



# Stratégie ministérielle

Décembre 2011

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergies et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



# **STRATÉGIE**

# **MINISTÉRIELLE**

**Présent pour l'avenir**

**DÉCEMBRE 2011**

Le projet stratégique ministériel a été rédigé en décembre 2011 à l'issue de six mois de travaux préparatoires, de mobilisation de l'ensemble des services, de concertation avec les partenaires et de consultation des agents. Toutes les contributions issues de la phase de concertation et de consultation ont été analysées et prises en compte dans la réflexion.

L'élaboration du projet a été pilotée par le Secrétariat général en lien avec le Commissariat général au développement durable (CGDD) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Le document final a été élaboré sur la base du travail d'une équipe-projet composée de Bernard Brillet (CGEDD), Yann Gourio (CGDD) et Philippe Sardin (SG/SPES).

De très nombreux agents, en administration centrale et sur le territoire, ont participé individuellement ou collectivement à la réflexion sur le projet stratégique du ministère. De nombreuses personnalités extérieures au ministère ont également été sollicitées. Qu'ils soient ici tous remerciés.

Ce document précise

- Nos missions essentielles :
  - répondre aux besoins essentiels de nos concitoyens, améliorer la qualité de vie ;
  - agir face au changement climatique ;
  - conserver des ressources et des milieux viables pour l'espèce humaine ;
  - soutenir le développement économique d'aujourd'hui comme de demain.
  
- Notre projet ministériel :
  - notre ambition, nos valeurs, nos forces ;
  - nos défis, nos engagements ;
  - le ministère de demain ;
  - nos cinq chantiers stratégiques :
    - ➔ expertise, évaluation ;
    - ➔ compétences, recrutement, formations ;
    - ➔ innovation managériale ;
    - ➔ production normative ;
    - ➔ transversalité, pilotage.



La création du ministère, décidée en 2007, procède d'une ambition profondément nouvelle : réunir l'ensemble des politiques de l'État relatives à l'aménagement et à la gestion des espaces et des territoires, pour favoriser la création de nouveaux modèles de développement, porteurs d'emploi, d'activités et de progrès pour l'individu, dans un double objectif de satisfaction des besoins d'aujourd'hui et de préparation de la société de demain.

L'ambition, réitérée aujourd'hui, est ainsi de faire évoluer toutes les composantes de la vie quotidienne dans un sens plus durable. Elle trouve sa réalisation dans l'action quotidienne des agents, dans tous les champs couverts par le ministère : logement, transports, énergie, nature, mer, risques...

### « *Présent pour l'avenir* »

Le ministère en charge du développement durable intègre les différents champs de compétences nécessaires à la vie quotidienne : vivre dans un environnement sûr, résilient et de qualité, se loger, se déplacer... Ministère de la vie quotidienne des Français, il est ancré dans le présent. Il doit aussi préparer et garantir dès maintenant le quotidien des générations futures.

La création du ministère dans son périmètre actuel à partir de forces d'origines diverses a nécessité une importante évolution des agents et de profondes mutations avec notamment une redéfinition des missions, l'invention de nouveaux modes de fonctionnement et la mise en place de structures nouvelles sur l'ensemble du périmètre ministériel.

En 2008, nourrie par le Grenelle Environnement, une stratégie ministérielle a été élaborée, qui a elle-même alimenté la stratégie nationale de développement durable 2010-2013, adoptée le 27 juillet 2010. Les enjeux restent d'actualité et les résultats sont déjà nombreux, tandis que d'autres mesures entrent désormais en phase opérationnelle ou sont encore en déploiement auprès des acteurs et territoires concernés. Ainsi, les items du changement climatique, de la biodiversité, des risques, de la ville, des territoires durables, ont connu des avancées majeures. En revanche, les deux priorités relatives à la croissance durable et à de nouveaux modes de production et de consommation apparaissent moins avancées.

La stratégie ministérielle doit évoluer pour tirer parti du bilan des quatre années de fonctionnement du ministère et pour s'adapter aux évolutions de notre environnement, notamment en ce qui concerne le rôle et l'organisation de l'État et nos relations avec l'ensemble de nos interlocuteurs.

Dans ce nouvel élan, l'ambition initiale, rendre durable notre modèle de développement, apparaît d'autant plus pertinente qu'elle est une des réponses aux crises sans précédent que nous vivons depuis 2008. Elle renforce l'exigence, pour le ministère, d'accentuer ses efforts d'intégration des politiques qu'il met en œuvre au service du développement.

Le ministère doit pour ce faire combiner et prioriser, selon les objectifs, les différents modes d'action auxquels il a recours pour la mise en œuvre des politiques publiques, afin de rendre le service le plus efficace à la société. Il s'agit de :

- la définition et le partage d'une stratégie : renforcer sa capacité à définir des objectifs de long terme, éclairés par des visions prospectives et une évaluation partagée, qui se déclinent en modes et programmes d'action ;
- la fonction d'opérateur : agir en tant que maître d'ouvrage, maître d'œuvre, ou en gestion directe, ainsi que les fonctions support techniques et administratives ;
- la régulation et le contrôle, en s'appuyant sur des cadres de référence, la réglementation, les mesures incitatives et les actions de contrôle ;



- le recours à l'expertise : appuyée sur l'observation, la recherche, la méthodologie d'évaluation et l'expérimentation pour éclairer les choix, elle comprend l'amélioration et le partage de la connaissance, mais aussi l'exploration de nouveaux champs par des approches pluridisciplinaires ;
- l'information et la formation, du décideur au citoyen, pour favoriser l'évolution des comportements ;
- la coopération appuyée sur des modes de gouvernance partagée : le ministère entraîne ou accompagne les acteurs pour le portage de ses politiques, en favorisant la gouvernance à cinq et en les faisant bénéficier de son savoir-faire.

Le projet stratégique ministériel est issu d'une réflexion collective et a été construit grâce à une intense mobilisation qui a permis à l'ensemble des agents, des services, des partenaires du ministère de s'exprimer. Il répond à un objectif clair : à partir du bilan de la construction du ministère et de l'action conduite depuis quatre ans, donner le cap de l'action en analysant les défis auxquels il faut faire face et décliner les actions à mettre en œuvre.



# NOS MISSIONS ESSENTIELLES

□ □ / 6

## Répondre aux besoins essentiels de nos concitoyens et améliorer leur qualité de vie sans obérer l'avenir

C'est là l'objectif premier de notre ministère dans ses différentes politiques : apporter à la population le service qu'elle est en droit d'attendre. Pour autant, notre enjeu est justement de faire évoluer ces différentes politiques pour une meilleure prise en compte du développement durable et préparer dès maintenant le quotidien des générations futures

Lors de l'élaboration du projet stratégique, la plupart des contributions ont soulevé une ambiguïté : la notion de développement durable n'est pas comprise par tous ni partout de la même façon. Cette multiplicité des interprétations est une richesse, et traduit la complexité des enjeux couverts et l'investissement personnel que chacun met généralement dans cette notion. Il importe toutefois, dans le projet stratégique d'un ministère fondé sur le développement durable, d'en rappeler les termes et les enjeux :

*Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.*

*(rapport Brundtland, 1987)*



Pour mener ces évolutions, quatre approches transversales semblent essentielles, et doivent être déclinées dans l'ensemble de nos politiques.

### ***La garantie pour tous de l'accès aux services essentiels***

S'il est indispensable de garantir aux générations futures leur capacité à répondre à leurs besoins, le développement durable exige aussi de répondre aux besoins du présent, c'est-à-dire favoriser le bien-être de la population par l'accès à des biens et services essentiels respectueux de l'environnement, par la prévention des risques et la solidarité entre les territoires et entre les générations.

*« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. »*

*art. 1*

*« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »*

*art. 6.*

*Charte constitutionnelle de l'environnement du 1er mars 2005*



Dans le champ du ministère, les biens et services essentiels s'entendent principalement par le logement, l'alimentation, l'eau, l'énergie, les déplacements, l'accès aux services fournis par la nature, la réduction des nuisances, la sécurité face aux risques naturels, technologiques et sanitaires. La crise actuelle accentue la nécessité d'une intervention du ministère, complémentaire des autres acteurs de la société, en faveur des générations futures.

Ces enjeux sont tous présents dans la Stratégie nationale de développement durable (pour une économie verte et équitable) et ont été traduits dans des directives et règlements européens (Reach pour les produits chimiques, directive cadre sur l'eau, Natura 2000, etc.), dans les lois Grenelle et un



certain nombre de plans et stratégies (plan national santé environnement, ville durable, programmes de l'Ademe, de l'Anah, de l'Anru, etc.).

### ***La transition vers une société sobre***

Après la crise financière de 2008, la crise des dettes souveraines de 2011 illustre combien les sociétés modernes ne peuvent plus envisager un avenir qui préempte aujourd'hui les ressources de demain.

Prendre en compte le long terme (les générations futures) implique de prendre en compte la rareté des ressources dans l'ensemble de nos politiques.

Ce besoin se traduit d'ores et déjà dans les textes nationaux, tels que la Charte constitutionnelle de l'environnement et les lois Grenelle, et dans les documents stratégiques dont la France s'est dotée, en particulier la stratégie nationale de développement durable (juillet 2010). Au-delà de ces textes, il s'agit de passer d'un modèle gourmand en ressources à un modèle sobre, notamment dans la perspective d'une société post-carbone et moins destructrice des ressources et régulations de la planète.

### ***La mise en œuvre de politiques intégrées***

L'ensemble des politiques sectorielles doivent évoluer dans un sens plus durable en augmentant les analyses transversales et les interactions entre des politiques qui ne peuvent plus être conçues isolément.

La politique du logement, par exemple, combine des objectifs de lutte contre le changement climatique (rénovation thermique), de réponse aux besoins essentiels (développement de l'offre), d'utilisation économe de l'espace, de prévention des risques, etc. En matière de transport, il est nécessaire d'articuler les objectifs d'aménagement du territoire, de lutte contre les émissions de gaz polluants, de préservation et développement de filières économiques performantes, etc. La politique de la mer participe de la préservation des ressources, de la sécurité des personnes et des biens, du développement économique des territoires, etc.

### ***Une gestion durable des territoires au cœur de l'action***

C'est sur le territoire que se concrétisent les politiques publiques portées par le ministère, c'est là que se déroule la « vraie vie ». Les politiques publiques y sont mises en œuvre par de très nombreux acteurs tels que les collectivités locales, les entreprises, les consommateurs et les citoyens. L'objectif est que les fonctionnements de ces territoires soient robustes et efficaces, c'est-à-dire sachent fournir les services en s'adaptant à un contexte très évolutif.

L'action du ministère s'exerce via ses services déconcentrés, les directions départementales interministérielles et les établissements publics dont il a la tutelle, et selon une approche globale et intégratrice : ville durable et attractive, énergies, logement, alimentation, déplacements et mobilité, prévention et gestion des risques, agriculture, mer, préservation et valorisation des ressources et des régulations naturelles, économie et qualité des espaces.

Cette approche implique que le ministère propose des solutions pour résoudre les conflits d'usage (entre ses propres politiques ou entre les différents acteurs), et le fasse le plus en amont possible ; et qu'il s'attache à faire des territoires le lieu d'intégration et de mise en cohérence de ces politiques en développant l'évaluation économique et environnementale, la gouvernance, les référentiels

(Agenda 21, rapports développement durable), la rénovation des planifications territoriales d'aménagement et d'urbanisme (DTADD, SCOT, PLU, SRCAE, SRCE...) et la priorisation.

Le ministère construit sa valeur ajoutée sur son rôle de régulation et de contrôle, sa capacité d'anticipation et son approche globale. Ceci suppose un grand professionnalisme de la part de ses agents, ainsi qu'une connaissance fine des territoires et des acteurs, d'une capacité à dialoguer de manière constructive avec l'ensemble des partenaires pour les aider à définir, dans l'élaboration de leur plan, leur programme ou leur projet, les alternatives les plus favorables à l'atteinte des finalités de notre ministère. Cela suppose également un aller-retour permanent entre application et définition de politiques, pour adapter celles-ci en permanence à la réalité de terrain et en améliorer l'efficacité.

Dans ce cadre, **les priorités pour le ministère passent par les investissements, l'exploitation et la régulation afin de :**

- bâtir un cadre de vie harmonieux et durable favorisant la vie en société, en réalisant ou incitant à réaliser les investissements nécessaires à nos concitoyens, sans obérer la vie des générations futures : transport, logement, énergie, infrastructures naturelles ;
- entretenir, exploiter, moderniser et aménager les réseaux d'infrastructures, en particulier de transports terrestres, maritimes et aériens ; favoriser des services efficaces et interconnectés ; développer une offre diversifiée de logements pour tous, permettre les parcours d'insertion depuis l'hébergement et contribuer à la résorption de l'exclusion sociale, répondre aux besoins en énergie en assurant l'accès des plus démunis ;
- réguler l'activité dans un souci de justice sociale et de préservation de la croissance (logement, accès aux services essentiels, risques, nuisances, environnement, etc.). Pour protéger nos concitoyens, anticiper, prévenir les risques naturels, technologiques et sanitaires ; pour développer notre capacité de réaction et de gestion en situation de crises ; pour assurer le renouvellement effectif des ressources naturelles ; pour anticiper les réponses aux besoins de demain ; pour développer une recherche et expertise pluridisciplinaires sur les risques émergents (liens entre santé et environnement, exposition au bruit, risques faibles), sur les risques liés aux nouvelles technologies afin d'en sécuriser le déploiement, sur l'accès aux biens et services essentiels (précarité énergétique, précarité écologique, nouveaux enjeux liés à la durabilité et aux modes de consommation), mais aussi sur les liens entre aménagement et cohésion sociale.

Ceci suppose de :

- construire sur chaque territoire une approche cohérente des politiques publiques qu'il porte, élaborée au plus près des enjeux et acteurs des différentes échelles territoriales, ainsi qu'au plan national en interministériel (politiques régionales, départementales mais aussi de bassin, de façades maritimes, de massifs, de territoires ultramarins, de grands bassins de vie ou de développement, transrégionaux ou transfrontaliers) ;
- décliner les enjeux nationaux (changement climatique, ressources et régulations naturelles, accès aux biens et services essentiels) en fonction de chaque territoire concerné : être en capacité d'apprécier l'effort contributif particulier à demander (principe d'équité) et de définir des objectifs quantifiés ; être en capacité de faire évoluer les projets des maîtres d'ouvrage publics et privés vers des solutions alternatives plus favorables à l'environnement ; appliquer et faire respecter les différents codes relatifs à nos politiques ; affecter les moyens adaptés aux activités de régulation (polices : autorisations, inspections et contrôles) ;
- instaurer un aller-retour permanent entre l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre sur le terrain, dans un souci d'amélioration constante des dites politiques en fonction des retours d'expériences ;

- construire des partenariats avec l'ensemble des acteurs : développer une compréhension partagée des territoires, appuyée sur des données et des outils (SIG par exemple) ; favoriser la gouvernance nationale (CESE, CNDDGE...) et la compréhension des enjeux du ministère ; favoriser les concertations locales à cinq (dans l'esprit du Grenelle) pour améliorer les plans, les programmes et les projets (notamment lorsque l'État est maître d'ouvrage) et favoriser le débat public ; accompagner les meilleures initiatives des entreprises au regard de nos finalités ; développer des méthodes d'évaluation partagée sur les plans, programmes et projets concernant les territoires et partager des référentiels et méthodes d'évaluation ; développer les financements innovants ;
- sensibiliser et former, en faisant partager les connaissances et une vision prospective. Sur ces priorités, l'action du ministère est complémentaire de celle des autres acteurs, et son exercice va de pair avec le développement de partenariats et de coopérations.

