

DOSSIER

## Coordonner les réflexions urbaines et territoriales



PERSPECTIVE

P.3

EPCC Pont du Gard



Les valeurs de la puissance publique : l'identité et les métiers du ministère

ACTUALITÉS

P.9

MTETW/SG/SIC Bernard Suard



Réseaux transeuropéens : éléments clés de la cohésion et de la compétitivité de l'Europe élargie

REGARD SUR...

P.12

BEA-Mer



Le bureau d'enquêtes sur les événements de mer



MTEEM/SG/SC Bernard Stuard

# édito

**JEAN FRÉBAULT**

Président de la 5<sup>e</sup> section

« Aménagement des territoires » du CGPC

## Revisiter les politiques urbaines et territoriales

**D**ans la France d'aujourd'hui, ouverte à l'Europe et à la mondialisation, les politiques urbaines et territoriales n'en finissent pas d'être revisitées. Les nouvelles données démographiques, énergétiques, l'évolution des modes de vie, l'explosion de la mobilité, la dilatation des aires urbaines et les changements d'échelle dans la compétition économique ont des conséquences majeures dans la transformation de l'espace. Notre société est plus complexe, de plus en plus marquée par la montée d'attentes « citoyennes » en matière d'environnement et de patrimoine, de cohésion sociale et de développement durable, mais aussi de débats publics et de démocratie participative.

La dernière décennie a connu des changements profonds dans le paysage institutionnel et la gouvernance des territoires. Après les fortes impulsions données aux dynamiques locales par les trois lois Voynet, Chevènement et SRU (Solidarité et renouvellement urbains) et l'apport des fonds structurels européens, le lancement en 2003 de l'Acte II de la décentralisation a renforcé les responsabilités des collectivités locales, notamment dans les domaines du logement, des infrastructures, de l'action sociale, sans pour autant introduire de hiérarchie entre régions, départements et agglomérations. Elle a induit une grande réforme de l'administration territoriale de l'État touchant tout particulièrement le ministère de l'Équipement, et appelant à de forts rapprochements interministériels.

Mais ce qui peut apparaître comme un « retrait » de l'État

se traduit aussi par la montée en puissance d'agences nationales récemment créées. C'est en fait la mission de l'État qui doit être redéfinie. Les nouvelles attentes citoyennes, la complexité de la gouvernance des territoires aux différentes échelles et le risque de fragmentation de l'action publique appellent de plus en plus, dans quelques domaines stratégiques, des politiques partagées, au-delà de la seule position régaliennne de l'État. La comparaison avec les pays voisins réputés plus libéraux montre que l'État peut trouver sa place dans la « hiérarchie » des collectivités publiques et jouer un rôle clé dans les politiques de cohérence ou de cohésion.

Dans cette mutation, le CGPC peut jouer un rôle de « vigie » sur les politiques territoriales, de par sa position de carrefour dans le champ interministériel et sur quelques grands chantiers transversaux ou réformes en cours, son implication dans le Codirdu (Comité des directeurs pour le développement urbain), dans le réseau scientifique et technique.

La grande question est bien celle des nouveaux champs de compétences professionnelles à développer, qui pourraient rapprocher l'État et les collectivités. Assurer le « croisement des cultures » dans les domaines de l'aménagement, du développement économique, de l'urbanisme et des déplacements, de la politique de la ville et de la solidarité, de l'environnement et du développement durable : tel est bien le sens des impulsions que nous avons souhaité donner aux réflexions du CGPC. ■

# sommaire

**P.5**

**DOSSIER**

**Coordonner les réflexions urbaines et territoriales**

**P.9**

**ACTUALITÉS**

**Réseaux transeuropéens : éléments clés de la cohésion et de la compétitivité de l'Europe élargie**

**P.11**

**RÉFÉRENCES**

**Présentation des principaux rapports du CGPC**

**P.12**

**REGARD SUR...**

**Le bureau d'enquêtes sur les événements de mer**

Directeur de la publication : **Claude Martinand** - Rédactrice en chef : **Élisabeth Libraire**.  
Secrétariat de rédaction : **Pascal Pastural** - Comité de rédaction : **Vincent Allais, Catherine Ballatore, Laurent Barbaroux, Dominique Brochard, Pierre Chantereau, Marie-Ghislaine Delacourt, Alain Laurenceau, Élisabeth Libraire, Dominique Schneider**.  
Adresse : **CGPC/SG - Bureau de la communication - Tour Pascal B - 92055 La Défense Cedex** - Tél. : 01 40 81 11 06.  
E-mail : **pascal.pastural@equipement.gouv.fr**  
Conception et réalisation : **Citizen Press** 41, rue Greneta, 75002 Paris. Tél. : 01 53 00 10 30. Responsable d'édition : **Mélanie Lemaire**  
Direction artistique : **Franck Widling** - Chef de fabrication : **Sylvie Esquer** - Impression : **Augustin**. Dépôt légal : **mai 2006**.  
N° ISSN : **1631-8315** - Photo de couverture : F.GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon.

# Les valeurs de la puissance publique, l'identité et les métiers du ministère

Dans le cadre de la « refondation » du ministère de l'Équipement, en septembre 2003, le vice-président du CGPC a jugé indispensable de mener une réflexion sur les valeurs du ministère.

**C**ette réflexion, conduite avec plusieurs directions (DAEI, Drast, DPSM, Dafag, SIC) comportait des études diverses et complémentaires : l'histoire du ministère depuis 1966, une enquête sociologique, des entretiens avec des DDE et DRE, des entretiens avec des partenaires extérieurs.

