

Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement.
Les transformations des politiques, des services des fonctions et des métiers dans le
champ aménagement des territoires, de l'urbanisme et de l'habitat.
Les architectes urbanistes de l'État face à ces évolutions

Gilles Jeannot Bertrand Leroux
LATTS école nationale des ponts et chaussées
Juin 2004

DRAST Ministère de l'Équipement
Décision attributive de subvention: 03 PVS 6 11

Introduction

La méthode de travail pour cette étude à visée prospective a reposé sur l'animation d'un groupe de travail regroupant des architectes urbanistes de l'Etat sous la conduite de Claude Spohr et avec l'aide méthodologique de Fabienne Goux-Baudiment. Cette animation a été complétée par une enquête légère conduite auprès des communautés d'agglomération destinées à appréhender la place accordée à l'aménagement dans ces institutions qui sont appelées à jouer un rôle croissant.

Le présent document rapporte les éléments collectés au cours de cette réflexion :

La synthèse de la réflexion prospective engagée sous forme de scénarios

- Le compte rendu de l'enquête réalisée auprès des communautés d'agglomération.
- Le compte rendu des séances de discussion prospective

La définition d'une grille portant à la fois sur les caractéristiques des AUE et sur les évolutions du contexte

Un retour d'image sur la discussion qui a suivi la difficulté du groupe à remplir la matrice issue de cette grille

- Le compte rendu des auditions réalisées par le groupe
- Le rapport produit par l'association des architectes urbanistes de l'Etat à l'issue de ce groupe de travail

Scénarios sur l'avenir des architectes urbanistes de l'Etat

Le groupe a travaillé sur deux scénarios, le premier dans la continuité de l'existant tire les conséquences d'un transfert des routes d'une part et de la montée de l'intercommunalité d'autre part et propose de tenir simultanément les dimensions régaliennes, et les fonctions de prestations de service ou d'interpellation à destination des collectivités locales. Le second se distingue du premier en radicalisant les conséquences des évolutions en cours et en limitant l'intervention de l'Etat vers ce qui lui est spécifique, e qui se traduit au point de vue organisationnel par un déplacement vers les préfetures. Dans les deux cas, parmi toutes les hypothèses qui ont été faites sur les évolutions en cours ont été mises en avant les tendances qui si elles étaient avérées pèseraient en faveur du scénario évoqué.

Scénario 1 : DRE et DDE dans la co-production de l'aménagement

Conditions d'émergence (hypothèses qui confortent le scénario)

- Le transfert des routes aux Départements et l'éventuelle concentration des fonctions routières liées à l'Etat dans des structures ad hoc d'une part, la montée de l'intercommunalité en milieu rural d'autre part conduisent à un fort resserrement à court terme des interventions traditionnelles des DDE en matière routière et de prestations d'ingénierie pour les collectivités locales. Ces évolutions laisseront de nombreux cadres dans les DDE et DRE. Ainsi, se dessine, "en creux", des perspectives non négligeables pour le développement de fonctions liées à l'aménagement au sens large (incluant transport, développement durable, gestion prévisionnelle des risques...).

- Deux hypothèses officielles de la deuxième vague de décentralisation sont invalidées en pratique. En premier lieu, malgré sa réitération dans les textes, la pratique infirme la réalité de l'attribution stricte des compétences. Si l'accrochage à une compétence juridique est un point de départ obligé, en pratiques, les dérives sont multiples et les différentes collectivités locales de manière différenciée selon les territoires ne cessent de sortir de leur compétence et de multiplier des formes de collaborations entre elles. En second lieu, l'idée des vieilles institutions (Département) qui dépériraient face à la montée des nouvelles (Intercommunalité, Région, Europe) ne semble pas se réaliser et on observe plutôt la co-présence durable de ces institutions. Les formes de "contrat" avec cofinancement promues par l'Etat sont déclinées au niveau des différentes collectivités locales. En somme, la situation actuelle d'intrication des rôles des différentes collectivités locales serait durable.

Le modèle d'un Etat animateur qui se poserait en plateforme de rencontre entre les différents protagonistes, autrefois souvent évoqué, l'est moins. D'autres lieux indépendants de l'Etat, comme les "conférences territoriales" citées par D Behar, voire parfois les départements semblent pouvoir jouer un tel rôle. Mais deux autres fonctions semblent plus attendues

Le modèle d'un Etat "maître des procédures" semble émerger de l'enquête conduite dans des intercommunalités "banales". En effet il semble que les professionnels qui portent les questions d'aménagement dans ces structures et qui vont jouer un rôle important en particulier

avec les SCOT sont dans des position fragiles et ont de difficulté à faire valoir l'importance de ces thèmes ou la nécessité de certaines corrélations comme transport et urbanisme. Ils perçoivent les "points de passages obligés" fixés par l'Etat comme une manière de faire valoir une "commande" qui ne vient pas spontanément en ces termes des élus.

Le modèle d'un "Etat interlocuteur" qui est capable d'apporter conjointement des données originales, détachées des découpages des collectivités et de défendre un point de vue particulier indépendant, solide mais non surplombant, semble, selon Claude Martinand, attendu par les élus des grandes agglomérations.

Définition

Cette posture de coproduction se trouve dans un équilibre délicat entre deux figures extrêmes, d'un côté un Etat qui affirmerait trop fortement une posture politique et userait de tous ses instruments financiers et juridiques autour du préfet, qui correspond au scénario 2, de l'autre une posture assez faible qui se limiterait à rester dans le discours ou dans une offre de service. Dans ce cas, les fonctionnaires de l'Etat risquent d'être progressivement laissés de côté. Le principe de ce scénario est de continuer à user des ressources de l'Etat (règlements, financements, expertise et capacité d'observation) pour continuer à peser dans le débat.

Organisation

Le scénario est le plus proche du fil de l'eau des évolutions en cours.

Recherche d'une répartition des moyens entre DRE et DDE selon deux définitions de l'aménagement accordées aux échelles différentes.

Organisations à géométrie variable avec en particulier des possibilités d'organisations temporaires ou durables au niveau de l'arrondissement ou supra régional.

Les ressources qui restent des actuelles des DDE et DRE sont suffisantes en nombre, mais il faut envisager des transformations qualitatives substantielles avec l'émergence de spécialistes capables de porter un discours construit sur le territoire.

Comme dans le scénario suivant, la nécessité d'une "base arrière" du réseau scientifique et technique reste très forte, il doit assurer les fonctions de capitalisation, de banque de données et de pôle de débats et d'échanges.

Risques

- La posture d'équilibre, propre à ce scénario, est par construction instable, le risque de basculer dans une position de censeur ou de pur discours demeure toujours présent. On peut noter en particulier que l'empressement des élus à réclamer un Etat qui soit un interlocuteur est un bon moyen de l'exclure de la fonction de surplomb qu'il peut parfois prétendre occuper.

- Ce scénario est un scénario non économe. Alors que les intercommunalités naissantes suscitent la création de nombreux emplois nouveaux, ce scénario ne conduit pas à une réduction équivalente du nombre de postes côté Etat. En outre, si les moyens en personnels sont maintenus, cela risque d'être au détriment de crédits d'études, et il semble que l'Etat a du mal à émerger dans le milieu local s'il ne cofinance pas des études partenariales.

- Ce scénario suppose une profonde évolution des compétences au sein du ministère de l'Equipement sans fournir une modalité forte de production en interne de ces compétences. Le modèle de production de compétences nourri de la pratique d'ingénierie opérationnelle (route et prestations pour les communes rurales) est mis en cause sans laisser place à un dispositif équivalent (la mobilité entre Etat et collectivités locales est-elle une alternative crédible ?).

Scénario 2 Secrétariat général aux affaires territoriales (SGAT)

Conditions d'émergence (hypothèses qui confortent le scénario)

- La question de l'aménagement devient une question plus politique que technique dans les collectivités locales. Le véritable aménageur devient l'élu ou le directeur des services qui convoquent d'une part des professionnels qui contribuent à "argumenter un projet" marqué politiquement et qui découpent d'autre part les métiers liés à l'aménagement en plusieurs fonctions distinctes.
- L'Etat vit plusieurs courants de reconcentration de son intervention. A travers les programmes de la loi organique sur les lois de finances ou à travers des agences nationales comme celle sur la rénovation urbaine.
- L'idée que c'est par des fonctions de prestations de service sur le terrain que l'Etat assure au mieux son rôle redistributif est discutée. Il serait plus efficace en allouant de Paris de manière différenciée et très volontaire des ressources aux territoires d'une part et d'autre part de manière aveugle à travers les mécanismes de redistribution liés aux prestations sociales.
- Les manques de deniers publics justifient un effort pour resserrer les moyens dans des équipes allégées et retirer l'Etat de toute situation de recouvrement.
- L'Etat pèse encore fortement sur le territoire par les investissements lourds d'infrastructures qui ordonnent le développement sur de nombreux sites (ex TGV, ...).

Définition

Le SGAT repose sur le parti de faire de l'Etat non plus un acteur qui relie les autres ou un acteur d'une autre nature que les autres mais simplement un acteur parmi d'autres porteur avec une légitimité politique incarnée par le Préfet porteur de la position du gouvernement. Dans cette perspective, le SGAT doit offrir des moyens d'expertise permettant au préfet d'intervenir avec les ressources qui sont les siennes (en particulier application de la loi et crédits ciblés).

Il permet de prendre parti face aux projets politiques, là où il y en a, apportant ressources ou éléments de blocage selon les cas, il peut aussi contribuer à faire émerger un projet là où il n'y en a pas.

Les dimensions régaliennes de préservation du patrimoine s'intègrent comme une ressource complémentaire dans ce dispositif concentrant les moyens d'intervention de l'Etat.

Organisation

Equipe réduite dans l'esprit de l'administration de mission. Inscription à géométrie variable selon les territoires avec d'éventuelles opérations de commando.

Base arrière offrant les éléments d'observation du territoire, la mémoire et des ressources techniques mutualisées.

Risques

- Risque de discontinuité de l'Etat sur le territoire.
- Risque d'instabilité de l'action engagée liée à des orientations gouvernementales fluctuantes (effet d'affichage de priorités) mais aussi à la personnalité des préfets qui se succèdent très rapidement.
- Décalage entre cette posture qui suppose une soumission à un projet marqué politiquement et individuellement par le Préfet et la culture d'autonomie professionnelle des AUE.

Stratégie d'essaimage

En parallèle à ces scénarios se pose la question de la mobilité des AUE qui offre d'autres perspectives d'évolutions que les transformations internes.

Etat du marché

- Si les AUE se définissent comme des généralistes de haut niveau capables de "mettre en relation" et porteurs d'une culture professionnelle marquée d'urbanistes, plusieurs signes laissent entendre qu'il n'y a pas nécessairement une place évidente pour eux dans les collectivités locales. En effet on observe plutôt une politisation des fonctions nobles de la conduite de projet et une division du travail pour les composantes de la mise en œuvre qui ne laisse que peu de place pour une synthèse professionnelle.
- L'observation des carrières effectives révèle que celles-ci se font plus sur l'histoire locale de chaque individu que sur un CV construit sur des lieux différents. En d'autres termes, le marché du travail apparaît passablement fermé.
- Les agences d'urbanismes semblent des lieux plus propices culturellement à la mobilité des architectes urbanistes de l'Etat, mais les avis sont partagés sur l'avenir de ces institutions : si leur nombre augmente actuellement, leur forme pourrait sensiblement évoluer.

Une stratégie collective

Le plus frappant, cependant, est la manière dont la question est traitée par chacun de manière individuelle comme un moyen de trouver éventuellement un travail plus intéressant quitte à essuyer des refus ou à avoir à subir un retour au ministère dans des conditions médiocres. La définition d'une éventuelle orientation collective et institutionnelle de ces mobilités reste posée.

L'idée d'une négociation inter institutions pour le transfert d'AUE vers les collectivités locales semble peu réaliste. L'emploi dans les collectivités locales semble durablement construit autour d'un marché et les places seront prises individuellement par l'un ou l'autre.

La taille très réduite du corps rend peu crédible une stratégie visant à tenir un nombre conséquent de postes de responsabilité des grandes agglomérations et une stratégie de corps inter fonctions publiques. C'est plutôt une visée d'apprentissage et d'enrichissement des parcours qui doit être recherchée.

La question de l'opportunité même d'un encouragement à la mobilité fait l'objet de débat. Faut-il diluer un corps de 120 agents ?

Conditions statutaires

Une éventuelle stratégie de mobilité ne peut se réaliser dans les conditions actuelles.

- Il faut d'une part prendre en compte les questions d'équivalence entre les positions et permettre une mobilité dans les deux sens.
- Il faut aussi que les transferts soient organisés par la direction du personnel selon un mélange de total laisser faire pour ceux qui partent et de bâtons dans les roues pour ceux qui reviennent. Ne pourrait-on pas envisager de ne donner certaines responsabilités en interne qu'aux AUE qui auraient fait la preuve de leur capacité à occuper des postes importants dans les collectivités locales ?
- Dans la mesure où l'affirmation de la nécessité d'une plus grande mobilité entre fonctions publiques reste incantatoire, il faut pouvoir peser collectivement. Dans la mesure où le corps des AUE est trop petit pour jouer un rôle faut-il envisager une "alliance objective" avec le corps des TPE qui a des intérêts convergents sur ce sujet ?

Enquête sur le traitement des questions d'aménagement et d'urbanisme dans les communautés d'agglomérations

Note de synthèse

Cadrage de l'enquête

Deux idées ont orienté cette enquête. En premier lieu dans le cadre d'une réflexion prospective sur l'avenir des AUE, il nous a paru intéressant d'appréhender la manière dont les communautés d'agglomération, dont le rôle est croissant, se sont saisies des questions d'aménagement, l'hypothèse étant que ces institutions offriraient des perspectives de carrières pour les AUE. En second lieu, par différence avec de nombreuses approches portées par le milieu professionnel, qui mettent en avant les « bonnes pratiques » nous avons cherché à avoir une image d'intercommunalités « banales ». Pour cela 16 intercommunalités ont été choisies par un tirage au sort sur la base de quotas selon deux critères, l'ancienneté de l'agglomération et la différences entre communautés d'agglomérations isolées ou agglutinées dans un vaste ensemble urbain.

La place de l'aménagement dans la structure de l'organisation

L'objectif était sur chaque site de rencontrer un technicien et l' élu président de la commission la plus proche. Il n'a pas été tenu partout du fait en particulier que le thème de l'aménagement (compétence obligatoire) n'est pas identifié dans l'organisation. Dans certains cas (Sète, Narbonne, Corbeil Essone), la compétence est intégrée dans un cadre plus vaste intégrant par exemple l'assainissement. Dans d'autres cas, il y a un service ou un chargé de mission affecté au thème de l'aménagement mais pas de commission spécifique et pas d' élu, le thème étant partagé par exemple entre l' élu en charge des infrastructures et celui en charge de l'habitat. Les quelques élus rencontrés ont eu du mal à se concentrer sur la spécificité des questions d'aménagement.

Sur 13 sites sur lesquels les organigrammes ont pu être étudiés : 7 ont un services à part entière, 5 n'ont pas de services spécifiques, le thème relevant du DGS ou de manière fragmentée de chargés de mission affectés au suivi d'une procédure particulière. Le degré de structuration du service aménagement semble lié surtout à l'ancienneté de la communauté d'agglomération. La question des transports n'est quasiment jamais reliée aux autres dimensions de l'aménagement.

Les profils des responsables de l'aménagement

Le premier élément qui s'impose est la grande diversité des profils avec des ancrage disciplinaires affirmé (juriste, architecte, économiste...) ou l'affirmation d'une dimension environnement tout autant que des références à l'aménagement. Ils affirment cependant s'inscrire dans un métier de l'aménagement plus qu'ils ne se rattachent à leur statut dans la fonction publique territoriale.

Les postes sont définis selon une logique de mission, avec un chef généraliste et des chargés de mission affectés à des procédures plus que selon un organigramme classique. Cela fait que ces postes sont peu valorisés dans l'échelle de valeur des collectivités locales dans lequel le nombre d'agents sous ses ordres importe beaucoup et il ne sont pas particulièrement convoités.

Le recrutement se fait sur la base d'une reconnaissance locale et non sur un marché externe.

Les actions menées

Le point de départ est lié aux compétences telles qu'elles sont définies par la loi et des procédures qui forment des points de passage obligés : PLH, PDU et SCOT. Dans un contexte où les sollicitations des communes ne sont ponctuelles et où les élus ont parfois des tendance à considérer l'urbanisme comme une chasse gardée, les professionnels de ces communautés d'agglomérations apprécient le fait que l'Etat fixe, à travers des procédures, des points de passages obligés qui confortent leur position au sein de leur organisation.

Conclusions pour les AUE

Pour ce qui concerne la mobilité professionnelles des AUE, les intercommunalités « banales » évoquées ici offrent des perspectives limitées. D'une part les postes de responsable de l'aménagement ont été calibré à un niveau assez faible, sur des profils de chargé de mission plus que de chef d'importants services transversaux et avec des marges d'initiatives encadrées. D'autre part les carrières très locales observées ne laissent pas présager une forte ouverture de ce marché à des agents issus de l'Etat sauf à se faire d'abord reconnaître sur un territoire.

En revanche pour ce qui concerne le rôle des AUE au sein de l'Etat, les responsables des services aménagement sont loin d'exprimer un rejet et attendent au contraire d'avoir un interlocuteur qui fixe des échéances.

Compte rendu du séminaire du 8 janvier : Grille d'analyse

Les attributs des AUE

Des fonctionnaires

-qui ont passé un concours particulier- fonctionnaire d'Etat plus indépendants que ceux des collectivités territoriales mais en relation avec eux -.

Des cadres

- interministériels – managers- "des A+ un peu – " – Moins de postes ouverts que pour les IPC et les AC – "parfois complémentaire des autres , parfois isolés.

Des architectes

Architectes non libéraux - mais avec un petit pourcentage d'ITPE,-

Des agents de projet

Des experts

- dans des domaines particulier en complément d'une fonction de généraliste du territoire –

Des agents capables de "mettre en relation"

- interdisciplinaire (discuté) – capacité de synthèses – une culture du territoire – un sensibilité au territoire dans un monde hyper rationnel- action avec en "toile de fond" la qualité architecturale et urbaine.

Des Porteurs du droit ou du service public au quotidien

-proximité du terrain et hauteur de vue-

Un petit corps

- de gestion interministérielle- hétérogène mais avec une unité culturelle ?- sans véritable esprit de corps –

Les évolutions en cours

Evolution des outils d'action publique dans le champs territorial

Une tendance à la multiplication des procédures et des instruments juridiques souvent contradictoires ou demeurent incantatoires et qui appellent des évaluations pas toujours effectives.

Une tendance au retour au tracé à différentes échelles, reprise d'un esprit de la composition après une période de zoning.

L'émergence de projets de territoires qui correspondent plus à une vision qu'à un règlement.

Evolution des institutions publiques

Mélange croissant des rôles des différentes collectivités territoriales. Pas vraiment l'une qui s'impose sur les autres.

Emergence des communautés d'agglomérations porteuses de l'aménagement les maires portant plutôt l'urbanisme, la proximité, la légitimité électorale.

Tendance pour l'Etat

- reconcentration autour d'établissements publics thématiques
- retour du préfet
- réorganisation des services déconcentrés autour du niveau régional (DRAC, DRE).(fonction de connaissance des territoires).
- transferts par décentralisation (ex routes au département).
- pour les thématiques : risques/ environnement – équilibre des territoires

Evolution des ingénieries et de leurs distributions

Tendance globale à la mise en concurrence des ingénierie (avec le privé AMO, en interne montée des "contrats professionnels", les collectivités locales externalisent leur expertise (BE mobilisés pour les SCOT,)...)

Expertise opérationnelle vers le privé, expertise de régulation vers l'Etat, expertise de commandement vers les collectivités locales. (Besoin d'une expertise Etat dans des domaines liés à ses finalités (sécurité, équilibre territorial, ...)

Emergence d'équipe projet composites liées à des opérations (cf. Euromed)

Renforcement des inégalités de l'intelligence territoriale (l'Etat va-t-il là ou l'expertise n'existe pas ou au contraire là où elle existe parce qu'il est interpellé ?)

Evolution du contexte économique

Territoire marchandise

Renforcement des inégalités entre territoires

-fin d'un cycle de 30 ans de politique volontaire de rééquilibrage – Mouvements variés des territoires – part de prise en charge autonomes des plus pauvres –

Evolution des sociétés locales et de leur réactivité

Montée du NIMBY

(avis unanime sur le rôle joué par ces mouvements et partagés sur les vertus et limites)

Montée d'actions individuelles

-Recours juridiques- Fin des "intermédiaires" inscrits dans des associations stables –

Montée des offres institutionnelles formelles de participation

(comités de quartiers, conseils de développement, avis partagé sur le caractère instrumentalisé ou non de ces dispositifs).

Crispation des élus face à ces nouvelles formes de réactivité.

