation du réseau - mise en œuvre des projets du CIADT ; - développement d'une politique spécifique aux espaces fragiles.	5,2	5 776
Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes	- accompagnement des professionnels du transport fluvial et maritime ; - suivi et application de la réglementation ; - développement de modes fluviaux et maritimes complémentaires au mode routier.	0,5	672
Inspection du travail des transports	- application de la législation sur le travail ; - information et conseil ; - information du ministre.	---	415

Source : PLF 2007- Extrait du bleu budgétaire de la mission : Transports.

Une grande partie du programme « Transports terrestres et maritimes » est mis en œuvre par des opérateurs de statuts divers (entreprises publiques, EPA, EPIC) sur lesquels l'Etat exerce sa tutelle :

Tableau 4 : Opérateurs du programme « Transports terrestres et maritimes »

Types de structure	Opérateurs
Gestionnaires d'infrastructures	Réseau Ferré de France (RFF) Voies Navigables de France (VNF) Ports autonomes fluviaux et maritimes Compagnie nationale du Rhône
Entreprises publiques de transport	SNCF RATP
Etablissements spécifiques	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

Source : PLF 2007- Extrait du bleu budgétaire de la mission : Transports.

⁴⁰ Les fonctions support représentent par ailleurs 1,5 % des autorisations d'engagement.

⁴¹ Environ 2,4 milliards d'euros.

⁴² Cf. l'action n° 10 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « transports terrestres et maritimes », comptabilisant 8 143 ETPT en 2007.

Les collectivités locales, en tant qu'autorités organisatrices de transport, sont également associées à l'élaboration et au financement des projets. Dans le cas des régions, cette association pourrait s'étendre pour celles qui le souhaiteraient aux programmes de renouvellement du réseau dans le cadre de contrats de projets 2007-2013 en cours de signature.

2. La compétence maritime reste exercée par l'Etat

La compétence maritime reste exercée exclusivement par l'Etat. L'action de l'Etat en mer (AEM) définie par le décret du 6 février 2004⁴³ recouvre « *la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* ».

A cette fin, les ministères de la Défense, des Finances et des Transports, qui disposent de moyens navals, sont insérés dans un dispositif coordonné par le Secrétariat général de la mer⁴⁴ au niveau central, et par les préfets maritimes au niveau déconcentré.

Pour mener à bien ses missions⁴⁵ relevant de la compétence maritime, la DGMT dispose de deux directions séparées : la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), en charge de l'économie du transport maritime, et la direction des affaires maritimes (DAM) compétente en matière de sécurité :

- la DTMRF élabore la politique de l'Etat dans le cadre communautaire du transport de marchandises : à ce titre, elle assure une mission de régulation économique (subventions, aides fiscales...) des activités de transport maritime, routier et fluvial, fixe les règles relatives à ces activités et à l'accès aux professions relevant de ce domaine. Elle définit les règles de sécurité dans le domaine du transport fluvial et participe à la définition de la politique de sûreté du transport de marchandises.
- la DAM définit les normes juridiques applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes, ainsi que dans celui de la politique sociale applicable aux gens de mer (formation et enseignement, travail et emploi, prévention des risques professionnels, santé et inspection du travail). Responsable du contrôle des activités maritimes, elle participe par ailleurs à l'action de l'Etat en mer (AEM).

Selon les représentants du ministère rencontrés par la mission, un tel choix a été préféré à la création d'une direction unique en raison des vocations différentes des deux directions, l'une tournée vers le dialogue avec les professionnels, l'autre exerçant plutôt des fonctions plus régaliennes de contrôle et de gestion des crises.

Ainsi, outre le programme « Transports terrestres et maritimes » (cf. tableau 3), la compétence maritime recouvre également le programme « Sécurité et affaires maritimes » :

⁴³ Cf. décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.

⁴⁴ Le secrétariat général de la mer est l'instance permanente de la coordination de l'action de l'Etat en mer à l'échelon central. Placé sous l'autorité du premier ministre, il ne connaît pas uniquement des questions liées à l'action de l'Etat en mer. Le décret n° 2004-113 du 6 février 2004 lui confie trois missions principales : la préparation et le suivi de l'exécution des délibérations du comité interministériel de la mer (CIMER) ; une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime ; la coordination des actions de l'Etat en mer à l'échelon central et un rôle de proposition sur les mesures qui tendent à améliorer ces actions.

⁴⁵ L'article 9 du décret du 16 mai 2005 précise que cette direction générale « *élabore et met en œuvre les orientations d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes... (...)... Elle élabore les orientations de la politique relative aux ports, à la sécurité maritime et à la navigation maritime... (...) Elle coordonne les actions relatives à la mise en valeur du domaine public maritime. Elle contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral* » (cf. annexe Organisation).

Tableau 5 : Présentation du programme « Sécurité et affaires maritimes »

Actions	Contenu	Part en % des autorisations d'engagement ⁴⁶	ETPT alloués ⁴⁷
Sécurité et sûreté maritime	- action en tant qu'Etat du pavillon ; - action en tant qu'Etat du port ; - action en tant qu'Etat côtier.	20,2	1 451
Gens de mer et enseignement maritime	- animation d'un réseau de centres de formation maritime ; - action de prévention sanitaire et sociale et d'amélioration des conditions de travail.	7,3	1 000
Flotte de commerce	Gestion des aides à la flotte de commerce	49	
Action interministérielle à la mer	- contrôle et surveillance des activités maritimes et des pêches maritimes ; - lutte contre les pollutions accidentelles (POLMAR) ; - développement de la plaisance.	6,5	516

Source : Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2007 pour la mission « Transports »

Au niveau local, l'action de l'État repose sur un double réseau de services déconcentrés :

- les services maritimes spécialisés des directions départementales et régionales de l'Équipement, dont les missions couvrent le secteur portuaire, la gestion du littoral, et la signalisation maritime ;
- les directions régionales et départementales des affaires maritimes (DRAM et DDAM), les CROSS et les centres de sécurité des navires dont les missions couvrent le contrôle de la sécurité des navires et de la navigation, la gestion des gens de mer, l'administration de la plaisance, le suivi du secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture et le sauvetage en mer.

Le ministère s'appuie également sur des services techniques délocalisés⁴⁸ et de services d'inspection générale compétents en matière maritime.⁴⁹

⁴⁶ Environ 151 millions d'euros.

⁴⁷ Cf. l'action n° 11 : Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » comptabilisant 3 225 ETPT en 2007.

⁴⁸ Il s'agit de l'observatoire des coûts de passage portuaire (OCPP) chargé de mesurer et d'analyser les coûts de passage portuaire dans les ports français et d'établir des comparaisons avec ceux des autres ports européens, le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) chargé de la conduite d'études et de recherche, de missions d'ingénierie dans les domaines des aménagements et des ouvrages maritimes et fluviaux, des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) appelés à remplir une mission de conseil technique, ou des organismes à compétence nationale tel que le centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE).

⁴⁹ Par exemple, le bureau enquête accidents mer (BEA) est chargé des enquêtes techniques sur les événements en mer et conduit, à ce titre, ses enquêtes en toute indépendance.

II. L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE LA MER ET DES TRANSPORTS A LA DECENTRALISATION RESTE AUJOURD'HUI INACHEVEE

A. Un meilleur partage des leviers d'action de la politique des transports avec les collectivités territoriales paraît souhaitable

1. *Les régions pourraient être plus étroitement associées à la définition de la politique des transports*

En raison du nombre d'acteurs important intervenant dans le secteur, la recherche d'une amélioration de la qualité des transports passe par une animation plus active de la politique menée par l'Etat, notamment en direction des collectivités locales devenues « autorités organisatrices de transport ».

Nombre de représentants des collectivités locales rencontrés par la mission ont d'ailleurs souligné, à différentes reprises, le déficit de dialogue avec l'Etat dans ce domaine.

Les contrats de projet⁵⁰ actuellement en cours de négociation visent justement à mieux coordonner les investissements de l'Etat et des régions s'agissant des projets d'infrastructures nouvelles de transport.