## Trois valeurs constantes : le sens du service public, la territorialité, la compétence

L'approche historique montre que depuis 1966 la proclamation des valeurs au sein du ministère est remarquablement stable autour de trois thèmes : le sens du service public, la territorialité, la compétence. Cependant, l'accent n'est pas toujours mis sur les mêmes aspects. À la fin des années 1960, la compétence consiste en la qualité technique constamment mise à jour ; après la décentralisation, il est question de la « vocation de grand service technique de l'aménagement » des DDE (1986) ; au début des années 1990, il est question d'être concurrentiel avec l'ingénierie privée (c'est l'époque du « renouveau du service public ») ; après le grand débat (1995), on parle d'une diversité des compétences (économiques, juridiques, capacités à négocier)... pendant que la compétence technique mise en avant est celle de la construction et de l'entretien des routes.

L'enquête sociologique, effectuée en 2004 auprès de cinq DDE et de quelques agents en centrale, fait apparaître les mêmes valeurs additionnées de quelques autres. Ici la compétence apparaît comme du « faire » : réaliser des projets visibles, faire avancer un dossier, atteindre des résultats. Le sens du service public se manifeste dans deux registres bien distincts : l'intérêt général consistant à se situer au-dessus des intérêts particuliers, à veiller à la cohérence de l'action publique dans la durée, à assurer un rôle de



**Le Pont du Gard : un exemple de coopération entre l'État et les collectivités territoriales.**

référence dans la formulation des valeurs. L'intérêt général renvoie à des valeurs que nous devons préciser. La territorialité n'est pas une valeur, mais la raison d'être de ce ministère, la manière dont il décline les valeurs ; la compétence est un impératif : mais bien connaître son métier et faire évoluer les métiers en fonction des problèmes à résoudre représentent un moyen et non un but. Il y a là une sorte de confusion entre moyens et fins et entre niveaux d'appréciation des principes et modes d'action qu'il est indispensable de dissiper.

Pour cela, nous pouvons distinguer trois registres :

- Registre des finalités, des valeurs de la République, telles qu'elles sont énoncées dans les textes fondateurs et que l'on peut résumer ainsi :
  - respect de l'intégrité des personnes et des

biens, étendu aux générations passées et futures et au bien commun qu'est la nature ;

- solidarité, par la lutte contre les discriminations, la fraternité envers les plus démunis, l'hospitalité ;
  - égalité de tous devant la loi, l'accès aux services essentiels et égalité des chances ;
  - adaptation continue à un monde humain et naturel qui ne cesse d'évoluer, par la créativité et l'esprit d'initiative et d'entreprise.
- Registre des principes de l'action publique :
    - respect de l'État de droit (hiérarchie des normes, indépendance de la justice) ;
    - autonomie des institutions (séparation des pouvoirs, libre administration) ;
    - principes du service public (continuité,

égalité, adaptabilité, transparence, subsidiarité...)

- Registre des modalités de l'action : connaître, réguler, rendre service, coopérer, contrôler, évaluer...

La mise en œuvre de ces finalités, principes et modalités de l'action publique, passe par des compétences et qualités professionnelles, ce que l'on appelait autrefois des vertus, telles que : la responsabilité, l'ouverture aux autres, la loyauté (éclairer les décisions avec impartialité en restant fidèle aux principes fondamentaux), l'honnêteté, le dévouement (ou désintéressement), le courage et la détermination.

Ces distinctions acquises et admises, il est possible de proposer leur déclinaison par le ministère, formulée synthétiquement.

## Coopérer avec l'ensemble de la puissance publique et les citoyens

La raison d'être du ministère est d'observer et d'apprécier les territoires et les réseaux, et de coopérer avec l'ensemble de la puissance publique et des habitants, pour leur protection et leur préservation, leur aménagement diversifié, équitable et solidaire, leur développement et leur promotion. Cela passe par la conduite d'études, la planification, la réglementation et la normalisation, l'évaluation ; et ce, en agissant en tant qu'auxiliaires AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage), conseillers, médiateurs, contrôleurs et, selon les besoins, fédérateurs ou chefs de file.

Pour y parvenir, nous devons répondre clairement et fermement à quelques questions : quel type de concertation doit servir à orienter le ministère ? Quels sont les rôles respectifs et les relations mutuelles des services centraux, des services déconcentrés et du réseau scientifique et technique, et des organes de contrôle et d'évaluation pour leur mise en œuvre ? Quels métiers doivent être créés, renforcés, réduits ou abandonnés ? Comment s'assurer que le service rendu correspond aux attentes des habitants et usagers ?... ■

**Michel Juffé,**  
Conseiller du vice-président du CGPC



Trois valeurs constantes : le sens du service public, la territorialité et la compétence.

# Coordonner les réflexions urbaines et territoriales



Patrimoine et création contemporaine : le fort Saint-Jean à Lyon.

Jean Frébault

Par une décision du 31 juillet 1998, les ministres en charge de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement créaient le comité des directeurs pour le développement urbain (Codirdu), reprenant une des propositions du rapport Santel sur lequel s'était appuyée la création de la DGUHC<sup>1</sup>.

## Un objectif de cohérence interministérielle

Cette initiative visait à coordonner les orientations émanant d'une quinzaine de directions d'administration centrale appartenant à quatre ministères différents, impliqués à des titres divers dans les politiques urbaines et territoriales. Dans le texte fondateur, le comité a pour mission de « *veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbain* », de « *contribuer à leur évaluation, à leur adaptation, à leur observation...* »,

de « *s'assurer de la cohérence des actions territoriales de l'État...* ».