L'urbanisme n'est pas l'objet d ces mouvements mais seulement certains de ses objets (ex tramway, centre SDF, ...)

Compte rendu du séminaire du 5 février 2004 : retour d'image

En guise de compte rendu quelques réactions sur ce que révèle la difficulté à remplir la matrice et des questions qui en découlent. Par certains aspects, en effet, la rugosité de la discussion sur les conséquences a permis d'approfondir le travail de mise à plat effectué dans la première séance et de mettre plus de relief dans la manière dont collectivement le groupe se perçoit. D'autre part je me permettrai de "remplir" certaines cases du point de vue d'un observateur extérieur. J'espère que cette réaction à chaud facilitera l'avancée de la discussion collective.

La focalisation sur l'entrée "des généralistes de projet capables de mettre en relation".

La manière dont spontanément la discussion s'est organisée autour de cet "attribut" des AUE témoigne d'une volonté de se définir d'abord par un "métier" un type de manière de faire qui intègre aussi bien les dimensions de projet que le droit, les petites et les grandes échelles. Une telle focalisation, du point de vue de la forme sociale, tend vers un modèle de type "profession" (la figure du médecin a été évoquée à la fin) qui associe à des savoirs, une certaine manière de faire des synthèses mais aussi une certaine éthique (indépendance...).

Si on met en relation cette dimension professionnelle avec les éléments de contexte évoqués lors de la première séance, il ressort :

1) Pour la mobilité vers les collectivités locales, il n'est pas sûr, si on prend au sérieux les transformations de l'organisation de la production urbaine du côté des collectivités territoriales (cf la ligne : politisation de l'urbanisme et segmentation des fonctions), qu'il y ait une place pour une "profession" de synthèse, cela remontant au DG ou au maire. Cette difficulté a été confirmée par des récits individuels.

2) Pour la position dans l'Etat, la tendance a été de voir d'un bon œil dans cette perspective une position de "conseiller du préfet", en effet, si la question urbaine est de moins en moins une question professionnelle et de plus en plus politique (du fait de la segmentation des fonctions et de la logique de projet), alors le préfet devient le véritable interlocuteur qui garde certaines ressources (contrôle de légalité, suivi des procédures, interventions sur les périmètres...) et qui serait utilement assisté par des "professionnels" indépendants.

Le refus de traiter frontalement l'attribut "architecte"

Ce refus a pris plusieurs formes durant la discussion, réitération du lien architecte-urbaniste (une manière de revenir à la case précédente), soupçon porté (sur le ton de l'humour) sur l'origine professionnelle de l'animateur, arguments qui déplacent la question, comme l'idée que les architectes seraient les seuls professionnels indépendants (ce qui est la revendication de toute profession)... Sur le fond, les architectes ne sont pas les seuls à penser la question de l'espace. Ce qui semble le plus spécifique c'est leur capacité à circuler du micro et de l'opérationnel au macro et au prospectif. Comment les évolutions pressenties pèsent-elles sur cet attribut ?

1) Pour les AUE patrimoine, l'accroche aux opérations voire aux dimensions constructives n'est pas bousculé e et il n'y a pas de raison de mettre en cause cet attribut.

2) Pour les autres, la restriction des fonctions des DDE tendra, me semble-t-il à réduire des fonctions de conseil architectural qu'ils pouvaient avoir par exemple en aménagement annexes à une opération routière ou dans des prestation d'ingénierie publique d'aménagement d'un centre bourg. Dans un contexte dans lequel les outils juridiques pèsent (autour des risques par exemple des juristes ne serait-ils pas pertinents ?

3) Quant à un passage du côté des collectivités locales, s'il y a émergence d'une logique de projet, si la stratégie urbaine se construit autour d'opérations urbaines (tramway et son accompagnement urbain, grand équipement phare, quartier dessiné par un architecte...) la culture d'urbanistes architecte semble avoir un sens. Quelle place pour les AUE dans la maîtrise d'ouvrage de projets complexes à diverses échelles.

La question sur le diplôme dplg comme point d'entrée obligatoire du corps pourrait être posée aussi sur la richesse du recrutement, une ouverture par exemple à des géographe pourrait faire de ce corps une filière d'excellence ce qu'elle n'est pas forcément pour les architectes.

Une faible logique de corps

Plusieurs réactions marquent la dimension faiblement "corporatiste" de la discussion.

En premier lieu, beaucoup de réactions ont été faites en termes de recherche de voies individuelles de sortie vers les collectivités locales : une recherche d'un lieu pour continuer à travailler avec plaisir. Des difficultés individuelles dans le transfert ont été évoquées ("on est trop cher", "c'est difficile à vivre d'être le mouton noir dans un milieu professionnel de collectivités locales",) et en partie des conditions statutaires nécessaires au transfert (créer un mobilité à double sens).

En revanche la question d'une stratégie collective d'essaimage n'a pas été discutée : Comment maintenir collectivement la place des AUE dans les agences d'urbanisme lorsque les postes ne seront plus mis à disposition par l'Etat et qu'il seront en concurrence avec d'autres ? Quels postes ou domaines privilégier ? Y-a-t-il des postes à déconseiller pour l'image de marque du corps ? Quelle discussion avec la DPS avoir sur des affectations à conseiller....

La question de la fonction "manager" n'a pas été rediscutée. Les membres du groupe ne se sont pas positionnés dans une perspective de concurrence avec les ITPE dans le combat pour la prise des postes des direction des DDE. Ceci est d'autant plus remarquable que la baisse tendancielle des DDE et leur recentrage sur les questions d'aménagement, invalident la prétention des TPE à occuper la position centrale au nom de leurs compétences techniques routières. Il y a là une forte opportunité collective pour un renforcement du pouvoir des AUE au sein des futures DDE et DRE.

La question d'une évolution à terme de la forme actuelle des corps n'a pas été discutée. L'intégration à un ensemble beaucoup plus vaste (les A+ du territoire par exemple intégrant, IPC, TPE, IGREF, AUE urba et patrimoine...) serait-elle une chance pour les membres actuels du

corps ? On peut noter au passage qu'une telle définition détendrait les relations entre AUE patrimoine et AUE urba en les mêlant à d'autres groupes qui ont tous leur propre spécificité d'accroche au territoire.

L'ombre et la proie

En conclusion rapide on peut être frappé par l'énergie consacrée à viser des positions qui ne semblent pas avoir le vent en poupe au détriment de positions finalement plus accessibles.

La figure d'un "urbaniste chef d'orchestre" au sein des collectivités locales qu'elle glisse vers le directeur général des services ou vers la star internationale de l'architecture, n'offre pas des boulevards aux AUE.

En revanche la situation actuelle au sein de l'Etat n'est pas si catastrophique que cela avec un espace qui s'ouvre à la fois par le recentrement des DDE sur l'aménagement et par les effets de contrepoint apportés par l'Etat face aux collectivités locales dans une conception dans laquelle les rôles resteraient durablement entremêlés. En notant toutefois que les formes anciennes d'entrée dans le jeu (soit par le financement d'études, soit par la participation à des infrastructures) tendent à se recomposer.

Compte rendu des interventions

Intervention de Maurice François

Mr François est actuellement directeur général adjoint chargé de la proximité à la communauté urbaine de Nantes, de formation juriste. Il s'est présenté comme un "pur produit de la territoriale". Il a commencé comme secrétaire général d'une commune puis a travaillé dans une intercommunalité dès 83. Son intervention a pris appui sur son expérience de DGS au district de Rennes de 1989 jusqu'en mai 2003 et sur son expérience récente à Nantes.

La question de l'intercommunalité et de la fusion des communes est une histoire ancienne qui a connu bien des déboires et des revers à travers de nombreux projets avortés. La multiplicité des communes est présentée comme un problème français.

Le paysage intercommunal français laisse apparaître une grande disparité géographique quant à sa mise en place. Certaines régions sont plus en avance que d'autres. "Les communes de l'Île de France sont en train de découvrir l'intercommunalité, ce qui risque d'avoir pour effet de faire sauter la DGF et le système". Certaines dynamiques locales sont le fruit de politique volontariste d'incitation financière de la part des conseils généraux. Les communes riches ne sont pas les plus rapidement engagées. "Quand on est pauvre, on trouve toujours à partager, quand on est riche on ne voit pas l'intérêt." L'existence d'un leadership politique d'agglomération et parfois les rivalités département, agglomération sont des éléments moteurs de la structuration des intercommunalités.

Il a insisté sur le décalage entre les grands principes affichés et la réalité des petits arrangements et des contradictions entre politiques. L'histoire de l'intercommunalité a par ailleurs mis en évidence la capacité de certains acteurs locaux à amender les différentes lois pour prendre en compte des situations locales: "des sommes de petites décisions locales qui font les grandes décisions". La mort annoncée début janvier de la TPU par le président de la République sonne, selon lui, le glas de l'intercommunalité en s'attaquant à une des raisons d'être et à un des leitmotivs de l'intercommunalité : la péréquation fiscale. "Les communes qui ont intégré un EPCI fin 2003 ont dû se réveiller avec une gueule de bois après la déclaration du président." De ce fait, il est difficile de savoir comment vont évoluer les choses et le sens des évolutions actuelles échappe à toute logique. Des gros problèmes financiers vont se poser dans les années à venir, notamment pour des structures comme les communautés urbaines dont les dépenses dépassent largement les rentrées de la TP.

La carte des périmètres d'EPCI et des aires urbaines vient illustrer le décalage entre les territoires présentés comme pertinents dans les récentes lois sur l'aménagement et les périmètres institutionnels des EPCI. Pour lui, ce décalage n'est pas réductible. Il peut exister un territoire pertinent au regard d'une compétence particulière : exemple, concernant l'assainissement, il

convient de regarder les bassins de rivière. Mais, comme les EPCI recouvrent plusieurs compétences, il n'y a pas de bon découpage. La question se pose de manière cruciale pour le décalage entre l'espace pertinent de la réflexion sur le développement et celui de la gestion au quotidien. Il serait vain de créer des EPCI à l'échelle de l'aire urbaine même si c'est à cette échelle que doivent être menées certaines réflexions d'ensemble. " plus vous élargissez le périmètre pour des questions de stratégie, plus vous avez des problèmes après pour la voirie, les transports " : " Vous finissez par aller desservir les petits oiseaux ". Il faut donc user de différents outils de gouvernance ". D'un point de vue économique, ces territoires larges ne sont pas pertinents pour les TC, la voirie. A grande échelle pour l'aménagement de l'espace, " Il n'est pas sûr que l'on arrive à organiser la gestion de ces territoires (avec comme exemple les zones d'influence des grandes métropoles) avec les outils que l'on a".

Deux exemples sont venus illustrer la question de l'organisation des structures intercommunales relativement à leurs missions. Dans un souci d'économie d'échelles et de rationalisation des missions, a été présenté l'organigramme proposé pour la création de la communauté d'agglomération de Rennes, et le fonctionnement en pôle.

Trois grands types de missions peuvent servir de trame à l'organisation des services : des missions fonctionnelles (sécurité juridique, financière), des missions transversales (pôle prospective, développement durable) (donner du sens, élaborer le projet de développement), des missions opérationnelles (services publics : services culturels, ramassage des déchets, études urbaines et développement économique). Cette organisation axée sur les finalités proposée par Mr François a été refusée par les élus sur Rennes. De plus " les services fonctionnelles par nature sont contre " et tout le monde fait de la prospective c'est bien connu... "

Sur Nantes, une organisation par pôle a été privilégiée suite aux transferts massifs de compétence des communes vers la communauté urbaine. Devant l'incapacité technique de la communauté de fonctionner après concentration de l'ensemble des services de " proximité " au siège, s'est imposé la nécessité de déconcentrer ces services. Là où Rennes a privilégié un découpage par services, Nantes a réussi le pari de créer des pôles de secteur globaux. Contrairement à une idée reçue que les maires verraient d'un mauvais œil cette déconcentration qui se rapproche de la commune, ces derniers ont accueilli favorablement cette initiative comme un regain de pouvoir. Les maires continuent d'être des interlocuteurs privilégiés des contribuables et le directeur de pôle devient un interlocuteur privilégié des maires : " à lui de se débrouiller pour donner suite aux demandes locales "

Il se dit opposé à l'élection au suffrage universel des représentants communautaires. En effet, l'élection au suffrage universel tend à lier très fortement les élus au territoire tel qu'il a été défini. Cela tend donc à bloquer le système. Dans la mesure où ces territoires doivent encore évoluer c'est une bonne chose qu'il n'y ait pas pour l'instant ce type d'élections.

Intervention de Bertrand Munch

Mr. Munch est secrétaire général à la préfecture de l'Essonne. Il est depuis 2 ans en Essonne. Plusieurs spécificités de l'Essonne ont été soulignées en introduction : la spécificité grande couronne parisienne, une intercommunalité jeune qui se fiche des limites départementales, une histoire ancienne d'accompagnement/ implication de l'Etat qui continue (grand cercle autoroutier, ligne RER, ville nouvelle).

Parmi les interlocuteurs du SG côté Etat sur le domaine qui nous concerne sont cités spontanément les sous-préfectures, la DDE, le SDAP. Suite à l'interrogation de l'auditoire, est rajouté la DDAF et sont écartés la DRIRE et la DIREN. Les relations avec la DDE passent principalement par le DDE et ses adjoints surtout l'adjoint à l'urbanisme.

L'action de l'Etat. Sur l'urbanisme, " on travaille en ensemblier, surtout sur la politique de la ville ". Notre problème collectif est qu'il " n'est pas évident de porter une vision politique d'aménagement de l'espace qui nous soit propre, on a du mal à construire une stratégie en terme d'aménagement ". " mais les collectivités en Ile de France ont encore plus de mal ce qui est inquiétant. "

Parmi, les autres interlocuteurs dans ce domaine on compte les maires, mais aussi et surtout une multitude d'acteurs divers (STIF, SNCF, RATP, IAURIF, Agence régionale, les bailleurs). A noter que pour certains d'entre eux comme les bailleurs, ces acteurs sont dépourvus d'une vision territoriale ou spatialisée. " En Ile de France, on implante un hôpital là ou là sans véritable raison profonde " pas parce qu'un tel ou un tel l'a réclamé ou parce que la situation géographique l'incitait.

Actuellement, dans le domaine qui nous intéresse les interlocuteurs privilégiés sont les acteurs publics mais aussi et surtout les acteurs privés avec le poids des entrepôts logistiques près de l'autoroute. " L'initiative privée se pose où elle veut. Les communautés d'agglomération a une fonction de portail " " les entreprises cherchent des interlocuteurs pour trouver du foncier, des logements pour accueillir ses cadres, des infrastructures et une desserte adaptées. Si elles ne trouvent pas ils vont ailleurs. "

Il existe plusieurs entrées qui permettent à l'Etat d'intervenir.

Personne n'a voulu prendre en main la question de l'inachèvement de la ville nouvelle d'Evry (avec une ZAC en gazon à deux pas de la cité administrative). L'Etat essaye donc d'intervenir. Autre entrée, " le contrat de plan Etat Région offre pas mal d'éléments pour l'aménagement " principalement des infrastructures mais commence à " être bien fatigué ". " Le SDRIF bien fatigué " ne constitue pas un réel levier d'action ou une réelle contrainte. Il n'est plus un outil de définition. Se pose notamment localement la question de savoir si l'on continue l'étalement ou si l'on densifie.

La politique de la ville tient une place importante quant à la structuration locale des interlocuteurs en Essonne (2 Grands Projets de Ville). " loi ou pas loi, la politique de la ville est devenue structurelle pour les pouvoirs publiques : très clairement politique de la ville et sécurité, c'est là où l'on attend l'Etat ".

La constitution des intercommunalités ou des syndicats offre par ailleurs une occasion de rapprocher les différents acteurs : concernant les aspects juridiques (statut des syndicats, création, dissolution, transfert de compétences) en amont de la création alors que l'établissement n'est pas constitué que le DG n'est pas encore choisi, " c'est un tel méli mélo que l'ensemble des acteurs impliqués tendent à se regrouper ". " le travail d'ingénierie sur la fabrication juridique de l'intercommunalité est une période où tout le monde cherche le partenariat ". Il y a donc un travail important " d'assistance à l'accouchement des intercommunalités " (" pas le provoquer, ça c'est le travail des élus ") " Notamment, pour éviter les conneries manifestes " : la question n'est pas de savoir quel est le périmètre pertinent mais ce qui n'est pas pertinent ".

Dans la relation Etat et intercommunalités, “ c’est le logement qui est clef ” ce qui interroge sur l’avenir de “ la politique de la ville qui lui est lié ” va-t-on continuer à porter les questions de mixité, de réhabilitation... ? “ On est à une période de recomposition des rôles et après la loi il faudra plusieurs années pour se caler.” Il évoque “ une certaine perplexité pour tout ce qui concerne l’opérationnel ” sur le logement. “ Les communes sont placés dans une logique forcée d’exclure les exclus avec 40% de logements sociaux et beaucoup de problèmes, les maires ne peuvent plus jouer les bons cœurs ”. “ Le département ne [lui] semble pas mieux placé ”. “ Sur les transports, ce ne peut-être que le STIF. ”

Des réunions à l’initiative de l’Etat visant à mettre les gens autour de la table viennent alimenter les réflexions sur le rôle des acteurs qui travaillent sur l’aménagement et le foncier : exemple d’une association présidée par le président du conseil général. Un projet d’agence d’urbanisme participe à la structuration des questions d’aménagement sur le territoire. “ Du fait de la difficulté dans le cadre normal à créer les bons outils on en surajoute ”. “ Les pays ne nous servent pas. ” “ Pour l’instant on cherche désespérément ce que peut-être un SCoT en Ile de France ” “ on sait qu’il ne faut pas que ce soit trop petit mais on n’en sait pas beaucoup plus ” “ on attend. ” “ c’est dommage parce que l’on a besoin d’un niveau de définition intermédiaire entre le POS et le SDRIF. ”

Intervention de Marc Arnaud

Mr Arnaud est AUE et intervient en tant qu’ancien DRDE de Picardie.

En guise d’introduction un rappel vient mettre en perspective les évolutions actuelles d’une baisse tendancielle des DDE : “ les DDE ont toujours été le fruit de contraction ”. Un certain nombre de pratiques (architecture, paysage, environnement) n’ont pas d’existence officielle. “ Dans beaucoup de cas, on est dans le domaine de l’auto-commande ”. Selon les compétences disponibles mais aussi des questions de taille critique pour gérer les tâches courantes, on répond ou non aux demandes.

Actuellement les DDE sont des organisations regroupant 400 à 1500 personnes contre 50 à 100 personnes pour les DRE. Les DRE sont mis au second plan : elles sont en faible effectif et regroupent un certain nombre d’agents en fin de carrière.

Les DRE se composent le plus souvent d’une division logement (répartition des crédits entre département, relation avec le monde du BTP), une division infrastructure (répartition des crédits routiers, proposition pour le CPER), une division transport routier (essentiellement spécialisée “ camions ”), une division statistiques, études générales (constitution d’observatoires, souvent en auto-commande), auxquels s’ajoute un nouveau pôle aménagement-transport chargé de mener des réflexions stratégiques (schéma de services, instruction des dossiers FEDER).

Récemment, il a été décidé que le DDE du département du chef lieu de région prenne en charge la DRE. Ce regroupement vient répondre à des problèmes de moyens. La DDE a ses rentrées propres tandis que la DRE dépend seulement de ce que l’Etat lui donne. Officieusement, “ les DRE vivent alors sur les DDE ”. Ce qui a donné “ une certaine bouffée d’oxygène ” à ces dernières. Par ailleurs, les services d’études générales des DDE sont passés dans les DRE et ont étoffé le pôle aménagement. La mutualisation et la sous-traitance interne permettent de répondre plus rapidement à des projets ponctuels (ex : réalisation d’un CPER) plutôt que de déplacer les personnels, processus long et complexe, contraint par les départs.

On va connaître de gros transferts de compétences. Demain, les RN sur lesquelles vivent les DDE et qui constituent actuellement 50% de leur activité vont être transférées. Concernant les crédits logement, il reste un gros point d'interrogation. S'ils transitent par la DRE seront-ils redistribués sans arbitrages aux intercommunalités, au conseil général, aux bailleurs ? " Il va rester l'ADS des petites communes où ils ne se passe rien " qui ne demande aucune technicité et qui est par ailleurs gratuit. Comment pourra-t-on entretenir notre compétence si l'on perd toute possibilité de s'exercer sur des dossiers plus complexes. On constate que la compétence juridique baisse depuis 20 ans. " si on était dans un pays procédurier, on ne tiendrait pas ". Concernant l'ingénierie publique, il y a l'ATESAT. Son avenir est incertain face à une compétence qui est en train de se déplacer vers les intercommunalités. " On garde la politique de la ville mais il est acté que ça se passera dans les collectivités ". Dans le domaine du transport, " on n'a plus l'entrée DVA ni les moyens financiers ", l'implication des services dans les PDU à l'exception de quelques spécialistes dans les CETE s'est toujours limité à l'octroi de subventions. Le PDU est une affaire de bureau privé. " non n'a jamais su faire côté technique. " " on participe aux réunions pour faire la mouche du coche ". Reste la question des risques. Sur les documents d'urbanisme, cela va durer un temps. Les POS ont n'en fait plus, les SCoT on participe. Mais, on fait de la double commande : " on tient la main des collectivités locales le temps qu'ils apprennent " " c'est ce que l'on a fait pour les POS ". " Les GEP étaient porteurs de l'invention, on a tenu la main ça a duré 5-10 ans. " Entre temps, la compétence a été transférée aux collectivités il y a eu des transferts de personnels (les géographes, sociologues, contractuels des GEP). " le tour de main a été pris côté collectivité locale, ils se sont outillés. "

Il subsiste des interrogations quant à la future structure d'une DDE : une direction préfectorale, une direction intégrée à un pôle technique...