## Agir face au changement climatique

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) dues à l'activité humaine ont une part prépondérante dans le changement du climat. Selon le rapport du GIEC, la poursuite de ces émissions au rythme actuel devrait accentuer le réchauffement moyen et modifier profondément le système climatique au XXI<sup>e</sup> siècle (phénomènes météorologiques extrêmes aux conséquences d'un coût très supérieur aux mesures de prévention).

Limiter le réchauffement moyen à 2 °C suppose de stabiliser les émissions mondiales de GES d'ici à 2017 au plus tard, puis de les réduire de moitié d'ici 2050 par rapport à 1990. Cela nécessite une division par plus de 4 des émissions des pays industrialisés par rapport à celles de 2000 pour laisser aux pays en développement leur propre capacité de développement (le facteur 4), et donc une action sur l'ensemble des politiques sectorielles. La France a pris des engagements aux échelles européenne et internationale (Kyoto 1997, Cancun 2010, Durban 2011) et a joué un rôle moteur dans les négociations multilatérales, ce qui lui impose d'être cohérente.

Il est également indispensable d'adapter les territoires et les activités aux changements induits par les modifications du climat (PNACC juillet 2011, comme prévu par la loi Grenelle 1, art. 42), selon trois axes : prévenir les **risques** qui peuvent survenir, améliorer la capacité des territoires à réagir en cas de crise et à **surmonter** celle-ci (la résilience des territoires), faire évoluer les **comportements**.

C'est l'ensemble des politiques du ministère qui doivent intégrer ces deux composantes.

**Les priorités pour le ministère sont** ainsi de :

- définir des politiques d'incitation, notamment financières et fiscales (fonds de soutien à l'innovation, bonus-malus...) ainsi que des politiques d'accompagnement (tarification sociale) ;
- engager des politiques de réduction des émissions dans les grands secteurs émetteurs (logement, transport) ; intégrer le changement climatique dans les règles de l'aménagement du territoire ;
- élaborer et mettre à disposition des méthodologies et des outils (bilan carbone, analyse de cycle de vie - ACV), diffuser des données pour informer et éclairer les choix individuels et collectifs (affichage environnemental) ;
- développer des partenariats pour démultiplier l'action auprès d'acteurs extérieurs (collectivités, fédérations professionnelles, institutionnels...) ;
- participer à l'élaboration des cadres européen et international de lutte contre l'effet de serre et assurer le respect et la mise en œuvre des engagements pris (paquet énergie climat,

transposition de directives européennes) ;

- soutenir la recherche et développement, notamment par des partenariats, qu'ils soient publics et privés.

## Conserver des ressources et des milieux viables pour l'espèce humaine

La conservation et la gestion durable de la biodiversité terrestre et marine et des ressources naturelles sont indispensables pour permettre aux générations actuelles et futures de satisfaire leurs besoins. Nous sommes face à une surexploitation et une dégradation de la qualité de ces ressources et de la biodiversité, exacerbées par le changement climatique, avec des risques d'irréversibilités. Au plan international, l'IPBES (Plate-forme scientifique et politique intergouvernementale sur la biodiversité et les services de l'écosystème) se met en place de manière analogue au GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat).

La France a joué un rôle majeur dans les négociations et pris des engagements internationaux (la convention sur la diversité biologique, issue du sommet de Rio dont la 10e session, à Nagoya en octobre 2010, a adopté un plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020), traduits dans de très nombreuses directives européennes (eau, air, déchets, biodiversité, etc.) ayant des conséquences sur l'ensemble de nos politiques. Là aussi, nous devons être exemplaires.

**Les priorités pour le ministère sont de :**

- protéger les milieux : lutter contre la consommation des espaces, qui détruit des surfaces naturelles et agricoles et banalise les paysages, permettre le renouvellement des espaces déjà artificialisés et assurer la maîtrise de l'étalement urbain ; réduire les pressions sur les écosystèmes et les ressources naturelles : promouvoir les démarches intégrées de protection, de préservation et de restauration des milieux, en particulier par la mise en place de la Trame verte et bleue en donnant une priorité à la cohérence écologique ;
- favoriser et développer des actions collectives, donc plus efficaces : développer les coopérations indispensables à conduire au plan interministériel ; développer notre capacité à convaincre, en accélérant la mise au point et la diffusion de méthodologies et de bonnes pratiques ;
- accroître nos connaissances et préparer l'avenir : anticiper les besoins futurs en matière de ressources naturelles ; mieux évaluer les bénéfices des services rendus par la nature et les coûts de sa préservation ; mieux connaître et comprendre, mieux partager nos connaissances en matière de biodiversité, et garantir la validité, la cohérence et la disponibilité des données environnementales.

## Soutenir le développement économique, d'aujourd'hui comme de demain

Les domaines de compétence du ministère couvrent une part importante de secteurs économiques traditionnellement performants dans notre pays : énergie, transports, aéronautique, bâtiment, travaux publics, ingénierie, etc. Son action doit soutenir et renforcer ces atouts nationaux afin de contribuer au développement économique.

Mais à côté de ces champs traditionnels, le ministère est particulièrement présent sur une grande partie des nouveaux champs de développement qui apparaissent dans l'économie mondiale comme les

énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et hydraulique, le recyclage, les nouveaux services à la population, etc. Tandis que se constitue ainsi tout un réseau de nouvelles filières, le ministère doit jouer un rôle majeur du fait de ses compétences et de sa capacité d'anticipation.

Il participe ainsi d'une politique globale visant à développer l'emploi, en confortant des filières traditionnelles qui doivent répondre aux enjeux des sociétés modernes (risques, nuisances, responsabilité sociale et environnementale, etc.) et en animant des politiques de développement et d'anticipation dans des secteurs d'avenir. Loin d'agir comme un frein au développement, le ministère doit au contraire être un garant de celui-ci : par la création ou le développement de filières nouvelles, par le soutien au marché intérieur et à l'exportation, par l'incitation à la prise en compte, par les entreprises, des principes et enjeux d'une économie à la fois décarbonée, sobre en ressources et équitable dans un contexte d'économie mondialisée et concurrentielle.

Aux côtés des acteurs économiques, le ministère doit favoriser cette mutation de l'économie en mobilisant l'ensemble de ses fonctions de régulation, d'animation, voire d'opérateur et de fournisseur de services, d'incitation et de formation. Par la mise en œuvre de budgets d'intervention ou d'investissement (en direct, en régie ou par un de ses établissements publics), il peut aussi faciliter ou accélérer des transitions lorsque les règles de marché ne le permettent pas assez de telle manière que soit pris en compte les enjeux de long terme et l'intégration d'objectifs collectifs reconnus stratégiques mais insuffisamment valorisés par les mécanismes micro-économiques.

Plus globalement, toutes les politiques du ministère qui interviennent dans l'économie (infrastructures, transports et sécurité dans les domaines aériens, routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes, logement, urbanisme, aménagement, énergie, météorologie, connaissance géographique, fonctions support, etc.) doivent participer à cette formidable transformation.