## Un « club de directeurs » à la composition ouverte

Au départ, le comité rassemblait les principaux directeurs des ministères de l'Équipement et de l'Environnement, le délégué à l'aménagement du territoire et la déléguée interministérielle à la Ville, le directeur de l'architecture et du patrimoine, ainsi que le président de la 5<sup>e</sup> section du CGPC. À sa propre initiative, il s'est élargi à des repré-

sentants du ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture. Il rassemble aujourd'hui vingt directeurs de sept ministères différents et est présidé par Jean Frébault qui a succédé à Georges Cavallier en 1999. Philippe Grand (DGUHC) en assure le secrétariat général à la suite de Catherine Barbé.

La reconnaissance de la légitimité du Codirdu, qui a traversé les différentes alternances politiques, a tenu à la méthode adoptée et à la volonté collective de le faire fonctionner comme un « Club de directeurs ».

### Coordonner transport et aménagement.

Cela suppose une implication personnelle des directeurs dans un espace d'échanges et d'expression libres, hors des jeux de pouvoir ou d'arbitrages interministériels, où des points de vue extérieurs sont également sollicités, avec la volonté de faire émerger une vision partagée des politiques publiques.

### Des sujets transversaux concernant les politiques publiques

Les thèmes abordés au cours de ces sept années ont délibérément privilégié l'actualité interministérielle sur des sujets stratégiques faisant encore débat. Ces séances ont été largement jalonnées par les grandes évolutions des politiques urbaines et territoriales en France et les réformes institutionnelles comme celles de la décentralisation (voir l'encadré ci-dessous).

Les réflexions sur l'évolution du rôle de l'État en ont souvent été le fil conducteur. Au-delà de ses missions régaliennes, l'État doit mettre davantage ses compétences au service des dynamiques de projet dans les territoires, se recentrer sur quelques missions essentielles telles que la prévention



## Les sujets traités au Codirdu

Au cours de ses sept années d'existence, le Codirdu a traité de sujets tels que :

- les premiers échanges interministériels dans la phase préparatoire de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) ;
- le contenu et la philosophie des nouveaux contrats territoriaux ;
- les attentes à l'égard de la recherche urbaine, les inflexions à apporter aux thématiques prioritaires et aux méthodes utilisées ;
- les dynamiques introduites par les trois lois Chevènement, Voynet et SRU, mais également les difficultés rencontrées pour les emboîter lors de leur mise en œuvre locale ;
- le lancement des GPV (grands projets de ville) dans les quartiers les plus en difficulté et l'implication des différents ministères dans la politique de la ville ;
- la prévention des risques à travers l'urbanisme et la gestion des territoires

(risques industriels après l'accident AZF, feux de forêts, zones inondables...);

- le développement des agendas 21 locaux, le projet de charte de l'environnement à intégrer dans la Constitution et les débats autour du projet « Stratégie nationale de développement durable » ;
- l'impact des politiques régionales européennes et l'évaluation des pratiques françaises dans la mobilisation des fonds structurels européens ;
- les nouvelles dynamiques de la planification territoriale ;
- une réflexion sur le rôle futur de l'État consécutive aux chantiers de réformes constitutionnelles et législatives lancées en 2002 ;
- la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (pôles régionaux, projets de fusion de services) ;
- l'ingénierie territoriale ou les nouveaux métiers de l'État et des collectivités ;
- la réforme des politiques contractuelles.

des risques, le développement structurant du territoire, la cohésion sociale et la solidarité territoriale, la promotion du développement durable. Il doit, en tant qu'acteur territorial, dialoguer beaucoup plus avec les collectivités, faire évoluer ses pratiques et ses modes d'action.

### Impact et utilité des travaux du Codirdu

Le comité s'est efforcé à chacune des séances de formuler des recommandations, et de mettre en place des « suites ». Il a également joué le rôle de « facilitateur » dans l'élaboration des circulaires interministérielles, et contribué aux travaux du groupe présidé par le préfet Schmitt sur la simplification de la mise en œuvre des trois lois Chevènement, Voynet et SRU (Solidarité et renouvellement urbains). Il a proposé la mise en place d'outils interdictions tels que l'observatoire des territoires et un secrétariat permanent pour les politiques territoriales européennes, et



FCUV/Agence d'Urbanisme de Lyon

## De la nécessité de croiser les cultures

La 5<sup>e</sup> section « Aménagement des territoires » s'efforce de promouvoir des visions transversales entre les différents composantes de l'action publique intéressant les politiques urbaines et territoriales. L'activité des nouveaux collègues et missions d'appui du CGPC est au cœur de ces préoccupations : comment mieux articuler les questions de mobilité et l'organisation des territoires périurbains ? Comment concilier protection et valorisation du patrimoine et des paysages et développement urbain, comprendre et maîtriser l'impact du développement économique et touristique sur la transformation des territoires ? L'application des principes du développement durable à l'urbanisme et aux projets urbains a conduit le collège « Environnement et aménagement durable » à travailler à l'échelle des quartiers et des territoires, en approfondissant quelques thèmes comme le volet énergétique, la maîtrise de l'étalement urbain et les instruments d'évaluation de la durabilité, et en observant les expériences étrangères les plus avancées.

