

20

**POUR UNE APPROCHE
DE L'AMÉNAGEMENT
DES TERRITOIRES PAR L'ÉTAT**

UN AVENIR POUR LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Claude Spohr

et l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État (AAUE)

Préface de Claude Martinand

SOMMAIRE	3
PRÉSENTATION	5
PRÉFACE	7
INTRODUCTION	11
REMERCIEMENTS	13

PREMIÈRE PARTIE : MUTATIONS EN COURS ET ATTENDUES DANS LE CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT

I. Mutations de la société <i>versus</i> aménagement des territoires	17
II. Territoires, régulation territoriale et décentralisation	18
1. Politiques territoriales et "territorialisation" des politiques. Vers une modernisation de l'action des collectivités territoriales	18
2. Les rôles des services de l'État	19
III. Modernisation de l'action publique et de l'État	20
1. L'évolution des principes de management pour les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État	21
2. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1 ^{er} août 2001	22
3. Les structures futures de l'État dans les régions et les départements	23
IV. Le ministère de l'Équipement face à l'avenir	23
1. Le nouveau projet de modernisation du ministère	23
2. Refonder régionalement et localement une présence territoriale de l'État	25
3. Des orientations à la stratégie : une nouvelle alternative de la modernité	26
4. L'aménagement des territoires, un enjeu d'avenir pour le ministère	26

DEUXIÈME PARTIE : L'AVENIR EST À CONSTRUIRE

I. Un ministère axé sur le développement et l'aménagement des territoires	34
II. Une ingénierie organisée en équipes territoriales	36
1. Nature des tâches et des missions	36
2. Sur quels territoires mettre en place des équipes?	37
3. Principes d'organisation des équipes	37
III. Une ingénierie adossée à un réseau technique et à des centres de ressources	38
IV. Les principes de management	40
V. La formation permanente	41
VI. La question de la mobilité	41

TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS

I. Les savoir-faire à développer et le positionnement des Architectes et Urbanistes de l'État (AUE)	45
II. Dix propositions pour développer la réflexion et l'action stratégiques dans les services	47
Organiser un système d'action territoriale de l'État	47
1. Organiser un système déconcentré : vers un ministère de l'Aménagement des territoires	47
2. Mise en place progressive d'équipes territoriales : la nécessité d'expérimenter et d'évaluer	47
3. Concevoir un système d'action interministériel renouvelé et préfigurer un véritable ministère de l'Aménagement du territoire	47

Organiser l'acquisition et la capitalisation de connaissances et de savoir-faire	48
4. Adosser l'action territoriale à un réseau scientifique et technique rénové et à des centres de ressources et d'appui	48
5. Organiser la formation	49
6. Organiser un dispositif de ressources, d'appui, d'échanges et de formation spécifiques aux services de l'État ...	49
7. Envisager et organiser une mutualisation progressive des moyens et des ressources entre les collectivités et l'État	49
8. Affirmer une fonction prospective de conduite et de veille stratégiques	49
Mobiliser, redéployer des moyens et des crédits, moderniser la gestion de l'encadrement et des ressources humaines	50
9. Assouplir les possibilités de mobilité réciproque entre fonctions publiques	50
10. Redéployer les moyens, modifier les modes de gestion des ressources humaines et de l'encadrement	50
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	61

DOSSIER COMPLÉMENTAIRE

1. Courrier, accompagné d'une note, adressé au Ministre (21 février 2005)	65
2. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DGUHC sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" (6 décembre 2004)	71
3. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DPSM sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" (4 janvier 2005)	77
4. Note de restitution du débat engagé avec quelques directeurs départementaux et régionaux de l'Équipement et extraits des principales réactions	83

PRÉSENTATION

Jacques THEYS

Responsable du CPVS

Cette vingtième Note du CPVS a un caractère doublement exceptionnel : d'abord par l'importance de son objet – le rôle futur de l'État en matière d'aménagement du territoire – mais aussi par son statut – car c'est la première fois dans cette collection qu'un texte est publié sous l'égide d'un organisme autre que la DRAST et le CPVS, en l'occurrence l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État (AAUE).

Même si le Centre de Prospective n'est pas directement responsable de ce document, ce n'est cependant pas un hasard si cette contribution des Architectes et Urbanistes de l'État est publiée dans cette revue. D'une part, le CPVS a depuis son démarrage soutenu le groupe de travail qui a élaboré l'essentiel de ce texte, ainsi que les enquêtes et les études qui ont été utiles à son fonctionnement. Mais surtout la réflexion des Architectes et Urbanistes de l'État se situe dans une perspective très voisine des travaux que le CPVS a engagés depuis quelques années, aussi bien sur la décentralisation et ses conséquences

pour le ministère¹, que sur la prospective territoriale², l'évolution des métiers de l'aménagement³ et plus généralement, l'aménagement du territoire⁴. Elle en constitue, en quelque sorte, le prolongement naturel, et à l'évidence, la contribution majeure qu'apporte Claude Spohr⁵ n'y est pas étrangère.

Pour illustrer cette proximité, on pourrait rappeler, par exemple, qu'il y a des grandes similitudes entre le diagnostic qui est fait aujourd'hui par l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État, et celui que faisait déjà en 1993 un groupe de travail piloté conjointement par la DATAR et la DRAST sur l'avenir de l'aménagement du territoire⁶. La différence – et elle est de taille – c'est que l'on est passé de la conjecture à la réalité, et que la réflexion des AUE apporte des réponses concrètes à ce qui n'était encore, il y a dix ans, qu'une série de questions.

Nous espérons que ces réponses apparaîtront comme suffisamment convaincantes pour emporter l'adhésion des lecteurs.

1 Note du CPVS n° 17 « Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement », novembre, 2002, sous la direction de J. Theys et J.-P. Galland.

2 Note du CPVS n° 19 « Prospective et planification territoriales – état des lieux et propositions », mars 2004, G. Loinger et C. Spohr.

3 Voir la Note du CPVS n° 12 « L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement », P. Dubus, P. Pelliard et S. Wachter, sept. 1999.

4 Voir les travaux du groupe de travail commun à la DATAR et à la DRAST publiés aux Éditions de l'Aube (« Repenser le territoire, un dictionnaire critique » ; « L'aménagement durable du territoire » ; « L'aménagement en 50 tendances », etc.).

5 Président de l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État, Claude Spohr est également conseiller auprès du CPVS.

6 *Les territoires du futur*, sous la direction de F. Ascher et L. Brams, Éditions de l'Aube, 1993.

PRÉFACE

Claude MARTINAND

Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées

Au niveau régional et départemental, nos services déconcentrés vont dorénavant trouver leur finalité majeure dans l'aménagement et le développement durable des territoires.

En réponse aux attentes différenciées des multiples acteurs locaux, nos services territoriaux se sont engagés dans cette voie de manière ouverte et déterminée conformément aux orientations ministérielles et gouvernementales.

Dans le cadre de politiques largement décentralisées ou partagées, il s'agit pour les services de l'État de tenir toute leur place, mais rien que leur place, aux côtés des pouvoirs publics locaux et de l'ensemble des parties prenantes : acteurs économiques, sociaux, associatifs et citoyens ou usagers.

L'observation des territoires, la participation à l'élaboration de diagnostics puis de visions d'avenir partagées, la contribution à l'émergence de projets de développement territorial et d'aménagement correspondants, puis à la mise au point de documents de planification territoriale ou de programmation contractuelle, en constituent des dimensions majeures.

Toutes ces contributions des services de l'État visent à faire prendre en compte les projets de l'État ou de l'Union européenne ainsi que les grandes politiques publiques, tout en apportant un appui aux acteurs locaux, s'ils le souhaitent.

La cohésion sociale, la solidarité sociale et territoriale, l'accès de tous aux services essentiels, l'égalité des chances des différents territoires et la mise en cohérence des projets des différents territoires voisins ou superposés, constituent des finalités majeures de l'action territoriale de l'État.

"L'intelligence territoriale", la nécessité de démarches de prospective et d'évaluation, la prise en compte équilibrée des trois piliers du développement durable à concilier (développement économique, progrès de la société, protection de l'environnement) doivent être portées par nos services auprès des acteurs locaux, de manière adaptée et différenciée selon les contextes, les compétences et les attentes locales.