**Les priorités d'action du ministère sont de :**

- faire converger les moyens publics et privés pour assurer le financement de l'indispensable mutation de notre économie dans le cadre de la transition écologique : mobilisation des acteurs privés bancaires, fonds d'investissement et assurances, en synergie avec les dépenses publiques ; développement de l'investissement socialement responsable (ISR) ;
- agir en faveur d'une vision de long terme dans l'économie : étudier et promouvoir des signaux économiques (et d'autres natures) à même de faire évoluer les acteurs économiques ; travailler à la réduction des dispositifs incitatifs défavorables à l'environnement ; proposer des modes d'évaluation allant au-delà du court terme ; développer et promouvoir de nouveaux indicateurs, complémentaires du PIB pour une meilleure prise en compte du bien-être et de la soutenabilité, dans la comptabilité extra-financière des entreprises et le suivi statistique des mutations des activités économiques, en complémentarité avec l'INSEE ;
- favoriser nos atouts en matière d'innovation et de compétitivité : anticiper et influencer sur les évolutions des règles et des normes internationales ; soutenir et impulser les pôles de compétitivité dans nos domaines ; soutenir le développement des filières industrielles indispensables pour répondre aux défis du développement durable (énergies renouvelables, sobriété énergétique, réduction, gestion et valorisation des déchets, écomimétisme, systèmes économiques circulaires, etc.) ; développer l'intelligence économique ; soutenir la R & D (recherche et développement) en partenariat avec le ministère en charge de l'Industrie, les acteurs professionnels, les collectivités, etc. ;
- accompagner les acteurs économiques dans les transitions nécessaires, notamment à travers la promotion de nouvelles pratiques dans les entreprises (RSE, analyse des cycles de vie, économie

de la fonctionnalité, conventions d'engagements volontaires...); la promotion des modes de consommation durables, l'insertion de clauses environnementales et sociales dans les achats et investissements publics, l'appui à l'export des entreprises, dans nos champs de compétences (bâtiment et ville durable, aéronautique, eau, déchets, etc.) ;

- soutenir et accompagner les acteurs dans les filières en émergence : affiner et diffuser la connaissance de ces filières, de leurs fondements, de leurs modèles économiques ; inventer les modes de soutien ou d'accompagnement innovants (notamment, mais pas uniquement, financiers) rendus indispensables par le caractère justement atypique de ces filières ; mobiliser également les dispositifs existants, tels les pôles de compétitivité sur lesquels le ministère doit renforcer son expertise et son action, pour accompagner les acteurs de ces filières dans leur développement.

Pour l'ensemble de ces actions qui touchent au développement économique et aux entreprises, le ministère devra travailler en étroit partenariat avec les autres acteurs publics (autres ministères, OSEO, CDC, conseils régionaux, chambres consulaires, etc.).

□ □ / 14

# NOTRE PROJET MINISTÉRIEL

□ □ / 16

Notre projet stratégique a pour ambition de nous permettre de réaliser les quatre objectifs décrits précédemment, en agissant sur nos modes d'action et nos priorités, et en veillant à en évaluer régulièrement l'efficacité.

Réaliser ces objectifs suppose leur appropriation par les agents, un management donnant du sens à l'action et valorisant les efforts accomplis, une volonté d'amélioration continue fondée sur les retours d'expérience, l'analyse des résultats obtenus, l'écoute des attentes des bénéficiaires de notre action.

## Notre ambition

Améliorer le cadre de vie de nos concitoyens, leur apporter les services qu'ils sont en droit d'attendre, tout en garantissant que nos successeurs pourront le faire pour leurs descendants... Telle est l'ambition du ministère. Cette ambition peut être à la hauteur des enjeux qu'il porte grâce au socle solide que constituent déjà les valeurs portées par ses agents et les forces dont il doit être conscient.

## Nos valeurs

Issu de structures provenant d'origines ministérielles différentes, le ministère est riche de cette histoire et de l'expérience de ses composantes.

Une culture commune se construit dans l'action quotidienne des agents. Elle doit permettre à chacun d'apporter la contribution de métiers différents et de compétences complémentaires au service des politiques et objectifs collectifs portés par le ministère.

Parmi les valeurs qui, au-delà de celles inhérentes au service public, caractérisent le ministère, quatre méritent d'être plus particulièrement soulignées :

- **l'ouverture**, issue de la conscience claire que les objectifs de développement durable ne peuvent pas être efficacement traités de manière isolée, et que les missions du ministère impliquent de nombreux partenariats avec l'ensemble des acteurs de la société ;
- **la compétence**, comme gage de rigueur et de neutralité dans l'analyse des enjeux, pour conserver le rôle de garant de la prise en compte du long terme ;
- **l'engagement**, qui traduit la motivation et le sens du service public de l'ensemble des agents, et repose sur la volonté de préparer aujourd'hui les conditions de vie des futures générations ;
- **l'exemplarité**, ou l'effort constant pour ne pas être critiquable sur les politiques mêmes qu'il a la charge de porter ou de promouvoir et pour démontrer que le développement durable est possible.

## Nos forces

Face aux nombreux enjeux décrits plus haut, le ministère peut s'appuyer sur la qualité de ses agents et leur niveau élevé d'expertise, sur la diversité des compétences qui existent déjà en son sein, sur le potentiel que constituent les origines différentes de ses agents, sur la capacité qu'il a ainsi à confronter les expériences, les compétences, les approches.

Le ministère fonde son projet stratégique sur des atouts qu'il doit impérativement préserver et renforcer :

- **la diversité des métiers et des compétences** : historiquement et dans ses diverses composantes, le ministère embrasse une palette de métiers particulièrement vaste. Il s'appuie sur des personnels techniques et administratifs, habitués à travailler et agir en partenariat pour construire des solutions ;

- **l'articulation** entre des **structures centrales** fortes et un réseau dense de **services déconcentrés** et **d'opérateurs spécialisés** : la qualité des liens entre les administrations centrales, les services déconcentrés zonaux, régionaux, départementaux, les opérateurs, est l'une des clefs de l'efficacité du ministère ;
- **la fourniture d'une expertise** forte dans tous ses domaines de compétences et « rare » car interdisciplinaire, reposant en particulier sur un **réseau scientifique et technique reconnu**, mobilisable, et dont nous pouvons garantir l'indépendance.

Ces atouts sont aujourd'hui confrontés aux évolutions que connaît l'État : les organisations territoriales ont connu des mutations sans précédent, qu'illustre la constitution des directions régionales ou des directions départementales interministérielles ; les métiers doivent évoluer sans cesse ; l'expertise est de plus en plus exigeante et son pilotage de plus en plus complexe.

Un enjeu est crucial : conserver des compétences pointues au sein même des services de l'État, de façon à ne pas dépendre exclusivement de celles des opérateurs, des experts externes au ministère ou des entreprises.

Le ministère peut s'appuyer sur des services territoriaux qui combinent à la fois une présence historique sur l'ensemble des territoires et la prise en compte d'organisations et d'interfaces nouvelles. Aux DREAL, DIR, DIRM, CETE, SN, services de la navigation aérienne et de la sécurité de l'aviation civile, s'ajoutent les directions départementales interministérielles dont principalement les DDT.

Il dispose d'exemples de réussites manifestes du processus d'intégration. Parmi d'autres, la réussite globale du processus de construction des DREAL (au sens large, incluant évidemment DEAL et DR d'Île-de-France) apparaît évidente. Le ministère démontre ainsi qu'il sait fonctionner et qu'il est à même d'approfondir et d'étendre ses premiers succès.

