

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Groupement des DREAL

Lille, le 29 novembre 2011

Contribution des DREAL à la réflexion sur le projet stratégique ministériel

Le projet stratégique ministériel en cours d'élaboration a fait l'objet d'une réflexion du collège des DREAL réuni le 15 novembre, dans le prolongement de séminaires internes qui se sont tenus dans un certain nombre de DREAL.

En préambule, il est important de rappeler que les DREAL sont nées de la fusion de trois services, dans le prolongement de la création du ministère du développement durable, fondé sur un projet et issu du regroupement de tout ou partie de trois ministères.

Cette création s'est faite au même moment que la révision générale des politiques publiques, qui consacre l'échelon régional de l'État comme l'échelon de droit commun du pilotage des politiques de l'État.

Elles constituent l'illustration au sein du MEDDTL d'un service ayant intégré toutes ses composantes et le projet du ministère, dans une approche globale et transversale des enjeux.

La contribution des services déconcentrés à la définition des axes stratégiques doit, au delà de la consultation directe des agents et des séminaires inter-régionaux qui ont abordé chacun différents aspects de la mise en œuvre de la stratégie, inspirer les choix qui vont être faits tant pour ce qui est des orientations que de l'organisation, de manière à donner une vision du cap de l'action aux agents.

1- La vision stratégique : contenu et formalisation

1.1. L'évaluation de la stratégie de 2008

La définition de la stratégie du ministère peut utilement s'appuyer sur l'évaluation de la stratégie de 2008 dans ses huit composantes, pour mettre en évidence d'une part ce qui a bien avancé de ce qui a moins bien avancé, et pourquoi, et d'autre part, tant les éléments de stabilité que les inflexions nécessaires.

Premier constat : Les huit priorités de la stratégie de 2008 ont toutes plus ou moins connu une transposition concrète. Toutefois, on observe une grande différence sur le taux d'atteinte des objectifs. Ainsi, les items du changement climatique, de la biodiversité, des risques, ont connu des avancées majeures, en particulier grâce au Grenelle de l'environnement, ainsi que la ville et les territoires durables. Les deux priorités relatives à la croissance durable (première des huit composantes de la stratégie 2008) et à de nouveaux modes de production et de consommation, qui constituent pourtant l'une des solutions aux crises observées apparaissent comme moins avancées. Alors que la création du Ministère est la concrétisation de cette toute première priorité: contribuer au changement du modèle de développement, ce nouveau modèle comme réponse à la crise, ou issu de la crise. Il est possible que ce moindre avancement soit dû à la très grande difficulté du sujet, au fait qu'elle implique de nombreux ministères, et à la moindre présence au MEDDTL d'agents possédant une connaissance intime de l'économie et des modes d'action liés au développement économique. L'importance capitale de ce point suppose une réponse dans le PSM.

Deuxième constat : ces huit priorités sont toujours d'actualité, voire davantage. Une lecture rapide ne fait pas apparaître de priorités qui ne seraient plus adaptées aux enjeux du moment, ni de priorité qui manquerait.

Troisième constat : on constate que, malgré les nouveaux outils offerts par les lois Grenelle, l'État a peu de moyens pour que la politique de l'urbanisme intègre bien la politique de protection de l'environnement, de la biodiversité, de la prise en compte des risques, des nouveaux modes de déplacement, et surtout l'enjeu officialisation de l'espace et de protection de la ressource en eau.. A titre d'exemple, les DTADD sont perçues par certains comme un recul. La création de la DGALN était fondée sur cette idée stratégique: faire de l'aménagement des territoires, un aménagement des milieux, des habitats. Faire de l'urbanisme une politique dont le fondement est l'aménagement durable et patrimonial des territoires sur lesquels les hommes vivent. Le mot « habitats » était d'ailleurs inscrit dans le titre initial de cette direction générale au moment de la préfiguration du ministère. En définitive, il apparaît que l'État ne dispose pas d'outils suffisamment puissants pour peser sur une politique largement décentralisée.