La contribution de l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État, nourrie de multiples travaux convergents du CODIRDU, du nouveau CODIRDD, de la DATAR, de la DGUHC, de la DRAST (CPVS) et des 20 chantiers de modernisation du projet ministériel, a le mérite de constituer une mise en forme bienvenue et substantielle pour les orientations en cours d'adoption.

Ce rapport montre l'intérêt d'un projet d'ensemble alliant les réflexions sur les contenus, les méthodes, les outils, les modes de faire et d'organisation. La question centrale de la gestion et de la promotion de ressources humaines compétentes dans

ces domaines, est bien identifiée : recrutements plus différenciés, formations initiales et continues adaptées aux enjeux, déroulement de carrière et valorisation des acteurs de cette refondation de nos services confortant une posture renouvelée dans l'aménagement des territoires.

Cette prise de position claire et novatrice de l'AAUE constitue une source

de réflexion et d'inspiration pour les responsables de notre ministère et notamment pour ceux qui élaborent différentes propositions de réforme et d'évolution de nos services et de leurs missions.

C'est avec plaisir que j'ai accepté de soutenir cette heureuse initiative.

**POUR UNE APPROCHE DE L'AMÉNAGEMENT
DES TERRITOIRES PAR L'ÉTAT
UN AVENIR POUR LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

*Claude SPOHR
et l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État (A.A.U.E.)*

Texte revu par Jérôme MORNEAU

Mars 2005

INTRODUCTION

Mise 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, encore très ouvert à des évolutions contradictoires, et pour certains, porteur d'un renouvellement "mobilisateur" des missions de l'État dans le domaine de l'aménagement, pour d'autres, témoin d'un effacement progressif de l'État de la scène des territoires lourds de menaces.

La période est importante, postérieure aux débats sur la poursuite de la décentralisation, sur les orientations générales et la modernisation de l'État, 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.

À défaut de s'être donné les moyens pour explorer les futurs possibles, la

¹ Note du CPVS n° 17, "Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement", DRAST/CPVS, novembre 2002.

démarche a été très "normative" : adoption d'une finalité, un État 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 cinq à dix ans.

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

- 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'État 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 "Équipement" 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" consti-

tue 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 qui est de nous situer par rapport à l'action publique future dans le champ de l'aménagement à des horizons de cinq et de dix 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'État ;
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.

REMERCIEMENTS

• Liste des personnalités auditionnées par le groupe de réflexion

– 8 janvier 2004 :

Jean PIALOUX (CNFPT¹)

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 CGPC²)

Claude CHAUSSOY (D.G./A – Département de l'Essonne)

– 12 mars 2004, audition hors groupe :

Antoine GODBERT (DGAFP³, 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 participant 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

Jean-Marc ZURETTI

1 Centre National de la Fonction Publique Territoriale.
2 Conseil Général des Ponts et Chaussées.
3 Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Première partie

**MUTATIONS EN COURS ET ATTENDUES
DANS LE CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT**

PARTIE I :

MUTATIONS EN COURS ET ATTENDUES DANS LE CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT

Convient-il de parler d' "aménagement des territoires" ou de "développement des territoires" ? Le terme "aménagement" est à prendre dans une acception large qui n'oppose pas les deux notions dont les contenus et les modes de gouvernance, à une époque où les possibles s'élargissent de plus en plus, sont à renouveler dans le sens de processus permettant des dynamiques territoriales.

La société change. Les mutations en cours et attendues 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 relations entre les mutations sociales, économiques, urbaines et le champ de l'action publique.

Ce champ est confronté aux incertitudes et aux avenir multiples : "agir dans un monde incertain"³, "élaborer et gérer des projets dans un contexte incertain"⁴. 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),
- de l'action et des institutions territoriales (II),
- de la modernisation des pouvoirs publics et de l'État (III),
- des évolutions spécifiques au ministère de l'Équipement (IV).

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. MUTATIONS DE LA SOCIÉTÉ *VERSUS* AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

Les relations entre société, ville et territoire se transforment rapidement pour composer une "nouvelle modernité" et une "révolution urbaine moderne" qui impliquent les "principes d'un nouvel urbanisme"⁵.

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 ;

3 Titre du livre de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yves Barthe. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Édition du Seuil, 2001.

4 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, p. 78. Il s'agit du premier des dix principes d'un nouvel urbanisme.

5 François Ascher, *op. cit.*

- 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 ;
- métropolisation⁶ et "métapolisation : les villes changent d'échelle et de forme"⁷ 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, 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 urbanisme"⁸ 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 avec de moins en moins celle d'une réponse en termes d'équipements calibrés face à des besoins "vaguement" formulés.

Quelles que soient les transformations des approches urbaines, l'urbanisme est mal aimé en France, qui creuse son retard, déjà considérable, par rapport aux pratiques de la plupart des pays européens. L'ampleur des services d'urbanisme des villes en Italie, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne..., comparée à la maigreur des effectifs dans les villes françaises, constitue l'un des indicateurs de cette situation. Hormis certaines opérations urbaines "phare", l'urbanisme ordinaire disparaît derrière le réglementaire et le juridique.

II. TERRITOIRES, RÉGULATION TERRITORIALE ET DÉCENTRALISATION

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 2 600 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.

Ces intercommunalités, les "nouveaux territoires", les communautés d'agglomération et de communes, vont s'installer dans la durée, car ils 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 affichent de plus en plus leurs ambitions, lancent des démarches stratégiques et des plans de développement à long terme, 2015, 2020 voire 2050. Cette tendance est européenne⁹.

Sans méconnaître les pesanteurs des territoires, les pratiques tradition-

6 Voir notamment l'avis du Conseil économique et social "Métropoles et structuration du territoire", Jean-Claude Bury (rapporteur), Éditions des journaux officiels, 2003.

7 François Ascher, *op. cit.*, pp. 57-60. Les métropoles : "de vastes conurbations, distendues et discontinues, hétérogènes et multipolarisées".

8 François Ascher, *op. cit.*

9 2001 Plus n° 64, *Quand les villes pensent leurs futurs*, Frédérique Parrad et Fabienne Goux-Baudiment, DRAST/CPVS, octobre 2004.

nelles et la 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 prospective"¹⁰ et engageant 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'État, 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'État,
- 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 (SCOT¹¹ ...),
- le droit,
- des démarches de prospective à des grandes échelles,
- la confrontation et le débat.

Une régulation des politiques des territoires et entre territoires signifie des formes de gouvernance à la fois tournées vers le haut (département, région, État, Europe) et vers le bas (participation interactive des communes et des sociétés civiles et locales). "De l'administration à la régulation."¹²

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.

2. Les rôles des services de l'État

L'État 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'État, 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 et de plans (au sens de planification urbaine et stratégique), régulée de façon très diversifiée, correspond à un modèle ou à un scénario de recomposition de l'action publique territoriale possible, voire probable. L'action de l'État est largement fondée sur le principe de subsidiarité : intervenir pour que l'action publique prenne en considération les valeurs, les intérêts, les sujets et les territoires que certains qualifient d'"orphelins". La dynamique de la décen-

10 Comme le notait déjà Arnaud de Champris au début des années 90 (cf. Arnaud de Champris et Jean-René Moreau, *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, Éditions CNFPT, 1996).

11 Schéma de cohérence territoriale.

12 François Ascher, *op. cit.*, p. 90.

tralisation, conjuguée à l'évolution des réalités de la société, modifient les conditions d'intervention de l'État et commandent une présence qualitative et stratégique de ses services de plus en plus grande, et non un effacement de la scène de l'aménagement des territoires.

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'État 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 territoriale¹³.

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 territoriaux¹⁴, sur une série de points de contenu, de méthode et d'organisation des gouvernances :

- la capacité de 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 de faire évoluer et 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, ...
- la constitution de lieux de confrontation et d'échanges,
- la constitution de lieux de prospective interrégionale,
- la nature des positionnements de l'État 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 tendances¹⁵.

Les services déconcentrés de l'État positionnés par rapport à ce type 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, tant pour les écouter, les éclairer sur certains aspects que pour négocier une solution technique et les persuader de son bien fondé.

III. MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET DE L'ÉTAT

Plusieurs principes devraient guider, pour les domaines qui nous intéressent, la modernisation de l'État. 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 ;

13 Cf. Note du CPVS n° 19, *Prospective et planification territoriales*, Claude Spohr et Guy Loinger, DRAST/CPVS, avril 2004.