La DRDE disparaît. La DRE redevenant strictement régional et devant prendre de l'ampleur. Elle devrait avoir une autorité hiérarchique sur les DDE. Les CIFP, CETE et les services spécialisés devraient être rattachés aux DRE.

Intervention de Jean Pialoux

Jean Pialoux présente les tendances à l'œuvre dans l'emploi des collectivités territoriales. Tendance à la division du travail de l'urbanisme entre plusieurs services (planif /opérationnel ZAC / aménagement d'espace public / sécurité juridique (beaucoup de maires obnubilés par cet aspect)) dans les collectivités locales ce qui entraîne une remontée vers les directeurs généraux des la fonction transversale. (A nuancer avec un retour à des services unifiés dans certaines villes moyennes).

Très faible mobilité des collectivités vers l'Etat, plus de possibilités entre les collectivités mais avec une culture du mouvement plus faible. Risques associés à la mobilité ("accidentés de carrière").

Décalage entre la fonction d'urbaniste et le statut. Le statut de base est un statut d'"ingénieur" qui tend à renforcer le contenu de ce terme par un contrôle des DESS éligibles. (200 "urbanistes" recrutés par an sur le statut "ingénieur subdivisionnaire").

Montée de la demande de contractuels par les maires , mais pressions des préfets pour limiter ces recrutements.

Lien de binôme entre élus et fonctionnaires territoriaux.

Intervention de Daniel Behar

Daniel Behar est consultant à ACADIE. Ses approches sont développées plus amplement dans les documents de prospective du ministère de l'Équipement produits par la DRAST.

L'action des collectivités locale n'est plus équivalent (en petit) de celle de l'Etat

Mise en cause du modèle du partage des compétences (tout es les collectivités locales traitent tous les sujets mais avec des postures différentes).

Mise en cause du modèle de l'échelle pertinente (les agglomérations non basées sur les aires urbaines et sur les complémentarités d'un territoire mais sur une logique de représentation d'intérêts communs).

Politisation de l'action publique territoriale. Les élus assument le rôle associé à leur fonction. Ce qui entraîne un déplacement du rôle technique (diagnostic → production d'une doctrine géopolitique). Mise en cause au passage à la fois des agences d'urbanisme comme lieu indépendant et des scènes d'échanges et de solidarité entre professionnels de l'Etat et des collectivités locales.

Tendance en réaction à une reconcentration de certaines fonctions d'Etat dans des agences.

Interrogation sur l'émergence d'une fonction d'évaluation centralisée des effets des politiques menées par l'Etat et les collectivités locales (cf. National audit office).

Faut-il en déduire que l'espace de régulation interstitiel est grand ouvert pour l'Etat ou enterré par absence d'interlocuteurs ?

Intervention de Claude Martinand,

M. Martinand (vice président du CGPC) introduit son propos en relevant que quand il a commencé sa carrière on parlait d'urbanisme, d'habitat et d'équipement et que maintenant on parle d'aménagement, de logement, de développement et que ces déplacements sémantiques ne sont pas neutres. « Les technocrates que nous sommes » historiquement ont privilégié les outils - le plan, la programmation, le montage d'opération- tandis qu'aujourd'hui « les élus et leurs services » semblent vouloir partir de diagnostic, d'une vision de l'avenir des territoires, de projet territorial, d'agenda 21... Ce qui doit nous interroger.

De l'équipement au développement

Il souligne qu'il ne faut pas perdre de vue que « Les territoires institués sont les seuls légitimes : car c'est là que l'on paye des impôts ». On peut regretter que « s'ils sont trop petits » on a des effets du type « on ne veut pas payer la cantine du voisin » et que s'ils sont trop gros, on ne sait plus pourquoi on paye. On peut aussi trouver qu'il est « Ennuyeux de voir que le périmètre des réseaux n'est pas le périmètre des impôts »... Néanmoins quelque soit le périmètre on sait qu'il n'y a pas d'optimum et que la légitimité politique l'emporte.

L'enjeu de la coopération inter niveaux

« On s'est focalisé sur la coopération horizontale mais ce qui pose le plus de problème c'est la coopération inter-niveaux ». « On suppose dans notre pays qu'il n'y a pas de tutelles entre collectivités, même si ce n'est pas complètement vrai » par exemple si l'on prend les rapports qu'entretiennent certains conseils généraux avec les communes rurales. La répartition par blocs de compétence ne fonctionne pas. La question des transports devrait concerner tout le monde et tout le monde se sent concerné mais la répartition des compétences ne permet pas à chacun d'agir.

Face à la difficulté de mettre en œuvre cette coopération inter-niveaux, « l'Etat revient avec ses gros sabots : " vous êtes infoutus de vous mettre d'accord.." » « Il faut changer d'attitude adopter une autre posture : le partenariat. » Ce rôle a été validé par le ministre, « Mais bien sûr il faut être modeste on est « un parmi d'autres » autour de la table. » Et là, « Il faut des compétences très pointues que nous n'avons pas toujours. »

On doit se réorganiser en conséquence dans les « services de l'Etat : on va renforcer le pôle régional, ça fait 20 ans que l'on aurait du le faire : pour la DPSM et les syndicats l'important c'était les DDE et les subdis on a réussi à leur faire accepter à un moment l'idée des DRDE, maintenant on redissocie DDE et DRE. » « Il nous faut un pôle régional car le niveau régional est plus important pour la réflexion, l'observation. Il deviendra compétent si on y met de la matière grise. » . Ceci dit il ne faut pas négliger les questions qui doivent être traitées au niveau départemental. La politique de la ville on ne va pas la mener au niveau régional. » « Sur l'organisation interne, aux services de région l'aménagement, la régulation des transports au département, l'aménagement, l'environnement (l'eau, l'assainissement, la ville, les risques). »

Ce ne serait « pas une bonne idée, de se retrouver sous la tutelle de la préfecture » il faut des gens un peu autonome » même si pour « un préfet aujourd'hui : les choses les plus intéressantes sont dans nos domaines. »

L'évolution du ministère

Pour ce qui est des évolutions au sein du METL, la tendance est à la diminution du nombre des missions incombant au METL. « Avec la rétractation des services, il faut choisir nos priorités : se désengager des PC... » Une enquête sur l'ADS montre que l'on ne s'en est pas encore dessaisi complètement. Il faut donc se recentrer sur certaines priorités.

Il y aura une « évolution nécessairement diversifiée » selon les territoires. « Selon les intercommunalités, elles décideront de se doter de leurs propres services, et vont souhaiter ou non travailler avec l'Etat. » Il faudra mettre en œuvre « un partenariat équilibré respectueux des autres. »

Les carrières des agents du ministère

« Dans la mesure où nous abandonnons la maîtrise d'oeuvre, si [les nouvelles recrues] veulent apprendre un métier, il faut qu'ils passent en premier poste en collectivités » « Et il faut qu'il soit motivé pour revenir. ». A propos de la mobilité entre les fonctions publiques, on a le « devoir de faire en sorte que ça devienne fluide ». On y travaille notamment en discutant avec les grandes associations d'élus. Maintenant cela va de soi mais la DPSM n'avait jusqu'à présent jamais vraiment favorisé l'essaimage : Les TPE ont pris les devants avec deux revendications : 1- « un corps unique avec FPT » et 2- « une implantation territoriale qui n'est plus un tabou ».

La politique centrée sur la production de managers est une impasse. On a besoin de personnes qui « Restent plus longtemps sur les postes, qui aient une connaissance des territoires. » Exemple, « si on veut des TPE qui sont bon en ouvrage d'art c'est plus de 4 à 5 ans » et pas leur dire au bout de 4 ans il faut que tu partes du SETRA pour prendre une subdivision. « Les systèmes de reconnaissance des compétences évoluent. » Il nous faut « Des profils différenciés : archi, sociologues. » Il s'agit par ailleurs de gérer en interne ces compétences : « Même quand on gère des gens en concours externe, avec des profils différenciés à la DPSM on leur dit si tu veux faire carrière : va en subdivision, [on leur dit presque] il faut être un TPE comme un autre. » Il faut que l'on ait encore plus « recourt à l'université et à la recherche »

L'offre d'observation

Il nous faut développer sur les territoires : « notre capacité d'anticipation ». « L'Etat devrait avoir plus de mémoires et de continuité sur les questions d'observation. » « Il ne suffit pas d'entasser des données. » Il faut pouvoir « élaborer et coélaborer les diagnostics » « Les élus ne sont pas forcément pour mais » « Si on détient SIG et les données INSEE : on devient un interlocuteur valable » « Ce qui peut nous mettre en position d'avoir des échanges fructueux avec eux, mais les agences d'urbanisme le font aussi. ». « Dans les grandes métropoles, il y a une très forte attente pour dialoguer, tester des idées. » Exemple du Rhone où Queyranne regrettait sur un projet la complète absence de la DDE est cité. Localement, « des personnes pour discuter sont recherchées ». Sur le ton de la plaisanterie, il remarque que les élus se défient de leur service « qui sont serviles c'est bien connu ».

Le développement durable

« L'Etat se dit garant du développement durable dans la durée ». En attendant, « on est dans un ministère qui n'a envoyé personne à Johannesburg alors qu'il y avait une centaine d'élus français ». Le rôle de l'Etat ne sera pas prépondérant dans ce domaine « Tant que le développement durable sera porté par le ministère de l'environnement [qui oublie que] le développement durable a trois pieds : ceux qui ont un blocage avec l'environnement depuis 30 ans » ne sont pas prêts de s'y mettre. Par contre, « si on dit compléter par l'équité territoriale » on a plus de chance de porter ce concept : « Les élus se déterminent plus sur l'équité que sur la rentabilité économique. » Mais tant que le ministère restera sur des considérations économiques, il sera impossible d'évoluer dans ce sens. « Il faut rompre avec l'approche économique qui est porté par le METL depuis 18^{ième} siècle ». Se posent par exemple « les questions de l'accès essentiels aux réseaux » : volet présenté par M. Martinand à Johannesburg. « Le développement durable est au cœur de ce que l'on fait au METL et il s'agit de travailler avec des élus qui sont

intéressés : on fait évoluer les idées avec eux. » « Il s'agit de prendre en compte le long terme de penser les questions d'irréversibilité ».

Autres domaines

Autre volet qui peut être investi par le METL. « Le ministre est passionné par les TIC ». « La DATAR dit il faut que l'on aille dessus, personne n'a revendiqué [ce sujet] » on n'a pas la compétence mais bon pourquoi pas...

« L'Etat reste garant de la cohérence territoriale » : sur des questions comme les gens du voyage « qui ne passionne pas les élus : il faut que l'Etat soit là » « L'Etat doit jouer son rôle. » « Quand il y a des catastrophes, on en appelle à l'Etat. »

Autre point, « on peut le regretter dans notre pays » concernant « la capitalisation, les échanges d'expérience, les collectivités locales n'ont jamais été capables en France » de se mettre d'accord et de se donner des moyens d'agir. De ce fait, il paraît normal de « dire le RST, et les écoles doivent être à la disposition des collectivités locales », des entreprises.

Est-ce que les concessionnaires d'autoroutes sont prêts à payer le SETRA, LCPC puisqu'ils seront les principaux bénéficiaires de leurs études ? L'AITF a dit qu'il voulait que le RST se positionne sur l'Etat et collectivités locales. « Mon slogan c'est copilotage, cofinancement ». Il faudra s'organiser conjointement entre professionnels et collectivités locales.

Intervention de Claude Chaussoy

Il est adjoint à la DST au Conseil Général de l'Essonne. Sa trajectoire professionnelle l'a amené par la DGCL et la DRAST avant de partir en collectivités.

Il complète sur quelques points : « il y a une décentralisation jacobine ». En étant soupçonneux, il dit qu'il verrait presque « de la malice de la part de l'Etat qui en excluant les compétences entre collectivités, se dit je garderai un pouvoir de mise en lien. » Il souligne qu'entre collectivités « On est constamment à faire de la coopération, de l'ajustement » que l'on sait le faire, et que c'est l'Etat qui y voit une complexité qui nécessite son aide. Evidemment, l'argument le plus souvent avancé c'est « les financements croisés : c'est l'horreur, [mais] c'est la partie spectaculaire. » mais « On a [effectivement] besoin de dialoguer entre les diverses échelles du territoire ».

« S'il y a un niveau de collectivité qui doit disparaître, c'est de l'Etat qu'il s'agit : L'Etat se tourne vers les collectivités et se place en concurrent, fait de la régulation. Quand il passe des lois : elles peuvent être intéressantes, mais la plupart du temps de nombreux points empêchent qu'elles soient appliquées. On y trouve des mesures contradictoires, des procédures impossibles à monter. » De plus, « l'Etat fait écran par rapport à l'Europe : il noie la stratégie européenne, le fait à sa sauce : l'Etat devrait se faire un bon relais vers l'Europe. »

« Au niveau du département, on a besoin d'un partenaire miroir. Or, « l'échelle régionale est insuffisante, on a de mauvais rapports avec la DIREN et la DRIRE, on a besoin de personnes qui s'organisent au niveau départemental » « On a besoin d'une autre expertise que la notre »

« La notre n'est pas suffisante pour les élus. » on n'est pas toujours entendu. C'est intéressant d'« avoir des gens placés différemment, un recul géographique, un recul dans le temps mais on n'a pas besoin de leçons. » « L'expertise doit être répartie, ce n'est pas gênant qu'elle soit

distribuée. Ce que l'on sait faire en collectivité c'est faire dialoguer » Là où on a besoin de vous c'est notamment pour « l'accès au RST » qui est un formidable outil. Car « le problème des collectivités c'est qu'elles sont complètement isolées ».

Quelques sujets nous intéressent particulièrement : la circulation, le stationnement, la sécurité.
« En 70, on se garait dans la rue et on était le seul. On s'aperçoit aujourd'hui que l'espace public se privatise, on a un usage privé avec l'occupation du domaine public. On a de plus en plus de mal à faire de nouvelles voiries et là où existe de la voirie elle est encombrée. » « Le Conseil Général a fait un agenda 21, on a reculé sur le stationnement, le risque politique n'a pas été pris. » « Sur les transports, du côté de la coopération inter niveau transport en Ile de France il y a du boulot » « Le département a donc un rôle à jouer de coordination, d'initiation parce que la région est très loin »

Contrairement à ce qui vient d'être dit « Sur les questions de sécurité publique, de la gestion risques naturels ou technologiques, où le citoyen attend qu'on le protège, la réponse de l'Etat n'est pas très bonne. » il en veut pour preuve l'exemple d'un début de glissement de terrain d'une colline habitée sur son département : « on a appelé le CG, on avait l'ingénierie, après deux jours de fax, la préfecture est passée mais c'est tout. » « Sur le sujet des risques technologiques (on a beaucoup d'installation classée) il va falloir que l'on y aille puisque l'Etat y va avec pudeur, pour ne pas dire autre chose. On va avoir à investir des sujets comme les nappes polluées".

Association des Architectes et Urbanistes de l'Etat

**Pour une approche de l'aménagement des territoires
par l'Etat**

**Un avenir pour les services du
Ministère de l'Equipement.**

SOMMAIRE

Introduction

I. Le contexte de l'aménagement. Les mutations en cours et attendues : de rares certitudes, d'innombrables sujets de débat.

I. 1° Mutations de la société versus aménagement des territoires.

I.2° Territoires, régulation territoriale et décentralisation.

I.2°1. Politiques territoriales et « territorialisation » des politiques. Vers une modernisation de l'action des collectivités territoriales.

I.2°2. Les rôles des services de l'Etat.

I. 3° Modernisation de l'action publique et de l'Etat.

I. 3°1. L'évolution des principes de management pour les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

I. 3°2. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

I. 3°3. Les structures futures de l'Etat dans les régions et les départements.

I.4° Le ministère de l'Equipement face à l'avenir.

I.4°1. Un projet de modernisation du ministère dont la conception est engagée.

I.4°2. Refonder régionalement et localement une présence territoriale de l'Etat.

I.4°3. Des orientations à la stratégie : plusieurs lignes possibles.

I.4°4. L'aménagement des territoires, enjeu d'avenir central pour le ministère.

Quelques sujets de débat.

1. Ministère des transports ou ministère de l'aménagement ?
2. La présence régionale et locale de l'Etat, ses missions.
3. Sur quelles connaissances fonder la présence de l'Etat ?
4. « Régalien » ou proche des collectivités locales ?
5. Liaisons entre les pôles régionaux et départementaux.
6. Décloisonnement et « transversalité » : des acquis fragiles qui risquent d'être remis en question.

II. L'avenir est à construire.

II. 1° Un ministère axée sur l'aménagement des territoires.

II. 2° Une ingénierie organisée en équipes territoriales.

II. 2°1. Nature des tâches et des missions.

II. 2°2. Sur quels territoires mettre en place des équipes?

II. 2°3. Principes d'organisation des équipes.

II. 3° Une ingénierie adossée à un réseau technique et à des centres de ressources.

II. 4° Les principes de management.

- II. 5° La formation permanente.
- II. 6° La question de la mobilité.

III. Propositions.

1° Organiser un système d'action territoriale de l'Etat.

1°1. Organiser un système déconcentré : vers un ministère de l'aménagement des territoires

1°2. Une mise en place progressive d'équipes territoriales : la nécessité d'expérimenter et d'évaluer.

1°3. Concevoir un système d'action interministériel renouvelé et préfigurer un véritable ministère de l'aménagement du territoire.

2° Organiser l'acquisition et la capitalisation de connaissances et de savoir-faire.

2°1. Adosser l'action territoriale à un réseau scientifique et technique rénové et à des centres de ressources et d'appui.

2°2. Organiser la formation.

2°3. Envisager et organiser une mutualisation progressive de moyens et des ressources entre les collectivités et l'Etat.

3° Affirmer une fonction prospective de conduite et de veille stratégiques.

4° Mobiliser, redéployer des moyens et des crédits et moderniser la gestion de l'encadrement et de ressources humaines.

4°1. Assouplir les possibilités de mobilité réciproque entre fonctions publiques.

4°2. Redéployer les moyens et modifier les modes de gestion des ressources humaines et de l'encadrement.

Conclusion.

Bibliographie

Annexe : étude LATTS

INTRODUCTION

Mis au défi de participer aux débats et de s'exprimer sur les évolutions tant du champ professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme que du ministère de l'Équipement, de l'État et de ses missions, l'association des Architectes et Urbanistes de l'État (AUE) a choisi en 2003 de prendre position à l'issue d'une réflexion prospective.

L'objectif n'est pas seulement de se manifester et d'être force de propositions, mais de se situer collectivement, avec ses identités et ses savoir-faire, par rapport à un avenir incertain et encore très ouvert à des évolutions contradictoires, pour certains, porteur d'un renouvellement « mobilisateur » des missions de l'État dans le domaine de l'aménagement, pour d'autres, un effacement progressif de l'État de la scène des territoires lourd de menaces.

La période est importante, postérieure aux débats sur la poursuite de la décentralisation et sur les orientations générales sur la modernisation de l'État et concomitante à l'engagement d'un grand chantier de modernisation de l'action et des structures du ministère de l'Équipement.

La préparation de la démarche, sa mise en problématique et la recherche de moyens ont été longues. Le dispositif retenu a été le suivant :

Une réflexion sur l'avenir appuyée sur :

- un groupe d'une douzaine d'AUE volontaires,
- un programme de consultations et d'auditions de personnalités de divers horizons chargées d'éclairer certaines parties de la réflexion,
- une enquête sommaire menée par le Laboratoire Techniques, Territoires et Société (LATTS) sur la mise en place des communautés d'agglomération,
- un animateur (Gilles Jeannot du LATTS) chargé de guider la réflexion avec un minimum de méthode (avec l'apport d'une consultante en prospective, Fabienne Goux-Baudiment).

La démarche se situe dans le programme du Centre de Prospective et de Veille Scientifique (CPVS) de la DRAST dans le prolongement de travaux de prospective menés en 2002 sur l'évolution du ministère de l'Équipement¹. Le CPVS a financé les prestations du LATTS.