Quatrième constat : et peut-être le plus important. La mise en œuvre de cette stratégie a été un puissant moteur de l'intégration des politiques, de la pertinence, de l'utilité, de la durabilité d'un ministère intégré. Le Grenelle, la SNDD, sont nés de la mise en œuvre de cette stratégie. L'approche énergétique a elle aussi été profondément modifiée, désormais vue pour donner les leviers d'action à la première priorité du ministère: la lutte contre le changement climatique. Le SRCAE, outil fondamental et qui change résolument les choses dans les territoires, est né de cette approche intégrée. Des démarches comme le SNIT ont été profondément modifiées, voire révolutionnées, par cette nouvelle approche. La politique du logement est aussi influencée par les enjeux énergétiques. Le SRCE suit une logique similaire. Dès lors, le premier constat ci-dessus devient une opportunité pour aller plus loin dans cette intégration. Le renforcement de l'action intégrée sur les questions énergétiques, et ce malgré les crises, (ou à cause de la crise), sur l'aménagement des territoires, sur la question agricole, est une conclusion assez naturelle des constats précédemment faits.

Les questions agricoles peuvent être abordées à la fois sous l'angle de la maîtrise de consommation de l'espace, et sous l'angle de l'intégration des politiques. Sur le premier point,

officialisation «grignote» soit des espaces naturels, soit des espaces agricoles. Sous le premier angle les intérêts sont partagés avec l'agriculture d'une lutte contre officialisation de l'espace. Sous le deuxième angle, force est de constater que les sujets agricoles restent encore trop souvent dominés par les questions économiques, la question environnementale constituant très souvent la variable d'ajustement. Une plus grande intégration des questions environnementales et agricoles reste naturellement un enjeu.

Les DREAL préconisent ainsi une stabilité pluriannuelle dans le moyen et le long terme des choix stratégiques du ministère, dans le prolongement de la stratégie de 2008. Cette continuité répond aussi à l'aspiration des agents, qui ont fait remonter avec force ce besoin de « stabilité dans le changement ». Le MEDDTL est en mouvement, dans un cap fixé pour le moyen terme, les raisons pour lesquelles il faudrait changer de cap n'apparaissent pas clairement.

L'ambition de la nouvelle stratégie doit s'exprimer sur les moyens d'accélérer les changements attendus en appelant aux compétences de tous les agents affiliés au MEEDDTL et gardant la visibilité d'un grand ministère technique.

1.2. la stratégie 2011

La présentation synthétique de la stratégie doit refléter dans son ensemble le champ d'action du ministère, sans en privilégier un aspect. Le descriptif des différentes thématiques doit cependant garder à chacune d'entre elles son intégrité, en lien avec son importance dans l'action du ministère, notamment en termes de mobilisation des moyens. Les quatre items identifiés par le CGDD comme enjeux essentiels pour le ministère paraissent à cet égard déséquilibrés : si les enjeux 2 changement climatique, et 3 capital naturel, sont bien identifiés, le premier enjeu, relatif à la gestion durable des territoires regroupe des éléments divers qui perdent en lisibilité, et qui constitue pourtant à lui tout seul une très grande partie de l'action des services déconcentrés. Cette notion de gestion durable des territoires porte en germe la question du qui fait quoi, entre un ministère du développement durable et un ministère de l'aménagement du territoire. Elle donne aussi un point d'application clair de la technicité des métiers du ministère (tout est dans les territoires). Le quatrième, relatif à la transition vers une économie verte constitue bien une priorité, mais dont les leviers d'action, les moyens de la mise en œuvre seraient à qualifier pour qu'elle se concrétise. Il s'agirait en outre de lever l'ambiguïté entre l'économie verte (les 600 000 emplois du Grenelle), ou la transition de l'économie tout entière vers une économie plus durable, tâche pour laquelle les moyens et la coordination avec le ministère de l'économie méritent d'être fortement renforcés. Sur ce quatrième volet, nous pensons que le ministère devrait affirmer plus fort qu'un développement plus durable est une réponse pertinente aux soubresauts répétés que connaît le système économique mondial.