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

15 Note du CPVS n°19, *op. cit.*

- simplifier et mettre de l'ordre et plus d'équité dans les rémunérations ;
- favoriser les comportements innovants, permettant pour le champ de l'aménagement des territoires et des villes, de passer de la gestion administrative et procédurale à la "régulation territoriale".
- 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.

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

1. L'évolution des principes de management pour les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État

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

a) La mobilité

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

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

La mobilité entre fonction publique de l'État (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,

Une mobilité dans les deux sens implique :

• des réformes permettant :

- à un fonctionnaire de l'État en position normale d'activité d'exercer dans une collectivité et vice 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 risquée) la mobilité ;

• **et un dispositif d'incitation** mettant 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 attractifs demain les services de l'État 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'Équipement :

- 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.

b) Une gestion plus individualisée par filière

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 les objectifs et les 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 ME¹⁶.

La réhabilitation progressive de la notion d'expert et de métier induit également une nécessité de durée dans un poste de cinq ans ou davantage sans être pénalisé. Les durées de trois à six 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 iniquités entre les deux, de rémunération, de considération, de reconnaissance ?

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

- les missions de l'État 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 à 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 changement"¹⁷.

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'État 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 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

16 Circulaire du 9 juin 2004, création d'une filière "aménagement, urbanisme, politique de la ville".

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

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 termes 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.

3. Les structures futures de l'État dans les régions et les départements

La communication du 28 janvier 2004 des ministères chargés de l'Intérieur et de la Fonction publique donne les grandes lignes de la réforme de l'administration régionale de l'État. Les principales mesures sont les suivantes :

- **"La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État."** Son niveau "est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'État 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'État (PASER) qui fixe pour trois ans les priorités de l'État dans la région".

- Un programme budgétaire, le PITE, permet de coordonner les interventions territoriales de l'État.
- **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'économique est divisé en deux pôles, développement économique et développement de l'emploi.
- Au plan départemental, une réforme des services de l'État 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'État 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'État. 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'Équipement, sont minimisées.

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

IV. LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT FACE À L'AVENIR

1. Le nouveau projet de modernisation du ministère

D'un point de vue interministériel, le ministère de l'Équipement (ME) figure à nouveau 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 Roquelaure¹⁸"**. 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"**.

18 Séminaire des cadres du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, les 16 et 17 septembre 2003, qui a mobilisé quelque 400 chefs de service.

Encart n° 1 : Le projet d'avenir du ministère de l'Équipement

Orientations exprimées par le ministre :

- Elles 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'État, les autoroutes de l'information, la politique de la ville, les nouveaux modes de partenariat avec les collectivités.
- Elles 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".
- Elles 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 régional 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".
- Elles insistent également sur la légitimité d'une ingénierie publique à inventer pour demain, connectée avec les services intercommunaux.

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'État doit se conforter sur ses rôles fondamentaux de garant des grands équilibres territoriaux, de la cohésion sociale et de la solidarité nationale."

En matière d'"aménagement durable des territoires", "l'État 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'État dans la planification",
- "mettre en place et faire vivre les politiques contractuelles qu'impulse l'État".

Pour compléter ces grandes orientations, le ministre précise, c'est important pour nos propres analyses, que l'État "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, a été constitué un vaste programme de travail, de commissions, de 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 Roquelaure¹⁹.

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 distincts²⁰. 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 :

¹⁹ Discours de Gilles de Robien, dans le cadre de la rencontre du 29 juin 2004 avec les directeurs et chefs de services du ministère.

²⁰ Voir *infra* l'encadré "Premier débat : ministère des Transports ou ministère de l'Aménagement ?".

- 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 crises²¹.

“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.”²²

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 territoire(s) 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'État ;
- une coordination stratégique entre les différents échelons territoriaux.

2. Refonder régionalement et localement une présence territoriale de l'État

L'aménagement du territoire, le développement et l'aménagement des territoires sont les domaines qui permettent de refonder la présence et le rôle de l'État sur les scènes, complexes et mouvantes, locales, départementales, régionales et interrégionales des territoires²³. 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'État 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, État 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'État, 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 apporter aux services déconcentrés les ressources, les compétences, les outils et les soutiens logistiques dont ils auront besoin.

21 Discours du 29 juin 2004, *ibid*.

22 *Ibid*.

23 Voir également *infra* l'encadré “Deuxième débat : la présence régionale et locale de l'État, ses missions”.

3. Des orientations à la stratégie : une nouvelle alternative de la modernité

Le choix stratégique qui va configurer demain l'action des services extérieurs 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 ministère²⁴, **une grande alternative**, en simplifiant, **se présente** :

- **La continuité** : renouveler et hiérarchiser les missions pour les adapter aux nouvelles réalités, 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 "État stratège" 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 garder une capacité d'arbitrage et de régulation²⁵. Il y a de moins en moins d'intérêt général à imposer à partir du haut mais plutôt un intérêt collectif à construire.

4. L'aménagement des territoires, un enjeu d'avenir 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 ayant un impact sur les villes et sur les territoires. L'action contribue à la fois à l'aménagement des territoires et porte également 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 recouvrant de multiples fonctions, savoir-faire et métiers.

Le CODIRDU²⁶ consacre l'une de ses séances à l'ingénierie territoriale. Claude Martinand²⁷ parle d'"ingénierie de l'aménagement"²⁸.

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

24 Voir *infra* l'encadré "Premier débat : ministère des Transports ou ministère de l'Aménagement ?".

25 Voir *infra* l'encadré "Quatrième débat : "régalien" ou proche des collectivités locales".

26 Comité des directeurs pour le développement urbain

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

28 "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, *op.cit.*

Encart n° 2 : Premier débat – Ministère des Transports ou ministère de l'Aménagement ?

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 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'État et une ingénierie fondées sur le développement et l'aménagement des territoires. (...)

Éviter la confusion entre aménagement des territoires et urbanisme. Les transports sont parties intégrantes de l'aménagement des territoires.

Opposer transports et aménagement sous le prétexte que l'État 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'État à l'élaboration des SCOT et des PLU.

Il est impératif d'éviter toute confusion entre aménagement des territoires et urbanisme. L'urbanisme²⁹ représente la dimension spatiale du développement et de l'aménagement des territoires. Il reste un enjeu central pour les villes et les intercommunalités ainsi que pour l'État, mais demeure stratégiquement subordonné à une approche plus globale fondée sur des finalités qui relèvent de l'avenir souhaité pour un territoire et les populations qui y vivent, y travaillent et y passent.

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.

Encart n° 3 : Deuxième débat – La présence régionale et locale de l'État

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 vision stratégique des grands enjeux, des services trop cloisonnés avec une insuffisante culture interministérielle, un État affaibli dans son 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 décroiser 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 des 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 "État 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 au 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 et environnementale, risque de susciter de graves contre-performances par rapport aux orientations générales, avec :

- perte de crédibilité de la présence de l'État aux yeux des collectivités territoriales,
- délaissement de la question de régulation et de cohérence entre les territoires, (...)

29 Le Conseil français des Urbanistes a défini l'urbanisme de la façon suivante : "L'urbanisme est une pratique spécifique qui a pour objet de proposer une organisation réfléchie et responsable des territoires constitués par les espaces naturels, ruraux, urbains, dans le respect de l'intérêt général et de la recherche d'équilibres territoriaux. L'ilot, l'espace public, le quartier, la ville, le territoire sont les différentes échelles de l'urbanisme et s'inscrivent dans l'aménagement du territoire. L'urbanisme étudie les enjeux dans la durée et propose notamment les traductions spatiales des politiques sociales, économiques, environnementales et culturelles, il concourt à la formation du paysage. Il met en évidence les choix possibles d'occupation et d'usage de l'espace pour le court, le moyen et le long terme, à toutes les échelles des territoires et en fonction des changements prévisibles des modes de vie".

– durcissement des cloisonnements après “échec” d’une ingénierie qui devait “territorialiser” les activités du ministère et de l’État,

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’État 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, PPR³⁰ ...), 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 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 ;
- élaboration 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.

Encart n° 4 : Troisième débat – Sur quelles connaissances fonder la présence de l’État ?

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 ?

Le débat est engagé³¹ dans le but de trouver les voies de recomposition des missions de l’État 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’État des démarches des collectivités locales de plus en plus diversifiées avec abandon de la figure de l’État animateur³² ;
- l’incapacité à construire des “positions stratégiques” à partir de la difficulté à “territorialiser les politiques de l’État³³ rejoignant la faiblesse et l’absence de culture de l’interministérialité”.