Trois journées ont été consacrées à la démarche. Cette durée est très nettement insuffisante pour mener un véritable exercice de prospective et pour appliquer une méthode un tant soit peu rigoureuse : définir les hypothèses, identifier les facteurs du changement, ses forces motrices et ses freins, les croiser avec nos missions et nos savoir-faire, construire et développer des scénarios...

Trois journées ont également été insuffisantes pour structurer clairement les « matériaux » accumulés par le groupe. La mise en forme s'est faite postérieurement. Elle a prolongé les pistes ouvertes, insisté sur certains des points, en a minimisé d'autres... Le présent rapport ne peut être qu'un reflet déformé des travaux des trois jours de séminaire. Il doit faire l'objet de débats, en premier lieu lors d'une assemblée générale de l'association.

¹ Jacques Theys (sous la direction), « Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement. », note du CPVS n°17, novembre 2002.

A défaut de s'être donnés les moyens pour explorer les futurs possibles, la démarche a été très « normative » : adoption d'une finalité, un Etat recentré sur des pôles régionaux en mesure d'assurer une forte présence dans le jeu du développement des territoires et la définition de choix stratégiques pour une action territorialisée nécessaires pour atteindre les objectifs à un horizon de 5 à 10 ans.

Cet exercice normatif s'est appuyé sur trois principales hypothèses :

- Une expansion durable mais plutôt désordonnée de l'action stratégique des territoires, un « foisonnement » de démarches de type projet intercommunal de territoire, plan stratégique... appelant un fort besoin de régulation et de cohérence.
- Une modification progressive mais profonde des pratiques professionnelles de l'aménagement et de l'urbanisme.
- Une capacité pour l'Etat et pour le ministère de mettre en œuvre des orientations générales fixées pour la modernisation de l'action publique.

La démarche a pris une tournure très « Equipement » et la dimension « architecture – patrimoine – qualité des espaces », relevant du ministère de la Culture, n'a pas été traitée pour deux raisons :

- La question de la décentralisation d'une partie des activités des SDAP² constitue une problématique politique et technique très spécifique dont l'issue est très incertaine.
- Des AUE de la filière patrimoine (AUE/P) ont participé au groupe de réflexion en charge de cette démarche mais les moyens financiers pour l'élargir n'ont pu être réunis par le ministère de la Culture.

Cette dimension « architecture – patrimoine – qualité des espaces » constitue en soi un sujet de prospective qui reste à développer avec des hypothèses d'évolution plus ou moins décentralisées ou plus ou moins étatiques, ainsi qu'un champ professionnel confronté à de nombreuses mutations.

Pour la présente démarche, l'aspect patrimoine n'a pu être considéré autrement que partie prenante du vaste champ de l'action territoriale avec des effets sensibles sur l'attractivité d'un territoire. En revanche les AUE/P sont fortement concernés par la question abordée dans le présent rapport de la mobilité interministérielle et inter-fonctions publiques.

La perspective adoptée néglige d'autres aspects qui concernent les AUE, notamment la dimension maîtrise d'ouvrage des équipements publics, gestion du patrimoine et des programmes immobiliers et fonciers, dimension fortement interministérielle et assez peu déconcentrée, et de façon générale les questions posées par la modernisation et la réorganisation des administrations centrales.

Pour tendre vers l'objectif : nous situer par rapport à l'action publique future dans le champ de l'aménagement à des horizons de 5 et de 10 ans, la démarche procède en deux temps :

1. caractériser les évolutions de contexte qui vont marquer les situations futures envisageables et les leviers de l'action publique future largement liée aux futurs des services régionaux et départementaux de l'Etat,
2. prendre position et proposer un scénario d'organisation des services déconcentrés fondé sur une ingénierie d'aménagement des territoires.

² Services Départementaux de l'Architecture et du Patrimoine.

Liste des personnalités auditionnées par le groupe de réflexion.

8 Janvier 2004 :

Jean Pialoux (CNFPT³)
Daniel Béhar (Acadie)

5 février 2004 :

Maurice François (D.G./A Communauté Urbaine de Nantes)
Bertrand Munch (Secrétaire Général de l'Essonne)
Marc Arnaud (Inspecteur général de la construction, ancien DRDE de Picardie)

25 mars 2004 :

Claude Martinand (Vice-président du CGPC⁴)
Claude Chaussoy (D.G./A Département de l'Essonne)

12 mars 2004, audition hors groupe :

Antoine Godbert (DGAFP⁵, chargé de mission encadrement supérieur)

Gilles du Chaffaut (DGS du département de l'Isère) et Serge Aguilar (département de l'Essonne) ont été dans l'obligation de se décommander. Ils seront consultés ultérieurement.

L'association remercie chaleureusement toutes ces personnes.

Liste des AUE participants au groupe de réflexion.

Marc Arnaud
Séverine Bourgeois
François Coutel
Catherine Fillon
Jean-Claude Gallety
Jean-François Guet
Daniel Guilloux
Philippe Hénault
Jean-Claude Jaeger
Jan Niebudek
Magali Pinon-Leconte
Christine Piqueras
Marc Sauvez
Claude Spohr
Agnès Vince

³ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

⁴ Conseil Général des Ponts et Chaussées.

⁵ Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Jean-Marc Zuretti

I. Le contexte de l'aménagement. Les mutations en cours et attendues : de rares certitudes, d'innombrables sujets de débat.

La société change. Les mutations en cours et attendus modifient profondément le contexte de l'action publique qui organise et influe sur l'aménagement et le développement des villes et des territoires. Les enjeux pour l'aménagement se transforment. Une abondante littérature observe les inter-relations entre les mutations sociales, économiques, urbaines et le champ de l'action publique.

Ce champ est confronté aux incertitudes et aux futurs multiples : « agir dans un monde incertain⁶ », « élaborer et gérer des projets dans un contexte incertain⁷ ». La partie du contexte qui nous paraît la plus significative pour caractériser les situations futures auxquelles sera confronté l'aménagement des territoires, peut être appréhendée par quatre séries de tendances et d'orientations autour :

- de la société, I. 1°
- de l'action et des institutions territoriales, I.2°
- de la modernisation des pouvoirs publics et de l'Etat, I.3°
- des évolutions spécifiques au ministère de l'Equipement, I.4°.

Une lecture panoramique et croisée de ce contexte en mutation est indispensable pour :

- se faire une idée des facteurs qui activent ou qui freinent les tendances d'évolution, de ce qui paraît certain et de ce qui est incertain,
- dégager des hypothèses pour construire des perspectives d'action et de positionnements à envisager,
- prendre part aux débats sur certaines interrogations.

I. 1° Mutations de la société versus aménagement des territoires.

Les relations entre société et ville et territoire se transforment rapidement pour composer une « nouvelle modernité » et une « révolution urbaine moderne » qui impliquent les « principes d'un nouvel urbanisme⁸, ».

⁶ Titre du livre de Michel Callon, Pierre Lascombes et Yves Barthe. : « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique », édition du Seuil, 2001.

⁷ François Ascher : « Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. », édition de l'Aube, 2001. Il s'agit du premier des dix principes d'un nouvel urbanisme, ouvrage cité de François Ascher, page 78.

⁸ François Ascher, op. Cit.

Il est important de rappeler les principales mutations généralement mises en avant dans les débats sur l'aménagement des territoires :

- Individualisation et différenciation sociale accentuées, confrontées à un éventail de choix de plus en plus large et à des systèmes de valeurs de plus en plus fluctuants.
- Opinion publique qui tend à devenir une force de régulation de l'action sur les villes avec une modification des relations entre les intérêts individuels, collectifs et généraux. L'intérêt général de plus en plus se construit collectivement.
- Transformation de la mobilité des personnes, des marchandises, des informations, des capitaux. Ces transformations ne sont pas dénuées de conséquences sociales négatives, notamment une mobilité résidentielle des « plus riches » qui accentue la « relégation » des « plus pauvres » dans des quartiers devenus ingérables et qui contribue à une recomposition sociale des villes et des campagnes.
- Métropolisation⁹ et « métapolisation : les villes changent d'échelle et de forme¹⁰ » avec un décalage en voie d'accroissement avec les niveaux de « gouvernement » territoriaux qui s'adaptent de moins en moins à cette logique d'emboîtement des échelles des enjeux.

Ces mutations et d'autres qui impliquent des corrélations plus étroites entre les sociétés et les villes exigent progressivement mais impérativement une modification :

- des représentations et des regards sur les territoires, sur la compréhension de leur fonctionnement, sur les enjeux d'avenir qui s'y rapportent,
- des modes de penser et d'agir : le « nouvel urbanisme¹¹ » et les logiques d'action qui en découlent, avec la mise en avant d'une exigence de résultats par rapport à la « demande » de développement durable (bilan social, économique et environnemental aujourd'hui et à terme) et de moins en moins d'une réponse en terme d'équipements calibrés face à des besoins « vaguement » formulés.

I.2° Territoires, régulation territoriale et décentralisation.

I.2°1. Politiques territoriales et « territorialisation » des politiques. Vers une modernisation de l'action des collectivités territoriales.

Le paysage des territoires est profondément transformé et poursuit sa mutation. Les aires urbaines sont quasi intégralement couvertes par plus de 150 communautés d'agglomération regroupant plus de 2600 communes et près de 20 millions d'habitants. Le mouvement va largement couvrir la France urbanisée avec pour compétences l'essentiel de ce qui permet de composer des politiques de développement et d'aménagement des territoires.

⁹ voir notamment l'avis du conseil économique et social : « Métropoles et structuration du territoire », Jean-Claude Bury (rapporteur), éditions des journaux officiels (2003)

¹⁰ François Ascher, op. Cit., page 57 à 60. Les métropoles : « de vastes conurbations, distendues et discontinues, hétérogènes et multipolarisées. »

¹¹ François Ascher, op. Cit.

Ces intercommunalités, les « nouveaux territoires », les communautés d'agglomération et de communes, vont s'installer dans la durée et ont besoin d'exister dans le paysage institutionnel et d'être visibles pour la société locale. Ils ont besoin, si le mouvement n'est pas engagé, de construire des stratégies d'action et des politiques de territoire à plus ou moins long terme.

Les villes de plus en plus affichent leurs ambitions, lancent des démarches stratégiques et des plans de développement à long terme, 2015, 2020 voire 2050. Cette tendance est européenne¹².

Sans méconnaître les pesanteurs des territoires, pratiques traditionnelles et culture administrative des élus et des cadres dirigeants confondus, il est possible de tabler sur **le développement d'une culture renouvelée de management territorial dans le sens réflexion et action stratégique** avec, entre autres expressions, la figure de projets de territoire à différentes échelles et à différents horizons. Réflexion et action stratégique reposent sur « deux piliers, l'évaluation et la prospective¹³ » et engagent une réactivation du mouvement de modernisation de l'action publique territoriale et des services des collectivités.

Quelles que soient les évolutions institutionnelles (élection au suffrage universel des intercommunalités ou non), une dynamique foisonnante peut en résulter qui appelle un besoin considérable de régulation territoriale. Non plus (ou plus seulement) une régulation d'Etat, normative et procédurale, mais des formes très diversifiées de régulation et de mise en cohérence par :

- des coopérations et des partenariats avec les différents niveaux de collectivités territoriales et de l'Etat,
- la « territorialisation » des politiques sectorielles, nationales et européennes,
- la reconnaissance et l'application des principes et des valeurs tels que le développement durable, la cohésion sociale...
- le biais d'outils de programmation, de contrat et de planification (SCOT¹⁴...),
- le droit,
- des démarches de prospective à des grandes échelles,
- la confrontation et le débat.

Une régulation des politiques des territoires et entre les territoires signifie des formes de gouvernance à la fois tournée vers le haut, le département, la région, l'Etat, l'Europe et vers le bas, participation interactive des communes et des sociétés civiles et locales. « De l'administration à la régulation.¹⁵ »

La multiplication des stratégies territoriales ira de pair avec un développement d'outils méthodologiques et techniques d'aménagement, de conception et non de réalisation. Ce développement ne peut pas se limiter aux seules collectivités « maître d'ouvrage » de projets de territoire, mais va concerner l'ensemble des pouvoirs publics dont l'action participe de l'aménagement des territoires, directement par le biais des politiques respectives pour chaque niveau de collectivité et indirectement par leur légitimité et leur capacité à réguler et à rendre plus cohérent le jeu territorial.

¹² Frédérique Parrad et Fabienne Goux-Baudiment, « Quand les villes pensent leurs futurs », DRAST, étude non encore publiée.

¹³ Comme le notait déjà Arnaud de Champris au début des années 90 : « Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales. », Arnaud de Champris et Jean-René Moreau, éditions CNFPT, 1996.

¹⁴ Schéma de cohérence territoriale.

¹⁵ François Ascher, op. Cit., page 90.

I.2.°2. Les rôles des services de l'Etat.

L'Etat dans ce jeu est un acteur parmi d'autres. La crédibilité de ses services repose sur la qualité des contenus de l'association, sur sa stabilité et sa permanence et non sur le respect des formes et des procédures. Pour l'instant les services déconcentrés, de façon inégale certes, sont les seuls à pouvoir assurer dans la durée un rôle actif dans les diagnostics de territoires, dans les conseils en amont aux intercommunalités, voire dans la transaction politique. Tous les témoignages convergent sur ce constat : les élus ont une forte attente d'apports prospectifs et d'initiatives sur des questions de fond qui mettent directement ou indirectement en jeu les responsabilités de l'Etat, l'attractivité résidentielle, la répartition des hommes et des équipements dans l'espace, les conséquences du vieillissement de populations, les questions de métropolisation... Qui dispose de l'ingénierie et des connaissances pour apporter des éclairages argumentés et territorialisés sur ce type de sujets ?

Cette logique de politiques, de projets, de plans (au sens planification urbaine et stratégique) régulée de façon très diversifiée correspond à un modèle ou un scénario de recomposition de l'action publique territoriale possible voire probable.

Cette recomposition profonde en germe mais non certaine de se développer de façon cohérente, forme une hypothèse sérieuse pour constituer, de façon progressive et sur une longue période, une perspective et un cadre permettant d'orienter l'action publique et l'action des services de l'Etat dans le champ de l'aménagement des territoires. Dans le cadre d'un tel scénario, vont devenir prioritaires, même au prix d'un mouvement très inégal et progressif, les préoccupations de stratégies d'action appuyées sur des visions du devenir des territoires à moyen/long terme, engendrant davantage de démarches de type projets de territoires, plans stratégiques, de planification avec recours à des outils de prospective territoriale¹⁶.

Ce scénario interpelle et implique des débats autour de l'équité entre les territoires et de l'adéquation de la logique de la décentralisation aux processus territoriaux¹⁷, sur une série de points de contenu, de méthode et d'organisation des gouvernances :

- la capacité à mobiliser des gouvernances de coopération et de régulation et des gouvernances de participation des sociétés locales,
- la capacité de faire émerger des processus territoriaux complexes incluant en continu des phases de prospective et de construction de connaissances, de management stratégique, de communication et de débats publics, d'évaluation...,
- la capacité à faire évoluer et faire émerger une ingénierie intellectuelle compétente pour concevoir, organiser et mettre en œuvre ces processus,
- la capacité de préserver le patrimoine commun, culturel, architectural, urbain, social, ...

¹⁶ Se reporter au rapport « Prospective et planification territoriales », Claude Spohr et Guy Loinger, DRAST/DGUHC, éd. les notes du CPVS, mai 2004.

¹⁷ Certains observateurs mettent en avant un découplage entre les processus territoriaux en cours et la logique de la décentralisation (passés et envisagée) et des « blocs de compétences », notamment Daniel Béhar et Claude Martinand l'ont évoqué devant le groupe. Il est possible de se référer à l'étude d'ACADIE (Daniel Béhar), « Avenir de l'Etat local et besoins en connaissance des territoires », DGUHC/Instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Equipement, décembre 2003.

- la constitution de lieux de confrontation et d'échanges,
- la constitution de lieux de prospective interrégionales,
- la nature des positionnements de l'Etat et la capacité d'adaptation des services non seulement pour suivre mais pour favoriser le mouvement,
- la capacité de prévoir et d'anticiper les conséquences des politiques sectorielles sur les territoires et les sociétés locales,
- le sens à donner aux démarches de planification (SCOT,DTA...) face aux avenir multiples et incertains qui mettent en crise les prévisions et les prolongements de tendances¹⁸.

Les services déconcentrés de l'Etat positionnés par rapport à ce types d'exigences devront offrir des profils plus variés, être organisés de façon moins monolithique et hiérarchisée, être plus prospectifs et plus réactifs, être capables d'échanger avec des élus et des responsables de services décentralisés, autant de les écouter, de les éclairer sur certains aspects que de négocier une solution technique et de les persuader de son bien fondé.

I. 3° Modernisation de l'action publique et de l'Etat.

Plusieurs principes devraient guider, pour les domaines qui nous intéressent, la modernisation de l'Etat. Ils ne sont pas nouveaux mais leur application a toujours été contrariée. Notamment :

- Se départir des cloisonnements entre les ministères pour viser une gestion interministérielle des compétences.
- Sortir des clivages corporatistes qui traditionnellement influent sur la gestion des postes et des fonctions.
- Dépasser les logiques qui pénalisent les mobilités entre les fonctions publiques avec le risque de faire apparaître des tropismes dominants et des secteurs plus délaissés.
- Simplifier et mettre de l'ordre et plus d'équité dans les rémunérations.
- Favoriser les comportements innovants, permettant pour le champs de l'aménagement des territoires et des villes, de passer de la gestion administrative et procédurale à la « régulation territoriale ».

Les mutations évoquées conduisent à une absolue nécessité d'engager des « chantiers de modernisation » de façon globale. Vont-elles suffisamment favoriser les orientations stratégiques pour faire levier afin de dépasser les difficultés structurelles et les pesanteurs culturelles ?

I. 3°1. L'évolution des principes de management pour les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Les orientations générales qui sont l'expression de la volonté de réformer l'Etat et qui doivent présider à la conduite des changements commencent à être connues. Certaines de ces orientations qui paraissent

¹⁸ Claude Spohr et Guy Loinger, rapport cité.

déterminantes dans les champs croisés de l'encadrement supérieur et de l'aménagement sont à mettre en avant :

- La mobilité des fonctionnaires,
- La gestion plus individualisée et la gestion par filières.

1) La mobilité.

L'avenir est dans la mobilité. Il y a une volonté politique affirmée d'inciter à la mobilité :

- entre les fonctions publiques,
- entre les fonctions publiques des pays européens.
- avec le parapublic, voire avec le secteur privé.

La mobilité entre fonction publique de l'Etat (FPE) et fonction publique territoriale (FPT) poursuit plusieurs objectifs :

- lisser les écarts démographiques prévisibles entre les fonctions publiques,
- enrichir de façon croisée les savoir-faire,
- **faire progresser des deux côtés une culture managériale publique renouvelée afin de mettre au point les politiques économiques, sociales, culturelles et environnementales dont le pays et les territoires ont besoin.**

Une mobilité dans les deux sens implique :

- **des réformes qui permettent :**
 - d'exercer pour un fonctionnaire de l'Etat en position normale d'activité dans une collectivité et vice et versa ;
 - de pouvoir réintégrer la fonction publique de départ dans de bonnes conditions, sans pénalisation de carrière et sur un poste « intéressant. Ce point paraît particulièrement délicat pour la FPT dont le système actuellement défavorise fortement (ou rend risqué) la mobilité ;
- **et un dispositif d'incitation** qui met en évidence les intérêts de la mobilité pour les deux parties sur un modèle gagnant/gagnant avec en filigrane l'enjeu et l'extrême difficulté de rendre attractif demain les services de l'Etat dans le champ de l'aménagement.

Dans la perspective de recomposer des équipes compétentes pour l'aménagement des territoires à toutes les échelles, l'enjeu d'une mobilité réciproque est crucial pour le ministère de l'Equipement ;

- pour la formation de ses propres cadres, apprendre et s'enrichir par des passages dans les collectivités locales et également dans le privé ;
- pour la diversification de son propre encadrement.

2) Une gestion plus individualisée par filières.

Le besoin de disposer en interministériel et pour l'ensemble des échelons déconcentrés de compétences et de savoirs de plus en plus diversifiés implique **la nécessité de casser le clivage ancien entre généralistes/managers** (voie royale pour les postes de commandement) **et spécialistes** (pour les niveaux inférieurs) et corrélativement celle de réhabiliter les métiers spécialisés et les fonctions d'expert pour l'encadrement supérieur.

Une double réponse est mise en avant face à cet enjeu, une gestion plus individualisée sur objectifs et performances, avec moins de rigidités corporatives, en cohérence avec une gestion par filière de métier. Une filière aménagement est mise en place au sein du ME¹⁹.

La réhabilitation progressive de la notion d'expert et de métier induit également une nécessité de durée dans un poste de 5 ans ou davantage sans être pénalisé. Les durées de 3 à 6 ans (voire plus dans certains cas) devraient devenir la jauge.