Le montant investi par l'Etat dans le cadre du programme « transports terrestres et maritime » n°226 s'élève à 3,678 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros pour le transport ferroviaire. Le montant global des investissements consentis par les régions dans ce domaine est au moins équivalent à celui de l'Etat.⁵¹

Les contrats de projet sont préparés en amont par le ministère des transports et la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), qui joue un rôle de coordination. Sur la base des mandats qui leur sont adressés, les préfets de région, aidés des DRE, négocient ensuite la signature des contrats avec les présidents de région.

Ainsi, les mandats de négociation adressés aux préfets en juillet 2006 proposaient une contractualisation entre l'Etat et les régions dans différents domaines suivants (cf. tableau 6). Après signature, leur suivi est assuré au niveau des comités de l'administration régionale (CAR)⁵² présidés par les préfets de région au sein desquels sont représentés les services de l'Etat.

Toutefois, les élus locaux ne sont pas associés aux CAR et il n'existe pas, tant au niveau local que national, d'instance officielle de dialogue entre l'Etat et les régions susceptible de faciliter l'animation de la politique des transports.

⁵⁰ Les contrats de projet prennent le relais des anciens contrats de plan qui couvraient la période 2000-2006. A ce jour, une vingtaine de contrats de projet ont été signés.

⁵¹ Ces investissements nouveaux s'ajoutent aux 800 millions d'euros du plan de renouvellement financé par l'Etat en vue de la régénération des voies ferrées, domaine dans lequel certaines régions acceptent également d'investir.

⁵² Les CAR fixent les orientations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.

Tableau 6 : Projets faisant l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les régions dans le domaine du transport ferroviaire

Contrats de projet Etat-régions	Déplacements interurbains de voyageurs	Déplacements de la vie quotidienne	Fret ferroviaire	Qualité de service
Domaines susceptibles de faire l'objet d'une contractualisation	<ul style="list-style-type: none"> - études et acquisitions foncières préalables au lancement des grands projets ; - modernisation des dessertes ferroviaires empruntées par les TER et le fret ; - opérations d'aménagement du réseau ferroviaire existant prévues au CIADT de décembre 2003 ; - connexion des territoires aux lignes à grande vitesse. 	<ul style="list-style-type: none"> - grands projets d'infrastructures de transport collectif, dont prioritairement les TER et les tram-trains permettant une intermodalité efficace. 	<ul style="list-style-type: none"> - aménagement de capacités pour dégager des sillons sur les grands corridors de fret ; - amélioration des raccordements des plates-formes logistiques et des terminaux maritimes et portuaires aux autoroutes ferroviaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - opérations de modernisation des voies.

Source : DGMT

Proposition n°1 : créer une instance nationale de dialogue entre l'Etat et la conférence des présidents de région dans le but d'améliorer l'animation de la politique nationale des transports.

2. La décentralisation des voies navigables implique un diagnostic préalable de l'état du réseau

Comme indiqué précédemment, aucune convention de transfert n'a été signée à ce jour concernant les 4 600 km de voies transférables.

Les principales raisons invoquées par les représentants du ministère rencontrés par la mission sont l'existence d'un réseau secondaire dégradé sans moyens transférés pour l'améliorer et un dispositif législatif reposant sur le volontariat, sans date-butoir pour sa réalisation.

Dès lors, avant de relancer les discussions avec les collectivités locales susceptibles d'être intéressées, il apparaît nécessaire de conduire un audit de l'état du réseau dans le but d'évaluer les coûts d'entretien et de remise en état des parties les plus dégradées⁵³.

Proposition n°2 : engager dès 2007 un audit sur les coûts de remise en état et d'entretien du réseau des voies navigables susceptible d'être décentralisé.

⁵³ Cf. rapport d'audit de l'Etat sur la décentralisation des voies navigables publié le 16 février 2007.

B. Une réflexion d'ensemble sur les modalités d'exercice de la compétence maritime semble aujourd'hui devoir être engagée

1. Les modalités d'exercice de la police portuaire devraient être précisées

A l'occasion de la décentralisation de certains ports, la question s'est posée du rôle de l'Etat s'agissant de l'exercice de ses compétences régaliennes⁵⁴. L'exercice de la police portuaire a constitué, de ce point de vue, un exercice délicat de partage des compétences.

Plusieurs autorités interviennent en effet dans ce domaine :

- l'Etat fixe les règles relatives à la sécurité et à la sûreté du transport maritime et des opérations portuaires⁵⁵.
- les autorités décentralisées, présidents de conseil général ou maires, chargées de la police dans les ports départementaux ou communaux, prennent à ce titre des règlements particuliers de police.
- les agents de l'Etat, officiers et officiers adjoints de port, surveillants de port, sous l'autorité du directeur du port autonome, du préfet ou de l'autorité décentralisée selon le cas, sont chargés de la mise en œuvre des règles de police portuaire et de la constatation des infractions.

Le législateur ayant souhaité la mise en place d'une nouvelle répartition des compétences, l'ordonnance du 2 août 2005⁵⁶ a distingué la notion « d'autorité investie du pouvoir de police portuaire » (AIPPP), désignant le représentant de l'Etat responsable des opérations de police sensibles, de la notion traditionnelle « d'autorité portuaire » (AP), désignant le représentant de la personne morale chargée de l'administration du port, qui reste responsable des opérations de police courantes.

La nouvelle répartition des compétences a fait apparaître trois cas de figure :

Tableau 7 : Nouvelle répartition des compétences en matière de police portuaire

Compétences de police	Ports autonomes	Ports décentralisés dont l'activité dominante est le commerce ou accueillant des marchandises dangereuses	Autres ports décentralisés
Police du plan d'eau et des matières dangereuses	Directeur du port ⁵⁷	Représentant de l'Etat	Collectivité locale gestionnaire
Police de la conservation du domaine et de l'exploitation	Directeur du port	Collectivité locale gestionnaire	Collectivité locale gestionnaire

⁵⁴ Il a ainsi été prévu que l'Etat n'aurait plus vocation à intervenir sur les choix d'opportunité concernant l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports transférés, conformément au principe de libre administration des collectivités locales. Ceci étant, outre ses compétences en matière de littoral ou de signalisation maritime, il a été rappelé que l'Etat continuerait d'assumer un certain nombre de responsabilités, dont certaines s'exerçant spécifiquement dans les ports maritimes.

⁵⁵ A ce titre, il prend le règlement général de police des ports de commerce et des ports de pêche, les textes relatifs au transport et à la manutention des matières dangereuses, ainsi quels règlements particuliers applicables dans les ports autonomes et les ports non autonomes relevant de l'Etat. Par ailleurs, il a la responsabilité, pour tous les ports maritimes, de la police des eaux et du balisage. Enfin, il est responsable de la définition et du contrôle de l'application des mesures de sûreté portuaire.

⁵⁶ Ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes.

⁵⁷ Ou le représentant de l'Etat dans le département pour les ports des DOM non décentralisés.

Afin de faciliter le transfert des compétences portuaires, il a été prévu par ailleurs que les parties de services de l'Etat exerçant les missions de police de l'exploitation ou de police domaniale seraient, dans un premier temps, mises à disposition des collectivités locales. Il s'agit des personnels des capitaineries, représentant environ 150 agents.

En raison de la complexité du sujet, les aspects pratiques du partage de compétences précité n'ont toujours pas, à ce jour, été précisés au niveau réglementaire.⁵⁸

A terme, peut-être conviendra-t-il de vérifier dans quelle mesure les collectivités gestionnaires ne pourraient pas se voir déléguer l'intégralité des compétences de police portuaire, les services de l'Etat se réservant la possibilité de contrôler la conformité de leur mise en œuvre avec les textes en vigueur (réglementation, convention de délégation de compétences).

Proposition n°3 : envisager l'opportunité d'un transfert des compétences de police portuaire aux collectivités locales gestionnaires des ports décentralisés.

2. Une réflexion semble aujourd'hui devoir être engagée sur l'organisation des services de l'Etat en charge de la compétence maritime

Au niveau local, la compétence maritime est exercée par un double réseau de services déconcentrés :

- les services maritimes spécialisés des directions départementales et régionales de l'Equipement, dont les missions couvrent le secteur portuaire, la gestion du littoral, et la signalisation maritime ;
- les directions régionales et départementales des affaires maritimes (DRAM et DDAM), les CROSS et les centres de sécurité des navires dont les missions couvrent le contrôle de la sécurité des navires et de la navigation, la gestion des gens de mer, l'administration de la plaisance, le suivi du secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture et le sauvetage en mer.