L’issue de ces débats sur la recomposition des missions de l’État 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’État pour “décaler” le débat local,
- prendre appui sur les projets de l’État pour réguler la concurrence territoriale.³⁴

30 Programme Local de l’Habitat, Plan de Déplacement Urbain, Plan de Prévention des Risques.

31 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, “Évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l’Équipement”, J.-R. Brunetière, juin 2004.

32 Daniel Béhar/Acadie, “Avenir de l’État local et besoins en connaissances des territoires”, décembre 2003, p. 5. Étude effectuée pour le compte de l’instance d’évaluation citée.

33 Daniel Béhar, *op. cit.*

34 Daniel Béhar, *op. cit.*, p. 11.

Encart n° 5 : Quatrième débat – “Régalien” ou proche des collectivités locales ?

Faut-il encore opposer les deux termes ?

Construire des positions de l’État, territorialiser des priorités et des politiques nationales conformément à des finalités telles que la réduction des inégalités sociales ou le développement durable, veiller à la qualité des espaces et au patrimoine..., constituent des missions que certains qualifient de “régaliennes”.

Leur intérêt en termes 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 État 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/décalé et d’être en mesure d’élaborer des positions “État” 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...³⁵”.

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

Encart n° 6 : 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 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 crispations face aux incertitudes de l’avenir.

35 “Les quartiers en projet de rénovation urbaine. Bilan d’avancement – été 2003”, rapport DIV-DGUHC, p. 29.

Deuxième partie

L'AVENIR EST À CONSTRUIRE

PARTIE II : L'AVENIR EST À CONSTRUIRE

L'analyse des évolutions du contexte du devenir d'un État 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'État qui va transformer les modes de gestion et de mobilité des fonctionnaires et l'organisation des structures de l'État.
4. L'engagement du chantier de modernisation du ministère de l'Équipement pour lequel les orientations sont décidées sans embrayer encore sur des choix clairs 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'État 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 seule l'entreprendre et le conduire. Dans un deuxième temps, il serait nécessaire de choisir un scénario souhaitable, de définir les

organisations appropriées et de chiffrer les besoins qui en résultent.

Les incertitudes sont encore considérables et laissent ouverts de multiples avenir. 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'État et les collectivités ;
- la capacité à conduire la modernisation de l'État 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'État** 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 des 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 privée en réseau ;

- le maintien d'une forte présence d'un État régional et départemental à recomposer complètement ;
- une recomposition dans le sens d'une ingénierie publique d'aménagement des territoires autour de la figure d'un "État 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 État recentré sur le territoire constitue un scénario de rupture plus que de continuité, une sorte de changement de paradigme qui entraîne la nécessité :

- d'une réorganisation du mode de fonctionnement des services extérieurs,
- d'un redéploiement de grande ampleur de personnes et de moyens,
- d'une adaptation des modes de gestion et de promotion des agents avec plus de souplesse

- dans les recrutements et dans la gestion des mobilités,
- d'un effort de formation considérable,
- d'un développement de centres de ressources et de pôles de compétences techniques (réseau scientifique et technique renouveau...) faciles d'accès et en réseau.

La notion d'ingénierie territoriale est à entendre au sens large d'une intelligence territoriale. La question d'une intelligence territoriale des services déconcentrés du ministère implique plus généralement une politique de l'État dans les territoires, avec une vision globale, des objectifs nationaux, des choix en vue d'un système d'action interministérielle 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.

I. UN MINISTÈRE AXÉ 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 croissant 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 intégré 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, et il 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 le but de contribuer à "bien faire le territoire", organiser l'ingénierie de l'État aux échelons**

interrégional, régional et départemental pour s'adapter aux réalités mouvantes des territoires ?

Des 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'État à différentes échelles qui induit des positions et des projets à négocier avec les territoires, soit une logique descendante.
2. Un État 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, soit une logique ascendante.
3. Un État "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"³⁶. Il s'agit non seulement de construire des positions de l'État 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.

Quels que soient le degré d'ambition et le choix de la posture, **l'in-**

génierie 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'y inscrivent et s'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'État. Elle se situe globalement 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 importante encore latente. Il y a certes concurrence, 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.

Les services de l'État 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 leurs propres politiques.

Les fonctions de cohérence et de régulation ne peuvent être considérées comme un domaine de compétence spécifique à l'État. Il y a au contraire nécessité de **recher-**

36 Voir également l'encadré "Quatrième débat : "régalien" ou proche des collectivités locales".

cher 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'État 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'État, affaibli dans ce domaine, ne peut le délaïser 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. **Il s'agit dans cette perspective d'expérimenter des "équipes territoriales".**

II. UNE INGÉNIERIE ORGANISÉE EN ÉQUIPES TERRITORIALES

Certaines DDE ont expérimenté et éprouvé des équipes de projet³⁷. 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 fait des partenaires visibles et incontournables et qui, au sein de l'État, leur permet 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'évaluation"³⁸.

- les missions d'association de l'État 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 définie"³⁹ sur la base du principe de subsidiarité ;
- 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 en ont la charge.

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 fonctions d'observation et d'études générales peuvent aussi se trouver en base arrière dans une direction générale en région (DGRE) ou dans une DDE, et être mobilisées sur des problématiques énoncées par l'équipe ;
 - des responsabilités d'élaboration de politiques ou de stratégies de l'État par rapport à un territoire ;

- **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,

37 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, *op. cit.*

38 Se reporter à la partie I, § II, extrait de l'ouvrage déjà cité, *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, de A. de Champris et J.-R. Moreau, éditions CNFPT, 1996.

39 Discours de Gilles de Robien (29 juin 2004), *op. cit.*

politique de la ville, projets urbains, PDU, PLH...) ...

- **Des équipes en charge de la coordination et de la mobilisation inter-services et inter-ministérielles.**
- **Des équipes intersectorielles responsables de la cohérence des positions et de la présence de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.**
- **Des équipes en charge de la prise en compte du développement durable et des préoccupations et autres thématiques influant 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, améliorer la vie quotidienne inscrite dans le temps long des projets structurants d'aménagement.

Il s'agit d'une *ingénierie "ensemble"*⁴⁰.

2. Sur quels territoires mettre en place des équipes ?

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...

À 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...

Ainsi l'affichage d'une équipe-territoire sur un grand territoire à enjeux ne signifie pas qu'elle soit dédiée aux enjeux à cette échelle. Elle est destinée à apporter des éclairages pour l'ensemble des démarches stratégiques que l'État est amené à suivre ou conduire. Elle n'est pas limitée aux seuls services en région mais doit mobiliser des DDE et d'autres services : des équipes à géométrie variable. L'organisation en équipes symbolise une façon de travailler ensemble.

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 partiel, 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 provenances variées :
 - 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,

⁴⁰ Pour emprunter le terme aux rédacteurs du rapport déjà cité DIV-DGUHC, *op. cit.*

- d'un autre service de l'État (SGAR⁴¹, DIREN⁴², 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.
 - Un comité d'orientation interministériel, élargi aux principaux partenaires externes à l'État et chargé de piloter les activités les plus stratégiques, va apporter un surcroît de reconnaissance et de légitimité, contribuer à une image d'"administration de mission" et non d'administration traditionnelle.
- départementale, avec par exemple des antennes en DDE en charge de certaines actions, du suivi d'un grand projet de ville ou d'un "Pays" ;
 - d'un autre pôle régional.
 - Une mise en réseau des équipes (clubs d'échange...) adossées à des centres de ressources et des centres techniques (voir *infra*).
 - Un fort arrimage avec la recherche.

Des équipes innovantes qui :

- misent sur des démarches 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 interactives, une large participation externe, par des séminaires, des ateliers thématiques (ou mieux "problématiques"), des exercices de prospective..., avec pour bénéficiaire 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'On-daine"⁴³ 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 des domaines où l'on est encore trop peu habitué à raisonner de façon globale à une territorialisation de leurs effets (transports terrestres, maritimes et aériens) ; et/ou les mobilisent par le biais d'ateliers sectoriels de l'aménagement (cf. encadré page suivante).

Des équipes en réseau qui "fédèrent" les principaux acteurs territoriaux de l'État :

- Une organisation flexible sur un principe de "poupées russes" susceptible de fédérer les équipes de projet qui sont de la responsabilité :

III. 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

41 Secrétariat général pour les affaires régionales.

42 Direction régionale de l'Environnement.

43 Cité dans *Penser la ville par l'art contemporain*, sous la direction d'Ariella Masboungi, Éditions de la Villette, avril 2004, p. 59.