Est-il possible de découpler progressivement la gestion des besoins de managers/gestionnaires/généralistes et celle des fonctions de prospective, d'expertise et de recherche (ceux qui ont en charge d'éclairer les décisions) tout en réduisant les inéquités entre les deux, de rémunération, de considération, de reconnaissance ?

I. 3°2. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

La LOLF est le premier chantier important et global qui concrètement **exprime l'ambition de modernisation de l'Etat**. Son objectif est de rendre plus lisible le budget de l'Etat par le biais d'une méthode qui consiste à apprécier les résultats de l'action de l'Etat par rapport aux objectifs qui lui auront été assignés. Quatre niveaux sont pris en compte :

- Les missions de l'Etat ou ses champs d'intervention.
- Les programmes qui regroupent des ensembles d'activités.
- Les critères d'efficacité.
- Les indicateurs qui permettent de mesurer cette efficacité.

L'ambition et l'esprit de cette réforme applicable à partir de 2006 tendent vers une transformation complète des modes d'action publique en France : travailler sur objectif, justifier les dépenses par rapport à ces objectifs, pratiquer l'évaluation de façon systématique, se préoccuper des effets sociaux, économiques et environnementaux des politiques engagées... « La LOLF ou le difficile apprentissage de la conduite du changement²⁰ »

La mise en œuvre qui en sera faite sera-t-elle conforme à cet esprit ? Le débat qui accompagne les travaux de mise en place est largement engagé. Pour beaucoup la logique de l'aménagement n'est pas réductible à l'exercice LOLF. La LOLF, pour eux, favorise la segmentation « sectorielle » au détriment du « transversal » avec le risque d'une lecture des effets des politiques évaluées faussée par le prisme des programmes LOLF.

Est-il possible de concevoir un programme : action de l'Etat dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires ? Soit une sorte de programme transversal, **non exclusivement à l'usage des administrations centrales mais « descendant »** aux niveaux territoriaux, qui couvre les effets territoriaux des politiques sectorielles et qui identifie une action et une ingénierie territoriales spécifiques : observation et

¹⁹ Circulaire du 9 juin 2004, création d'une filière « aménagement, urbanisme, politique de la ville. »

²⁰ Il s'agit du titre d'un article de Jean Desrousseaux (Mensia-Conseils), www.mensiaconseil.fr.

veille prospective, stratégie et management territoriaux, fonctions d'association aux projets des collectivités, « territorialisation » des politiques sectorielles.

L'interrogation dépasse de loin la logique budgétaire de la LOLF pour renvoyer à **l'évaluation des effets « réels » sur un territoire et sur une société locale** qui sont le résultat d'un ensemble complexe d'actions et de politiques menées par un grand nombre d'institutions et d'acteurs. Comment observer, disposer de connaissances axées sur l'action, mesurer des impacts, évaluer des démarches multipartenariales, alors que la faiblesse évaluative est chronique et considérable en France ? La LOLF n'est pas le bon dispositif pour fixer cette perspective.

Faire progresser la capacité collective d'évaluation, sur la base du principe de lucidité, est un impératif de modernisation de l'action publique. Il doit constituer une perspective d'avenir pour l'action territoriale et « territorialisée » avec pour conséquence la nécessité de changement de comportements et d'efforts importants en terme d'apprentissage et de formation, de représentation et d'organisation de l'action, de vision stratégique prospective, de volonté de coopération, d'ouverture à la multiplicité des points de vues et à la controverse...

Si la LOLF favorisait la prise en compte d'une meilleure appréhension des effets sociétaux et territoriaux des politiques sectorielles, elle permettrait des avancées dans la voie plus large de l'évaluation.

I. 3°3. Les structures futures de l'Etat dans les régions et les départements.

La communication du 28 janvier 2004 des ministères chargés de l'intérieur et de la fonction publique donnent les grandes lignes de la réforme de l'administration régionale de l'Etat. Les principales mesures sont les suivantes :

- « **La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat.** » Son niveau « est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'Etat et des interventions des collectivités décentralisées ».
- Le préfet de région qui « anime et coordonne l'action des préfets de département »,..., « est chargé de conduire, en concertation avec les préfets de département et les chefs de services régionaux, l'élaboration du projet d'action stratégique de l'Etat (PASER) qui fixe pour 3 ans les priorités de l'Etat dans la région ».
- Un programme budgétaire, le PITE, permet de coordonner les interventions territoriales de l'Etat.
- **Huit pôles régionaux** animés et coordonnés par des chefs de pôle regroupent les services régionaux antérieurs. Plusieurs pôles ont une forte interface avec les questions d'aménagement et de développement des territoires : les transports, le logement et l'aménagement, l'économie agricole et le monde rural, l'environnement et le développement durable. L'économie est divisé en deux pôles, développement économique et développement de l'emploi.
- Au plan départemental, une réforme des services de l'Etat pour parvenir à « une administration de proximité plus performante, plus lisible et plus simple » est en préparation.

Ces dispositions qui constituent un cadre large et souple et donnent l'esprit pour orienter la mise en place de la réforme, tendent à favoriser l'engagement d'une forte présence de l'Etat dans la dynamique des territoires. Son importance va conditionner la stratégie pour chaque région. Cette présence ne porte plus

sur un rôle opérationnel de l'Etat. Les fonctions de mise à disposition et de travaux pour les collectivités locales qui constituent un pilier traditionnel de la présence des services de l'Equipement sont minimisés

Le débat va porter sur la nature des rôles de l'Etat et sur sa capacité à assurer une qualité à cette présence.

I.4° Le ministère de l'Equipement face à l'avenir.

I.4°1. Un projet de modernisation du ministère dont la conception est engagée.

D'un point de vue interministériel, le ministère de l'équipement (ME), à nouveau, figure comme un ministère à l'avant garde des réformes.

Le top départ des chantiers de réforme et de modernisation ou la « pose de la première pierre » (pour reprendre les termes du ministre) a été donné en septembre 2003, à l'occasion du « séminaire de Roquelaure²¹ ». Un ensemble de deux discours, d'ouverture et de clôture du séminaire, complété par un discours du 27 janvier 2004, donne les orientations des réformes, du « **projet d'avenir du ministère** ».

Le projet d'avenir du ministère de l'Equipement.

Les orientations exprimées par le ministre :

- donnent un aperçu des missions prioritaires, l'Europe (se situer dans une perspective européenne), la sécurité, la prévention contre les risques, la gestion des crises, la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, les autoroutes de l'information, la politique de la ville, les nouveaux modes de partenariat avec les collectivités ;
- mettent en évidence la nécessité d'une mise « en hauteur » de l'administration centrale, « lieu de la stratégie et du pilotage des politiques publiques nationales et non pas celui du pilotage au quotidien » ;
- insistent sur une plus grande déconcentration fondée sur :
 - le niveau régional, « l'échelon fondamental, à la fois de la déclinaison territoriale de nos stratégies et de la cohérence de tous les champs de compétence du ministère... » ;
 - le niveau départemental, au service d'une « nouvelle proximité » à « réinventer », « souple, adaptable, souvent différente d'un département à l'autre », un niveau qui « se renforcera au plan régalien des nouvelles missions évoquées » et qui doit « ouvrir la réflexion » sur des « perspectives de mutualisation des compétences professionnelles et des moyens, ainsi que d'un meilleur fonctionnement en réseau » ;
- insistent également sur la légitimité d'une ingénierie publique à inventer pour demain, connectée avec les services intercommunaux.

²¹ Séminaire des cadres du ministère de l'équipement ; des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le 16 et 17 septembre qui a mobilisé quelques 400 chefs de service.

Il s'agit de discours de mobilisation autour de l'idée « d'un grand service public national » « garant de la sécurité et de la protection du cadre de vie de nos concitoyens ». « L'Etat doit se conforter sur ses rôles fondamentaux de garants des grands équilibres territoriaux, de la cohésion sociale et de la solidarité nationale. »

En matière « d'aménagement durable des territoires », « l'Etat doit rester un acteur important » avec un rôle à multiples dimensions :

- observer, « mieux connaître les territoires aux différentes échelles et mettre cette connaissance au service de l'ensemble des acteurs locaux »,
- donner l'« expression de l'Etat dans la planification »,
- « mettre en place et faire vivre les politiques contractuelles qu'impulsent l'Etat ».

Pour compléter ces grandes orientations, le ministre précise, c'est important pour nos propres analyses, que l'Etat « doit être en mesure d'exprimer sa vision territoriale, d'aider à l'émergence de projets et donc de se situer, au plan technique, sur le champ de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage en amont, et de favoriser l'existence de compétences professionnelles dans les collectivités territoriales... ».

Sur la base de ces orientations, un vaste programme de travail, de commissions, des feuilles de route (au nombre de 21)..., coordonné par un dispositif de pilotage présidé par le directeur de cabinet. Les résultats seront progressivement dévoilés au cours des prochains mois.

Un an après, le ministre confirme et précise les orientations du séminaire de Roquelaure²².

Deux secteurs à recomposer apparaissent clairement engageant deux ambitions et deux logiques d'organisation différentes :

- **« les transports terrestres et maritimes,**
- **les administrations transversales. »**

Un ministère des transports va plutôt obéir à une logique d'entreprise, avec ses modes d'intervention, ses centres de recherche, avec une territorialisation spécifique de ses services (par itinéraires,...) en interactivité avec les DDE/DRE mais largement distincts²³. Cette autonomie organisationnelle annoncée des transports laissera aux DDE/DRE le domaine des activités dites transversales.

« Les nouvelles directions départementales... sont appelées à se refonder sur quatre piliers :

- La connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;
- L'habitat, le logement, la politique des villes et les constructions publiques ;
- L'environnement et les risques ;
- La politique des transports, la sécurité des transports, particulièrement la sécurité routière, la sûreté ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises. »²⁴

²² Dans le cadre de la rencontre du 29 juin 2004 avec les directeurs et chefs de services du ministère (discours de Gilles de Robien).

²³ Voir plus loin l'encadré « premier débat : ministère des transports ou ministère de l'aménagement ? ».

²⁴ Discours du 29 juin 2004 (citée).

« **Les futures directions générales en région (DGRE)**... autorités de management stratégique et d'allocation des moyens communs... sont appelées à être les pivots locaux des politiques d'aménagement du territoire. »²⁵

L'action est territoriale avec de fortes incidences sur l'organisation des territoires. Les capacités d'expertise et d'intervention que les services doivent développer pour soutenir les quatre piliers, relèvent d'un positionnement global d'aménagement du et des territoires et induisent une triple exigence :

- Une interministérialité accrue à organiser aux plans départemental, régional et central ;
- Une coopération avec les collectivités locales tant pour mutualiser certaines connaissances et certains moyens que pour construire et négocier des positions de l'Etat ;
- Une coordination stratégique entre les différents échelons territoriaux.

I.4°2. Refonder régionalement et localement une présence territoriale de l'Etat.

L'aménagement du territoire et le développement et l'aménagement des territoires sont les domaines qui permettent de refonder la présence et le rôle de l'Etat sur les scènes, complexes et mouvantes, locales, départementales, régionales et interrégionales des territoires²⁶. Cette présence qui a toujours été une caractéristique du « système équipement » s'est affaiblie. Elle a besoin d'être reconstruite sur des bases modernes pour que l'Etat puisse **retrouver poids et autorité dans le jeu des acteurs de l'aménagement du territoire.** Une reconquête de cette présence est surtout impérative pour lui permettre de développer ses rôles de régulation de « garants des grands équilibres territoriaux, de la cohésion sociale et de la solidarité nationale » face à la montée en puissance des projets et des stratégies des collectivités qui cherchent tant, à mieux se situer dans le jeu de la compétitivité qu'à assurer les cohésions sociales.

Les politiques qui concourent à l'organisation des territoires induisent de forts besoins de :

- production de connaissances sur les territoires partagées entre les élus et les acteurs locaux et régionaux du développement, de connaissances permettant d'ouvrir le « local sur le monde » et de penser son avenir en fonction des mutations sociétales, économiques, environnementales et institutionnelles,
- démarches décloisonnées de prospective et d'évaluation des politiques locales et des politiques territorialisées,
- démarches de contractualisation entre collectivités, Etat et Europe sur la base de projets de territoire.

La maîtrise de ces pratiques va devenir de plus en plus stratégique. Si elle se développait au sein des services du ministère dans le sens de l'objectif affiché par le ministre, elle serait une contribution majeure à la « refondation » d'une présence déconcentrée de l'Etat, présence de régulation à la mesure du décalage croissant et durable entre les territoires « espaces vécus » et les territoires institutionnels.

Aux services centraux, également, le soin d'investir massivement ce champ du développement et de l'aménagement des territoires et de la territorialisation des politiques publiques, de le piloter, d'en organiser les réseaux, de redéployer les moyens, d'assurer les formations et le renouvellement des cadres pour

²⁵ Idem

²⁶ Voir également plus loin l'encadré « Deuxième débat : La présence régionale et locale de l'Etat, ses missions ».

apporter aux services déconcentrés les ressources, les compétences, les outils et les soutiens logistiques dont ils auront besoin.

I.4°3. Des orientations à la stratégie : plusieurs lignes possibles.

Le choix stratégique qui va configurer l'action des services extérieurs demain et orienter le redéploiement des personnes et des moyens, est à construire. Il devrait résulter du chantier de modernisation engagé. Les décideurs de ce ministère ont-ils la volonté de poser aujourd'hui un tel choix qui serait le révélateur d'un changement signifiant une sorte de passage du ministère à la modernité ?

Au delà des concurrences/complémentarité entre les deux grandes finalités organisationnelles du ministère²⁷ **une grande alternative**, en simplifiant, **se présente** :

- **La continuité** : renouveler et hiérarchiser les missions pour les adapter aux nouvelles réalités mais tout en gardant une juxtaposition de services axés sur ces missions avec le risque de perpétuer tout en les recomposant (dans le cadre de la LOLF) les cloisonnements et les prés-carrés.
- **Une rupture : vers un « Etat stratégie » qui se recentre sur le développement et l'aménagement des territoires à toutes les échelles** et constitue une ingénierie publique à l'intersection des politiques territoriales et des politiques sectorielles à territorialiser. Une ingénierie de régulation qui tient les deux bouts : d'une part, l'agencement sur les territoires des politiques, des finalités et des intérêts nationaux par rapport aux projets et aux attentes des collectivités et des populations du territoire concerné, (ce sont des positions à construire), d'autre part, la compréhension des territoires, des enjeux et des acteurs et la capacité de négocier et de débattre avec ces derniers ; à la fois, s'« immerger » dans les territoires et si possible aider les collectivités à élaborer leurs politiques ou leurs projets territoriaux, et être en décalage par rapport aux réalités locales pour élargir les visions et pour garder une capacité d'arbitrage et de régulation²⁸. Il y a de moins en moins d'intérêt général à imposer à partir du haut mais un intérêt collectif à construire.

I.4°4. Le développement et l'aménagement des territoires, enjeu d'avenir central pour le ministère.

Nous pensons, dans le prolongement des orientations ministérielles, qu'il s'agit de l'enjeu d'avenir central pour le ministère. Non comme un nouveau secteur de compétence technique, mais comme un lieu qui permet de penser l'action qui relève de la « déclinaison » dans l'espace et dans la société des politiques qui ont un impact sur les villes et sur les territoires. L'action à la fois contribue à l'aménagement des territoires et porte sur la régulation de l'action entre les territoires (développement durable, cohérence, cohésion, solidarité).

Pour agir dans ce champ il est nécessaire de constituer une « ingénierie territoriale » pour reprendre un terme commode qui recouvre de multiples fonctions, savoir-faire et métiers.

²⁷ Voir plus loin l'encadré « premier débat : ministère des transports ou ministère de l'aménagement ? ».

²⁸ Voir plus loin l'encadré « quatrième débat : « régaliens » ou proche des collectivités locales, ».

Le CODIRDU²⁹ consacre l'une de ses séances à l'ingénierie territoriale. Claude Martinand³⁰ parle d'ingénierie de l'aménagement³¹.

Comment organiser cette ingénierie de l'aménagement des territoires ? L'essentiel du chapitre suivant est consacré à cette question.

Quelques sujets de débat.

Le choix qui sera fait conditionnera l'organisation et le redéploiement des ressources humaines et des moyens du ministère. Il implique d'innombrables débats. Nous mettons en avant certains de ces sujets débattus.

Premier débat : Ministère des transports ou ministère de l'aménagement ?

Le ministère de l'équipement a-t-il les moyens pour réussir parallèlement deux ambitions : un secteur transports terrestres et maritimes et des services recentrés sur le développement et l'aménagement des territoires ?

Ces deux priorités sont-elles le reflet de deux modèles antagonistes, un modèle sectoriel, techniquement et économiquement avancé, héritier de la culture « ingénieur » et le modèle de l'action publique territoriale et territorialisée ?

Un « ministère des transports » obéit à une logique d'entreprise dont les activités ne se déconcentrent plus de façon optimale selon les échelons administratifs existants, régional et départemental. Le besoin d'une ingénierie départementale et locale restera limité aux interfaces avec les territoires (principalement les PDU et les conséquences locales et régionales des systèmes de transports), et à la sécurité routière, domaine où le ministère est très attendu mais peu consommateur de personnel. Un service de sécurité routière restera de l'ordre d'une dizaine de personnes pour un département moyen, même s'il est possible d'envisager de nouvelles activités normatives de type audits de sécurité susceptibles de le « doper ».

Les innovations techniques et organisationnelles dans les domaines de l'économie des transports, du génie civil et des infrastructures se feront plutôt dans les centres de recherche et les centres techniques du ministère dans le cadre de stratégies centrales pilotées par les DAC. Les applications régionales et locales qui résultent de ces innovations seront une affaire d'aménagement des villes et des territoires.

Cette réalité contraint les services extérieurs à se réorganiser pour positionner leurs connaissances, leurs prises de position, leurs interventions et productions dans le système de plus en plus complexe et mouvant des acteurs des territoires.

Ministère sectoriel et ministère territorial, les deux sont également légitimes. Il ne s'agit pas de les opposer.

L'interrogation porte sur les moyens et l'énergie à déployer pour être « excellent » sur les aspects.

Une stratégie mal maîtrisée pour tenir les deux bouts peut conduire à **un scénario de repli sectoriel** défavorable aux objectifs territoriaux :

- Allocation inégalitaire des moyens avec un maintien substantiel d'une partie non transférée du

²⁹ Comité des directeurs pour le développement urbain.

³⁰ Comité stratégique de la DATAR, séance du 17 décembre 2002, contribution de Claude Martinand sur l'ingénierie de l'aménagement, 11/12/2002.

³¹ « La notion d'aménagement du territoire ou des territoires n'est pas une fin en soi, mais contribue aux objectifs de développement des activités de toute nature, économiques, sociales, culturelles, qui sont conditionnées en partie, par cet aménagement. ... « l'aménagement et le développement durable des territoires » semblent aujourd'hui recouvrir une formulation explicitée du terme d'aménagement du territoire et certainement plus adéquate, bien qu'un peu lourde. », Claude Martinand, note citée.

- budget routes/transports et chute des moyens pour financer les activités transversales ;
- Pilotage « mou » de ces activités avec peu d'initiatives et d'ouverture aux innovations ;
- Repli sectoriel des transports et replis consécutifs pour les domaines qui restent, logement, sécurité et risque avec délaissement progressif de l'aménagement territorial considéré largement comme matière décentralisée ;
- Repli et inégalités de moyens qui peuvent être notamment sensibles dans les domaines de la recherche et du réseau scientifique et technique (un ministère qui continue à privilégier les sciences dures par rapport aux sciences humaines) et de la prospective (une prospective technique et thématique au détriment d'une prospective des territoires).
- Affaiblissement des services déconcentrés sur la scène des territoires et spirale de déclin.

Pour les AUE, cette tendance perceptible au sein du ministère de repli sur le sectoriel; être meilleur et plus innovant là où on est traditionnellement bon, (et corrélativement « lâcher » ce que l'on ne sait pas bien faire, la territorialisation des politiques publiques), correspond à une période de crispation vis à vis des incertitudes de l'avenir.

Il est impératif de faire rapidement un choix d'organisation pour sortir de cette période d'incertitude et de crispation afin d'assurer une présence régionale et locale de l'Etat et une ingénierie fondées sur le développement et l'aménagement des territoires.

Eviter la confusion entre aménagement des territoires et urbanisme. Les transports sont partie intégrante de l'aménagement des territoires.

Opposer transports et aménagement sous prétexte que l'Etat ne pourrait durablement fonder une stratégie sur une compétence décentralisée que serait l'aménagement relèverait d'une faute stratégique. Ce serait perpétuer l'idée que l'activité dans le domaine de l'aménagement est la conséquence des procédures d'urbanisme, une affaire de code de l'urbanisme et d'association de l'Etat à l'élaboration des SCOT et des PLU.

Il est impératif d'éviter toute confusion entre aménagement des territoires et urbanisme. L'urbanisme est l'une des dimensions de l'aménagement. Il n'est plus un enjeu important pour le ministère alors que l'aménagement est stratégique.