Dans ce domaine, il semble utile d'insister sur les politiques urbaines d'écoquartiers et surtout de ville durable. Le succès du PRU 1 est indéniable: il transforme des pans entiers de certaines villes. Mais ces réhabilitations ne s'accompagnent que rarement de "politiques d'accompagnement", avec effet d'entraînement sur le voisinage. On est totalement dans le champ de l'interministériel, donc notre légitimité est faible sur les autres champs. Néanmoins, si on ne prévoit pas ça dans la foulée de ces réhabilitations, elles risquent d'être sans lendemain ou, au moins, sans corriger les effets négatifs immédiats. Certains volets nous concernent très directement (TCSP, politiques de loyers des bailleurs sociaux, utilisation rationnelle des ressources (eau, énergie, etc...)) et plus largement intégration de l'environnement et du DD dans les usages. Nous sommes aussi dans le champ des collectivités locales et de leur entraînement par l'État, et là nous avons probablement un rôle à développer à côté du Ministère de l'intérieur et de la ville. Le trop grand cloisonnement du PRU1 est d'autant plus dommageable que peu de politiques d'aménagement du territoire drainent autant d'aides directes aux opérateurs et que les RU constituent des laboratoires in-situ de la politique de la ville.

Le descriptif des orientations stratégiques doit faire appel à des formulations simples qui donne toute lisibilité aux priorités (par exemple pour les milieux et les ressources naturelles), en évitant

des terminologies telles que « services écosystémiques » qui interrogent plus qu'elles ne parlent aux agents qui mettent les politiques en œuvre, et en évitant aussi les signes pouvant être interprétés comme renforçant les politiques sectorielles non intégrées (éviter de parler de protection des milieux naturels sans parler de vision globale du territoire).

L'introduction de la notion de solidarité, qu'elle soit territoriale ou intergénérationnelle, reçoit un accueil très favorable, en tant que préoccupation transversale aux différentes actions mises en œuvre.

Par ailleurs le portage du Grenelle de l'environnement, au travers de ses déclinaisons dans des domaines divers, doit faire l'objet d'une attention circonstanciée dans le contexte de crise économique qui ne doit pas conduire à renoncer à en poursuivre la mise en œuvre.

La prospective qui a vocation à inspirer l'action du ministère dans ses différents champs, aura à s'appuyer sur des éléments de connaissance à constituer, actualiser et diffuser. L'accent mis sur la connaissance conditionne la capacité d'anticipation du ministère, mais aussi à son enrichissement par les niveaux déconcentrés (notamment le niveau régional).

Sur la forme enfin, le document de présentation de la stratégie ne devrait pas excéder une dizaine de pages, avec une synthèse sur un recto verso.

2- L'organisation et le pilotage à mettre en œuvre

Le volet organisation et management apparaît comme un volet déterminant de la stratégie, en particulier en termes d'articulation de l'action des différentes composantes du ministère.

La transversalité et la diversité font sens : c'est de l'échange, de la confrontation parfois, le plus en amont possible entre les porteurs des différentes politiques au service d'un même objectif de développement durable, que naissent les concepts et les projets de demain.

L'appropriation par les services d'un tel fonctionnement, en particulier pour ce qui concerne les services déconcentrés, est à étendre à l'ensemble du ministère, (le fonctionnement de l'administration centrale restant souvent ressenti comme un fonctionnement très vertical et cloisonné). A la décharge du ministère, le découpage de l'action du ministère en plusieurs BOP ne facilite pas la transversalité. Nous plaçons pour le maintien de la lisibilité des politiques au travers de ces BOP, mais nous demandons que la volonté de transversalité, le fonctionnement matriciel, du ministère, qui étaient au cœur du projet ayant conduit à la création du CGDD et du SPES (initialement une direction), soient réaffirmés avec force, et que des actions puissent être conduites pour renforcer cette approche.