Équipe ou service

La notion d'équipe ne fait pas l'unanimité. Elle est une forme d'organisation parmi d'autres, à titre d'exemple, **un service de prospective et de stratégie.** L'essentiel est de ne pas l'isoler dans l'organisation d'une direction comme d'innombrables cellules d'études générales confinées à des rôles d'observation. Il s'agit au contraire de centrer ce type d'entité sur la réflexion stratégique (sur son animation collective) de l'État et de la direction *versus* les stratégies territoriales et les mutations sociétales, et d'en faire un lieu de travail collectif interministériel, inter-services, inter-DDE, multithématique et multi-échelles, c'est-à-dire qui porte sur tous les sujets qui ont un impact important sur le territoire et qui nécessitent des approches systémiques. Le champ est transversal à pratiquement tous les secteurs d'activités du ministère en y incluant les "nouveaux" sujets (sécurité, énergie, risques ...). Il implique d'introduire des dimensions jusqu'alors peu développées dans les services : développement économique et écologique, patrimoine, tourisme, action foncière...

démultiplié dans toutes les équipes ;

- **les fonctions d'échange d'expériences et de bonnes pratiques**, de capitalisation et de diffusion des démarches innovantes ;

- **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, ainsi que le réseau de formation permanente (CIFP⁴⁴). 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'État et du ministère qui jouit sur ce plan d'une longue expérience et dispose d'une "longueur d'avance".

Les collectivités territoriales sont confrontées à cette question et

vont mettre notamment en évidence **la nécessité de constituer des réseaux techniques d'appui** : à terme, des réseaux séparés ou des réseaux mutualisés avec ceux de l'État ou en forte connexion ? La question est posée. Des synergies peuvent être organisées progressivement par étapes. Le GREC⁴⁵ a réalisé un exercice de prospective et rédigé un rapport⁴⁶ 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**⁴⁷, largement décentralisé mais stratégique également pour les services de l'État, 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.

44 Centres interrégionaux de formation permanente.

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

46 "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.

47 Note du CPVS n° 19, op. cit.

A plus long terme, on ne peut écarter l'opportunité de **concentrer la production de certains savoirs vers des agences techniques natio-**

nales, sur le modèle scandinave, ou interrégionales, pour contrer le risque d'appauvrissement et d'éparpillement dans des réseaux "flous".

IV. LES PRINCIPES DE MANAGEMENT

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'État ;

- **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 "État 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 stimulant les 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 *infra*) et d'adaptation des formations dans les écoles du ministère (ENPC, ENTPE, IRA⁴⁸ ...).

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 formations diverses par voie exceptionnelle sur titre, mais les statuts du corps ne prévoient pas cette possibilité ;

48 École nationale des Ponts et Chaussées, École nationale des Travaux Publics de l'État, 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 recrute-

ment initial, d’ingénieurs ou d’administratifs, mieux à même de leur donner une perspective de carrière consacrée à l’aménagement des territoires.

V. LA FORMATION PERMANENTE

Il ne s’agit pas de se recentrer sur ce que l’on sait bien faire mais de maîtriser progressivement les champs “nouveaux” susceptibles de caractériser la figure d’un “État 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 :** diagnostics sur grands territoires, vulnérabilité aux risques naturels et industriels, déplacements et transports, les actions dans le péri-urbain...

• Des sensibilisations/formations sur des “sujets de contenu” : développement économique et territoires, 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 (CNFPT⁴⁹ ...).

VI. LA QUESTION DE LA MOBILITÉ

La mobilité réciproque entre les deux fonctions publiques 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.

La mobilité existe dans le sens État 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’État. “On attire des professionnels de haut niveau lorsque la responsabilité qui leur est proposée est réelle.⁵⁰”

L’attractivité est visible pour certaines collectivités territoriales. Aux trois fonctions mises en avant par les tra-

⁴⁹ Centre national de la fonction publique territoriale.
⁵⁰ Rapport DIV-DGUHC, *op. cit.*, p. 28.

vaux du CNFPT sur la haute fonction territoriale⁵¹ (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 tendanciuellement le décalage entre l'intérêt des fonctions et des postes s'accroît de part et d'autre, l'objectif de réciprocité devient difficile à atteindre. Il faut que l'État 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 plus attractifs les postes offerts.

Il est nécessaire de faire sauter les obstacles qui verrouillent et pénalisent la mobilité pour pouvoir exercer en position normale d'activité et **permettre ainsi aux cadres de faire, en position normale d'activité, des carrières alternativement vers l'Europe, dans les services de l'État 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, qui offrent 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.**

51 *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, op. cit.

Troisième partie

PROPOSITIONS

PARTIE III : PROPOSITIONS

Si l'association des AUE explore la perspective d'une action plus territoriale de l'État et en argumente l'intérêt pour donner du sens à **la notion d'un État-stratège** appliquée aux plans régional et local ou mieux à celle d'un grand **acteur, composante d'un "territoire-stratège"**, 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'État 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.

Dix propositions sont mises en avant, précédées par un paragraphe consacré au positionnement des AUE (et des urbanistes en général) **par rapport aux savoir-faire à développer dans le cadre du scénario de services en région et en département qui s'organisent en ingénierie territoriale.**

I. LES SAVOIR-FAIRE À DÉVELOPPER ET LE POSITIONNEMENT DES ARCHITECTES ET URBANISTES DE L'ÉTAT (AUE)

La bataille de l'intelligence territoriale pour rendre crédibles les services dans le champ de l'aménagement des territoires, dépasse de beaucoup les AUE. Elle est stratégique pour le ministère. Réfléchir aux devenirs des territoires, pour prendre position et contribuer aux stratégies de développement et d'aménagement, pour agir et évaluer l'action en cohérence avec les projets, implique des compétences, des savoir-faire et des métiers à développer. Les pratiques d'ingé-

nierie territoriale à recomposer, largement à inventer dans certains cas, pour s'adapter aux exigences sociétales, économiques, environnementales et institutionnelles, doivent s'ancrer dans l'ensemble des services des grands acteurs publics des territoires : services des intercommunalités, des régions et des départements, agences d'urbanisme et agences de développement, équipes universitaires, services de l'État naturellement, dans le champ de l'aménagement des

territoires et des politiques "territorialisées". Tous, avec des degrés d'acuité plus ou moins importants, ont besoin de développer et de s'approprier des connaissances et des réflexions stratégiques.

Au-delà des connaissances spécifiques liées aux politiques sectorielles et de la bonne gestion des informations que les services détiennent sur les territoires, il s'agit clairement de valoriser **la fonction de management de projets complexes** et en particulier **le profil d'ensemblier territorial ou de directeur de projet**.

Un "ensemblier" doit raisonner et travailler de façon décloisonnée, interdisciplinaire et en interservices. Il doit être en capacité, tout à la fois, de (d') :

- coordonner les programmes d'études, piloter certaines d'entre elles, mobiliser des experts,
- croiser les savoirs techniques, économiques, juridiques, financiers...
- croiser les échelles géographiques et de coopération,
- comprendre les stratégies d'action, en proposer et les mettre en débat, réfléchir à leur mise en application et à leur évaluation,
- animer des groupes de prospective,
- organiser la gouvernance d'un projet complexe,
- être proactif et gagner la confiance des partenaires.

Ce profil n'est pas nouveau mais il ne s'est jamais imposé. Le "métier" est à reconstruire, à enrichir en permanence pour s'adapter aux évolutions rapides des questions et des enjeux, de la façon de les poser et de les identifier, en y incluant la maîtrise des outils de prospective et d'évaluation.

Qui peut prétendre à ce type d'emploi ? Aucune formation n'y prépare directement. Les urbanistes se situent bien dans ce cadre, dans la mesure où l'urbanisme est une discipline "transversale" même si l'organisation spatiale peut de moins en moins prétendre à être une synthèse du développement des territoires. Les urba-

nistes disposent d'une culture territoriale, raisonnent en projets complexes, pratiquent en équipes.

Le "métier" d'ensemblier des approches territoriales à des échelles "stratégiques" induit une expérience professionnelle diversifiée, être expert dans un ou deux domaines.