L'aménagement des territoires ne doit surtout pas devenir le nouveau secteur de compétence du ministère entérinant une vision cloisonnée et procédurale en s'interdisant par la même occasion toute vision stratégique de l'aménagement et du développement durables des territoires. Il ne s'agit pas de « gonfler » l'urbanisme à la dimension de l'aménagement mais de changer de position, de subordonner l'urbanisme, le logement, les transports et les déplacements, la politique des villes, l'environnement à une approche de l'action dans les territoires, à une ingénierie territoriale.

Deuxième débat : La présence régionale et locale de l'Etat, ses missions.

Elle s'est fortement amenuisée ici, plutôt renforcée là, au gré d'une évolution au cours des dernières années dans l'ensemble plutôt orientée vers un affaiblissement. Ce diagnostic de l'affaiblissement est souvent mis en avant : une présence trop axée sur les procédures, pas assez sur les contenus, sans compréhension suffisante ni à plus forte raison de vision stratégique des grands enjeux, des services trop cloisonnés avec une insuffisante culture interministérielle, un Etat affaibli dans leur dialogue avec les collectivités territoriales...

L'action territoriale n'est pas nouvelle pour les services. Elle est régulièrement montée en puissance depuis la décentralisation, mais les services sont à la peine pour sortir du procédural, pour se décloisonner et pour adapter leurs modes d'intervention aux perpétuels changements de la demande sociale et politique, à la complexité croissante des

systèmes d'acteurs et aux fluctuations des besoins de connaissances stratégiquement utilisables. La culture « équipement », les savoirs de ingénieurs et les conservatismes qui y sont attachés ont été inadéquats pour positionner de façon stratégique et interministérielle les services extérieurs sur la « scène des territoires ».

L'écart risque de se creuser entre :

- Des collectivités et des élus qui souhaitent un interlocuteur fort capable d'argumenter une position, un « Etat gardien de l'unité et des différences, garant de l'équité entre les territoires »,
- Et une action des services disparate, sans orientation d'ensemble claire, avec des moyens inégaux qui peut se situer entre le très bon et l'inexistant ou le service minimum.

Comment transformer ce relatif échec en réussite pour demain ?

Le scénario fil de l'eau d'une évolution des services extérieurs réduits à « bricoler » localement sans stratégie ni évaluation des services rendus dans le champ de la régulation territoriale, sociale, environnementale, risque de susciter de graves contre-performances par rapport aux orientations générales, avec :

- perte de crédibilité de la présence de l'Etat aux yeux des collectivités territoriales,
- délaissement de la question de régulation et de cohérence entre les territoires,
- durcissement des cloisonnements après « échec » d'une ingénierie qui devait « territorialiser » les activités du ministère et de l'Etat,

avec pour risque à terme, un effacement progressif des services dans les territoires.

Comment réduire les décalages entre ce que doivent être les rôles de l'Etat dans l'avenir et le constat de ce qu'ils sont aujourd'hui ?

Outre la nécessité pour les services du ministère de maîtriser leurs compétences propres (habitat, transports, tourisme...), d'en avoir une vision d'avenir et de savoir (co)animer les démarches territoriales « sectorielles » (PLH, PDU, PPR³²...), est-il possible de prévoir les types de missions ou de postures pour les services déconcentrés qui risquent de se développer et d'en tirer des enseignements pour orienter le futur ? Sans tracer de partage entre l'échelon départemental de « proximité » et régional des « stratégies », il peut s'agir de :

- Régulation et cohérence entre les territoires pour compenser certains effets du foisonnement des instances et des projets territoriaux et pour garantir une équité entre les territoires, les unités et des différences.
- Territorialisation des valeurs, des finalités et des politiques européennes et nationales pour adapter le national au régional et au local et vice et versa.
- Compréhension des territoires et de leurs évolutions ou encore compréhension des mutations sociétales, économiques, environnementales... pour éclairer les enjeux d'avenir pour les territoires.
- Elaboration et affirmation de positions (sur des enjeux de territoire) pour fonder des stratégies d'intervention et de négociation avec les collectivités et les sociétés locales.
- Association aux politiques et aux projets des intercommunalités.
- Aide aux intercommunalités pour l'élaboration de leurs projets.

Les savoir-faire sont à reconquérir pour pouvoir tenir de telles « postures ». L'entreprise nécessite une énergie d'autant plus affirmée qu'elle se situe dans une période de reflux des savoir-faire qui disqualifie d'avance tout scénario au fil de l'eau.

Troisième débat :

Sur quelles connaissances fonder la présence de l'Etat ?

La production et la maîtrise de connaissances sont le vecteur essentiel qui permet de « jouer ces postures » évoquées. Connaissances des territoires, connaissance du contexte et de phénomènes exogènes aux territoires, connaissance des interfaces entre national et local/régional, connaissances juridiques ou d'experts pour certains domaines..., soit une large palette dont l'intérêt est défini par les utilisations qui doivent en être faites et par l'appareillage qui en résulte pour les services. Quelles connaissances à mobiliser pour quels types de pratiques administratives et d'association avec les collectivités ?

³² Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain, Plan de Prévention des Risques.

Le débat est engagé³³ dans une finalité de trouver les voies de recomposition des missions de l'Etat déconcentré. Il est loin d'être achevé. Il se base sur une évaluation de l'existant, souvent de façon interrogative et se polarise autour de certaines questions :

- La prise de distance par rapport au local pour mieux savoir construire des positions régaliennes et régulatrices ou une immersion pour mieux le comprendre et y agir,
- La poursuite et le renouvellement de l'exercice ou un délaissement de l'accompagnement par l'Etat des démarches des collectivités locales de plus en plus diversifiées avec abandon de la figure de l'Etat animateur³⁴ ;
- l'incapacité à construire des « positions stratégiques » à partir de la difficulté à « territorialiser les politiques de l'Etat³⁵ rejoignant la faiblesse et l'absence de culture de l'interministérialité».

L'issue de ces débats sur la recomposition des missions de l'Etat reste très incertaine avec une tendance vers un renforcement et un renouvellement des exigences régaliennes nécessitant la mobilisation d'« une connaissance d'ordre géopolitique à des échelles larges et décalées » pour « répondre à deux enjeux :

- situer les valeurs et procédures de l'Etat pour « décaler » le débat local,
- prendre appui sur les projets de l'Etat pour réguler la concurrence territoriale. ³⁶ »

Quatrième débat : « Régalien » ou proche des collectivités locales ?

Faut-il encore opposer les deux termes ?

Construire des positions de l'Etat, territorialiser des priorités et des politiques nationales conformément à des finalités telles que la réduction des inégalités sociales, le développement durable..., veiller à la qualité des espaces et au patrimoine..., constituent des missions que certains qualifient de « régaliennes ».

Leur intérêt en terme d'action publique réside dans leur interface avec les territoires, avec les politiques des collectivités territoriales. Il s'agit également d'une affaire d'aménagement des territoires.

Le positionnement « à l'interface » indispensable pour les services déconcentrés implique un pied dedans et un pied dehors, à l'instar des connaissances « décalées » ou « immergées dans les réalités locales ».

Les élus, du moins dans les agglomérations urbaines, attendent un Etat présent, capable d'exprimer des positions et d'élargir le débat local, de prendre des initiatives lorsqu'il n'y a pas d'acteurs, de pouvoir y jouer un rôle de médiation, d'apporter des connaissances, pour pouvoir négocier et arbitrer sans étatisme.

Disposer de tels savoir-faire, d'une capacité de réflexion stratégique, peut permettre de dépasser le clivage proche/décalée et d'être en mesure d'élaborer des positions « Etat » et en même temps d'apporter un appui à l'émergence de projets structurants pour le compte de certaines collectivités. Il est important que les services puissent être « perçus comme impliqués et mobilisés au plus haut niveau »... en développant « une attitude que l'on peut qualifier de *conscience active* : une attitude vigilante qui connaît les enjeux, a une vision des priorités et répond positivement aux sollicitations...³⁷ »

³³ Se reporter notamment aux travaux de l'instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Équipement et au projet de rapport final « Evaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement », JR Brunetière, juin 2004.

³⁴ Daniel Béhar/Acadie, « Avenir de l'Etat local et besoins en connaissances des territoires », décembre 2003, page 5. Etude effectuée pour le compte de l'instance d'évaluation citée.

³⁵ Daniel Béhar, étude citée.

³⁶ Daniel Béhar, étude citée, page 11.

³⁷ « les quartiers en projet de rénovation urbaine. Bilan d'avancement – été 2003 », rapport DIV-DGUHC, page 29.

La question concrète de savoir si ces principes sont mobilisateurs ou sont du registre de l'incantatoire n'est pas réglée.

Cinquième débat : Liaisons entre les pôles régionaux et départementaux.

Le partage entre les missions respectives des échelons régionaux et départementaux de l'Etat et les articulations à trouver entre les deux ne semble pas établie à la mesure des incertitudes des évolutions de la recomposition des missions des services déconcentrés. Les deux niveaux vont évoluer de façon diversifiée ; les futures DGRE et les pôles régionaux vont se renforcer ; les effectifs des DDE vont considérablement se réduire avec les transferts envisagés en direction des départements. Ces mouvements commandent des redéploiements conséquents d'effectifs et de moyens. Ils prennent à revers toutes les évolutions antérieures qui ont confinées les DRE dans des rôles marginaux.

Quelles sont les relations nécessaires entre « stratégie » et « proximité » ? De quel degré de proximité a besoin une DRE, pour élaborer les positions stratégiques de l'Etat par rapport aux territoires et inversement quelle autonomie stratégique pour une DDE pour assurer les rôles d'intervention dans le jeu de l'action locale ?

Vraisemblablement la réponse à une question complémentaire sera déterminante : quels seront les lieux de confrontation entre les acteurs des territoires, les « scènes de la régulation territoriale » et où seront-ils situés ? Les SCOT, par exemple, seront-ils suivis localement par les DDE avec l'aide des analyses produites par les (futurs) DGRE ou directement par ces mêmes DGRE ?

De nouveaux lieux pour des « grands territoires » sont à trouver (à l'instar des DTA³⁸) pour réduire les décalages entre l'échelle de certains enjeux et les territoires institutionnels.

Ces questions devront être éclairées par le jeu évoqué précédemment au travers de la note de Daniel Béhar, entre un « impératif de prise de distance pour exprimer l'autorité³⁹ » et la proximité de la demande sociale et des territoires « pour adapter au mieux les actions ».

Les césures entre les niveaux régional et départemental seront vraisemblablement variables selon la nature des projets. La notion d'équipe territoriale située dans les DGRE avec des personnes en poste en DDE, aspect qui sera abordée au chapitre suivant, pourrait se révéler appropriée.

Sixième débat : Décloisonnement et « transversalité » : des acquis fragiles qui risquent d'être remis en question.

Les débats les plus récents autour de la politique de la ville indiquent le risque de perte des acquis des

³⁸ Directive territoriale d'aménagement.

³⁹ Daniel Béhar, étude citée, page 5.

habitudes transversales entre aide sociale, politique de formation et d'emploi, éducation, sécurité et délinquance, aménagement urbain... Certains observent des régressions et mettent en évidence des tentations de repli sectoriel, sécurité, rénovation urbaine... avec des logiques « LOLF ».

Les replis sectoriels sont-ils significatifs de l'impuissance de l'action publique confrontée à des réalités complexes et à une finalité, la réduction des inégalités sociales (constitutive de la politique de la ville), qui s'est dégradée en vision « molle » incapable de rassembler ?

Au-delà de l'exemple de la politique de la ville et plus largement, il y a de fortes tendances vers des replis sectoriels pour certains significatifs de crispation face aux incertitudes de l'avenir.

II. L'avenir est à construire.

L'analyse des évolutions du contexte du devenir d'un Etat déconcentré a permis de dégager une série d'enseignements, de facteurs de changement :

1. Une plus étroite corrélation entre société et ville/territoire qui modifie les logiques de l'urbanisme et de l'action publique.
2. Un foisonnement des politiques et des projets de territoire et un renforcement de la complexité institutionnelle et des modes de gouvernance qui introduisent un impératif important de « régulation territoriale ».
3. Une nécessaire modernisation de l'action publique et de l'Etat qui va transformer les modes de gestion et de mobilité des fonctionnaires et l'organisation des structures de l'Etat.
4. L'engagement du chantier de modernisation du ministère de l'Equipement pour lequel les orientations sont décidées sans encore embrayer sur de clairs choix de stratégie.

Une mise en relation de ces facteurs permettrait de dégager des visions du devenir des services de l'équipement et des missions de l'Etat et partant de mieux appréhender des positionnements possibles pour les AUE. Un croisement systémique de ces facteurs de contexte reste à faire dans le cadre d'un véritable exercice de prospective pour balayer les futurs possibles. L'association des AUE ne pouvait seul l'entreprendre et le conduire. Dans un deuxième temps il serait nécessaire de choisir un scénario souhaitable et de définir les organisations appropriées et de chiffrer les besoins qui en résultent.

Les incertitudes sont encore considérables et laissent ouvertes de multiples avenues. Deux séries de facteurs d'incertitude nous semblent notamment préoccupantes :

- La nature et l'ampleur de la dynamique territoriale (émanant des collectivités territoriales) et sa capacité à configurer le jeu de régulation entre l'Etat et les collectivités.
- La capacité à conduire la modernisation de l'Etat et pour le ministère à poser des choix qui engagent le devenir des services déconcentrés.

La réflexion prospective menée par l'association se concentre sur :

- **Les missions et les rôles de l'Etat** vis à vis des territoires,
- **L'ingénierie à développer pour y faire face**, une ingénierie plus « amont » tournée vers des approches plus prospectives et plus contextuelles et de moins en moins « aval » au sens d'activités opérationnelles, **une ingénierie en capacité d'agir dans systèmes complexes**.
- **Les modalités d'organisation de cette ingénierie** au sein des futurs pôles régionaux et départementaux et des réseaux et centres techniques susceptibles de les environner.

Les hypothèses qui permettent de guider cette réflexion sont les suivantes :

- Le besoin accru d'une ingénierie territoriale publique et privé en réseau.
- Le maintien d'une forte présence d'un Etat régional et départemental complètement à recomposer.
- Une recomposition dans le sens d'une ingénierie publique d'aménagement des territoires autour de la figure d'un « Etat stratège » (porteur de politiques, garant de certaines valeurs, régulateur).
- La nécessité de territorialiser l'action à toutes les échelles.

Comme déjà indiquée, l'hypothèse globale de recomposition de l'ingénierie du ministère autour d'un Etat recentré sur le territoire constitue un scénario de rupture plus que de continuité, une sorte de changement de paradigme qui entraîne la nécessité de :

- une réorganisation du mode de fonctionnement des services extérieurs,
- un redéploiement de grande ampleur de personnes et de moyens,
- une adaptation des modes de gestion et de promotion des agents avec plus de souplesse dans les recrutements et dans la gestion des mobilités,
- un effort de formation considérable,
- un développement de centres de ressources et de pôles de compétences techniques (réseau scientifique et technique rénové...) faciles d'accès et en réseau.

La question d'une ingénierie territoriale du ministère implique plus généralement une politique de l'Etat dans les territoires, avec une vision globale, des objectifs nationaux, des choix en vue d'un système d'action interministériel déconcentré et des crédits d'intervention et d'étude. Les contours d'une telle politique ne sont pas arrêtés.

Même si les résistances au changement par rapport à une telle ambition sont considérables et que les réalités administratives ne seront jamais à la bonne hauteur, il nous a semblé intéressant d'esquisser cette perspective.

II. 1° Un ministère axée sur le développement et l'aménagement des territoires.

Ceux qui sont engagés dans des démarches de territoires sont confrontés à **une série d'exigences qui vont croissantes et qui entraînent une modification complète des pratiques et des méthodes**, soit la nécessité de :

- penser le futur,
- prendre en compte les phénomènes de mondialisation, du « local au global » et raisonner en termes géostratégiques,
- faire face à une multiplication d'acteurs et de modes de gouvernance,
- être intégrer dans un système d'action interministériel à recomposer.
- faire face à l'éparpillement des connaissances,
- être réactif et savoir anticiper,
- faire face à la complexité de l'intersectoriel et à la nécessité de penser et d'agir dans un système complexe,
- prendre en compte les impératifs de développement durable et penser les effets sociaux, économiques et environnementaux des politiques sectorielles,
- déboucher sur des recommandations et des positions stratégiques,
- communiquer, prendre part à des débats contradictoires...

Ce faisceau d'exigences incite à l'innovation, à penser et à agir de façon de plus en plus globale, à contribuer à une mobilisation d'intelligence collective, avec un apprentissage progressif en marchant, et pénalise les attitudes de repli sur le sectoriel et sur l'administratif. Les qualités qui correspondent à ces exigences ne se trouvent pas dans un service administratif ou technique « traditionnel ». **Comment, dans**

une finalité de contribuer à « bien faire le territoire », organiser l'ingénierie de l'Etat aux échelons interrégional, régional et départemental pour s'adapter aux réalités mouvantes des territoires ?

De services qui se situent par rapport aux territoires vont avoir des positionnements variables selon la nature des enjeux, des priorités et des réalités locales. Toutefois il faut rappeler les termes du débat qui orientent le sens de l'action publique dans le champ de l'aménagement des territoires, trois « postures » :

1. Une priorité à la territorialisation des politiques de l'Etat à différentes échelles qui induit des positions et des projets à négocier avec les territoires, plutôt une logique descendante.
2. Un Etat associé ou accompagnateur des démarches territoriales des collectivités qui met son ingénierie au service des territoires (notamment pour les collectivités qui en sont le plus dépourvues) et qui à terme recherche une mutualisation de certains des moyens avec les collectivités, plutôt une logique ascendante.
3. Un Etat « régulateur » positionné de façon interministérielle aux interfaces national (et européen)/régional/local en attachant autant d'importance au descendant et au remontant.

La dernière figure procède des deux premières postures en allant plus loin pour se situer à la conjonction d'un interlocuteur qui prend position de façon argumentée et d'un acteur qui sait adapter ses projets et ses politiques aux réalités des territoires et des sociétés locales et qui, au besoin, sait aider les collectivités locales à « mieux faire »⁴⁰. Il s'agit non seulement de construire des positions de l'Etat mais de donner à voir aux élus, lorsque ceux-ci n'ont pas à leur disposition les outils et les connaissances nécessaires, les tendances, les risques et les ruptures susceptibles de modifier le cours des politiques publiques engagées : aider les territoires à mûrir et à préparer leurs plans stratégiques.

Quel que soit le degré d'ambition et le choix de la posture, **l'ingénierie à développer se situe à la charnière de deux grands registres de connaissances :**

- **l'observation et la compréhension du territoire** et de ses problématiques et la compréhension des territoires comme système d'action,
- **la nécessité de penser le futur** en y situant ses propres politiques en fonction de leurs impacts sur le territoire futur.

Ces deux registres s'inscrivent, et s'y enrichissent mutuellement, dans une « gouvernance » et une organisation fondées sur le décloisonnement interministériel et intersectoriel, la coopération avec les acteurs externes et sur le débat et la confrontation avec les collectivités territoriales et les sociétés locales.

Dans tous les cas la dimension d'une action interministérielle et interservice décloisonnée est prépondérante.

Il s'agit d'une ingénierie de conception « amont » par opposition à une ingénierie de réalisation de plus en plus délaissée par les services de l'Etat. Globalement elle se situe dans une logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Les opérateurs privés et les équipes universitaires ne sont pas dimensionnés pour répondre à la demande et de surcroît à une demande encore latente importante. Il y a certes concurrence mais non dans une logique où le « plus fort tue le plus faible » mais plutôt dans une configuration « gagnant/gagnant » : l'accroissement de la commande en direction du privé est préparé par la qualité de l'ingénierie publique.

⁴⁰ Voir également l'encadré « quatrième débat : « régaliens » ou proche des collectivités locales, ».

Les services de l'Etat ont impérativement besoin d'occuper ce champ pour deux raisons principales :

- diffuser une réflexion d'aménagement du (et des) territoire(s) avec une relative équité sur l'ensemble du territoire,
- territorialiser ses propres politiques.

Les fonctions de cohérence et de régulation ne peuvent être considérées comme un domaine de compétence spécifique à l'Etat, au contraire il y a nécessité de **rechercher les synergies avec les ingénieries des collectivités territoriales** et à terme des formes de mutualisation. En termes de management des services et d'efficacité de l'action publique, l'objectif est de permettre une meilleure coordination des différentes politiques publiques entre elles et d'amener les acteurs à travailler de façon plus coopérative. Une présence stratégique de l'Etat aux échelons régionaux et départementaux, doit être inscrite dans une gouvernance politique d'ensemble.