Tableau 8 : Services déconcentrés relevant de la compétence maritime de la DGMT (Métropole)

	Services des affaires maritimes	Services maritimes
Services déconcentrés	10 directions régionales (DRAM) 25 directions départementales (DDAM) 20 services spécialisés (5 CROSS, 15 centres de sécurité des navires)	17 services maritimes au sein des DDE 2 services maritimes spécialisés 6 services placés sous l'autorité de directeurs de ports autonomes ⁵⁹
Nombre d'agents	2 000	2 400

Source : Rapport conjoint de l'Inspection générale des services des affaires maritimes et du Conseil général des ponts et chaussées de février 2006.

Ces unités administratives sont de taille variable et souvent modeste :

- les directions départementales des affaires maritimes regroupent des effectifs compris entre une quinzaine d'agents pour la plus petite (Nord) et une centaine pour la plus grosse (Finistère) ;

⁵⁸ Selon les représentants du ministère rencontrés par la mission, la rédaction du décret prévu par l'ordonnance du 2 août 2005 s'est avérée en effet particulièrement difficile. Un projet de texte devrait toutefois être transmis prochainement au Conseil d'Etat pour examen, de même qu'un projet de refonte du règlement de police général.

⁵⁹ En cours de rattachement à des services maritimes spécialisés.

- l'unité de base des services maritimes des DDE, la subdivision⁶⁰, comprend entre 5 et 130 agents.

Les transferts de personnels liés à la décentralisation des ports d'intérêt national vont considérablement réduire la taille des services maritimes des DDE, qui devraient perdre plus du quart de leur effectif (645 ETP sur 2 397, soit 27% de l'effectif).

Dans ces conditions, des regroupements de services semblent devoir être envisagés.

La création de directions régionales maritimes de façades (DRM), regroupant l'ensemble des compétences actuellement dispersées entre les services relevant de la sphère maritime, a déjà été évoquée.

Ces structures pourraient s'appuyer sur le réseau de services suivants :

- des directions départementales ou interdépartementales maritimes (DDM) recentrées sur des compétences pleinement maritimes ;
- des DDE confortées dans leur rôle d'aménageur et de gestionnaire du littoral ;
- des DRE qui assureraient notamment les fonctions support.

Sans préjuger des modalités de mise en œuvre d'une telle proposition, la mission ne peut qu'inciter la DGMT à poursuivre la réflexion engagée dans ce domaine.

Proposition n°4 : engager un rapprochement entre le réseau des services maritimes des DDE et le réseau des directions des affaires maritimes, et le regroupement de leurs moyens au sein d'une direction par façade maritime.

⁶⁰ Au total, il existe une centaine de subdivisions à compétence maritime.

ANNEXE IX

LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

SOMMAIRE

I. LA DÉCENTRALISATION MODIFIE EN PROFONDEUR LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS DU RÉSEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE.....	1
A. AVANT LA DECENTRALISATION, LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'EQUIPEMENT TRAVAILLAIT ESSENTIELLEMENT POUR LE COMPTE DE L'ETAT.....	1
1. <i>Le réseau scientifique et technique de l'Equipelement regroupe un ensemble de structures d'expertise très diverses</i>	1
2. <i>Jusqu'à la loi de 2004, les collectivités territoriales ne bénéficiaient qu'indirectement et marginalement des prestations du réseau scientifique et technique</i>	4
B. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES RENFORCENT LE POIDS DES COLLECTIVITES LOCALES PARMIS LES UTILISATEURS DES RESSOURCES DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE.....	6
1. <i>Les collectivités territoriales ont désormais une place beaucoup plus importante dans les activités opérationnelles du réseau scientifique et technique</i>	6
2. <i>Les collectivités sont de plus en plus directement concernées par la production normative du ministère</i>	6
3. <i>La capitalisation des connaissances et leur diffusion à destination des collectivités constituent désormais des missions essentielles du réseau scientifique et technique</i>	7
II. LE PILOTAGE DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE EST APPELE A EVOLUER POUR TENIR COMPTE DES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION	7
A. DANS SA FORME ACTUELLE, L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU PILOTAGE DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE N'EST PAS SUFFISANTE.....	7
1. <i>Le réseau scientifique et technique n'a fait l'objet d'aucun transfert de services ou d'emplois dans le cadre de la décentralisation</i>	7
2. <i>Le ministère a engagé un effort d'association des collectivités au pilotage du réseau scientifique et technique</i>	8
3. <i>L'effort d'ouverture engagé par le ministère ne semble pas suffisant</i>	11
B. UNE VERITABLE MUTUALISATION DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE SEMBLE AUJOURD'HUI DEVOIR ETRE ENGAGEE.....	12
1. <i>L'unité du réseau scientifique et technique doit être préservée</i>	12
2. <i>L'effectivité de la capacité d'influence des collectivités territoriales sur l'activité du réseau scientifique et technique doit être mieux garantie</i>	13

ANNEXE IX

LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

I. LA DÉCENTRALISATION MODIFIE EN PROFONDEUR LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS DU RÉSEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

A. AVANT LA DECENTRALISATION, LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'EQUIPEMENT TRAVAILLAIT ESSENTIELLEMENT POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

1. Le réseau scientifique et technique de l'Équipement regroupe un ensemble de structures d'expertise très diverses

La notion de réseau scientifique et technique de l'équipement (RST) renvoie à un ensemble de structures dédiées à la recherche, à l'innovation mais également aux études et prestations opérationnelles, regroupées sous l'égide du ministère de l'Équipement.

Dans son acception la plus large¹, cet ensemble inclut :

- les cinq services techniques centraux (STC) du ministère de l'Équipement ;
- les sept centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) ;
- les laboratoires de recherche constitués en établissements publics et liés au ministère de l'Équipement ;
- les écoles du ministère de l'Équipement², essentiellement à travers leurs laboratoires de recherche.

Tableau 1 : Le réseau scientifique et technique de l'Équipement

Organismes	Nombre	Missions	Effectifs (ETP)
Services techniques centraux (STC)	5	Définition de l'état de l'art Capitalisation et diffusion des connaissances	875
Centres d'études techniques de l'équipement (CETE)	7	Etudes et prestations opérationnelles (conseil, essais, contrôles,...)	3 740
Laboratoires de recherche liés au ministère	6	Recherche	3 700
Ecoles du ministère ³	3	Formation et recherche	1 200

Source : Mission

¹ Il n'existe pas de définition universelle du réseau scientifique et technique : ses contours sont relativement mal définis, et la notion peut être entendue dans des acceptions très différentes. Ainsi, le site Internet du RST (www.recherche-innovation.equipement.gouv.fr) inclut dans celui-ci les STC et les CETE, mais également les organismes scientifiques et techniques que sont les laboratoires de recherche, et les écoles. Lors de leurs entretiens avec la mission, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) ont également émis le souhait que les écoles soient inclus plus clairement dans le périmètre du RST. En revanche, la mission d'audit de modernisation du CGPC et du Conseil Général des Mines sur le RST, dont le rapport est paru en juin 2006, a retenu un périmètre plus restreint (les cinq STC et les sept CETE).

² En particulier, les trois écoles retenues par la mission dans le cadre de son analyse (cf. annexe V), à savoir l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE).

³ Les effectifs sont donnés à titre approximatif. L'ENPC compte un effectif enseignant de 315 ETP pour les formations d'ingénieur, 273 personnels administratifs et 300 chercheurs, ainsi que 150 doctorants (source : site Internet de l'ENPC). L'ENTPE compte un effectif de 44 enseignants, 64 personnels support et 67 chercheurs, ainsi que 71 doctorants (source : site internet de la conférence des grandes écoles). L'ENTE compte 70 personnels pour son établissement d'Aix (source : site internet de l'ENTE ; pas de données pour le site de Valenciennes).