Dans le domaine de la politique de la ville, les « émeutes » récentes dans les cités de banlieue ont mis une nouvelle fois en évidence la nécessité de renforcer le volet social et économique et de mieux l'articuler avec la rénovation urbaine. En partenariat avec le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale de rénovation urbaine, le CGPC vient d'engager un nouveau travail d'évaluation sur une dizaine de sites pour approfondir ces questions et aider à la mobilisation des DDE.

Ces exemples illustrent la préoccupation de la 5<sup>e</sup> section d'être un creuset où se croisent les différentes cultures dont se nourrissent les professions du cadre de vie et de l'ingénierie territoriale (urbanistes, ingénieurs, architectes, paysagistes, économistes, aménageurs, etc.) et où se croisent aussi les logiques des différents acteurs du territoire.

Mobiliser l'intelligence à plusieurs n'est-il pas une nécessité pour mieux répondre aux défis de notre société contemporaine ?

commandé au Certu le chantier « Interface urbanisme-déplacements ». Les réflexions qu'il a produites sur les trois lois et sur « Quel projet pour l'État ? » ont fait l'objet d'une large diffusion.

En conclusion, le Codirdu, avec ses modestes moyens, a tenté d'apporter sa contribution à une vision plus transversale des politiques publiques et des enjeux de l'État sur les questions urbaines et territoriales. Dans un contexte où la répartition des responsabilités demeure éclatée entre plusieurs ministères, et où le système d'acteurs locaux se recompose, l'« intelligence interministérielle » est plus que jamais nécessaire. Sans doute faudra-t-il aller plus loin à l'avenir. ■

1. Direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction.

**Jean Frébault,**  
**Président de la 5<sup>e</sup> section**  
**« Aménagement des territoires »**  
**du CGPC**



**Associer projet éducatif et qualité urbaine paysagère : le lycée de Vaulx-en-Velin.**

Jean Frébault



## TROIS QUESTIONS À...

### Francis Beaucire

Professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du magistère Aménagement et Urbanisme.

#### Quelles mutations vous paraissent avoir un impact sur la planification territoriale?

Plusieurs évolutions, plusieurs tendances sont en train de transformer ce que l'on appelle parfois la «gouvernance territoriale»: des facteurs d'évolution émergent de tous côtés, en rupture avec le connu des quarante dernières années.

D'abord, il y a ce qui touche la société elle-même, comme son vieillissement, que l'on ne parvient pas à prendre au sérieux.

Ensuite, il y a la fin de la période d'énergie abondante, facile d'utilisation et peu onéreuse. Il n'est pas sûr non plus que l'on y croit vraiment: on cite encore trop souvent la question énergétique comme par acquit de conscience, mais la conviction qu'il s'agit d'un scénario probable ne paraît pas ancrée réellement.

Enfin, du point de vue institutionnel, de grands changements sont aussi à l'œuvre: la rétraction de l'État au profit des collectivités locales a ouvert une sorte de crise de succession dont les développements

actuels sont les tout premiers. Il faudra une génération pour assimiler cette mutation, elle-même emboîtée dans la réforme administrative européenne qui se fait sur le dos des structures d'État, et qui chahute en même temps la cloison supposée étanche entre secteur public et secteur privé, entre intérêt général et intérêt particulier.

#### Avec quelles conséquences pour l'État?

Celle de l'affaiblissement du rôle de l'État, considéré comme un progrès. Pendant que cet affaiblissement est salué comme une victoire de la prise du pouvoir par les collectivités locales, le marteau-pilon de l'Europe frappe durement, en rendant progressivement inefficace le rôle d'arbitrage, de hiérarchisation et de compensation de l'État. L'Europe place les collectivités locales en situation de concurrence sans arbitrage, mais aussi en position de fragilité devant ce qui constitue une autre mutation d'importance: la primauté des acteurs privés et de leur intervention sur le sol, qui est pourtant

la matière première de la planification et de la gouvernance territoriales. Ce même sol est pour les investisseurs la matière première de la valorisation du capital foncier et immobilier. Nous entrons aujourd'hui dans un système où les collectivités feront figure «d'agneau devant le loup», non par faute de compétence ou d'anticipation, mais par faute d'unité dans la conception des projets d'aménagement. Celle-ci, à l'échelle des territoires métropolitains, à celle de l'Europe dans le système mondial, ne va plus dépendre que de conjonctions locales entre collectivités, ce qui est contradictoire avec le rôle dévolu à l'État au cours des dernières décennies: réduire les inégalités territoriales, assurer un minimum de cohérence spatiale à l'échelle nationale.

#### L'Union européenne ne peut-elle pas jouer ce rôle?

Elle ne paraît pas en mesure d'assurer cette fonction de cohésion entre les territoires. Dans la culture administrative et territoriale française, qui traîne les pieds pour se mettre à la «ligne européenne» et mettra probablement une génération pour s'y résigner, il n'est pas impensable que les collectivités soient conduites à solliciter un arbitrage que l'Europe, par idéologie et débordement à l'Est, ne sera pas en mesure de rendre avant longtemps.

Il y a là une carte à jouer pour l'État qui requiert de sa part l'abandon d'une position dominante. En effet, ce qui resterait alors à l'État dans le processus de décision et de financement doit être considéré comme une ressource stratégique. Les horizons visés vont bien au-delà des effets de manche de la décentralisation contemporaine, même si la tendance correcte consiste à jeter l'État avec l'eau du bain... C'est là, certes, la vision noire de l'équation du quatrième type qui règle la combinatoire État-collectivités-Europe-acteurs privés. On pourrait aussi esquisser la vision claire, mais il faudrait pour cela y croire un peu... ■



Réduire les inégalités territoriales: implantation d'une extension du Louvre à Lens.