Parallèlement, de nouveaux atouts et de nouvelles responsabilités émergent, qu'il convient de valoriser :

- l'importance du ministère dans l'approche patrimoniale de l'État puisque les secteurs qu'il couvre représentent près de 40 % des actifs totaux (sur 891 Md€ d'actif total de l'État fin 2010, les équipements concédés, les routes nationales, mais aussi les quotas carbone ou les conventions hydroélectriques totalisaient près de 329 Md€) ;
- sa capacité à élaborer des modes d'action nouveaux dans lesquels il développe une expertise reconnue : ainsi le montage des grands projets, notamment d'infrastructures, qui mobilise des volumes financiers considérables, suscite le recours à des procédures et des modalités de mise en œuvre innovantes et de plus en plus complexes, tels que les partenariats publics-privés. Il convient de consolider et de renforcer ce haut degré d'expertise, tant juridique que financier, qui pourrait être partagé au bénéfice de domaines autres que celui des infrastructures ;
- sa pratique régulière de la concertation externe illustrée par l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des Grenelle Environnement et de la Mer, le place également aux avant-postes des nouveaux modes d'élaboration de la décision publique ; simultanément se développe dans ses services une culture de l'accompagnement, de l'appui et du conseil vis-à-vis de divers interlocuteurs ;
- sa pratique des métiers opérationnels conjuguée à sa culture de la gestion du risque et à sa compétence dans certains secteurs de la défense et de la sécurité du territoire le conduisent à développer un réel savoir-faire en gestion de crise.



## Nos défis

### *Nos engagements*

De même que chaque acteur économique et social doit évaluer les effets sur les générations futures de son action en matière économique, sociale et environnementale, les politiques publiques doivent se conformer à cet impératif.

Le ministère est au cœur des changements profonds dans la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général quelle que soit l'échelle territoriale concernée. Ceux-ci se construisent désormais dans un partenariat entre l'ensemble des « porteurs d'intérêt public ».

Il agit en tant que régulateur mais aussi en tant que producteur de normes et en contrôlant leur mise en œuvre. Ces modes d'action doivent reposer sur le partage des diagnostics et des objectifs, sur la transversalité des approches, sur la maîtrise des politiques ayant un impact sur l'environnement et sur des outils d'évaluation adaptés, véritable valeur ajoutée du ministère.

Mais le ministère agit aussi comme stratège, apte à donner à l'ensemble des acteurs du développement des perspectives de long terme, et doit à ce titre fixer, à toutes les échelles territoriales, les cadres qui permettront aux acteurs de fonder leur propre stratégie de développement.

- **Inscrire les politiques publiques dans une logique de résultat**

Pour être efficace, le ministère doit s'assurer que les politiques publiques mises en œuvre le sont effectivement. Une politique n'est ni durable ni soutenable si elle est mal élaborée, mal mise en œuvre, mal évaluée, mal contrôlée. Cela entraîne inadéquation avec le besoin, risques de contentieux, et donc in fine ne permet pas de répondre aux enjeux du développement durable.

Une logique de résultats nécessite des évaluations préalables, au fil de l'eau et a posteriori. Celles-ci, partagées avec les parties prenantes, permettent de définir et de vérifier l'atteinte des objectifs, d'avoir un retour d'expérience et une reconnaissance de l'action des agents du ministère impliqués dans le processus.



- **Mettre en œuvre le principe de proportionnalité**

Souvent perçu avant tout comme un ministère producteur de contraintes complexes, le ministère doit être conscient de cette image, y compris dans ce qu'elle a de caricatural. Dans bien des domaines de son action, la réglementation reste le seul moyen, ou le plus efficace, pour mettre en œuvre ses politiques, qu'il s'agisse de droit et de partage de responsabilités, de sujets nouveaux et encore insuffisamment régulés, que les autres modalités de l'action publique aient déjà été tentées sans résultat suffisant, ou enfin parce qu'il est nécessaire de garantir l'équité entre acteurs, qu'ils soient assujettis à la réglementation ou protégés par celle-ci.

Pour autant, il est indispensable de rechercher en permanence le moyen le mieux adapté en mettant en œuvre le principe de proportionnalité. Celui-ci peut se décliner, par exemple, dans le choix d'une politique de normalisation plutôt que de réglementation, d'une politique d'incitation plutôt que de coercition, ou d'actions combinant ces divers outils et politiques.

Dans tous les cas, l'objectif de simplification doit être recherché, avec l'idée qu'une norme, une règle ou une procédure sont d'autant mieux applicables qu'elles sont simples, lisibles, stables, ne multiplient pas les dérogations et ne conduisent pas à des contraintes hors de proportion avec l'action envisagée.

- **Mettre en œuvre le principe de responsabilité**

 *Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable.* 

*Loi Grenelle 1 – art. 1*

Il faut appliquer ce principe de responsabilité lorsque l'État élabore une nouvelle politique publique, lorsqu'il autorise un plan, programme ou projet ou lorsqu'il en est maître d'ouvrage. Cela implique que l'État dispose d'outils d'aide à la décision sur le long terme, en matière économique et environnementale, et puisse être garant du respect de la réglementation et de la soutenabilité des projets.

Le ministère doit bien sûr appliquer ce principe à ses propres modes de fonctionnement.

- **Développer une expertise au service du développement durable**

Le ministère doit être porteur d'une expertise au service du développement durable et la diffuser afin d'éclairer les choix.

Cette expertise se construit en quatre temps : observer, anticiper, agir, convaincre. Elle s'élabore en combinant plusieurs approches : technique, économique, écologique, juridique, administrative, sociologique, etc.

- **Développer compétences et capacités d'action économique**

Le ministère doit placer son action au cœur du développement économique et promouvoir pour ce faire une « culture de la solution » : qu'il s'agisse d'investir plus avec moins de moyens (financements innovants), d'accompagner les entreprises dans leur adaptation aux exigences sociales et politiques modernes (risques, nuisances, sobriété, etc.) ou d'accompagner le développement de filières nouvelles, le ministère doit intégrer et construire des compétences nouvelles en son sein, se confronter à l'évolution permanente des connaissances et des méthodes et proscrire toute approche dogmatique.

## **Bâtir le ministère de demain**

### ***Le périmètre du ministère***

Le ministère porte des enjeux qui concernent la société entière et ont souvent une dimension mondiale, ce qui les confronte aux régulations européennes ou internationales. De même, le ministère partage la mise en œuvre de ses politiques avec de multiples acteurs extérieurs publics (les collectivités et la DATAR, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Industrie, etc.) et privés (opérateurs).



Il a enfin une dimension interministérielle qu'il doit mettre en œuvre : il porte la mission de faire prendre en compte le développement durable dans toutes les politiques publiques.

Dans ce contexte, il est utile que le ministère examine les superpositions éventuelles entre ses missions et celles des établissements dont il a la tutelle, mais également entre son rôle et celui des autres acteurs publics et privés. Au titre de la cohérence des politiques publiques, il paraît notamment nécessaire de mentionner, outre les domaines traditionnellement rattachés à notre ministère, les domaines dans lesquels il estime indispensable d'exercer un rôle afin de pouvoir remplir la mission générale qui lui est confiée. Il en va ainsi, à divers degrés, du domaine de la mer, de celui de l'énergie, des mines, de l'aménagement du territoire, de la prévention et gestion des crises, de la sécurité routière, du transport aérien et de sa sécurité, de la politique de la ville, des questions agro-environnementales, etc.

### ***L'organisation partenariale***

Le ministère, « bras de l'État » en matière de développement durable, n'est pas « un acteur comme les autres », il doit placer son action dans le cadre d'un fonctionnement partenarial avec de nombreux acteurs.