Ainsi défini, le champ du réseau scientifique et technique recouvre des structures de natures très différentes, et dont le degré d'intégration au ministère est fortement variable. Les services techniques centraux et les centres d'études techniques de l'Équipement, qui dépendent directement du ministère de l'Équipement⁴, en constituent le cœur.

a) Les services techniques centraux

Il existe cinq services techniques centraux (STC) qui dépendent directement du ministère de l'équipement et disposent chacun d'un domaine de compétence propre (cf. tableau 1). Leur effectif total s'établit à 875 ETP⁵.

Les services techniques centraux accomplissent les missions suivantes, chacun dans son domaine de compétences :

- définition de « l'état de l'art » et de la méthodologie ;
- liaison entre la recherche et le terrain (diffusion des savoirs dans un sens et, dans l'autre sens, remontée des problématiques de terrain et validation des résultats de la recherche sur le terrain, en s'appuyant sur les CETE) ;
- pilotage des CETE (notamment par le passage de commandes) ;
- éventuelle activité de recherche propre⁶.

Les services techniques centraux n'effectuent pas de prestations pour compte de tiers.

Tableau 2 : Liste des services techniques centraux (STC)

Nom	Champ d'activité	Siège	Effectif (ETP)
CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports urbains et les constructions publiques)	Urbanisme et habitat ; mobilité et transports ; sécurité, voirie et espace public (notamment en milieu urbain) ; constructions publiques	Lyon (69)	172
SETRA (service d'études techniques des routes et autoroutes)	Routes (hors milieu urbain et tunnels) : infrastructures, exploitation, sécurité, déplacements	Bagneux (92)	334
CETU (centre d'étude des tunnels)	Tunnels (construction, exploitation, sécurité)	Bron (69)	88
SRTMTG (service technique des remontées mécaniques et des transports guidés)	Téléskis, téléphériques, funiculaires ; tramways, métros, chemins de fer secondaires	St Martin d'Herès (38)	35
CETMEF (centre d'études techniques maritimes et fluviales)	Ports maritimes ; cours d'eau et voies navigables ; littoral ; signalisation et navigation maritime ; navires	Compiègne (60)	249

Source : Rapport d'audit de modernisation sur le RST, juin 2006 ; les effectifs sont des effectifs physiques au 1^{er} janvier 2006

⁴ Les effectifs et les crédits du RST ne relèvent pas d'un seul programme LOLF. De fait, la Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST), responsable du programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » et qui gère le RST dans son ensemble, ne compte que ses propres effectifs (48 ETP en 2006) dans son programme. Ce sont les directions générales fonctionnelles qui attribuent, sur leur propre programme, les effectifs et les crédits au RST, et qui déterminent les priorités opérationnelles de celui-ci.

Ainsi, une large partie des effectifs du RST relève du programme dont est responsable la Direction générale des routes, « réseau routier national » (en fait, de l'action miroir de ce programme au sein du programme « soutien et pilotage des politiques de l'équipement ») ; ce programme compte actuellement 417 ETP dans les STC (essentiellement au SETRA et au CETU) et 1 221 dans les CETE.

⁵ Au 1^{er} janvier 2006 ; source : rapport d'audit de modernisation sur le RST, juin 2006.

⁶ Par le biais d'équipes de recherches associées, souvent au LCPC.

b) Les centres d'études techniques de l'Équipement (CETE)

Les centres d'études techniques de l'Équipement sont les services déconcentrés du réseau scientifique et technique. Ils sont au nombre de sept⁷ : chacun a une compétence interrégionale et s'appuie également sur quelques antennes et laboratoires de recherche locaux. Ils représentent un effectif total de 3 740 personnes⁸.

Ces services effectuent des études et des prestations opérationnelles (études, contrôles, essais, assistance, conseil...) soit pour les services du ministère de l'équipement, soit à titre payant pour des tiers, notamment des collectivités locales, dans le cadre des règles du droit de la concurrence, en répondant à des appels d'offres. Ils sont aussi les relais des services techniques centraux sur le terrain.

Le chiffre d'affaires total des centres d'études techniques de l'Équipement s'élevait en 2005 à 220 millions d'euros. L'essentiel de cette activité porte sur le domaine routier (chaussées et contrôles de terrassement, géotechnique, conception d'infrastructures, ouvrages d'art, exploitation,...).

Tableau 3 : Structure de l'activité des centres d'études techniques de l'Équipement (2005)

Domaine	Chiffre d'affaires (millions d'euros)	% du total des activités
Chaussées, contrôles de terrassement	34,0	15,4 %
Informatique et systèmes d'information	30,1	13,7 %
Ouvrages d'art	26,5	12,0 %
Environnement	23,2	10,5 %
Sécurité	17,7	8,0 %
Géotechnique, études de terrassement	17,3	7,9 %
Exploitation	15,3	7,0 %
Transports	15,3	7,0 %
Conception d'infrastructures	14,1	6,4 %
Aménagement, urbanisme, habitation	10,1	4,6 %
Construction	6,4	2,9 %
Etudes et conception de prototypes	5,8	2,6 %
Management, qualité, gestion	3,1	1,4 %
Autres	1,3	0,6 %
TOTAL	220,3	100 %

Source : Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST)

c) Les laboratoires de recherche

Dans une acception extensive, le réseau scientifique et technique inclut aussi des laboratoires de recherche intégrés dans des établissements publics (cf. tableau 4), partiellement financés sur le programme « *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* » piloté par la Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST) du ministère de l'Équipement. Le ministère de l'Équipement partage en général la tutelle de ces organismes avec le ministère de la Recherche⁹. L'effectif total de ces organismes s'élève à 3 700 ETP environ.

Ces laboratoires ont de fortes interactions avec le ministère de l'Équipement pour la capitalisation des connaissances, la normalisation, la diffusion des résultats de la recherche et la remontée des problématiques de terrain.

⁷ Normandie-Centre (Rouen), Nord-Picardie (Lille), Est (Metz), Lyon, Méditerranée (Aix), Sud-Ouest (Bordeaux), Ouest (Nantes).

La direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) a également des activités assimilables à celles d'un CETE.

⁸ Au 1^{er} janvier 2006 ; source : rapport d'audit de modernisation sur le RST, juin 2006.

⁹ Est également inclus dans cette liste l'IFREMER, au conseil d'administration duquel siège le ministère de l'équipement mais sans participer à son financement.

Tableau 4 : Liste des laboratoires de recherche liés au réseau scientifique et technique

Nom	Champ d'activité	Siège	Effectifs
LCPC (laboratoire central des Ponts et Chaussées)	Tous domaines d'activité du ministère de l'Équipement	Paris (75)	558
INRETS (Institut national de la recherche sur les transports et leur sécurité)	Transports (ingénierie, sécurité, sciences humaines,...)	Arcueil (94)	435
CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment)	Bâtiment (construction, sécurité, développement durable)	Marne-la-Vallée (77)	698
Service de la recherche de l'IGN (Institut Géographique National)	Topographie, géodésie	Saint-Mandé (94)	56
CNRM (Centre national de recherches météorologiques de Météo France)	Prévision météorologique, études atmosphériques	Paris (75)	264
IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer)	Mer, océanographie	Issy-les-Moulineaux (92)	1 385 ¹⁰

NB : les effectifs sont ceux de 2006 (2005 pour l'IGN ; 2004 pour l'INRETS)

2. Jusqu'à la loi de 2004, les collectivités territoriales ne bénéficiaient qu'indirectement et marginalement des prestations du réseau scientifique et technique

a) L'Etat constituait jusqu'à présent le principal bénéficiaire des prestations du réseau scientifique et technique

Le réseau scientifique et technique effectue deux grands types de prestations :

- des prestations collectives d'intérêt général qui sont financées par l'Etat mais bénéficient à l'ensemble des opérateurs dans le domaine de l'équipement et des transports (Etat, collectivités, entreprises) ; ces prestations relèvent essentiellement de la connaissance de l'état de l'art, de la R&D et de la formation des compétences¹¹ : le réseau scientifique et technique joue alors un rôle de référent technique et de diffusion des savoirs ;
- des prestations pour le compte de « clients », qui relèvent de l'ingénierie, des études techniques, des contrôles, du conseil,... ; le principal client du réseau scientifique et technique (et le seul client des services techniques centraux en particulier) est l'Etat¹², mais les centres d'études techniques de l'Équipement effectuent également de nombreuses prestations pour compte de tiers : collectivités territoriales, sociétés d'autoroutes, sociétés privées intervenant dans des activités publiques, entreprises ou établissements publics ou parapublics,... ;

Tableau 5 : Répartition des activités des services techniques centraux et des centres d'études techniques de l'Équipement, par bénéficiaire (Etat ou tiers)

	STC	CETE
Etat	100 %	78 %
Tiers	0 %	22 %

Source : rapport d'audit et de modernisation sur le RST, juin 2006 (pour les STC); DRAST (pour les CETE)

¹⁰ Ainsi que 320 ETP pour l'exploitation des navires océanographiques.