# Réseaux transeuropéens : éléments clés de la cohésion et de la compétitivité de l'Europe élargie

Loyola de Palacio del Valle-Lersundi<sup>1</sup>, commissaire européenne des transports et de l'énergie de 1999 à 2004, dont le bilan dans le secteur des transports a été unanimement salué, a accepté d'évoquer le réseau transeuropéen de transport. Un dossier ô combien symbolique de la construction communautaire.

## La réalisation des réseaux de transport est une nécessité

Il n'existe pas d'économies compétitives sans réseaux de transport performants pour acheminer rapidement et à moindre coût marchandises et personnes. Or, en termes de réalisation, la situation du réseau transeuropéen de transport n'est pas glorieuse. Le traité de Maastricht a conféré à la Communauté, en 1993, la compétence de

décider d'orientations, en la dotant d'instruments pour contribuer au développement des réseaux transeuropéens.

Les États membres au Conseil européen d'Essen, en décembre 1994, s'engageaient à réaliser avant 2010 quatorze grands projets d'infrastructure, dont seuls trois étaient terminés à la fin de 2003.

La Commission, dans son Livre blanc sur la politique européenne des transports, tirait

la sonnette d'alarme sur les retards dans la réalisation de ces réseaux. Dans ces conditions, pour les achever, il faudrait encore plus de vingt ans.

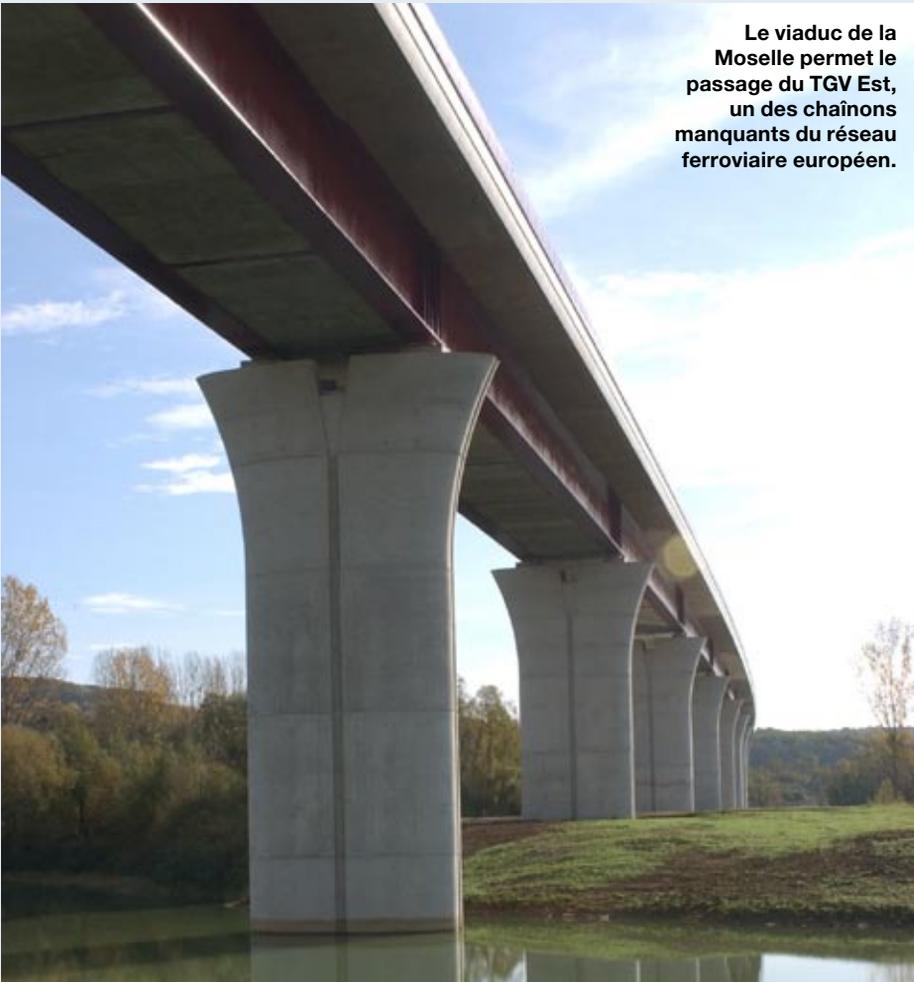
## Une nécessité urgente

L'arrivée des dix nouveaux États membres au sein de l'Union aggrave davantage la situation. Le trafic entre États membres va quasiment doubler d'ici 2020 et générera inévitablement un accroissement significatif de la pression sur des infrastructures routières ou ferroviaires parfois obsolètes et souvent fortement encombrées. Ceci ne fait ainsi que renforcer l'urgence de compléter les chaînons manquants de ce réseau.

## Des moyens financiers adéquats indispensables

Le manque de connexions transeuropéennes pour faire face à cette demande handicape la compétitivité et la cohésion de l'Union. Il empêche les États et les régions périphériques de profiter pleinement des effets bénéfiques du grand marché unique. Les investissements dans les projets RTE prioritaires devraient permettre de réduire de 14 % l'encombrement des routes, et la valeur monétaire des gains de temps pour le trafic international est estimée à environ 8 milliards d'euros par an. L'incohérence budgétaire et la politique de l'autruche ne nous mènent nulle part. L'Europe doit faire face au défi. ■

1. Outre sa fonction de commissaire européenne, Loyola de Palacio del Valle-Lersundi fut sénatrice et députée de Ségovie, ministre de l'Agriculture, députée européenne et vice-présidente de la Commission européenne chargée des relations avec le Parlement européen.