Il doit, par ailleurs, traiter de la question des niveaux territoriaux d'administration :

- **les collectivités territoriales** sont des acteurs majeurs sur presque tous les champs d'intervention du ministère. La relation entre le ministère et les collectivités, ancienne, doit continuer d'évoluer : les étapes successives de la décentralisation ont fait des collectivités territoriales les principaux responsables du développement économique, social et environnemental de leur territoire ; vis-à-vis d'elles, le ministère a une plus-value spécifique, construite sur sa capacité à élaborer une vision stratégique à d'autres échelles et à être le garant des engagements pris au titre du développement durable ;
- **l'interministérialité** nationale ou locale : c'est avec conviction que le ministère participe au développement croissant de l'interministérialité. Particulièrement concernés par les questions de transversalité, habitués au travail collaboratif, les services du ministère sont en général moteurs dans ces évolutions (pour ne prendre qu'un exemple, le CGDD porte la fonction de délégué interministériel au développement durable). Les principes d'une interministérialité réussie (qu'il s'agisse de mutualisations, de constitution de structures nouvelles, de travaux ponctuels en mode projet, etc.) ont été maintes fois rappelés : traçabilité des apports, rejet des évolutions qui reviendraient sur des avancées antérieures, et surtout pragmatisme contrôlé doivent guider les choix. L'interministérialité territoriale se développe aujourd'hui de manière efficace et utile sous le contrôle et le pilotage du Premier ministre et de ses services. Ce rôle nouveau du Premier ministre constitue un gage indispensable à la poursuite souhaitable de l'interministérialisation des politiques publiques sur le territoire ;
- **l'international** : beaucoup de politiques publiques portées par le ministère s'inscrivent dans un cadre européen voire mondial. Ce sont dans les enceintes internationales que s'élaborent nombre de textes qui feront par la suite l'objet de transpositions nationales. Le ministère doit renforcer son rôle majeur en anticipant, en allant confronter son expertise, porter ses points de vue, échanger ses bonnes pratiques, promouvoir son savoir-faire et développer sa capacité d'influence. Ceci nécessite de développer et d'entretenir des réseaux à l'échelle internationale et d'être présent ; exercer des fonctions dans ces instances doit devenir une composante naturelle et valorisée de la carrière des agents ;
- **la question des niveaux d'administration** : le ministère considère que cette question ne doit

plus être l'objet de querelles théoriques : il est en particulier absurde de se situer dans une opposition entre des approches « régionalistes » ou « départementalistes ». Le ministère, s'inscrivant strictement dans le cadre fixé par le Premier ministre, n'entend en aucune manière privilégier artificiellement tel ou tel niveau d'administration.

Quelques éléments relèvent aujourd'hui du bon sens : il n'y a pas un échelon unique d'action, chaque processus relevant en général de plusieurs niveaux territoriaux, soit à divers stades, soit pour divers types de missions ; l'approche initiale consistant à répartir le pilotage au niveau régional et l'exécution au niveau départemental est rustique. Par exemple, le niveau régional se révèle un bon niveau de mutualisation de certaines fonctions support, ou doit à l'évidence concentrer un certain nombre de compétence rares dans un souci d'économie de moyens, devenant alors directement niveau d'exécution, œuvrant pour les préfets de département.

Sans constituer un dogme, la question de la taille critique pour des structures ou services efficaces se pose avec la réduction des effectifs et l'accroissement de la complexité.

L'échelon départemental joue un rôle essentiel dans la conduite des politiques du ministère, autour d'un certain nombre de fonctions primordiales : connaissance fine des territoires et des acteurs ; portage, mise en œuvre et contrôle de certaines politiques au plus près du terrain ; participation à l'approche intégrée des enjeux de développement durable. Ce rôle passe par des structures départementales à haute valeur ajoutée, progressivement dégagées de certaines missions moins essentielles dès lors que celles-ci pourraient être efficacement assurées autrement et que ce mouvement est clairement assumé et organisé.

Enfin, l'échelon régional a été incontestablement conforté par la REATE pour le ministère comme pour l'ensemble des administrations de l'État. Le pragmatisme et l'efficacité conduiront à l'évidence à poursuivre cette évolution. Tandis que les missions se concentrent sur le prioritaire, que les effectifs diminuent, que l'exigence de compétences est plus forte, il est logique de grouper ces compétences au niveau régional, voire parfois interrégional, et d'exploiter pleinement le rôle de pilotage et d'animation que la REATE a confié à ce niveau.

À terme, l'efficacité de l'État passe par une réflexion sur le positionnement de chacun des niveaux et sur leurs interfaces. Pour le ministère, aucune solution n'est à écarter a priori, qu'il s'agisse d'interdépartementalisation sous pilotage régional, de mutualisations pragmatiques au niveau pertinent, de développement tout aussi pragmatique des missions de certaines unités territoriales, d'évolutions dans les fonctions respectives de services déconcentrés entre eux ou avec des collectivités, etc.

Un point doit être souligné : cette capacité d'adaptation revendiquée par le ministère passe aujourd'hui par une **nécessaire stabilisation** de ses structures propres. Ayant connu depuis de nombreuses années des mutations profondes, en particulier au cours des quatre dernières années, le ministère ressent le besoin d'une stabilité globale propice à la consolidation de ces valeurs partagées.

### ***La question des moyens***

Pour un ministère qui est passé, entre 2006 et 2012, de près de 100 000 à 60 000 agents avec le transfert des compétences correspondantes, la question sensible des moyens ne saurait se réduire à celle des autorisations budgétaires. Elle touche aussi aux procédures et aux outils.

Un constat général émerge : l'adéquation entre missions et moyens doit être appréciée en permanence, dans la continuité des travaux entamés par le SGG sur les directions départementales.



Pour la plupart des services, il est indispensable que dans cette perspective, la réflexion soit très ouverte sur la nécessaire évolution de certaines missions. Cette réflexion doit être conduite en interne, mais aussi en interministériel pour garantir la cohérence de l'action publique dans les territoires.

Le ministère est conscient de la complexité de ce sujet, qui nécessite de réfléchir à la rationalisation des missions, puisque les marges de gains en efficience, en particulier par restructurations ou réorganisations, sans être définitivement « épuisées », pourraient ne pas suffire à garantir cette adéquation entre missions et moyens.

## Ouvrir ou poursuivre cinq chantiers stratégiques

### *Expertise, évaluation*

Pour atteindre ses objectifs et mettre en œuvre les politiques du développement durable, le ministère doit conforter son rôle de pôle de référence et savoir faire partager des approches fondées sur l'expertise et l'évaluation.

Dans un monde complexe, il est nécessaire de croiser des expertises diversifiées et contradictoires, d'avoir recours à des compétences plurielles et complémentaires pour éclairer, objectiver et asseoir les décisions.

Les approches innovantes, la culture du prototype, les interventions en « recherche-action » ou les laboratoires d'idées doivent être soutenus.

Le ministère **construira une expertise** intégrée et anticipatrice par :

- le développement de sa capacité à explorer de nouveaux champs en favorisant les approches pluridisciplinaires et ouvertes ;
- le développement en particulier d'une expertise propre en matière économique, d'une part, et sociale, d'autre part, afin de jouer pleinement son rôle dans le processus de construction d'un nouveau modèle de développement ;
- le développement d'outils de réflexion prospective (veille et capitalisation des connaissances, connaissance du terrain, SIG, plan satellitaire), pour accroître sa capacité de réponse et d'anticipation ;
- le renforcement de ses connexions avec la société civile : plate-forme d'échanges, écoute des communautés et identification des signaux faibles émis par le corps social, etc. ;
- la mise en place de processus permettant une mobilisation collective et intégrée des expertises : conférences de consensus, arbitrages, etc. ;
- la valorisation des compétences expertes (compétences critiques, rares ou émergentes) qui sont au cœur de la mise en œuvre de nos politiques ;
- le renforcement de sa présence aux niveaux européen et international (constitution d'un vivier d'experts, poursuite des politiques d'influence et de valorisation de nos savoir-faire...).

Cette expertise doit se construire dans une démarche globale intégrant les services déconcentrés, les directions générales et l'outil scientifique et technique (CETE et STC, mais aussi écoles et autres établissements publics, sous tutelle ou non), et dans un dispositif renouvelé de pilotage. Elle doit donc être très largement ouverte sur l'extérieur et partagée avec les collectivités locales.