¹¹ Source : rapport de la mission d'audit de modernisation sur le RST, juin 2006.

¹² Il s'agit essentiellement du ministère de l'équipement, mais aussi du ministère de l'environnement et du développement durable ou d'autres ministères ; les commandes peuvent provenir de l'administration centrale ou services déconcentrés.

Les prestations pour l'Etat ne font pas l'objet de recettes, mais chaque direction fonctionnelle (Direction générale des routes, Direction générale de la mer et des transports,...) dispose d'un droit de tirage (dit « titre 9 ») censé correspondre aux moyens attribués au réseau scientifique et technique dans le programme dont elles sont responsables. Ces prestations ont lieu entre des services de l'Etat et ne font donc pas l'objet d'une ouverture à la concurrence.

En revanche, les prestations facturées pour compte de tiers font l'objet d'appels d'offres. Elles sont facturées à coût complet, et ces recettes financent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres d'études techniques de l'Equipement, qui ne sont dotés en loi de finances initiale que pour leurs dépenses de personnel. Ces prestations sont en forte baisse depuis 1997 et devraient représenter, en 2006, 46 millions d'euros.

Tableau 6 : Evolution du chiffre d'affaires des CETE pour compte de tiers, de 1997 à 2006

	1997	2000	2003	2006
Prestations des CETE pour compte de tiers (en millions d'euros)	65	57	50	46
Part des prestations pour tiers dans le CA total des CETE	30 %	27 %	22 %	22 %

Source : DRAST (chiffre provisoire pour 2006)

b) Avant 2004, les collectivités locales ne bénéficiaient des prestations du réseau scientifique technique que de manière marginale, ou indirecte

Les collectivités territoriales bénéficient des prestations du réseau scientifique et technique à deux titres :

- elles bénéficient des prestations collectives d'intérêt général du réseau scientifique et technique quant à la définition de l'état de l'art, la diffusion des innovations technologiques et la formation. Ces prestations sont essentielles pour les collectivités, car elles leur permettent de s'appuyer sur un savoir-faire et des normes stables et solides ;
- elles achètent des prestations aux centres d'études techniques de l'Equipement (élaboration de projets, études de conception, assistance technique à la maîtrise d'ouvrage, expertise, essais en laboratoires, contrôles sur sites,...). Soumises aux règles du droit des marchés publics¹³, ces prestations font l'objet d'appels d'offres.

Tableau 7 : Part des collectivités territoriales et des départements dans le chiffres d'affaires des centres d'études techniques de l'Equipement (2004-2005)

	2004	2005
Collectivités territoriales	10,3 %	8,3 %
Dont départements	6,3 %	5,4 %

Source : DRAST

Faible en 2004, la part des collectivités et des départements dans le chiffre d'affaires des centres d'études techniques de l'Equipement a diminué en 2005.

¹³ Concernant l'assistance du RST à maîtrise d'ouvrage en amont (MOA) pour les collectivités (réflexion stratégique, étude de faisabilité, document de planification,...), il n'apparaît pas non plus possible de la soustraire aux règles de la concurrence en la considérant comme un service d'intérêt économique général (SIEG) car il est particulièrement complexe de définir une mission précise d'assistance aux collectivités avec obligation de service public et car de nombreux autres opérateurs proposent des prestations similaires (source : note de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL), transmise à la mission).

En ce qui concerne les prestations d'intérêt général, les collectivités (en particulier les départements) n'étaient que marginalement bénéficiaires de ces prestations avant les transferts de la seconde vague de décentralisation : les DDE restaient les principales bénéficiaires de cette capitalisation et diffusion des connaissances.

Jusqu'à présent, les collectivités territoriales ne bénéficiaient donc des différentes prestations du réseau scientifique et technique que de manière marginale.

B. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES RENFORCENT LE POIDS DES COLLECTIVITES LOCALES PARMIS LES UTILISATEURS DES RESSOURCES DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

1. Les collectivités territoriales ont désormais une place beaucoup plus importante dans les activités opérationnelles du réseau scientifique et technique

Le transfert des RNIL et des services routiers vers les conseils généraux accroît considérablement la part de ces derniers dans les activités du réseau scientifique et technique.

En premier lieu, les transferts de compétences vont accroître la part des départements dans les prestations facturées des centres d'études techniques de l'Equipement¹⁴. En effet, les prestations correspondant aux routes transférées représentent environ 8% de l'activité des centres d'études techniques de l'Equipement¹⁵. La commande départementale ne représentait en 2005, avant transferts, que 5,4% du chiffre d'affaires des centres d'études techniques de l'Equipement (cf. *supra*, tableau 7). Les transferts de compétences peuvent donc conduire à une hausse de plus de 150% de la part des départements dans l'activité des centres d'études techniques de l'Equipement.

D'autre part, en ce qui concerne les prestations d'intérêt général (capitalisation des connaissances, définitions de l'état de l'art,...), les conseils généraux seront désormais, à la place des DDE, les relais privilégiés du réseau scientifique et technique pour la diffusion des savoirs sur le terrain et la remontée d'informations, avec les nouvelles directions interdépartementales des routes (DIR)¹⁶.

2. Les collectivités sont de plus en plus directement concernées par la production normative du ministère

Les transferts de compétences et de services dans le cadre de la seconde vague de décentralisation signifient que les départements font désormais partie des principaux acteurs de l'application, en particulier dans le domaine routier, des normes produites par le ministère de l'équipement¹⁷ ou négociée par celui-ci au niveau européen. Cela était déjà le cas avec le droit de l'urbanisme pour les communes, depuis la première vague de décentralisation.

¹⁴ Par ailleurs, la seconde vague de décentralisation devrait entraîner une baisse des commandes de l'Etat au RST dans le domaine routier en raison, d'une part, du transfert aux départements des RNIL et des services routiers des DDE, et d'autre part, de la concentration des compétences au sein des DIR, qui pourront développer une expertise technique propre sans avoir besoin de recourir au RST.

¹⁵ Source : étude du club des directeurs de CETE, basée sur des chiffres de l'activité 2002 ; ce chiffre a été transmis à la mission par la DRAST.

¹⁶ La réorganisation des services routiers de l'Etat, conséquence de la décentralisation avec la substitution de 11 DIR à la centaine de DDE, doit d'ailleurs permettre une relation plus concrète et plus directe entre le RST et les nouveaux services routiers. Ainsi, les DDE n'avaient aucune relation directe avec le SETRA, et la diffusion des innovations ou la remontée d'informations passait nécessairement par les CETE. Désormais, le SETRA peut avoir une relation directe avec les 11 DIR.

¹⁷ La décentralisation n'a pas augmenté quantitativement l'activité réglementaire de l'Etat dans le domaine technique routier. Contrairement à d'autres domaines comme les affaires sociales, l'Etat n'a pas cherché à contrôler les collectivités bénéficiaires de transferts et à justifier le maintien de services d'administration centrale par le développement artificiel de son activité normative. En effet, non seulement la réglementation technique en matière routière est plutôt réduite (la normalisation passe plutôt par la définition de l'état de l'art), mais l'Etat aurait également dû respecter, sur le réseau national non transféré, les nouvelles réglementations qu'il aurait imposées.