Le viaduc de la Moselle permet le passage du TGV Est, un des chaînons manquants du réseau ferroviaire européen.

# Réforme de l'administration départementale de l'État En bref

Par circulaire du 2 janvier 2006, le Premier ministre a décidé d'engager la procédure permettant de réunir les DDAF et les DDE pour créer des directions départementales uniques dans huit départements.

**L**es départements concernés sont l'Ariège, l'Aube, le Cher, le Loir-et-Cher, le Lot, les Yvelines, le Territoire-de-Belfort et le Val-d'Oise. La fusion devra être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2007 avec une évaluation au second semestre 2008 pour décider d'une éventuelle extension de ce dispositif.

## Effectuer des analyses globales des politiques d'aménagement des territoires

Cette démarche rejoint les propositions du rapport commun CGPC-CGGREF, remis au ministre des Transports, de l'Équipement et de la Mer et au ministre de l'Agriculture et de la Pêche en juillet dernier, de créer un nouveau service technique départemental fondé sur des objectifs partagés, plus centrés sur le territoire et son développement durable, sur une agriculture «économiquement viable et écologiquement responsable» et sur la préservation et la gestion des ressources naturelles. Ce nouveau service, plus efficace et répondant mieux aux attentes de la puissance publique sous toutes ses formes, constituera une administration technique départementale garantissant le maintien des compétences, susceptible d'effectuer des analyses globales des politiques d'aménagement des territoires dépassant la compétence géographique des collectivités locales. Il constituera une perspective plus riche pour les agents en termes de métiers et de déroulement de carrière.

**Un service dédié autant à une agriculture écologiquement responsable qu'à la politique de la ville.**

## Rendre compte des besoins de la profession agricole et garantir les rémunérations

Le caractère clairement très positif de la démarche ne doit pas cacher qu'elle comporte deux types de difficultés qui devront être approfondies et faire l'objet d'un traitement spécifique au niveau gouvernemental.

- La première est principalement d'ordre psychologique. Il faut absolument éviter qu'une part de la population, et tout d'abord la profession agricole, considère que ses besoins seront moins bien pris en compte par une direction fusionnée que par son interlocuteur antérieur. C'est un objectif qu'il est parfaitement raisonnable d'atteindre, mais il faut savoir prendre le temps de l'expliquer.
- La seconde concerne les personnels. Une première analyse des conditions de rémunérations des deux administrations fait ressortir que si les conditions d'emploi statutaires sont très semblables, les régimes indemnitaires sont différents. Un grand soin devrait être pris dans les expérimentations d'abord, puis lors de l'extension, si le Gouvernement la décide, pour qu'aucune catégorie de personnel ne voit sa rémunération globale diminuer.

## Des crédits sur plusieurs programmes au titre de la Lof

Enfin, ces services unifiés rendront compte à trois pôles de l'administration régionale de l'État et verront leurs dépenses s'imputer sur plusieurs programmes au titre de la Lof. Le fait pour une administration déconcentrée de rendre compte à plusieurs ministres et à plusieurs pôles régionaux ne constitue pas une nouveauté et ne devrait pas être source de difficultés. En liaison avec le ministre en charge de la Réforme de l'État, il conviendra de s'assurer que la création de nouveaux services départementaux mettant en œuvre plusieurs programmes s'intègre aux mécanismes verticalisants de la Lof. ■

**François Cloud, IGGREF,  
et Gérard Baudouin, IGPC**

## LA RÉORGANISATION DE LA DGAC

Une série de décrets du 28 février 2005 a profondément modifié l'organisation de la direction générale de l'Aviation civile. Conformément aux directives sur le «ciel unique européen», cette réforme sépare nettement les activités de prestation de services des responsabilités de surveillance et de certification ainsi que des activités régaliennes.

La DGAC est maintenant organisée autour de 3 pôles :

- Un pôle régalien, en charge de la stratégie, de la réglementation, de la sûreté, de la régulation économique et des programmes aéronautiques civils (Dast, DRE, DPAC).
- Un pôle surveillance et certification qui assure le contrôle technique des différents intervenants : constructeurs, compagnies, organismes de formation, aéroports, prestataire de navigation aérienne (DCS et Stac pour l'expertise technique).
- Un pôle prestations de services qui comprend la direction des services de la navigation aérienne (DSNA avec ses propres services dans les régions : les services de la navigation aérienne, SNA) et la formation aéronautique articulée autour de l'école nationale de l'aviation civile (Enac) et le service de la formation aéronautique (Sefa) pour la formation pratique. Le secrétariat général de la DGAC assure la fonction support commune à tous les services ainsi que le suivi du Sefa et la tutelle de l'Enac. Sur le terrain, les directions de l'aviation civile (Dac) ont perdu la compétence « navigation aérienne », au profit des SNA, mais assurent, outre les fonctions régaliennes, les responsabilités déconcentrées en matière de surveillance et de certification.