Les AUE seront à l'aise dans un scénario d'évolution des DDE et des DRE orientées vers l'aménagement des territoires dans le monde des pôles de compétences qui va se mettre en place prochainement. Un grand nombre d'entre eux est susceptible de se mobiliser pour expérimenter des équipes territoriales et commencer à capitaliser collectivement les enseignements de façon à anticiper les besoins organisationnels, de formation, d'échange de bonnes pratiques...

Ils pourraient, si le ministère le décidait, avec d'autres et avec les services extérieurs :

- préfigurer **un vivier de personnes motivées et compétentes**,
- constituer **un "centre" de ressources et d'appui aux services** ou des réseaux de ressources, pour y développer des compétences en ingénierie territoriale et dans les grandes thématiques qui y participent (risques, environnement, déplacement, planification, gestion des espaces naturels...), ainsi que pour constituer progressivement des "forces de frappe" dans certaines DRE, des équipes susceptibles d'évoluer vers **des "plates-formes d'ingénierie territoriale"⁵² interministérielles**.

Une mobilisation des AUE paraît d'autant plus importante qu'ils constituent l'un des rares leviers pour diversifier les cultures au sein du ministère, à une époque où cette diversification est devenue "stratégique". Il faut renouveler les savoir-faire pour dynamiser et repositionner les ressources humaines existantes. À cet égard, il faut rappeler l'intérêt d'organiser la mobilité et les échanges entre les deux fonctions publiques et l'intérêt pour l'État de pouvoir à nouveau diversifier le recrutement de ses cadres.

52 Pour reprendre l'expression utilisée par la DATAR pour l'action en milieu rural. *Dossier du CIADT* du 3 septembre 2003 ("L'ingénierie territoriale dans les territoires ruraux").

II. DIX PROPOSITIONS POUR DÉVELOPPER LA RÉFLEXION ET L'ACTION STRATÉGIQUES DANS LES SERVICES

Organiser un système d'action territoriale de l'État

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'État** 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'État" que la DGUHC est chargée d'élaborer pour la fin de l'année⁵³.

Il nécessite :

- une conception "amont" de l'ensemble avec concertation et négociation interministérielles (voir également la proposition 3°) ;
- une identification des priorités régionales, choix des sites expérimentaux, enjeux à traiter et fonctions à développer ;
- un budget de crédits d'étude ;
- 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 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 global** dont la responsabilité peut être assurée par la DPSM et la DGUHC, le tout largement appuyé sur des DRE, des DDE, des préfets et 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 recombinaison des DRE et des DDE, les relations avec l'administration centrale, les décroissements intersectoriels et interministériels, la question des critères d'évaluation de l'action publique à engager...

2. 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 également des personnes et des moyens issus d'autres ministères, de DDE impliquées par les enjeux, voire dans certaines situations, de collectivités ou d'agences d'urbanisme... Ces équipes sont à concevoir comme des pôles d'étude, **des "task-force" de l'État 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 démarches décroisées, intersectorielles et interministérielles, des exercices de prospective et des pratiques 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.

⁵³ Cf. Discours de Gilles de Robien (29 juin 2004), *op. cit.*

3. Concevoir un système d'action interministérielle 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 a une forte dimension interministérielle qui dépend avant tout 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 remplir les services du ministère, ne prennent de 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 des projets nationaux et européens sur le développement des régions et des territoires, ouvert sur les projets stratégiques des collectivités, et soucieux d'en tirer les propositions en matière de modernisation de la fonction publique et de gestion de l'encadrement.

L'idée directrice est de mettre en place des **plates-formes interministérielles d'ingénierie territoriale**.

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**.

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

L'action publique dans les territoires et notamment la recherche d'une meilleure compréhension des sys-

tèmes territoriaux dans leur complexité, doivent se fonder sur un corpus de connaissances, de compétences, de métiers, de disciplines et de recherches, à (ré)établir et à (ré)organiser largement pour enrichir les pratiques de l'encadrement de l'État et, au-delà, des acteurs des territoires.

Il s'agit de s'appuyer notamment 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'État.

4. 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 pour 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, chargée d'**animer la mise en réseau des équipes territoriales** ;
- **des centres d'étude et de recherche plus spécialisés** (INRETS⁵⁴ ...) pour des thématiques à fort impact territorial ;
- **des dispositifs de ressources spécialisés dans certains domaines** (par exemple un centre de ressources et d'appui pour la prospective dans les territoires, cf. infra proposition 8°) ;
- **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).

54 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 pourra se tenir à l'écart d'un mouvement d'ouverture vers les collectivités territoriales qui peut conduire à terme à une mutualisation de leur pilotage et de leur financement.

5. 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 (d') :

- **mobiliser l'appareil de formation interne au ministère**, les CIFP, sur les thématiques et les méthodes des démarches territoriales, finaliser et concevoir des programmes adaptés, avec le relais de clubs et de divers réseaux ;
- **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 que le pilotage stratégique de démarches complexes et la prospective territoriale.

Compte tenu de l'inertie des dispositifs de formation, il est important de fixer rapidement les objectifs et les inflexions nécessaires pour modifier les programmes de formation permanente.

6. Organiser un dispositif de ressources, d'appui, d'échanges et de formation spécifiques aux services de l'État

Il s'agit de développer, au sein des services, des compétences en ingénierie territoriale et dans les grandes thématiques qui y participent (risques, environnement, déplacement, planification, gestion des espaces naturels...), afin de consti-

tuer progressivement des "forces de frappe" dans certaines DRE.

7. Envisager et organiser une mutualisation progressive des moyens et des ressources entre les collectivités et l'État

L'émergence d'une ingénierie territoriale va se trouver confrontée de plus en plus 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'État. 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 l'État et les associations de maires et de collectivités. La question peut être abordée dans le cadre du plan d'action interministérielle qui fait l'objet de la proposition 3°.

8. 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 for-

mation et pour les prestations du RST. Mais ils dépassent largement l'État et la finalisation des outils du ministère reste 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, à leur demande, les DDE, les DRE ou de futures équipes territoriales, à concevoir et mettre en place des démarches territoriales complexes ou des exercices de prospective.

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

9. Assouplir les possibilités de mobilité réciproque entre fonctions publiques

La mobilité est l'un des vecteurs les plus significatifs 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 (d') :

- **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'État et des collectivités territoriales.**

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

10. Redéployer les moyens, 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'État aux échelons déconcentrés ;**
- **instaurer une filière "aménagement des territoires" :**
 - qui dépasse les cloisonnements par spécialisation trop étroite des métiers (habitat, urbanisme, planification, déplacements...) pour constituer au contraire 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, par rapport à l'encadrement supérieur, avec en perspective clairement définie, la**

possibilité ouverte de passer 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 diversi-

fiées (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.**

CONCLUSION

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 "Roquelauré", 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 ensemble avec les "autres", notamment les collectivités territoriales, en se situant aux interfaces multiformes entre les projets "remontants" des collectivités, 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 significativement aux fonctions de cohérence et de régulation entre les territoires et de pallier la fragmentation des initiatives et des projets locaux.

Les services sont dans l'ensemble trop 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 et pour développer les qualités évoquées. 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 n'offre pas des résultats correspondants à l'ambition initiale. Celle-ci est avant tout une affaire interministérielle qui repose sur **une volonté gouvernementale de modernisation de l'État.**

Dans ce cadre-là, 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 qui a besoin de se recomposer pour mieux être en prise avec l'évolution des réalités de la société.

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, transports, grandes infrastructures, logement, avec une allocation inégalitaire des ressources 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. Ce risque de repli est réel et semble gagner en importance.

Si l'objectif interministériel d'un ministère de l'Aménagement du territoire, présent aux échelons régional et départemental, peut apparaître consensuel dans une certaine mesure, 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 d'inciter à la mise en place et à l'expéri-

mentation d'"équipes-territoires" ou de "services d'aménagement des territoires" :

- mis 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...
- capables, sous la responsabilité des préfets de région, d'assurer la mobilisation et l'animation inter-services 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, y agir, élaborer des stratégies d'intervention et en débattre, chargés aussi 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 chargées des pôles "transport, logement, aménagement et mer" seront en première ligne.

Cette perspective, constituée par une affirmation active de l'État 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 piliers"⁵⁵ devant fonder l'activité des futures DDE et relevant tous les quatre de l'action publique territoriale ou de l'action à "territorialiser".