Or, une part importante de la normalisation dans le domaine de l'équipement est scientifique et technique, et sa préparation se fait au sein du réseau scientifique et technique (élaboration de l'état de l'art). Les besoins des collectivités, acteurs centraux de l'application des normes techniques, sont donc désormais essentiels dans la production de ces normes, aussi bien au sein du réseau scientifique et technique qu'au niveau européen.

De fait, l'article 18 de la loi du 13 août 2004 dispose que les collectivités sont associées à la définition des normes et définitions techniques dans le domaine routier, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux¹⁸.

3. La capitalisation des connaissances et leur diffusion à destination des collectivités constituent désormais des missions essentielles du réseau scientifique et technique

La capitalisation et de la diffusion des connaissances est donc à la fois dans l'intérêt des collectivités (afin de ne pas rater les évolutions de l'état de l'art, et de se former à l'application des nouvelles règles techniques) et de l'Etat (afin de garantir une application homogène des normes techniques par l'ensemble de la communauté routière nationale, et d'obtenir des remontées d'informations sur l'application des innovations techniques sur le terrain). Ces activités de référent technique sont à distinguer clairement des études de projet, qui sont facturées et relèvent du champ concurrentiel.

La décentralisation entraîne donc un développement des prestations d'intérêt général que sont la valorisation de la recherche et de diffusion des innovations à destination des collectivités¹⁹.

II. LE PILOTAGE DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE EST APPELE A EVOLUER POUR TENIR COMPTE DES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION

A. DANS SA FORME ACTUELLE, L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES LOCALES AU PILOTAGE DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE N'EST PAS SUFFISANTE

1. Le réseau scientifique et technique n'a fait l'objet d'aucun transfert de services ou d'emplois dans le cadre de la décentralisation

L'article 18-I de la loi du 13 août 2004 prévoit que l'Etat conserve la compétence de définition de l'état de l'art dans le domaine routier²⁰. Le réseau scientifique et technique n'est donc pas directement concerné par les transferts de compétence et son unité est préservée par la loi afin de lui permettre d'accomplir son rôle de référent technique pour l'ensemble de la communauté routière nationale (Etat, collectivités, sociétés d'autoroutes, entreprises)²¹.

Aucun transfert de services ou d'emplois n'est également prévu depuis ou vers le réseau scientifique et technique dans le cadre de la seconde vague de décentralisation.

¹⁸ Le ministère de l'équipement estime d'ailleurs être le garant de la défense des intérêts des collectivités au niveau communautaire, dans une perspective de défense de l'intérêt public, notamment face aux états membres qui donnent une place beaucoup plus importante aux entreprises dans la définition de leur position de négociation.

Le ministère de l'équipement s'enorgueillit ainsi – et cet exemple a été donné par de nombreux interlocuteurs de la mission – d'avoir arrêté un projet de norme européenne qui aurait préconisé un niveau de lumière nocturne qui supposait la mise en place de lampadaires sur l'ensemble du réseau routier européen, mesure dont le résultat aurait été, selon le ministère de l'équipement, assez limité mais qui aurait surtout créé un marché fabuleux pour les entreprises de matériel électrique.

¹⁹ Ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquence budgétaire sur les CETE, car un tel développement peut se faire au détriment des prestations facturées, qui financent leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement (cf. *supra*, I. A. 2. a).

²⁰ Art. 18 – I : « L'Etat veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art ».

²¹ Cela implique toutefois que la Direction générale des routes (DGR) définisse une politique technique pour l'ensemble du réseau routier, transféré ou non.

2. Le ministère a engagé un effort d'association des collectivités au pilotage du réseau scientifique et technique

a) Avant la seconde vague de décentralisation, les collectivités n'étaient quasiment pas associées au pilotage du réseau scientifique et technique

Dans les faits, le pilotage du réseau scientifique et technique est resté jusqu'à présent assuré par l'administration centrale du ministère de l'Équipement (DRAST et directions fonctionnelles), qui attribue les crédits et les effectifs aux organismes du réseau scientifique et technique. En effet, les modalités actuelles d'association des collectivités ont été soit informelles, soit consultatives.

– Au niveau local²²

L'association des représentants techniques des collectivités s'est fait de manière essentiellement informelle, au sein des « clubs métiers » animés localement par les centres d'études techniques de l'Équipement, qui réunissent les différents opérateurs d'un domaine technique pour permettre des échanges d'expérience, la diffusion des connaissances ou l'analyse de besoins méthodologiques. Dans le domaine routier, par exemple, ces clubs sont animés au niveau national par le SETRA, relayé au plan régional par les centres d'études techniques de l'Équipement, et agissent dans le domaine des ouvrages d'art, de la sécurité et de l'exploitation de la route, de la conception d'infrastructures routières, l'un des clubs étant plus particulièrement consacré aux routes départementales.

L'association des collectivités au sein des « clubs métiers » est restée donc très éloignée d'un réel co-pilotage du réseau scientifique et technique au niveau local.

– Au niveau central

Avant les transferts, la seule expérience actuelle d'association des collectivités à la gouvernance du réseau scientifique et technique a été celle du centre d'études sur les réseaux, les transports urbains et les constructions publiques (CERTU). Depuis 2001, le CERTU dispose d'un comité d'orientation (CODOR) auquel des représentants des collectivités participent.

Ce CODOR comporte 43 membres, dont 9 représentants des collectivités locales (contre 9 représentants également pour les organismes professionnels, et 15 représentants pour l'État). Cette représentation des collectivités est donc loin d'être négligeable (environ un cinquième des membres), mais il est difficile de parler pour autant de réel co-pilotage entre l'État et les collectivités.

En effet, le CODOR du CERTU ne rend qu'un avis sur le programme d'activités et les conditions de son exécution. Par ailleurs, eu égard au nombre important de membres du CODOR du CERTU, une telle instance ne peut pas réellement exercer un pilotage de l'activité, mais est plutôt une structure de débat. Par ailleurs, le nombre élevé de représentants des collectivités peut paradoxalement conduire à une situation où ces représentants ne cherchent pas forcément à définir une position cohérente, et interviennent plus à titre individuel qu'au nom des collectivités dans leur ensemble²³.

Le caractère consultatif et la taille importante du CODOR du CERTU font que la participation des collectivités à cette instance n'a pas permis la mise en place d'un réel co-pilotage.

²² Le niveau local est ici interdépartemental, correspondant par exemple au maillage territorial des sept CETE.

²³ Ces constats sont notamment issus du rapport du CGPC sur la gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement, publié en novembre 2006.

Cette mission a d'ailleurs conclu à la nécessité de mettre en place un bureau pour le CODOR du CERTU, qui permettrait l'élaboration d'un avis de synthèse construit plutôt que la juxtaposition d'avis individuels parcellisés.

b) Le ministère a désormais fixé comme priorité au réseau scientifique et technique une ouverture accrue aux collectivités et engagé une évolution des structures de gouvernance

L'article 18 – I de la loi du 13 août 2004 prévoit explicitement que les collectivités seront associées à la définition des priorités du réseau scientifique et technique dans le domaine routier et, plus généralement à son pilotage²⁴.

Par conséquent, le ministère de l'équipement a dû engager une réflexion sur l'ouverture du réseau scientifique et technique aux collectivités. Outre la mission d'audit de modernisation du réseau scientifique et technique déjà citée, ce thème a fait l'objet de plusieurs rapports du CGPC, dont celui du groupe de travail présidé par M. Pierre CHANTEREAU sur l'ouverture du réseau scientifique et technique, publié en 2005.

– La directive de février 2007

Dans le prolongement de ces travaux, et après concertation avec les collectivités²⁵, le ministère de l'équipement a élaboré en février 2007 une directive sur l'orientation stratégique du réseau scientifique et technique.

Cette directive définit cinq priorités pour le réseau scientifique et technique :

- une ouverture accrue du réseau scientifique et technique aux collectivités territoriales ;
- une focalisation des prestations du réseau scientifique et technique sur les enjeux les plus critiques ;
- une ouverture du réseau scientifique et technique à l'apport de compétences et d'expertise des entreprises, et une meilleure contribution du réseau scientifique et technique au soutien de leur compétitivité ;
- un renforcement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- une évolution des modalités de pilotage administratif et financier du réseau scientifique et technique.