Il importe en effet de démontrer dans le projet stratégique ministériel que le management est mis au service de la stratégie, ce qui suppose par exemple le recours à des formes innovantes en valorisant dans le parcours professionnel des agents des postures de chef de projet ou d'autorité fonctionnelle.

Ainsi, la croissance durable (plus ambitieuse que la seule « économie verte »), qui était au premier rang des priorités en 2008 doit, pour trouver une concrétisation, mobiliser des moyens clairement identifiés et apportant une visibilité sur le déroulement des carrières mais aussi et surtout être intégrée par toutes les composantes de toutes les compétences de nos équipes et du Ministère, et des autres ministères, afin de se donner une chance d'entraîner toute l'épaisseur de l'économie, ses leviers d'action, condition essentielle de son succès qui ne se mesure pas en interne.

De la même manière qu'est faite au sein du ministère la liaison entre les deux leviers majeurs de lutte contre le changement climatique que sont l'habitat et les déplacements, le lien avec

l'énergie doit être clairement affiché, et même renforcé. Le lien fort des liens entre les politiques de développement durable et de l'énergie, issu de la création du ministère en 2007, et quelque peu distendu en 2010 du fait du remaniement ministériel a repris une importance accrue en 2011.

Afin d'optimiser les moyens mobilisés et l'atteinte des objectifs, le projet stratégique du ministère se doit de préciser l'articulation entre les niveaux de mise en œuvre des politiques qui sont, selon le cas, inter-régional, régional ou départemental, et bien mettre en évidence qu'il n'y a pas un échelon unique d'action, de chasse gardée des actions, mais au contraire que chaque processus concerne en général plusieurs échelons territoriaux de l'État. Il doit s'attacher aux missions et aux processus plutôt qu'au découpage a priori des compétences. Il doit aussi réaffirmer sans complexe l'importance de conforter l'échelon régional, conforme aux principes de la RGPP, mais surtout conforme aux principes de bon sens: dans un contexte où les missions se concentrent sur les missions prioritaires, en contraction d'effectif, mais que les compétences pour les exercer sont plus élevées, sont dans des équipes où la masse critique est suffisante, la manière naturelle de faire pour les conserver est d'en disposer à l'échelon au moins régional, voire inter-régional. La chaîne de «gouvernance» entre les échelons régionaux et départementaux doit être aussi réaffirmée et reprécisée. La bonne exécution des missions passe par le partage des enjeux et l'adhésion aux objectifs, garants d'une exécution coordonnée, ainsi que par une répartition acceptée des attributions des différents services, notamment des DREAL et des directions départementales, et qui peut être différente d'une région à l'autre, voire d'un département à l'autre. Le positionnement des DDI, et en particulier des DDT est à réaffirmer en situant leur action pour le compte du MEDDTL, ainsi que la complémentarité avec les DREAL. Naturellement, la fixation du projet stratégique doit être aussi l'occasion de faire des choix, et dire là où nous n'irons pas, compte tenu de la réduction des moyens humains.

L'élévation de compétences porte notamment sur des grandes priorités telles que par exemple la police de l'eau, qui justifie, à l'instar de la police des installations classées, d'un plan de modernisation qui passe par une élévation des compétences et des méthodes entamée dans le cadre de la démarche qualité, et qui doit donc naturellement impliquer davantage l'échelon régional dans le faire mais aussi dans le dire. C'est aussi le cas sur toutes les questions d'urbanisme, au regard des arguments développés plus haut. C'est enfin et surtout le cas du chemin vers l'économie verte. Toutes ces politiques doivent être fondées sur le principe de l'entraînement des acteurs de la société (entreprises, associations, collectivités locales, citoyens), ce qui suppose un accroissement des compétences, dans les DREAL comme dans les DDT.

Si la formation constitue un socle pour fonder la stratégie à long terme, il en va de même de la refondation du RST qui doit être repositionné sur les objectifs prioritaires d'acquisition de compétences et davantage encore connecté avec les services déconcentrés.

Pour le groupement des DREAL



Michel Pascal