L'action publique dans les territoires est en pleine mutation. L'Etat, affaibli dans ce domaine, ne peut le délaisser en le considérant fallacieusement comme décentralisé. **Il a besoin pour être présent de reconquérir des savoir-faire et une crédibilité.**

Ce souci doit en permanence imprégner l'encadrement supérieur des pôles et des services déconcentrés et conduit à une réorganisation profonde des services. **Dans cette perspective il s'agit d'expérimenter des « équipes territoriales ».**

II. 2° Une ingénierie organisée en équipes territoriales.

Certaines DDE ont expérimenté et éprouvé des équipes de projet⁴¹. Il s'agit d'élargir et de généraliser ce type d'organisation et de conférer à des « équipes territoriales » l'autorité qui, pour l'extérieur, en font des partenaires visibles et incontournables et, au sein de l'Etat, qui leur permettent de mobiliser et de mettre en mouvement les énergies et les compétences intersectorielles et interministérielles **afin d'engager une réflexion stratégique sur les avenir possibles pour les territoires et sur les effets susceptibles d'être laissés par les projets et les politiques structurants. Nous retrouvons « les deux piliers de la réflexion stratégique : la prospective et l'évaluation⁴² ».**

II. 2°1. Nature des tâches et des missions.

Des équipes en charge d'un large éventail de missions et d'objectifs opérationnels :

- Des tâches permanentes, autour de la constitution et de la gestion d'un socle de connaissances sur le territoire, observation, veille prospective, études générales, diagnostic... Toutefois certaines

⁴¹ Se reporter notamment à l'enquête effectuée dans le domaine de la rénovation urbaine : « les quartiers en projet de rénovation urbaine. Bilan d'avancement – été 2003 », rapport DIV-DGUHC déjà cité.

⁴² Se reporter au chapitre I.2°, extrait de l'ouvrage déjà cité : « Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales. », Arnaud de Champris et Jean-René Moreau, éditions CNFPT, 1996.

fonctions, d'observation et d'études générales, peuvent aussi se trouver en base arrière dans une direction générale en région (DGRE) et être mobilisées sur des problématiques énoncées par l'équipe.

- Des responsabilités d'élaboration de politiques ou de stratégies de l'Etat par rapport à un territoire.
- Les missions d'association de l'Etat aux démarches des collectivités territoriales, soit directement en charge, soit en articulation avec le service, en DDE, qui en assure la responsabilité.
- Les missions à prendre en charge « à défaut de maîtrise d'ouvrage définie⁴³ ».
- Des tâches de communication avec le « monde extérieur », négociation avec les collectivités, débats publics, forums de confrontation...
- Dans certains cas des missions pour le compte de collectivités ou en forte interaction avec les services qui ont en charge ces missions.

Des équipes en charge de mobiliser, d'exploiter et de capitaliser dans la durée les connaissances nécessaires pour assurer ces missions.

Des équipes polarisées sur la prise en compte du futur des territoires (attitude prospective) et ouvertes sur un processus d'action vaste :

Depuis les questionnements sur les enjeux au suivi de l'évaluation de l'action territoriale en passant par les diagnostics, la conception de certains projets et de stratégies, l'accompagnement des politiques nationales, régionales et locales (programmation/contrats, planification/SCOT, DTA..., Agendas 21, PDU, PLH...)...

Des équipes en charge de la coordination et de la mobilisation inter-services et interministérielles.

Des équipes intersectorielles responsables de la cohérence des positions et de la présence de l'Etat vis à vis des collectivités territoriales.

Des équipes en charge de la prise en compte du développement durable et des préoccupations et thématiques qui influent sur le devenir d'un territoire :

Politique de la ville, systèmes de transport et d'infrastructures, habitat, planification urbaine, environnement, risques technologiques et naturels...

Des équipes en prise avec les réalités des sociétés locales en rappelant la finalité de l'action publique territoriale d'améliorer la vie quotidienne inscrite dans le temps long des projets structurants d'aménagement.

Il s'agit d'une ingénierie « ensemble⁴⁴ ».

II. 2°2. Sur quels territoires mettre en place des équipes?

⁴³ Discours de Gilles de Robien, rencontre du 29 juin 2004 avec les directeurs et chefs de service du ministère.

⁴⁴ Pour emprunter le termes aux rédacteurs du rapport déjà cité DIV-DGUHC : « les quartiers en projet de rénovation urbaine. Bilan d'avancement – été 2003 »

Il s'agit en priorité de constituer des équipes sur des grands territoires à forts enjeux qui présentent une large cohérence du point de vue de l'aménagement du territoire et qui dépassent le champ d'action des collectivités territoriales. Ces territoires peuvent être :

- métropolitains, Nancy-Metz, voire englobant plusieurs espaces de « métropoles », le grand est largement transfrontalier, Nancy-Metz-Strasbourg ;
- ou appuyés sur des logiques de couloirs ou de corridors : couloir rhodanien, sillon alpin.
- Ou simplement des espaces exceptionnels, à l'instar des périmètres de DTA, estuaire de la Loire ou de la Seine...

A l'intérieur de ces grands espaces à géométrie plus ou moins variable, il est possible d'envisager des organisations de type « poupées russes » qui privilégient les articulations d'échelles : par exemple :

- une réflexion « Grand Est »,
- des chantiers d'échelles intermédiaires : métropole Nancy-Metz, le bassin minier...
- l'accompagnement des démarches d'agglomération et de SCOT...
- des territoires pertinents pour des problématiques spécifiques, déplacements, risques, politiques de la ville...

II. 2°3. Principes d'organisation des équipes.

Des équipes flexibles, à géométrie variable, bien responsabilisées et situées dans la hiérarchie administrative :

- Composées d'un directeur d'équipe (ou de projet), de chargés de mission confirmés dans différents métiers, à temps plein et partiels, de chargés d'étude.
- Sur la base d'un noyau permanent rattaché à la direction générale en région en charge de l'équipe et de chargés de mission et d'étude recrutés à temps plein ou partiel sur des objectifs négociés, de provenance variée :
 - d'un CETE ou d'un organisme du réseau technique rénové,
 - d'une DDE,
 - d'une autre DGRE si le positionnement territorial est inter-régional,
 - d'un autre service de l'Etat (SGAR⁴⁵, DIREN⁴⁶, aménagement rural, action sociale...) ou pôle régional (idée d'équipe inter-pôles).
 - d'une agence d'urbanisme, voire d'une collectivité territoriale sur la base d'un accord négocié.
- En charge d'un budget d'étude suffisant pour sous-traiter des études et faire appel à des experts privés ou universitaires.
- Placées à un bon niveau de responsabilité vis à vis des décideurs internes et des préfets, avec un directeur directement responsable auprès du DGRE, participant au comité de direction et pouvant être « chef de pôle » ou participer à la coordination entre les pôles.
- Rattachées à la DGRE (ou au pôle régional) la plus concernée pour les équipes positionnées sur un territoire interrégional, à l'instar d'un modèle de gestion par itinéraire d'une route nationale.

⁴⁵ Secrétariat général pour les affaires régionales.

⁴⁶ Direction régionale de l'environnement

- Un comité d'orientation interministériel élargi aux principaux partenaires externes à l'Etat chargé de piloter les activités les plus stratégiques va apporter un surcroît de reconnaissance et de légitimité et va contribuer à une image d'« administration de mission » et non d'administration traditionnelle.

Des équipes en réseau qui « fédèrent » les principaux acteurs territoriaux de l'Etat.

- Une organisation flexible sur un principe de « poupées russes » susceptible de fédérer les équipes de projet qui sont de la responsabilité :
 - départementale, avec par exemple des antennes en DDE en charge de certaines actions, suivi d'un grand projet de ville ou d'un « Pays » ;
 - d'un autre pôle régional.
- Une mise en réseau des équipes (club d'échange...) adossées à des centres de ressources et des centres techniques (voir plus loin) ;
- Un fort arrimage avec la recherche.

Des équipes innovantes qui :

- misent sur des démarches innovantes autour de l'idée de susciter la mobilisation d'une intelligence collective dans le cadre d'une gouvernance politique globale des territoires.
- organisent, en s'appuyant sur des méthodes inter-actives, une large participation externe, par des séminaires, des ateliers thématiques (ou mieux « problématiques), des exercices de prospective..., avec pour bénéfice un apprentissage des modes de travail collectif.
- développent une capacité d'initiative à l'exemple de l'engagement d'un « processus d'embellissement des vallées du Gier et de l'Ondaine⁴⁷ » sous l'impulsion de la DDE de la Loire.
- Cherchent à apprendre et à constituer des savoir-faire et des connaissances à des échelles où « on sait peu faire ».
- Intègrent des spécialistes dans les domaines encore trop peu habitués à raisonner de façon globale à une territorialisation de leurs effets, tels les transports terrestres, maritimes et aérien, et/ou les mobilisent par le biais d'ateliers sectoriels de l'aménagement.

II. 3° Une ingénierie adossée à un réseau technique et à des centres de ressources.

Dans une perspective d'une recomposition du niveau régional, d'un renforcement de l'interministériel et des approches globales et territorialisées, d'une professionnalisation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), **les équipes** « exposées » et confrontées à l'innovation et aux changements de pratiques **ont besoin de bases arrières qui tout à la fois assurent :**

- **un apport de connaissances et de savoir-faire** qui ne peut être démultiplié dans toutes les équipes ;
- **les fonctions d'échange d'expériences et de bonnes pratiques**, de capitalisation et de diffusion des démarches innovantes ;

⁴⁷ Cité dans « Penser la ville par l'art contemporain », sous la direction d'Ariella Masboungi, éditions de la Villette, avril 2004 (page 59).

- **les fonctions de sensibilisation et de formation** par des séminaires, des ateliers, des modules de formation..., notamment des ressources de « formation-action » (formation + « coaching de démarche ») ;
- **les fonctions de confrontation avec la recherche** (croisement des champs professionnels, confrontation entre acteurs, professionnels, chercheurs et prospectivistes...), notamment autour de la question du renouvellement de la pensée sur la ville et sur les futurs des villes...

Il ne s'agit pas de tout réinventer mais d'**adapter et de recomposer progressivement ce qui existe**, tout spécialement, pour le ministère de l'équipement, les CETE et une partie du réseau scientifique et technique, et le réseau de formation permanente (CIFP⁴⁸). La modernisation de ces réseaux va être à l'ordre du jour dans le même mouvement que celle des services centraux et déconcentrés.

Ces fonctions indispensables ne sont pas spécifiques à la seule ingénierie de l'Etat et du ministère qui sur ce plan jouit d'une longue expérience et dispose d'une « longueur d'avance ».

Les collectivités territoriales sont confrontées à cette question et vont fortement mettre en évidence **la nécessité de constituer des réseaux techniques d'appui** : à terme des réseaux séparés ou des réseaux mutualisés avec ceux de l'Etat ou en forte connexion ? La question est posée. Des synergies peuvent être organisées progressivement par étapes. Le GREC⁴⁹ a réalisé un exercice de prospective et rédigé un rapport⁵⁰ qui envisage plusieurs hypothèses et scénarios.

Pour certains domaines, des savoir-faire et des méthodes sont à construire de façon massive pour faire face à une demande encore largement latente mais qui émerge progressivement. Des réseaux et centres de ressources ou des agences spécialisées peuvent en résulter. La prospective territoriale et le management stratégique des territoires constituent des exemples illustratifs dont l'acuité monte progressivement en puissance.

Il s'agit de constituer un dispositif ou un **centre de ressources et d'appui pour la prospective dans les territoires**⁵¹, largement décentralisé mais stratégique également pour les services de l'Etat, sur des fonctions d'appui de méthode, de formation, d'échanges et de capitalisation des bonnes pratiques, d'interface avec la recherche, de mémoire. Il est souhaitable que le ministère et la DATAR prennent l'initiative pour engager un mouvement et mobiliser des partenaires afin de constituer des réseaux et mettre en place une tête de réseau, le centre.

A plus long terme, on ne peut écarter l'opportunité de **concentrer la production de certains savoirs vers des agences techniques nationales**, sur le modèle scandinave, ou interrégionales, pour contrer le risque d'appauvrissement et d'éparpillement dans des réseaux « flous ».

II. 4° Les principes de management.

⁴⁸ Centres interrégionaux de formation permanente.

⁴⁹ Groupe de recherche et d'étude des CETE formé par les responsables des divisions urbaines des CETE.

⁵⁰ « Contribution sur le devenir des composantes Aménagement, Urbanisme, Habitat, Construction et Déplacements (AUHCD) des CETE dans la perspective d'une deuxième phase de la décentralisation. », séminaire GREC du 4 et 5 février 2003, mai 2003.

⁵¹ Se reporter au rapport « Prospective et planification territoriales », Claude Spohr et Guy Loinger, DRAST/DGUHC, éd. les notes du CPVS, mai 2004.

Pour donner une crédibilité dans la durée à de telles perspectives, **il faut modifier la base de management des fonctionnaires**, par :

- **La valorisation d'une filière « aménagement des territoires »**. Les équipes territoriales devraient être considérées comme l'avant garde de la modernisation du ministère et de l'Etat.
- **Des postes d'encadrement de ces équipes fortement valorisés**. La réussite à ces postes devrait ouvrir largement aux fonctions de direction générale des services extérieurs et de chefs de pôles.
- **La prise en compte d'un critère de sensibilité et d'ouverture au « stratégique territorial »** pour le choix des cadres de direction générale.
- **Une valorisation des carrières de « spécialistes » et/ou d'experts de l'aménagement des territoires** avec un rééquilibrage par les primes et par la considération par rapport à la filière « royale » des managers-généralistes.
- **Un mode de gestion personnalisé des cadres**, exempt de tout corporatisme, s'inspirant du modèle, « junior-confirmé-directeur de projet ».
- **Une transformation des organisations des services extérieurs** dans le sens équipes territoriales et équipes de projet.
- **Une estimation des besoins futurs** (effectifs et moyens) à partir d'hypothèses d'organisation du ministère, sur la base notamment du scénario présenté de l'ingénierie territoriale.
- **Un redéploiement de grande ampleur des effectifs sur les fonctions d'un « Etat stratège »** pour constituer des équipes-territoires.
- **Une mixité**, au sein des mêmes équipes, **de cadres de corps différents, issus de différents ministères et si possible de la fonction publique territoriale**.
- **Une mobilité accrue interministérielle et entre les fonctions publiques** permettant une diversification des parcours professionnels et en stimulation des savoir-faire.
- **Un effort de renouvellement progressif des effectifs par des recrutements exceptionnels** sur titre pour apporter une diversification des formations et des métiers et pour pallier les rigidités statutaires des corps. Un recrutement qui favorise les « nouveaux métiers » (prospective,...) et les métiers « rares » au sein du ministère (économistes urbains, politologues...).
- **Un effort considérable de formation permanente** (voir plus loin) et d'adaptation des formations dans les écoles du ministère (ENPC, ENTPE, IRA⁵²...).

La question de **la diversification progressive des effectifs** est particulièrement cruciale dans la perspective d'une réorganisation orientée sur une ingénierie « amont » en aménagement des territoires. Le recours à des recrutements sur titre permet, à défaut de pouvoir engager des contractuels, une diversification par rapport aux moules traditionnels dominants, ingénieur et administratif, même si les formations ont beaucoup évolué et vont continuer à s'adapter. La question est stratégique pour les corps qui disposent d'un premier niveau de grade mais concerne également l'encadrement supérieur.

Il est notamment possible d'**ouvrir le corps des AUE** pour lui permettre l'accueil de :

- quelques urbanistes de formation diverses par voie exceptionnelle sur titre, mais les statuts du corps ne prévoient pas cette possibilité,

⁵² Ecole nationale des ponts et chaussées, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, Instituts régionaux d'administration.

- les chargés de mission « confirmés » qui, par concours interne, souhaitent se retrouver dans un corps d'urbanistes, plutôt que de rester dans leur corps de recrutement initial, d'ingénieurs ou administratif, mieux à même de leur donner une perspective de carrière consacrée à l'aménagement des territoires.

II. 5° La formation permanente.

Il ne s'agit pas de se recentrer sur ce que l'on sait bien faire mais de progressivement maîtriser les champs « nouveaux » susceptibles de caractériser la figure d'un « Etat stratège » territorialement présent.

Les besoins de formation permanente pour accompagner et prolonger les redéploiements d'effectifs sont considérables et **doivent être polarisés sur l'ingénierie amont de projet par :**

- **L'apprentissage à la maîtrise des démarches territoriales :**
 - Les processus de management des projets complexes et multi-échelles.
 - La prospective territoriale comme ensemble d'outils pour penser l'avenir.
 - Les approches systémiques notamment focalisées sur le développement durable.
 - Les techniques de mobilisation « transversale » des acteurs « sectoriels » dans une dynamique de projet.
 - La communication pour maîtriser l'organisation et la participation à des débats publics et à des forums contradictoires.
- **Des formations plus techniques permettant d'acquérir de bonnes maîtrises de certaines problématiques territoriales**, les diagnostics sur grands territoires, vulnérabilité aux risques natures et industriels, déplacements et transports, les actions dans le péri-urbain...
- **Des sensibilisations/formations sur des « sujets de contenu » :** développement économique et territoires, les dynamiques de métropolisation, vieillir dans les villes et les territoires...

Pour le ministère la question clé est la mobilisation des réseaux de formation, leurs confrontations par rapport à une demande émergente, les interconnexions à opérer progressivement avec les systèmes de formation des collectivités (CNFPT⁵³...).

II. 6° La question de la mobilité.

La mobilité réciproque entre les deux fonctions territoriales devrait se concevoir comme stratégique. L'intérêt pour le ministère est double, en termes de :

- diversification des parcours des cadres du ministère et en retour des cadres mieux formés, un « tropisme » vers les collectivités territoriales permettrait d'occuper des postes intéressants de contenu, plus opérationnel et en prise avec certaines réalités ;
- diversification des cadres et diversité des cultures professionnelles par un accueil organisé de fonctionnaires des collectivités.

⁵³ Centre national de la fonction publique territoriale

La mobilité existe dans le sens Etat vers les collectivités territoriales, dans le cadre de stratégies individuelles. Elle est marginale dans le sens inverse. Les mobilités ne sont pas encouragées et nécessitent un statut de détachement.

L'objectif de réciprocité met en évidence la question de l'attractivité des postes dans les services déconcentrés de l'Etat. « On attire des professionnels de haut niveau lorsque la responsabilité qui leur est proposée est réelle.⁵⁴ »

L'attractivité est visible pour certaines collectivités territoriales. Aux trois fonctions mise en avant par les travaux du CNFPT sur la haute fonction territoriale⁵⁵ : proximité du pouvoir, dynamique de modernisation et grande liberté d'initiative et d'action, il faut ajouter l'intérêt de missions stratégiques bien en prise avec les réalités et des contenus qui s'y réfèrent.

Si tendanciellement le décalage entre l'intérêt des fonctions et des postes de part et d'autre s'accroît, l'objectif de réciprocité devient difficile à atteindre. Il faut que l'Etat réussisse sa modernisation dans le domaine de l'aménagement des territoires et que ses services jouent des rôles plus « stratégiques » dans le jeu des territoires, pour rendre les postes offerts plus attractifs

Il est nécessaire de faire sauter les obstacles qui verrouillent et pénalisent la mobilité pour pouvoir exercer en position normale d'activité et pour **permettre aux cadres de faire en position normale d'activité des carrières tour à tour tournées vers l'Europe, dans les services de l'Etat et dans les collectivités territoriales.**

Dans cette perspective, la séparation entre les fonctions publiques se présente comme un handicap majeur à la modernisation de l'action publique et aux changements institutionnels correspondants offrant davantage de fluidité, de diversification des métiers et de compétences, de mixité de ces compétences... **Les deux fonctions publiques devraient à terme être réunies dans un même statut.**

⁵⁴ « les quartiers en projet de rénovation urbaine. Bilan d'avancement – été 2003 », rapport DIV-DGUHC cité, page 28.

⁵⁵ Ouvrage déjà citée : « Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales. », Arnaud de Champris et Jean-René Moreau, éditions CNFPT, 1996.

III. Propositions.

Si l'association des AUE explore la perspective d'une action de l'Etat plus territoriale et en argumente l'intérêt pour donner du sens à la notion d'un Etat-stratège aux plans régional et local, c'est **pour inciter le ministère à s'y engager, à afficher un choix stratégique clair dans le prolongement des orientations données par le ministre, à mettre en place des expérimentations et à concevoir en cohérence l'ensemble de la gestion des ressources.**

De façon générale une culture du développement et de l'aménagement des territoires, des compétences et des savoirs doivent être développés au sein de l'Etat et des services du ministère. L'entreprise est ambitieuse. Elle a l'avantage de pouvoir être « portée » dans le cadre du projet d'avenir du ministère. Elle se heurte en même temps à la difficulté de se situer à une période de reflux des savoir-faire et des moyens. La perspective de la poursuite du déclin des services extérieurs équivaldrait à leur effacement progressif de la scène des territoires et à un abandon de l'ambition d'un ministère d'aménagement du territoire présent aux niveaux régional et local, avec pour conséquence la nécessité d'envisager d'autres stratégies pour l'avenir du ministère.

Neuf propositions sont mises en avant.

1° Organiser un système d'action territoriale de l'Etat.