Cette expertise doit pouvoir déboucher sur un **positionnement fort du ministère en matière d'évaluation et d'expertise des politiques publiques**, tant dans les domaines économique que social et environnemental, ex ante ou ex post. À ce titre, le ministère se positionnera sur les projets d'instance interministérielle d'évaluation en lien avec le CGI ou avec toute autre structure dédiée.

### ***Compétences, recrutement, formations***

La gestion des emplois et des compétences est aujourd'hui confrontée à un double défi de maintien et d'évolution des compétences, dans un contexte interministériel marqué par des recherches de mutualisation et des fusions de corps, ce qui conduit à proposer trois orientations :

- engager une réflexion prospective sur les compétences pour anticiper les besoins à moyen et long termes : clarifier les évolutions attendues au regard des compétences actuellement disponibles, en analysant où sont les continuités et les ruptures ; faire le lien entre les compétences et identités professionnelles historiques et les nouvelles compétences attendues. Dans cette approche, le ministère valorisera aussi les parcours avec des passages à l'extérieur (privé, européen, international), ainsi que l'ouverture de ses recrutements à des agents d'autres ministères (Agriculture, Santé, Économie, Finances et Industrie, Intérieur...) voire des collectivités locales ou du secteur privé ;
- maintenir et développer les compétences considérées comme critiques pour la mise en œuvre des politiques publiques et des activités transverses ou support ; maintenir au sein du ministère une diversité de compétences pointues et une pluralité de profils pour des approches pluridisciplinaires ; prendre la mesure des enjeux sur les compétences juridiques, naturalistes, socio-économiques ;
- accompagner l'évolution des emplois, pour permettre notamment l'intégration des problématiques transverses (économie, climat, biodiversité, santé-environnement, aménagement durable des territoires, paysage) et une meilleure prise en compte des principes découlant du développement durable (approche des temps longs et des irréversibilités, acceptation et analyse des incertitudes, prise en compte de la dimension économique et sociale) ; avoir une ouverture plus systématique au monde de la recherche (le ministère doit être capable de produire de la connaissance mais aussi d'analyser et de synthétiser des expertises en mettant en évidence les controverses et les gisements d'innovations).

En outre, le ministère doit, en liaison avec le ministère de la Fonction publique, avoir pour objectif de fluidifier les processus de recrutement et de gestion des ressources humaines. Une gestion renouvelée et prospective des compétences nécessite en effet des modes innovants de recrutement et de déroulement des carrières, ainsi que l'institution de passerelles dynamiques entre les structures de la fonction publique, les établissements publics et la société civile.

### ***Le levier de la formation et du recrutement***

Le ministère dispose d'un appareil de formation important, riche d'une histoire, d'origines culturelles différentes et d'une couverture territoriale originale par rapport aux autres départements ministériels, couvrant à la fois les champs de la formation initiale et continue. Il peut et doit s'appuyer sur cet appareil. C'est un enjeu prioritaire.

Ainsi, le réseau des écoles du ministère, qui couvre l'ensemble des niveaux de formation de l'enseignement supérieur jusqu'au doctorat, forme chaque année un grand nombre d'agents destinés aux services et établissements du ministère ; il porte et doit approfondir les valeurs du développement



durable et contribue à les consolider et à les diffuser auprès des agents qu'il forme. Ce réseau est également un relais important des enjeux et préoccupations du ministère vers le monde économique et la société civile : il assure en effet la formation, à travers ses écoles d'ingénieurs, d'un grand nombre de cadres destinés au secteur privé et ses liens avec le monde de l'entreprise sont par ailleurs nombreux et étroits, qu'il s'agisse de recherche ou de formation initiale, complémentaire (mastères spécialisés) ou continue.

Pour autant, la nécessaire diversité des profils et des expériences doit être aussi assurée par un recours significatif à d'autres établissements d'enseignements, publics ou privés, français ou étrangers ainsi que des dispositifs de formation continue qui favorisent le maintien et le développement des expertises ainsi que les parcours de spécialisés et de spécialistes. Au-delà de la formation des agents du ministère, une action forte devra être menée en direction de l'ensemble des écoles pour les inciter à faire évoluer leurs formations vers le développement durable.

Sur le champ de la formation continue, la recomposition en cours, avec la création du SCN CMVRH, conduira à préciser et stabiliser les rôles de chaque entité (formation continue des écoles, Ifore, CMVRH) dans le souci de complémentarité et d'efficacité requis par la montée en puissance de l'interministériel. Cette recomposition devra permettre de promouvoir de nouvelles modalités de professionnalisation alternatives aux stages de formation, telles que l'inscription dans des réseaux professionnels.

### *Innovation managériale*

Le management que nous vivons aujourd'hui au sein du ministère est le fruit d'influences nombreuses : références et cultures des différentes composantes ministérielles fusionnées, nouveaux modes de faire liés à la réforme de l'État, pratiques de nouvelles gouvernances. L'ensemble constitue notre patrimoine managérial.

Au niveau national, d'une part, et sur le terrain, d'autre part, de nouveaux modes de management, intégrant le développement durable, s'expérimentent avec les acteurs depuis trois ans. De cette expérience, on peut retirer des principes pour guider l'action au quotidien de l'encadrement, quel que soit son niveau :

- renforcer la dimension participative du management, en particulier par des structurations en matrices croisées ;
- valoriser, dans le management des équipes, la diversité des compétences et des parcours ;
- encourager une culture d'équipe qui favorise les projets et les modes d'action innovants, en s'appuyant sur la production, la capitalisation et la mise en relation des connaissances.

Le ministère doit aussi construire son management de demain en se constituant un vivier de cadres et de cadres dirigeants, sur la base de pré-requis en matière de développement durable.

### *Le développement des démarches qualité*

Afin d'être le moins critiquable possible, le ministère doit optimiser la qualité de ses productions, de ses prestations en s'appuyant davantage sur les principes d'une organisation et d'une démarche qualité.

L'écoute des attentes et de la satisfaction des bénéficiaires de l'action des services du ministère, tant en situation de support interne en administration centrale qu'en services déconcentrés, doit être développée ; cette écoute doit structurer des démarches d'amélioration des services dans l'exercice de

leur mission. Les démarches qualité permettront au ministère de gagner en efficacité.

### **La rénovation des modalités d'allocation des moyens**

La répartition des moyens doit désormais passer par l'application d'une méthodologie nouvelle, basée sur un certain nombre d'indicateurs pertinents et adaptés qu'il faudra définir pour chaque mission et chaque programme (en « budget base zéro »).

Cette nouvelle méthodologie professionnaliserait et enrichirait la conduite des dialogues de gestion ainsi que la préparation des arbitrages à rendre sur la répartition des moyens.

### **Production normative et mise en œuvre de la règle de droit**

Dans un ministère dont certains secteurs d'activité ont longtemps été considérés en fonction de leur seule aptitude à produire des règles, la question de la régulation et du contrôle est importante et complexe. Si certaines questions imposent à l'État d'agir essentiellement par le droit, le ministère doit intégrer de nouveaux impératifs de l'action publique et construire une manière nouvelle d'envisager la règle dans le domaine du développement durable. Ce ministère est au premier chef concerné par l'impératif de meilleure régulation prôné notamment par l'OCDE : simplification de la règle, vérification de son applicabilité, voire mise en œuvre du principe de sobriété et d'efficacité par rapport aux objectifs recherchés. Parallèlement, le ministère doit savoir défendre l'intérêt du droit, des lois et des réglementations dont il a la charge en en faisant mieux valoir les bénéfices, dans un contexte où ces normes sont souvent présentées à l'extérieur de manière caricaturale.