► **MODALITÉS D'OUVERTURE DU SETRA AUX COLLECTIVITÉS**  
**Jacques Sicherman (CGPC)**  
(rapport n° 2005-0278-01)

Ce rapport met en évidence le fait que les travaux auxquels les collectivités souhaitent être très attentives, et qui concernent notamment l'élaboration et la diffusion des règles de l'art indispensables à la conception et plus encore l'exploitation des infrastructures, associent déjà, dans bien des cas, des représentants de collectivités territoriales, mais dans des conditions qui ne sont ni générales ni homogènes, ni facilement identifiables. Une évolution de l'organisation et du mode de fonctionnement de ces structures partenariales d'échanges et de travail est donc nécessaire, comme du reste l'ont mis en évidence les premiers travaux que le Setra a consacrés à ce sujet. Mais ce sont surtout les conditions d'un pilotage de ce travail partenarial qui doivent être trouvées. Le rapport fait des propositions à cet égard, mais indique aussi qu'une condition essentielle du succès d'une telle démarche repose sur la capacité des collectivités à s'organiser pour préparer et valider les apports de leurs représentants dans un tel dispositif.

► **BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT VALLS ET NOUVELLES PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS CONCERNANT LA SIGNALISATION MARITIME**  
**Pierre Monadier (CGPC)**  
(rapport n° 2003-0270-01)

Le rapport constate tout d'abord que des suites très substantielles ont été apportées au rapport Valls, produit il y a une dizaine d'années, en ce qui concerne les aspects techniques de la signalisation

maritime, et, plus récemment, la définition d'une politique d'ensemble, l'établissement d'une programmation à moyen terme et la mise en place d'outils modernes de gestion. En revanche, les problèmes portant sur la définition juridique de la signalisation maritime, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et l'organisation des services déconcentrés n'ont pratiquement pas été traités. Il considère que des transformations profondes sont indispensables dans l'organisation des services déconcentrés et recommande :

- de renforcer le rôle des six centres de balisage principaux du littoral métropolitain en partageant entre eux l'ensemble de ce littoral et en plaçant sous leur autorité toutes les unités traitant actuellement de signalisation maritime dans leur zone de compétence ;
- d'examiner, dans chaque zone de compétence de ces six centres, l'articulation entre centres principaux et centres secondaires, avec le souci de maintenir la qualité du service tout en adaptant les ressources humaines, les moyens matériels et les moyens financiers aux missions modifiées et à l'organisation nouvelle.

► **MISSION D'ENQUÊTE SUR LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE CATASTROPHES NATURELLES**  
**Par André Chavarot, Christo Dimitrov, Christian Queffelec (CGPC), Henri Legrand, Xavier Martin (Sige), Philippe Dumas, Alexandre Macaire (IGF)**  
(rapport n° 2004-0304-01)

Le rapport établit un état des lieux du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et fait des propositions en vue de sa réforme éventuelle. Les travaux de la mission interministérielle constituée à cet effet ont débouché sur un rapport de synthèse, une étude particulière sur les aléas naturels

et leurs enjeux, et quatre rapports particuliers sur les régimes en vigueur dans une vingtaine de pays étrangers, les aspects assuranciers et institutionnels, la prévention des risques naturels et la responsabilisation des acteurs ainsi que sur les risques de subsidence dus à la sécheresse.

► **MISSION SUR L'INGÉNIERIE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET DE GÉNIE CIVIL**  
**Par Jean-Noël Chapulut et Jean Durand (CGPC)**  
(rapport n° 2004-0243-01)

Le rapport fait état des différentes ingénieries, constate les particularités de la situation française avec une importance historique de l'ingénierie d'État, et de ses établissements publics, et dresse une comparaison avec la situation de l'ingénierie mondiale, la France présentant une situation tout à fait honorable tant dans ses structures que par ses compétences techniques. Les faiblesses soulignées des sociétés d'ingénierie françaises portent sur leur moindre diversification et leur moindre présence sur le management de projet, qu'il conviendrait de développer.

Les deux principales ingénieries, qui appartiennent au secteur public et réalisent plus de la moitié de l'activité de l'ingénierie française à l'international, ont des stratégies non stabilisées. Elles font l'objet d'une brève analyse.

Si la mission n'a pas eu vocation à approfondir plus avant le sujet des relations avec le réseau scientifique et technique du ministère, les rapporteurs soulignent l'utilité d'identifier, de soutenir, et si besoin, de recréer des lieux où les compétences techniques sont rassemblées et confrontées, où la recherche et l'innovation technique sont développées, où la notoriété de la technologie française est promue, en rassemblant entreprises, ingénieries, écoles et universités.

► **Audit sur le développement de l'emploi et l'insertion des travailleurs handicapés au sein du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer**  
**Par Alain Lhostis (CGPC)**  
(Rapport n°005-0218-01)

► **La rénovation des relations entre l'administration et les écoles de conduite et de sécurité routière - Pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement de la conduite et de la sécurité routière**  
**Par Claude Liebermann et Henri Legendre (CGPC)**  
(Rapport n°005-0084-01)

► **Rapport sur l'hébergement et le relogement des femmes victimes de violence**  
**Par Bernard de Korsak (CGPC) et Anne-Marie Léger (Igas)**  
(Rapport n° 005-0140-01)

► **Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire au sein des services du ministère de l'Équipement**  
**Par Jean-Pierre Giblin (CGPC)**  
(Rapport n° 005-0030-01)

► **Prise en compte de l'accessibilité dans les directions départementales de l'Équipement**  
**Par Jean-Charles de Vincenti**  
(Rapport n° 006-0040-01)

► **POUR EN SAVOIR PLUS**

**Bureau des Rapports et de la Documentation**  
**E-mail :**  
**catherine.ballatore**  
**@equipement.gouv.fr**

# Le BEA-Mer



Le décret du 16 mai 2005 concernant l'organisation de l'administration centrale place le bureau d'enquêtes sur les événements de mer (BEA-Mer) auprès de l'inspecteur général des services des affaires maritimes (Igsam).