1°1. Organiser un système déconcentré : vers un ministère de l'aménagement des territoires.

Il s'agit de concevoir, d'expérimenter et de piloter l'action territoriale de l'Etat et la mise en place d'équipes d'aménagement des territoires. Ce chantier complexe peut être préparé dans le cadre du « document d'orientations stratégiques sur l'ingénierie territoriale de l'Etat » que la DGUHC est chargée d'élaborer pour la fin de l'année⁵⁶.

Il nécessite :

- Une conception « amont » de l'ensemble avec concertation et négociation interministérielles (voir également la proposition 1°3.).
- Une identification des priorités régionales, choix des sites expérimentaux, enjeux à traiter et fonctions à développer.
- Un budget de crédits d'étude.

⁵⁶ Référence : discours de Gilles de Robien, rencontre du 29 juin 2004 avec les directeurs et chefs de service du ministère.

- Une phase de mise en place et d'expérimentation des équipes d'ingénierie d'aménagement des territoires sur une dizaine ou une quinzaine de sites, avec une autorité et un positionnement administratifs clairs et visibles et des moyens suffisants (voir la proposition 1°2.).
- Un système de pilotage central des équipes dont la DGUHC peut être le responsable.
- Un système d'évaluation de l'action de ces équipes de type « chemin faisant » avec des bilans annuels.
- Un dispositif en réseau de capitalisation, de valorisation et d'échanges de bonnes pratiques.

L'ensemble du chantier implique **une instance de pilotage globale** dont la responsabilité peut être assurée par la DPSM et la DGUHC, largement appuyé sur des DRE et des DDE et sur des professionnels. Il s'agit de piloter l'ensemble des changements avec une vision globale articulée avec les décisions qui vont éclairer la mise en place des pôles régionaux et la recomposition des DRE et des DDE, les relations avec l'administration centrale, les décloisonnements intersectoriels et interministériels, la question des critères d'évaluation de l'action publique à engager...

1°2. Une mise en place progressive d'équipes territoriales : la nécessité d'expérimenter et d'évaluer.

L'ingénierie territoriale prend notamment la forme d'équipes situées dans les DGRE intégrant souplement des personnes et des moyens issus d'autres ministères, de DDE impliquées par les enjeux, voire pour certaines situations, de collectivités ou d'agences d'urbanisme... Ces équipes sont à concevoir comme des pôles d'étude, **des « task-force » de l'Etat dans les grands territoires à enjeux les plus sensibles**. Ils sont chargés d'innover dans le domaine des stratégies dans les territoires, d'expérimenter des pratiques décloisonnées intersectorielles et interministérielles, de relation et de confrontation avec les collectivités et les sociétés locales.

L'obligation d'innover implique un système de mise en place progressive, d'expérimentation et d'évaluation de l'utilité et de l'impact de leur action.

Dans une première phase des équipes peuvent être expérimentées sur une dizaine ou une quinzaine de sites.

1°3. Concevoir un système d'action interministériel renouvelé et préfigurer un véritable ministère de l'aménagement du territoire.

L'action territoriale n'est pas l'affaire d'un seul ministère. Le chantier envisagé à une forte dimension interministérielle qui avant tout dépend de **la volonté gouvernementale de disposer au cours des dix prochaines années d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur la présence stratégique de services déconcentrés** coordonnés par les préfets de région et les préfets.

Les fonctions d'aménagement des territoires que peuvent jouer les services du ministère ne prennent du sens que s'ils contribuent à l'élaboration et à la conduite des politiques d'aménagement du territoire. Au-delà de l'objectif « avenir de l'Équipement », il s'agit de concevoir un système d'action interministérielle, central et déconcentré, préoccupé d'anticiper les conséquences des politiques et projets nationaux et

européens sur le développement des régions et des territoires, ouvert sur les projets stratégiques des collectivités, et d'en tirer les propositions en matière de modernisation de la fonction publique et de gestion de l'encadrement.

La DATAR le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de la fonction publique pourraient assurer la responsabilité de la conception globale et du pilotage des changements institutionnels et administratifs qui devront accompagner l'expérimentation de l'action en matière de développement et d'aménagement des territoires et en tirer **un plan d'action interministériel**.

2° Organiser l'acquisition et la capitalisation de connaissances et de savoir-faire.

L'action publique dans les territoires et notamment comprendre les systèmes territoriaux dans leur complexité, doit se fonder sur un corpus de connaissances, de compétences, de métiers, de disciplines et de recherches largement à (ré)établir et à (ré)organiser pour féconder les pratiques de l'encadrement de l'Etat et au delà des acteurs des territoires.

Il s'agit notamment de s'appuyer sur :

- un réseau scientifique et technique rénové et à terme des centres techniques et de ressources,
- un effort considérable de formation,
- des systèmes et des réseaux de ressources et d'appui à mettre en place et à gérer de façon conjointe entre les collectivités et l'Etat.

2°1. Adosser l'action territoriale à un réseau scientifique et technique rénové et à des centres de ressources et d'appui.

Une base arrière de ressources et d'appui technique et méthodologique pour les équipes territorialisées peut se composer de plusieurs éléments :

- **Les CETE rénovés** capables, du moins au début certains d'entre eux, d'assurer en matière d'ingénierie territoriale des prestations d'appui méthodologique, des études et des expertises techniques.
- **Une tête de réseau**, auquel le CERTU peut contribuer, chargé d'**animer la mise en réseau des équipes territoriales**.
- **Des centres d'étude et de recherche plus spécialisés** (INRETS⁵⁷...) pour des thématiques à fort impact territorial.
- **Des dispositifs de ressources spécialisés pour certains domaines** : par exemple un centre de ressources et d'appui pour la prospective dans les territoires (voir plus loin proposition n°5).
- **Des programmes d'expérimentation et de recherche-action** de type, relance du programme « Planifier aujourd'hui » animé par le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA).

⁵⁷ Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

Pour le ministère le chantier de rénovation des CETE et du réseau scientifique et technique (RST) dans les sens d'une filière d'aménagement des territoires est un objectif essentiel. La stratégie pour y conduire est à établir et à décider.

Au-delà d'une phase de rénovation à opérer en interne, une partie du RST, les CETE en particulier, ne pourront se tenir à l'écart d'un mouvement d'ouverture vers les collectivités territoriales qui peut à terme conduire à une mutualisation de leur pilotage et de leur financement.

2°2. Organiser la formation.

Elle est prioritaire pour le ministère. Il s'agit de la finaliser sur l'ingénierie d'action territorialisée, d'adapter les formations initiales dans les écoles du ministère et, dans le domaine de la formation permanente, de :

- **Mobiliser l'appareil de formation interne au ministère**, les CIFP, sur les thématiques et les méthodes des démarches territoriales, de finaliser et de concevoir, avec le relais de clubs et de divers réseaux, des programmes adaptés.
- **Recourir à des modules de formation plus exceptionnels** dans le cadre des écoles (ENPC, ENTPE...) sur quelques sujets prioritaires.
- **Organiser des systèmes de formation-action** pour les domaines tels le pilotage stratégique de démarches complexes et la prospective territoriale.

2°3. Envisager et organiser une mutualisation progressive de moyens et des ressources entre les collectivités et l'Etat.

De plus en plus l'émergence d'une ingénierie territoriale va se trouver confrontée à la question d'un socle de ressources communes, de connaissances, de savoir-faire, de méthodes...utiles pour exercer les missions des différents niveaux de collectivités territoriales et de l'Etat. Ces missions sont spécifiques à chaque institution mais ont les territoires pour facteur commun.

Cette question est transversale à plusieurs points évoqués : formation, réseau technique, CETE, centres de ressources. Une mutualisation progressive de ressources relève d'une entreprise ambitieuse. **Elle a besoin d'une base politique pour se construire progressivement dans la durée**, pour permettre d'engager des expérimentations, de les évaluer et de progresser dans cette voie.

L'association plaide pour la constitution d'une telle base et pour sa négociation entre les associations de maires et de collectivités et l'Etat. La question peut être abordée dans le cadre du plan d'action interministérielle qui fait l'objet de la proposition 1°3.

3° Affirmer une fonction prospective de conduite et de veille stratégiques.

Les fonctions prospective territoriale (penser les futurs des territoires) et conduite stratégique (élaborer et évaluer les stratégies d'action dans les territoires) prennent une dimension prépondérante dans la

perspective ouverte, tant pour la construction de connaissances et de savoirs que pour la « gouvernance » des démarches et la mobilisation décloisonnée des acteurs et des compétences. Elles constituent les figures emblématiques d'une action publique modernisée confrontée à des avenir incertains et multiples.

Ces points vont s'imposer comme des priorités pour les programmes de formation et pour les prestations du RST. Ils dépassent largement l'Etat et la finalisation des outils du ministère est insuffisante. **Le ministère et la DATAR doivent conjointement impulser un mouvement pour créer un dispositif de ressources, d'appui et de formation pour la prospective dans les territoires.** Il s'agit d'engager un mouvement, susciter des réseaux et constituer les partenariats financiers avec des collectivités territoriales (les régions en particulier) pour mettre en place un centre de ressources/tête de réseau.

En articulation avec ce projet ambitieux et pour préfigurer sa fonction d'appui aux territoires et aux services, le ministère peut mettre en place un « **vivier de personnes ressources** », une dizaine de consultants, pour aider les DDE et les DRE ou de futures équipes territoriales, à leur demande, à concevoir et à mettre en place des démarches territoriales complexes ou des exercices de prospective.

4° Mobiliser, redéployer des moyens et des crédits et moderniser la gestion de l'encadrement et de ressources humaines.

4°1. Assouplir les possibilités de mobilité réciproque entre fonctions publiques.

La mobilité est l'un des vecteurs le plus significatif de la modernisation des fonctions publiques et de diversification de l'encadrement. Elle peut être organisée prioritairement dans le domaine de l'aménagement des territoires.

Pour passer des principes à leur concrétisation, il est nécessaire de :

- **Identifier les points de blocage** pour les deux fonctions publiques.
- **Engager une concertation et une négociation entre les deux fonctions publiques** sur le créneau de l'ingénierie « amont » d'aménagement des territoires (AMO) pour confronter les besoins respectifs, identifier les compétences « échangeables » et, dans ce processus, rendre plus visible le corps des AUE.
- **Bâtir un corps de règles communes pour cadrer les mobilités et engager les réformes réglementaires nécessaires.**
- De façon générale, **réfléchir à une formation unifiée pour les cadres des deux fonctions publiques et à des modes de gestion favorisant des parcours intégrant des postes européens, au service de l'Etat et des collectivités territoriales.**

Si l'idée d'un corps à cheval sur les deux fonctions publiques devait être expérimenté, l'association souhaiterait être associée à la conception de l'expérimentation.

4°2.° Redéployer les moyens et modifier les modes de gestion des ressources humaines et de l'encadrement.

Pour un système d'action cohérent au sein du ministère, un certain nombre de conditions sont à réunir :

- **Redéployer les moyens et les ressources humaines par rapport à l'objectif d'une forte présence stratégique de l'Etat aux échelons déconcentrés.**
- **Instaurer une filière « aménagement des territoires » :**
 - qui dépasse les cloisonnements par spécialisation des métiers trop étroite (habitat, urbanisme, planification, déplacements...) pour au contraire constituer un cadre de synthèse axé sur l'action territorialisée ;
 - dont l'excellence doit être un critère central pour l'accès aux postes de direction générale.
 - qui donne lieu à une possibilité de carrière valorisante et valorisée comme « spécialiste » ou expert.
- **Adapter la logique « LOLF » à l'action territorialisée.**
- **Positionner de façon valorisée l'action et les fonctions des équipes territoriales dans la hiérarchie des valeurs du ministère et par rapport à l'encadrement supérieur** avec pour claire perspective la possibilité facile de passage de directeur d'équipes à directeur général de services déconcentrés .
- **Reconstituer un socle de compétences formé de cadres A de premier niveau.**

Par un effort de formation permanente et de formation initiale dans les écoles du ministère, et par des recrutements ciblés (notamment par voie de recrutement sur titre), il s'agit de constituer des compétences diversifiées (géographes, économistes, économistes des transports, urbanistes...) nécessaires pour faire fonctionner les services déconcentrés.

- **Constituer, en vue d'une gestion interministérielle modernisée, un vivier de personnes compétentes pour les questions de gestion de patrimoine et de programmes fonciers et immobiliers, de maîtrise d'ouvrage et d'architecture.**

* *
*

L'association qui par ces travaux joue son rôle d'interpellation et de force de proposition est prête à participer à des réflexions susceptibles d'être entreprises par le ministère de l'Equipement dans les différentes directions envisagées.

Les AUE qui disposent largement de la culture du raisonnement territorial peuvent et souhaitent, individuellement et collectivement, y contribuer significativement.

Conclusion.

Les réflexions menées par l'association se présentent comme une force de proposition, comme une interpellation du ministère de l'Équipement sur les stratégies de modernisation de ses services.

Les propositions se situent dans la perspective des conclusions ambitieuses et mobilisatrices du séminaire de «Roquelaure» interprétées comme la volonté d'assurer une forte participation de l'État au développement et à l'aménagement des territoires.

La finalité d'un large pan de l'action publique de l'État est précisément de concourir de plus en plus aux politiques de développement territorial en portant les valeurs du développement durable, de la cohésion sociale, de contribution à la fonction de croissance et de développement, de cohérence entre les territoires. Cette finalité est une réalité d'aujourd'hui et plus encore un défi pour demain.

Concrétiser les politiques nationales d'aménagement du territoire **implique** avant tout l'organisation d'une **forte présence régionale et locale de l'État sur la scène de l'action territoriale, une présence interministérielle et décloisonnée**. Il ne s'agit plus d'action «régalienne» ou étatique, mais d'une capacité de travailler avec les «autres», notamment les collectivités territoriales, en se situant aux interfaces multiformes entre les projets «remontants» des collectivités et les politiques et les «grands» projets «descendants», européens et nationaux, qui ont des conséquences sur le territoire. Il s'agit à la fois d'accompagner les projets stratégiques des métropoles, des agglomérations, des pays, des SCOT et de faire valoir les valeurs et les politiques nationales, les projets et les intérêts supracommunaux. La confrontation entre ces deux grandes dimensions (remontantes et descendantes) permet de contribuer aux fonctions de cohérence et de régulation entre les territoires.

Les services sont dans l'ensemble affaiblis pour aborder, au cours des dix prochaines années, une période de mutation durable de montée en puissance de projets de territoires et de plans stratégiques, et pour être activement associés à la «gouvernance» renouvelée susceptible d'en résulter. Une participation active des services et des futurs pôles départementaux et régionaux implique **des qualités nouvelles à acquérir et à entretenir** : approches par les contenus et par la compréhension de situations complexes, capacité à penser le futur, à agir dans un système complexe de façon décloisonnée et interministérielle, à être réactif, capacité de dialogue, de travail collectif, de communication et de débat...

La reconquête de savoirs et de savoir-faire est impérative pour moderniser l'action publique territoriale. Elle est d'autant plus difficile, pour l'État et pour le ministère, à un moment de reflux de compétences et d'affaiblissement des services.

Le fil de l'eau amélioré, considérant l'aménagement des territoires comme un secteur d'activité parmi d'autres, ne répond pas aux attentes et ne permet pas de résultats correspondants à l'ambition. Celle-ci est avant tout une affaire interministérielle qui repose sur **une volonté gouvernementale de modernisation de l'État**.

Dans ce cadre le ministère doit engager et réussir une «révolution culturelle» pour devenir un ministère de l'aménagement du territoire avant d'être le ministère des transports, un ministère «transversal» agissant dans un système interministériel et multidisciplinaire à recomposer.

Les orientations ministérielles n'ont pas encore donné lieu à des choix stratégiques clairs. Dans le cadre du chantier « projet d'avenir du ministère », le défi des deux priorités se doit d'être relevé: un ministère des transports moderne et un ministère de l'aménagement des territoires, en évitant la tentation d'un repli sectoriel sur ses centres d'excellence, transport, grandes infrastructures, logement, avec une allocation inégalitaire au bénéfice du ministère des transports et le risque à terme de s'écarter du « territorial » et de laisser aux seules collectivités le terrain des stratégies d'aménagement des territoires.

Si l'objectif interministériel d'un ministère de l'aménagement du territoire présent aux échelons régional et départemental, peut dans une certaine mesure apparaître consensuel, les chemins pour y parvenir sont indécis et difficiles tant apparaissent vivaces et profonds les conservatismes, les frilosités par crainte de l'avenir, les multiples freins au changement : rigidités administratives, luttes d'influence, prés-carrés et cloisonnements, attitudes corporatistes...

L'une des voies possibles est de mettre en place et d'**expérimenter des « équipes d'aménagement des territoires »** :

- mises en place sur des territoires à forts enjeux,
- positionnés dans les futures DGRE mais intégrant souplement des personnes et des moyens issus d'autres ministères, de DDE impliquées par les enjeux, voire de collectivités ou d'agences d'urbanisme...
- en capacité, sous la responsabilité des préfets de région, d'assurer la mobilisation et l'animation interservices et une coordination décloisonnée avec les principaux acteurs impliqués par les démarches engagées,
- chargés tout à la fois d'apporter les connaissances pour comprendre les territoires et y agir, pour élaborer des stratégies d'intervention et en débattre, d'initier et de conduire les démarches prospectives et de veille stratégique, d'organiser l'évaluation de l'action...

Il s'agit de constituer des forces de frappe interministérielles auprès des préfets de région et des préfets. Les DGRE seront bien placés pour en assurer le rôle de « chef de file ».

Cette perspective formée par une affirmation active de l'Etat dans l'aménagement des territoires est centrale pour les futures DGRE, « autorités de management stratégique » pour les échelons déconcentrés du ministère. Elle est, de la même façon, transversale aux « quatre piliers⁵⁸ » qui doivent fonder l'activité des futures DDE et qui relèvent tous les quatre de l'action publique territoriale ou de l'action à « territorialiser ».

Les propositions de l'association se résument de façon suivante :

1° Organiser le système de l'action territoriale de l'Etat pour les 10 ans à venir :

- un système déconcentré qui affirme une forte présence des services organisés en pôles régionaux et départementaux,
- un système interministériel,
- une mise en place progressive et expérimentale d'équipes territoriales qui doivent constituer les « fers de lance » de ce système.

⁵⁸ Référence : discours de Gilles de Robien, rencontre du 29 juin 2004 avec les directeurs et chefs de service du ministère

2° Organiser l'acquisition de connaissances et de savoir-faire appuyés sur :

- la base arrière d'un réseau scientifique et technique rénové et à terme sur des centres ou des agences de ressources pour les acteurs des territoires,
- un effort considérable de formation,
- un système et des réseaux de ressources d'échange et de capitalisation des bonnes pratiques à mettre en place et à gérer conjointement entre les collectivités et l'Etat.

3° Affirmer les fonctions de prospective (penser les futurs des territoires) **et de conduite stratégique de l'action** (élaborer et évaluer les stratégies d'action dans les territoires).

4° Réorganiser les services, redéployer les effectifs et mobiliser des moyens et des crédits conséquents.

5° Moderniser les fonctions publiques et la gestion des ressources humaines.

BIBLIOGRAPHIE.

François Ascher : « Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. », édition de l'Aube, 2001.

Daniel Béhar (ACADIE) : « Avenir de l'Etat local et besoins en connaissance des territoires », DGUHC/Instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Equipement, décembre 2003.

Jean-René Brunetière (rapporteur) : « Evaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement », DGUHC/Instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Equipement, projet de rapport final, juin 2004.

Jean-Claude Bury (rapporteur) : « Métropoles et structuration du territoire », avis du conseil économique et social, éditions des journaux officiels (2003)

Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yves Barthe : « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique », édition du Seuil, 2001.

Arnaud de Champris et Jean-René Moreau : « Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales. », éditions CNFPT, 1996.

Jean Desrousseaux : « La LOLF ou le difficile apprentissage de la conduite du changement », article en ligne sur www.mensiaconseil.fr.

Claude Martinand : « Contribution sur l'ingénierie de l'aménagement », article pour le comité stratégique de la DATAR, séance du 17 décembre 2002, 11 décembre 2002

Frédérique Parrad et Fabienne Goux-Baudiment « Quand les villes pensent leurs futurs », DRAST, étude non encore publiée.

Rapport « Contribution sur le devenir des composantes Aménagement, Urbanisme, Habitat, Construction et Déplacements (AUHCD) des CETE dans la perspective d'une deuxième phase de la décentralisation. », séminaire GREC du 4 et 5 février 2003, mai 2003.

« Penser la ville par l'art contemporain », sous la direction d'Ariella Masbounji, éditions de la Villette, avril 2004 (page 59).

Claude Spohr et Guy Loinger : « Prospective et planification territoriales. Etat des lieux et propositions », note du CPVS n°19, éd. les notes du CPVS, mai 2004.

Jacques Theys (sous la direction), « Décentralisation et évolution du ministère de l'Equipement. », note du CPVS n°17, novembre 2002