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

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

- un système déconcentré qui affirme une forte présence des services organisés en pôles régionaux et départementaux,
- un système interministériel,

55 "La connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; l'habitat, le logement, la politique de la ville et les constructions publiques ; l'environnement et les risques ; la politique des transports, la sécurité des transports...". Référence : discours de Gilles de Robien (rencontre du 29 juin 2004), *op. cit.*

- une mise en place progressive et expérimentale d'équipes territoriales, capables de développer des réflexions stratégiques, systémiques et multi-échelles sur des territoires prioritaires, et en mesure de constituer les "fers de lance" de ce système.

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 au bénéfice des services en envisageant une intégration ultérieure à un dispositif conjointement géré avec les collectivités territoriales,
- des 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).

3° Réorganiser les services, redéployer les effectifs et mobiliser des moyens et des crédits conséquents. Moderniser l'action publique et la ges-

tion des ressources humaines en cohérence avec la volonté d'assumer une intelligence territoriale aux échelons régional et local de l'État.

4° Construire, par rapport à la pluralité des situations locales, de nouvelles représentations du rôle des services de l'État pour leur permettre d'élaborer des stratégies d'action territoriale différenciées de celles des collectivités, et de prendre part de façon attentive aux "nouvelles gouvernances territoriales" qui se constituent progressivement.

Toutefois, le projecteur mis sur la modernisation de l'action publique ne doit pas masquer la place de l'urbanisme, particulièrement mal loti en France. Par référence à d'autres pays européens, cette place est faible dans les collectivités territoriales. Pour autant au cours des dix prochaines années, un développement conséquent de l'urbanisme dans les services n'est pas acquis, quantitativement et qualitativement. Dans l'hypothèse d'une amélioration de sa position, l'importance de l'organisation spatiale et architecturale des villes et des territoires s'affirmera de façon croissante dans les démarches territoriales sans même évoquer les conséquences bénéfiques sur l'organisation d'une profession d'urbaniste en crise perpétuelle.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- **Ascher François**, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Éditions de l'Aube, 2001.
- **Béhar Daniel** (ACADIE), "Avenir de l'État local et besoins en connaissance des territoires", DGUHC/Instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Équipement, décembre 2003.
- **Brunetière Jean-René** (rapporteur), "Évaluation 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'Équipement, projet de rapport final, juin 2004.
- **Bury Jean-Claude** (rapporteur), "Métropoles et structuration du territoire", avis du Conseil économique et social, Éditions des Journaux Officiels (2003).
- **Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yves**, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, 2001.
- **de Champris Arnaud, Moreau Jean-René**, *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, Éditions CNFPT, 1996.
- **DATAR-ETD**, "La conduite du projet de territoire", septembre 2004.
- **Desrousseaux Jean**, "La LOLF ou le difficile apprentissage de la conduite du changement", article en ligne sur www.mensiaconseil.fr.
- **Martinand Claude**, "Contribution sur l'ingénierie de l'aménagement", article pour le comité stratégique de la DATAR, séance du 17 décembre 2002, 11 décembre 2002.
- **Masboungi Ariella** (sous la direction d'), *Penser la ville par l'art contemporain*, Éditions de la Villette, avril 2004 (p. 59).
- **Parrad Frédérique (sous la direction de F. Goux-Baudiment)**, "Quand les villes pensent leurs futurs", *2001 Plus* n° 64, DRAST/CPVS, octobre 2004.
- 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.
- **Spohr Claude et Loinger Guy** : "Prospective et planification territoriales. État des lieux et propositions", *Note du CPVS* n° 19, avril 2004.
- **Theys Jacques** (sous la direction de), **Béhar D., Galland J.-P., Janvier Y., Jeannot G., Nemery J.-C., Perdrizet F., Spohr C., Wachter S.**, "Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement.", *Note du CPVS* n° 17, novembre 2002.

DOSSIER COMPLÉMENTAIRE

Quelques documents finaux de la phase de concertation menée
par l'association AAUE sur la base du rapport
« Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État.
Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement »

- 1. Courier, accompagné d'une note, adressé au Ministre
(21 février 2005)**
- 2. Compte-rendu de la réunion de travail
avec la DGUHC (6 décembre 2004)**
- 3. Compte-rendu de la réunion de travail avec la DPSM
(4 janvier 2005)**
- 4. Note de restitution du débat engagé avec quelques
directeurs départementaux et régionaux
de l'Équipement**

1. Courrier, accompagné d'une note, adressé au Ministre (21 février 2005)

A.A.U.E.
(Association des Architectes et des Urbanistes de l'État)

Paris, le 21 février 2005

Le Président de l'association
Claude SPOHR
CGPC/DRAST
Tour Pascal B
92055 La Défense Cedex

Monsieur Gilles de Robien
Ministre de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire,
du Tourisme et de la Mer
Hôtel de Roquelaure
246, boulevard Saint-Germain
75007 Paris

P.J. : 1

Monsieur le Ministre,

Le développement et l'aménagement durables des territoires deviennent une finalité majeure pour l'action publique et les politiques qui contribuent à façonner l'avenir de ces territoires et des populations qui y vivent et y travaillent. Nos services devront y prendre une part active. L'ambition et les orientations du projet d'avenir du ministère conduisent à cette conclusion.

La prise de position de l'association des Architectes et Urbanistes de l'État s'inscrit dans cette perspective pour esquisser un projet d'ensemble autour des rôles et fonctions que l'État doit et peut encore jouer sur la "scène" largement décentralisée et en forte mutation des territoires.

L'évolution des réalités sociales, économiques et institutionnelles génère de multiples ruptures et incertitudes et redistribue les chances et les han-

dicaps entre les territoires. Une logique d'action territoriale en découle. Elle recouvre un large pan de l'action de l'État et l'essentiel des activités de nos services déconcentrés. Elle se développe dans le sens :

- d'une mobilisation globale et collective des énergies de tous les acteurs dont les politiques et les projets influent sur le devenir d'un territoire, sur sa compétitivité et son équilibre social ;
- et d'une transformation profonde de l'action publique avec davantage de raisonnement stratégique, de prospective, d'actions décloisonnées et interministérielles, de participation et de débats publics...

Ce développement, qui s'inscrit dans le cadre évolutif de la décentralisation, induit également un besoin croissant de cohérence pour l'action publique et de régulations à de multiples échelles, supralocales, régionales, suprarégionales.

De nouvelles perspectives s'ouvrent. Les services de l'État, aux côtés des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile, devront au cours des dix prochaines années gagner un rang d'acteurs à part entière des politiques territoriales, écoutés et reconnus, disposant de visions d'avenir, de stratégies à mettre en avant, de capacités d'en débattre...

Le développement d'une intelligence stratégique et collective, dont la finalité est l'avenir équilibré des territoires, devient central pour faire face à ces perspectives et aux exigences qui en découlent. Comment aider les services à s'y préparer ?

L'association souligne l'ampleur des transformations à réussir pour conduire les DDE et les DRE dans cette voie. Elle met en avant la nécessité d'un projet global, à la fois vision d'avenir et système d'action, et invite le ministère à s'engager prioritairement dans son élaboration. Le but d'un processus de projet est d'agencer de façon cohérente l'ensemble de l'action du ministère pour susciter une dynamique collective de changement, pour rénover les compétences et les savoir-faire des services déconcentrés et les fédérer de façon transversale au service des territoires à développer. Il s'agit de faire face aux nécessités d'une action coordonnée et modernisée qui ambitionne d'allier réflexions sur les contenus, modes de faire et d'organisation, expérimentations et

valorisation d'actions innovantes, mise en réseau des initiatives, management des moyens et des ressources, formation initiale et continue, gestion des personnels...

Le rapport de l'association qui soutient cette prise de position multiplie les propositions et les pistes d'action qui seraient à cadrer dans le projet d'ensemble préconisé. La note ci-après annexée développe les arguments qui militent pour cette logique d'action qui prolonge dans un esprit fidèle, je le crois, les orientations que vous avez fixées lors du séminaire de Roquelaure.

Je forme le vœu que les réflexions des Architectes et Urbanistes de l'État contribuent significativement au projet d'avenir de notre ministère et je serais honoré que l'association puisse prendre une part active à l'action de réforme des services et de leurs missions.

Je suis à votre entière disposition pour vous présenter le corps des Architectes et Urbanistes de l'État et pour vous faire part des propositions et des questions qui résultent de nos travaux

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le président
Claude Spohr

NOTE ANNEXÉE AU COURRIER

Objet : Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement.