**L**e BEA-Mer est en relation avec la nouvelle section «Sécurité, sûreté» du CGPC et Jean-Marc Hamon, chef de l'Igsam, prête son concours à René Genevois pour coordonner le collège Mer. Le BEA-Mer a été créé en décembre 1997. Son cadre juridique national institutionnel a été complété en 2002 et 2004. Son action s'exerce dans le respect des règles du droit international, européen et national.

### Un organisme permanent, à compétence nationale, indépendant des services du ministère

La mission première du BEA-Mer est de réaliser les enquêtes techniques sur les événements de mer. Il a également vocation à recueillir, exploiter et diffuser les informations relatives aux pratiques et aux enseignements de retour d'expérience sur ces événements. En outre, il réalise ou fait développer des recherches en matière de retour d'expérience et d'accidentologie. Cet organisme permanent spécialisé, à compétence nationale, conduit son action indépendamment des services du ministère en charge de la détermination et du contrôle des normes de sécurité de la navigation (commerce, pêche, plaisance). Il peut faire appel à des membres des corps d'inspection et de contrôle.

Le BEA-Mer comprend :

- des enquêteurs permanents et du personnel administratif basé à Paris ;
- des délégués régionaux et correspondants locaux ;
- des experts permanents ou occasionnels.

### Des études et des enquêtes techniques destinées à améliorer la sécurité maritime

Les enquêtes du BEA-Mer peuvent porter sur les navires civils battant pavillon français, où qu'ils se trouvent, ainsi que sur les navires civils battant un autre pavillon lorsque l'événement de mer s'est produit dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale française. Sont également concernés les événements de mer, où qu'ils se soient produits, qui ont

coûté la vie ou infligé des blessures graves à des ressortissants français, causé ou menacé de causer un grave préjudice au territoire français, à l'environnement, aux installations ou ouvrages sur lesquels la France exerce sa juridiction. L'objectif des enquêtes techniques est «*d'établir les circonstances et de rechercher les causes des événements de mer en vue d'en tirer les enseignements qu'ils comportent pour l'amélioration de la sécurité maritime*». Il n'est pas de déterminer une quelconque responsabilité civile ou pénale, ce qui est le rôle de l'enquête judiciaire. Dans le cadre de ces enquêtes, le BEA-Mer et ses enquêteurs agissent en toute indépendance.

Au terme de chaque enquête, il rend public un rapport d'enquête<sup>1</sup>. Ce rapport comporte des recommandations destinées à améliorer la sécurité pour éviter la répétition des accidents analysés. Les destinataires ont obligation de faire connaître les suites qui leur sont données.

Les analyses spécifiques ont pour but de fournir un éclairage synthétique sur certains types d'événements de mer. Ces documents sont basés sur les données statistiques propres au BEA-Mer, ainsi que sur l'expertise de ses personnels, enquêteurs et experts. Des études peuvent également être commandées par le BEA-Mer à des organismes spécialisés.

Depuis sa mise en place, le BEA-Mer reçoit chaque année des informations émanant des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross) sur plus de 5000 événements ayant donné lieu à une opération, parmi lesquels :

- environ 200 font l'objet d'une investigation préliminaire en vue d'évaluer la nécessité d'une enquête plus formelle et plus complète ;
- 35 à 40 événements par an conduisant à la réalisation d'une enquête technique après accident donnant lieu à des recommandations de sécurité. ■

1. Les rapports publics du BEA-Mer peuvent être lus et téléchargés sur [www.beamer-france.org](http://www.beamer-france.org)

**Jean-Marc Hamon, chef de l'Igsam**

## En bref

### PROSPECTIVE TRANSPORTS 2050

Le Conseil général des Ponts et Chaussées a entrepris une réflexion prospective sur les transports à l'horizon 2050. Commencée à l'automne 2004, elle a impliqué, outre des membres du CGPC, un panel d'experts. La démarche s'est appuyée sur 4 scénarios de contexte économique. La démarche s'est proposée d'évaluer des ordres de grandeur pour la croissance de la mobilité des personnes et des flux de marchandises sur le territoire français. Les deux principaux enseignements de ces travaux portent, d'une part, sur un probable ralentissement de la croissance de la mobilité des voyageurs et des marchandises, ce qui tend à limiter le besoin d'infrastructures nouvelles à quelques goulets d'étranglement et, d'autre part, malgré les efforts proposés sur les modes alternatifs à la route, sur le caractère essentiel du progrès technologique indispensable concernant les voitures individuelles, les poids lourds et les carburants pour lutter contre les émissions de CO<sub>2</sub>. Un effort majeur de recherche, mais aussi une vigoureuse action sur les normes s'imposent ainsi que des instruments financiers incitatifs. Cette politique ne trouve vraiment son sens que dans le cadre européen, et si possible mondial. Ce document ne prétend pas décrire le système de transport en 2050. Il est surtout destiné à engager la réflexion et le débat sur l'avenir des transports.

### ► POUR EN SAVOIR PLUS

Le rapport est téléchargeable sur le site internet du ministère. [http://www.equipement.gouv.fr/article.php3?id\\_article=569](http://www.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=569)