L'ouverture aux collectivités constitue donc la première priorité et la directive prévoit de la décliner selon les modalités suivantes :

- participation des collectivités aux structures de gouvernance, en particulier les comités d'orientation des services techniques centraux ;
- développement de l'ouverture concernant les activités « de terrain », afin de permettre les capitalisations d'expériences entre collectivités ; le réseau scientifique et technique favorisera la mise en réseau des compétences des collectivités, notamment par la participation active de celles-ci aux comités techniques comme les « clubs métiers » des centres d'études techniques de l'Equipement ;
- identification de projets visibles et innovants d'intérêt commun pour les collectivités, et allocation à celles-ci de moyen d'animation du réseau scientifique et technique pour développer ces projets ;
- prise en compte de l'intérêt des collectivités dans la normalisation européenne ;
- clarification des conditions d'accès des collectivités aux prestations du réseau scientifique et technique ;
- accueil de fonctionnaires territoriaux au sein du réseau scientifique et technique (cf. annexe V).

²⁴ Art. 18 – I, al. 2 : « Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux. »

²⁵ Une réunion sur le thème du RST s'est tenue le 31 janvier 2007 entre les représentants du ministère de l'équipement et les collectivités.

Le programme d'ouverture du réseau scientifique et technique aux collectivités ne se limite donc pas à la seule problématique de pilotage du réseau scientifique et technique (gouvernance, définition de projets), mais doit aussi se traduire d'un point de vue plus concret (échanges au sein de structures comme les clubs métiers, participation aux travaux de normalisation, modalités des prestations, détachement de fonctionnaires).

En ce qui concerne la gouvernance, l'effort d'association s'est décliné en propositions concrètes d'évolution de la gouvernance au niveau local et au niveau central :

– Au niveau local

L'orientation retenue pour l'ouverture du réseau scientifique et technique consiste à s'appuyer sur les structures déjà existantes, à savoir les « clubs métiers » (cf. *supra*, II.A.2.a). Collectivités et ministères conviennent d'ouvrir plus largement ces clubs aux collectivités²⁶, et de lancer assez rapidement la formalisation de certains d'entre eux. Par ailleurs, il est prévu que l'animation de ces clubs soit prise en charge par le réseau scientifique et technique, à travers un responsable par centre d'études techniques de l'Equipement.

– Au niveau central

Il est prévu de confier la présidence du CODOR du CERTU aux collectivités. Ceci apparaît totalement cohérent avec le rôle prépondérant joué par les collectivités en matière d'urbanisme, l'un des principaux domaines d'activité du CERTU.

En ce qui concerne le SETRA, la mise en place d'une instance de pilotage associant les collectivités a lieu actuellement et fait suite aux recommandations du rapport établi par M. Jacques SICHERMAN du CGPC sur les modalités d'ouverture du SETRA aux collectivités (décembre 2005)²⁷.

Les conclusions de ce rapport ont fait rapidement l'objet d'un consensus entre le ministère et les collectivités, mais leur mise en application aura été plus lente.

Il a été fait le choix de ne pas ouvrir le réseau scientifique et technique aux collectivités dans le domaine routier par l'intermédiaire du comité d'orientation du SETRA, instance réunie jusqu'en 2000 mais sans représentation des collectivités territoriales et à vocation plus d'instance de débat que de pilotage, à l'image du CODOR du CERTU. Il est apparu préférable de mettre en place une instance de copilotage consistant en un groupe restreint réunissant uniquement Etat et collectivités locales.

Ce groupe prendra la forme d'un comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière placé auprès du directeur général des routes et rassemblant les services de l'Etat assurant des fonctions de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre (DGR, DSCR, DGMT, SG, SETRA et services déconcentrés), ainsi des représentants des conseils généraux (puis, dans un second temps, d'autres collectivités comme les communautés d'agglomération).

Les collectivités territoriales coprésideront ce comité, dont la vocation consistera à fixer des orientations stratégiques, la préparation technique de ses travaux ayant lieu au sein d'un comité technique auprès du directeur du SETRA associant les techniciens des collectivités, voire d'autres opérateurs du domaine routier.

²⁶ En effet, si les clubs métier sont en principe ouverts aux techniciens des collectivités, leur participation y est encore très variable.

²⁷ La mission a également rencontré J.C. PAUC, directeur du SETRA.

Tableau 8 : La gouvernance du réseau scientifique et technique et ses perspectives

Niveau	Fonctionnement actuel	Evolutions prévues
Local	Participation des collectivités aux « clubs métiers » des CETE (structures informelles)	Renforcement et formalisation de la participation des collectivités aux « clubs métiers »
Central	Participation des collectivités au CODOR du CERTU	Exercice de la présidence du CODOR du CERTU par les collectivités territoriales - Création auprès du directeur général des routes d'un comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière coprésidé par les collectivités

Source : Mission

3. *L'effort d'ouverture engagé par le ministère ne semble pas suffisant*

a) Les collectivités redoutent une insuffisante prise en compte de leurs priorités par le réseau scientifique et technique de l'Équipement

Lors de leur entretien avec la mission, les services de l'ADF²⁸ ont indiqué à la mission que l'avenir du réseau scientifique constitue pour les conseils généraux une importante préoccupation.

Les collectivités semblent en effet redouter que le ministère de l'Équipement ne privilégie les compétences conservées par l'État dans la définition des priorités du réseau scientifique et technique. Il existe par exemple une crainte que la priorité ne soit donnée dans le réseau scientifique et technique aux routes nationales non transférées à fort trafic au détriment des routes départementales, ou aux grands projets au détriment des problématiques locales de gestion d'infrastructures (y compris les ports ou aéroports).

b) Les évolutions des structures de gouvernance actuellement envisagées ne paraissent pas de nature à répondre pleinement aux légitimes attentes des collectivités locales

En dépit de l'ouverture accrue des « clubs métiers » des centres d'études techniques de l'Équipement aux collectivités et de leur formalisation, il n'est pas prévu pour l'instant de faire participer directement les collectivités à des organes de décision des centres d'études techniques de l'Équipement²⁹. Pourtant, ce n'est que par ce moyen que le co-pilotage du réseau scientifique et technique se traduira dans les faits au niveau local, par l'association des collectivités non pas à un simple échange d'expériences techniques, mais par une réelle participation au processus décisionnel dans les centres d'études techniques de l'Équipement.

Au niveau central, concernant la coprésidence par les collectivités du CODOR du CERTU, il convient de rappeler que le CODOR reste un organe purement consultatif et on peut s'interroger sur sa capacité à exercer une influence réelle sur les activités du CERTU.

En ce qui concerne la mise en place du comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière auprès du DGR, rien ne garantit qu'il sera en mesure d'exercer un réel contrôle sur l'allocation des moyens au sein des organismes scientifiques et techniques du domaine routier.

²⁸ Entretien avec C. RIQUELME, délégué général adjoint en charge des routes et des transports

²⁹ Le rapport CGPC de J. DURAND et B. PERRET sur l'évaluation du dispositif d'amélioration des relations entre les CETE et les services territoriaux (mars 2005) a évoqué cette option, mais l'a rejeté.

Sans en préciser les modalités concrètes, les services de l'Assemblée des départements de France (ADF)³⁰ ont émis le souhait d'un copilotage d'ensemble du réseau scientifique et technique³¹, association les collectivités à une structure de gouvernance qui couvrirait non seulement les structures de capitalisation des connaissances, d'élaboration d'état de l'art et de prestations opérationnelles (services techniques centraux et centres d'études techniques de l'Équipement), mais également les organismes de recherche et de formation (laboratoires, écoles), retenant donc une définition du réseau scientifique et technique dans son sens large (cf. *supra*, I.A.1.a).

L'ADF semble donc demander la mise en place d'un système de co-pilotage stratégique global du réseau scientifique et technique, et non une association au cas par cas et selon des modalités variables des collectivités territoriales au pilotage de ses différentes composantes.