Le ministère dispose aujourd'hui d'atouts importants :

- un texte constitutionnel qui fixe les grands caps (principes de prévention et de précaution, principe de pollueur-payeur, principe de consultation du public) ;
- un mode d'élaboration des textes original, associant les parties prenantes de la gouvernance à cinq, mais aussi le public ;
- une capacité à nouer des relations interministérielles durables et suivies avec les autres départements ministériels, associés à l'élaboration des textes d'application du Grenelle Environnement (et plus largement de quasiment toute notre production, de par son caractère transverse).

Des progrès demeurent néanmoins à accomplir, dans cinq directions principales :

- toutes les conséquences n'ont pas été tirées de la réforme constitutionnelle de 2008 et du nouveau mode de fonctionnement du Parlement, qui se traduit par le renforcement du rôle des commissions et la dimension nouvelle du débat en séance publique. Le ministère s'attachera à faire des commissions du développement durable des interlocuteurs quotidiens pour promouvoir avec elles, sous l'égide du Premier ministre, le droit du développement durable ;
- dès lors que le développement durable figure au nombre des objectifs de l'Union européenne, de nombreux projets de directives doivent faire l'objet d'une transposition dont le respect représente de très lourds enjeux pour le ministère. Une présence accrue à Bruxelles est un des chantiers d'avenir, ainsi que notre capacité à agir à toutes les étapes et notamment en amont, de l'édiction de la règle de droit communautaire ;
- l'insertion du Grenelle dans le long terme nécessite que le ministère sache mieux cadencer sa production normative autour de thèmes mieux identifiés : évaluation préalable, protection des ressources, évolution du cadre de vie, mise en œuvre des contrôles... ;



- même lorsqu'il s'agit de questions d'une particulière complexité, la qualité de la règle de droit passe par la simplicité autant qu'il est possible, qui présente en outre l'avantage de favoriser une application intelligente. Il faut également revoir nos règles et procédures à l'aune de la proportionnalité, faute de quoi elles ne sont plus acceptées par nos concitoyens. Le défi du ministère consiste donc à combiner des modes d'élaboration sophistiqués sur des sujets complexes et nouveaux avec des règles de droit simples et proportionnées dans leur compréhension comme dans leur mise en œuvre ;
- renforcer la qualité de la mise en œuvre, en expliquant et promouvant les dispositions et existantes, en s'appuyant sur les relais (chambres consulaires, fédérations, AMF...), tant auprès des services (déconcentrés) chargés de la mise en œuvre que des acteurs impactés, en impulsant ou soutenant l'émergence d'actions et outils d'appropriation, en veillant à résoudre rapidement et efficacement les difficultés d'interprétation et d'équité (réelle ou perçue) de traitement, en développant le retour d'expérience sur la mise en œuvre (bonnes pratiques, difficultés, pistes d'évolutions raisonnées).

### ***Transversalité, pilotage***

Les enjeux du développement durable nécessitent des approches transversales, appuyées sur des processus clairs et transparents.

#### ***Transversalité***

L'évolution des missions du ministère et de l'organisation de ses services, mais également la tension croissante sur les effectifs, les besoins de partage des connaissances sont autant de motivations pour favoriser une structuration du travail en réseau et en mode projet.

La transversalité et le décloisonnement entre les services sont des principes fondateurs de notre ministère et le gage de notre efficacité au service du développement durable : dans ce cadre, il conviendra de développer encore cette transversalité au sein de l'administration centrale entre les responsables de programme. Une telle approche doit aussi permettre d'associer en amont les futurs utilisateurs à l'élaboration des décisions, des instructions et à leur mise en œuvre.

Le travail en mode projet doit être privilégié car il est adapté à la plupart des chantiers nouveaux du ministère. Ainsi une bonne confection de la règle de droit suppose une anticipation des obstacles, une mobilisation synchrone des directions métiers, une association en amont des autres ministères, du Premier ministre et du Conseil d'État. Une telle mobilisation sera plus facile si elle est assurée en mode projet.

#### ***Pilotage***

Le ministère doit renforcer le pilotage stratégique de son action afin d'inscrire les politiques qu'il porte en interne et avec ses opérateurs et ses établissements publics dans les finalités de long terme dont il est garant. Il doit également construire un pilotage interministériel pour harmoniser les politiques publiques, pour atteindre ses finalités. Pour assurer ce pilotage, il faudra :

- élaborer un programme de travail pluriannuel du ministère, qui permette une planification, une visibilité, une garantie de cohérence mais aussi une anticipation. Ce programme de travail devra porter aussi sur les approches prospective et sur les évaluations à conduire afin de bien concerner l'ensemble des composantes du ministère ;
- définir un plan d'action pour améliorer et renforcer l'animation et le pilotage des services

déconcentrés et enrichir les échanges entre ces services et l'administration centrale. Après une phase de construction de ses liens et d'adaptation en fonction des étapes de la réorganisation des services, il est aujourd'hui nécessaire de redynamiser ces liens, de trouver de nouvelles formules de remontées et de valorisation des actions sur le terrain, et de nouveaux espaces d'échanges associant non seulement les services du ministère mais également les opérateurs et les autres acteurs ministériels et interministériels ;

- définir des principes de pilotage des opérateurs et établissements publics dont le ministère a la tutelle, à la fois pour renforcer la cohérence avec les politiques qu'il porte mais aussi pour professionnaliser l'exercice de la tutelle.



La stratégie ministérielle a été élaborée à l'issue d'une phase intense de réflexion de plusieurs mois qui a permis à l'ensemble des agents et des services du ministère mais aussi à nos grands partenaires de s'exprimer et de se mobiliser.

Elle est le fruit de ce travail collectif accompli dans des délais courts mais qui a permis une expression large et libre. Cette démarche participative est en soi une originalité et une innovation à mettre au crédit de la capacité de notre ministère et de ses agents à s'investir, au-delà des obligations du quotidien, dans une réflexion collective, ouverte et prospective au service de tous.

Une telle démarche a permis de faire émerger des éléments structurants à la fois sur le diagnostic de nos missions et de nos modes d'action mais aussi sur les grands chantiers à investir pour conserver la dynamique de notre ministère pour son action d'aujourd'hui et pour celle de demain.

Dans les délais qui étaient impartis, il n'a pas été toujours possible de traduire tous ces chantiers en propositions concrètes d'action : cette étape reste encore à parfaire et c'est maintenant notre priorité. Elle s'appuiera également sur l'ensemble des travaux qui ont permis l'élaboration de la stratégie : séminaires régionaux, réunion des parties prenantes et analyses du Commissariat général, et tout particulièrement sur les propositions émises par le Conseil général de l'environnement et du développement durable à l'occasion de son diagnostic initial.

Le processus qui a permis d'élaborer cette stratégie ministérielle va donc se poursuivre en engageant d'autres étapes davantage tournées vers une mise en œuvre.

Le comité stratégique ministériel, placé sous la présidence de la ministre, sera chargé de veiller à la mise en œuvre de la stratégie ministérielle. Il associera l'ensemble des directions ainsi que des partenaires extérieurs ; le CGDD et le SG assureront conjointement son secrétariat. Il s'appuiera sur un comité de suivi présidé par le secrétaire général, chargé de décliner la stratégie en un plan d'action opérationnel pour les services.

Ce comité proposera également des modalités pour que la mobilisation des agents et des services du ministère se poursuive et que la dynamique qui a présidé à la réflexion et à l'élaboration de cette stratégie se maintienne dans la phase plus opérationnelle qu'il faut maintenant conduire.

**Ministère de l'Écologie, du Développement durable,  
des Transports et du Logement**

Secrétariat général  
92 055 La Défense cedex  
Tél. 33 (0)1 40 81 21 22

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergies et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

---