B. UNE VERITABLE MUTUALISATION DU RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE SEMBLE AUJOURD'HUI DEVOIR ETRE ENGAGEE

1. L'unité du réseau scientifique et technique doit être préservée

Aucun acteur de la décentralisation, en particulier dans les collectivités, ne semble demander que le réseau scientifique et technique ne fasse l'objet de transferts de compétences ou de services. Au contraire, tous les interlocuteurs de la mission, notamment l'ADF, l'ADSTD et l'ARF, ont insisté sur la nécessité de conserver l'unité du réseau scientifique et technique, car l'échelle nationale est la seule permettant d'atteindre une masse critique suffisante et de continuer à fournir un travail de qualité s'appuyant sur une organisation solide.

Par ailleurs, pour le ministère de l'Équipement, le réseau scientifique et technique doit rester un service de l'État, certes ouvert, mais qui n'évolue pas vers un service mixte ou un établissement public, car le ministère de l'équipement veut conserver la possibilité de faire appel directement au réseau scientifique et technique, sans passer par un marché public³².

En effet, un appel d'offres nécessite une publicité qui peut être préjudiciable à la préparation en amont d'un grand projet comme ceux que mène le ministère de l'équipement. La publication d'un appel d'offres pour la réalisation d'études amont risquerait de mobiliser d'éventuels opposants au projet et de faire avorter celui-ci avant même que les premières études, qui sont indispensables pour pouvoir mener un débat public, n'aient été menées.

A défaut de transferts, l'implication des collectivités dans le réseau scientifique et technique passe donc par la possibilité qui leur est donnée de participer à la définition des priorités du réseau scientifique et technique, dans la mesure où les collectivités (départements en matière routière, communes en matière d'urbanisme,...) sont désormais des clients et des partenaires essentiels du réseau scientifique et technique, au même titre que l'État.

³⁰ Entretien avec C. RIQUELME, délégué général adjoint en charge des routes et des transports.

³¹ Pour le domaine routier plus spécifiquement, l'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) a proposé la mise en place d'une gouvernance nationale qui associerait le ministère de l'équipement et l'ADF (et s'appuierait sur un groupe de pilotage technique DRAST / ADSTD). Source : « RST – implication des départements ; proposition pour une première étape », document de l'AG de l'ADSTD, janvier 2007.

³² En revanche, concernant les prestations facturées des CETE pour compte de tiers, la participation des collectivités à la gouvernance du RST (cf. *infra*, II. A. 2. b) ne saurait en aucun cas signifier que le RST doit désormais être considéré comme une structure dépendant des collectivités de telle sorte que celles-ci pourraient échapper aux règles de la concurrence et aux appels d'offre quand elles ont recours au RST. En effet, une note de la DAJIL transmise à la mission indique clairement que la participation des collectivités à la gouvernance du RST n'est pas suffisante pour considérer, conformément à la jurisprudence communautaire, que les collectivités disposent sur le RST d'un « contrôle analogue » à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, et donc pour leur faire bénéficier de l'exception aux règles communautaires sur les marchés publics, dite du « in house ».

2. L'effectivité de la capacité d'influence des collectivités territoriales sur l'activité du réseau scientifique et technique doit être mieux garantie

a) Les mécanismes d'association des collectivités au pilotage du réseau scientifique et technique doivent leur garantir un contrôle effectif sur ses orientations

– La gouvernance

La réussite de l'ouverture du réseau scientifique et technique aux collectivités nécessite que soit garantie l'effectivité réelle des évolutions apportées à la gouvernance du réseau scientifique et technique en terme de contrôle des orientations scientifiques et techniques de l'équipement par les collectivités.

Il apparaît indispensable de dresser un bilan à moyen terme, d'ici 2 ou 3 ans, des nouvelles modalités de gouvernance du réseau scientifique et technique. Ce bilan devra être mené conjointement par le ministère de l'Équipement et les associations d'élus.

S'il s'avérait que les actuelles modalités d'association des collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique ne leur donnent pas satisfaction, les modalités de gouvernance du RST devraient évoluer.

Au niveau local, cette évolution pourrait impliquer la définition de nouvelles structures. L'Association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD) propose ainsi la mise en place d'un « groupe interdépartemental routes » réunissant localement représentants de l'ADSTD, des DIR et des centres d'études techniques de l'Équipement, couplé à une « conférence interdépartementale routes » associant une fois par an l'ensemble de la communauté routière de la zone concernée (secteur privé compris). Il faudra également envisager une participation des collectivités à des organes dotés d'un réel pouvoir décisionnel sur les centres d'études techniques de l'Équipement.

Au niveau central, la participation aux comités d'orientation du CERTU et de la maîtrise d'ouvrage publique routière doit se traduire par un pouvoir effectif sur la détermination des priorités et l'attribution des moyens. Si et l'était pas le cas, il faudrait alors envisager des modalités de contrôle réel des moyens et des priorités des services techniques centraux, notamment par la mise en place d'instances disposant d'un pouvoir décisionnel et non de simples attributions consultatives.

Dans cette perspective, le souhait exprimé par l'ADF d'un pilotage d'ensemble du réseau scientifique et technique devra être pris en compte.

Le ministère de l'Équipement considère que ce processus serait particulièrement complexe, car il s'agira d'associer plusieurs directions fonctionnelles du ministère de l'Équipement, la DRAST, voire le ministère de la Recherche si l'on inclut dans le périmètre les laboratoires de recherche à tutelle commune avec ce dernier.

Le co-pilotage par organisme demeure néanmoins peu effectif, par exemple dans le cas du CODOR du CERTU (cf. *supra*, II.A.2.a).

Proposition n°1 : avant la fin de l'année 2008, procéder avec les associations d'élus à une évaluation de la structure de gouvernance du réseau scientifique et technique (RST). Si ce bilan n'est pas satisfaisant, envisager la mise en place d'un véritable co-pilotage global du RST Etat-collectivités, en examinant également les conséquences financières de ce partage de responsabilités.

– La production normative

Il est indispensable de garantir que la définition des enjeux critiques pour le réseau scientifique et technique³³ soit réalisée en association avec les collectivités.

En outre, l'Etat doit prendre en compte les besoins des collectivités dans l'élaboration des normes, en particulier pour les négociations au niveau européen.

Par conséquent, l'Etat doit jouer activement son rôle de tête de réseau sur le plan technique : il doit notamment se donner les moyens d'animer les comités techniques qui permettront la capitalisation des connaissances avec les collectivités, et trouver les ingénieurs territoriaux qui seront susceptibles de participer aux travaux d'élaboration d'état de l'art ou de négociation des normes européennes, dans les domaines pour lesquels ils seront les principaux détenteurs de la compétence techniques (routes à faible trafic, par exemple).

Proposition n°2 : définir des mécanismes de concertation garantissant une association effective des collectivités territoriales à l'élaboration des normes techniques, au niveau national comme au niveau communautaire.

b) L'association des collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique et technique implique la constitution d'une capacité de représentation de niveau approprié

L'association des collectivités territoriales au pilotage du réseau scientifique et technique implique que ces dernières se dotent de structures de représentation adaptées.

Cette évolution nécessite :

- une reconnaissance explicite de la capacité des associations de collectivités à engager leurs membres, sur la base de mandats clairs ;
- le développement des moyens de ces associations.

Proposition n°3 : constituer une véritable capacité de représentation des collectivités territoriales, en habilitant plus explicitement l'AMF, l'ADF et l'ARF à engager leurs membres, en leur assignant des mandats clairs et en renforçant leurs moyens.

L'association des collectivités locales au pilotage du réseau scientifique et technique implique enfin le développement des capacités d'expertise en leur sein, à travers par exemple l'accueil de fonctionnaires territoriaux dans le réseau scientifique et technique³⁴.

Ces détachements doivent être réalisés dans des conditions favorables, en proposant aux ingénieurs territoriaux des postes leur permettant de développer leur expertise dans les domaines qui leur seront le plus utiles lors de leur retour en collectivité.

Le CNFPT et les collectivités doivent également accompagner cette évolution.

Proposition n°4 : faciliter les détachements de fonctionnaires territoriaux dans le réseau scientifique et technique.

³³ Il s'agit d'ailleurs d'une des priorités fixées au RST par la directive du ministère de l'équipement de février 2007 (cf. *supra*, II.A.2.b).

³⁴ Idem.