Les DDE et les DRE devront-elles centrer leurs activités sur le développement et l'aménagement des territoires ? L'ambition et les orientations du projet d'avenir du ministère conduisent à cette conclusion. La prise de position de l'association des Architectes et Urbanistes de l'État s'inscrit dans cette perspective pour esquisser un projet d'ensemble

autour des rôles et des fonctions que l'État doit et peut encore jouer sur la "scène" largement décentralisée et en forte mutation des territoires. La finalité est de contribuer aux politiques qui vont façonner l'avenir de ces territoires et des populations qui y vivent et y travaillent.

Quelles sont les voies possibles pour porter cette ambition et la mettre à portée des services qui souvent partent de bas dans des contextes difficiles ? C'est la question centrale inhérente à ces travaux, ainsi qu'à la

concertation et aux débats internes et externes au ministère qu'ils ont pu susciter. La marche à franchir est haute, dans tous les cas la voie est longue. Il s'agit d'une affaire de dix ans pour que les avis et les interventions des services déconcentrés soient reconnus et écoutés par les collectivités territoriales, pour parachever les stratégies de l'État et les organisations qui les mettront en œuvre.

Les grandes interrogations qui résultent de cette démarche sont multiples. Des réponses se construiront progressivement. Elles seront une clé essentielle pour moderniser l'action publique territoriale dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires.

1° La question des finalités, des positions et des rôles des services de l'État vis-à-vis des territoires

fait l'objet de débats qui sont très loin d'être achevés. Pour certains observateurs, le rôle de l'État sera de plus en plus marginal. Cela n'est vraisemblable que dans la mesure d'une acception étroite de l'aménagement territorial, réduit à l'urbanisme et à la planification décentralisés sur le territoire français. Le développement durable a ouvert d'autres perspectives qui nécessitent une mobilisation globale et collective des énergies de tous les acteurs dont les politiques et les projets influent sur l'avenir d'un territoire, sur sa compétitivité et son équilibre social, ainsi que sur les régulations supralocales, régionales, suprarégionales, européennes et internationales liées à l'action publique territoriale. Pour l'association, ce processus s'installe de façon progressive et inégale mais certaine. Y prendre part le plus activement possible devient une ligne de conduite majeure pour les dix prochaines années.

Cette perspective induit, avec de grandes marges de manœuvre pour les adapter aux contextes locaux, la nature de rôles à tenir :

- Porteur de valeurs pour conduire les projets et les politiques au mieux des réponses aux enjeux de développement, de préservation de l'environnement et de qua-

lité de la vie, notamment comme incitateur au développement et à l'aménagement durables.

- Relais ou plus précisément "passer" dans les deux sens, entre les politiques nationales ou européennes et les politiques locales et régionales.
- "Éclaireur de l'avenir" et apporteur d'éléments de compréhension d'enjeux, de connaissances, de prospective indispensables pour débattre avec les collectivités et la société civile et pour définir les propres stratégies de l'État.
- Acteur responsable globalement des interventions spatiales de l'État. Celui-ci reste un acteur important sur certaines questions, tant par son action "régaliennne" et d'arbitre qu'il est amené à jouer, que par les financements directs ou partenariaux qu'il apporte.

Le développement d'une intelligence stratégique et collective, dont la finalité est l'avenir équilibré des territoires dans tous les cas, sera nécessaire pour faire face à ces rôles. Comment aider les services à s'y préparer ?

2° Les services de l'État ont-ils les moyens pour jouer ces rôles ?

Les façons de travailler ont besoin d'une profonde transformation pour s'inscrire dans cette perspective. Les activités techniques des DDE et des DRE doivent être subordonnées à une pensée et une action stratégiques. La première priorité serait de favoriser cette capacité dans les services. Quatre axes d'action sont à développer :

- Observer, connaître et comprendre les territoires à toutes les échelles, les enjeux, les évolutions, les impacts des projets et des politiques, les jeux d'acteurs...
- Construire des visions d'avenir pour pouvoir anticiper et élaborer des stratégies d'action.
- Communiquer et débattre des questions de développement des territoires.
- Coordonner les interventions territoriales et spatiales des différents services de l'État.

La mutation à conduire est profonde pour rendre réaliste l'ambition affichée. Les obstacles et résistances sont importants :

- La légitimité institutionnelle de cette logique n'est pas partagée. Les principes de "blocs de compétences" n'y conduisent pas.
- Les capacités des services sont disparates avec, dans certains cas, des situations de pauvreté intellectuelle préoccupantes. L'investissement porte sur les contenus et non sur la gestion de procédure.
- Leur culture demeure sectorielle et technique malgré toutes les évolutions, alors que les trois axes sont transversaux à la plupart des activités de l'État. Une culture de projet complexe et collectif, beaucoup plus rare, semble plus appropriée. La qualité de la coordination inter-services est au cœur de la question.
- L'attitude et les démarches de prospective sont significativement méconnues.

La légitimité d'une attitude stratégique tournée vers le territoire se gagnera à la mesure de sa crédibilité. Elle sera reconnue dès qu'il y aura "du contenu" et des apports utiles pour le développement des territoires et une envie d'entreprendre dans cette perspective. Ce contenu ne peut se dégager que des actions portées par plusieurs ministères ; le développement et l'aménagement des territoires sont transversaux : la "politique de la ville" ne peut être déconnectée des politiques urbaines, les interventions pour prévenir les risques technologiques ou naturels sont une approche avant tout territoriale, l'avenir du tourisme met en jeu en même temps le développement, l'économie résidentielle, les déplacements, les politiques patrimoniales et environnementales, la planification urbaine.

3° Participer à l'élaboration de stratégies de développement est une affaire d'intelligence territoriale collective.

L'aménagement des territoires est avant tout un domaine politique qui met en avant des gouvernances complexes pour élaborer des projets de

développement et pour les inscrire dans le champ des possibles dans une vision de plus en plus participative. Les stratégies territoriales sont une construction collective. L'action de l'État et du ministère participe des territorialités multiples de l'action publique. Quels collectifs d'acteurs et de décideurs réunir pour définir et décider ce qu'il faudrait entreprendre afin de développer durablement un territoire ? À quelles échelles, avec quelles connaissances, gouvernances et méthodes ? Ces questions interpellent et relativisent les stratégies à moyen et long termes de l'État qui, pour devenir efficaces, devront s'intégrer dans des processus et des systèmes de décision complexes, fluctuants, tributaires à la fois des contextes locaux et supranationaux, et de moins en moins adaptés à des logiques d'activités sectorisées. "... Comment y va-t-on et comment les uns agissent-ils sur les autres pour mener ensemble cette évolution ?¹"

Pour faire face à cette exigence de "construction collective des stratégies", il convient de se démarquer des enfermements sectoriels, techniques et institutionnels pour multiplier les lieux de production interactive de connaissances et de prospective ainsi que les lieux de débat et de confrontation, à la fois en interne (en interministériel, en couples DRE/DDE...) et en externe avec les collectivités territoriales, les milieux économiques et associatifs..., et de plus en plus en fonction des enjeux européens.

Les "équipes territoriales" dans les futures DRE proposées par le rapport de l'association représentent une expression opérationnelle parmi d'autres possibles de lieux de travail où peut se développer l'"intelligence territoriale" indispensable pour "positionner" les services et les tirer vers la pensée et l'action stratégiques. Les articulations possibles entre l'action en région et l'action de l'État aux échelons locaux et départementaux sont à expérimenter dans ces lieux.

4° La logique d'action territoriale est-elle appropriée ? Nécessité de choix stratégiques

¹ Pour citer Pascale Ribon (DDE 28) qui a participé au débat suscité par le rapport des AUE.

Sommes-nous certains qu'une logique de l'action territoriale – faire évoluer les services déconcentrés au rang d'acteurs des territoires – soit la bonne et ne relève pas d'une phraseologie convenue ? **Elle met en avant le développement et l'aménagement durables des territoires comme le champ fédérateur des principales activités du ministère,** des déplacements aux risques en passant par l'urbanisme, les transports, le logement, les services... Elle semble conforme aux orientations du séminaire de Roquelaure. Elle ne prétend pas être la seule voie possible.

En réalité, le ministère est placé devant un choix :

- renforcer les compétences techniques dans les secteurs d'excellence (transports, habitat, sécurité routière...), notamment par des approches économiques, tout en approfondissant les conséquences de ces politiques sur le territoire ;
- ou bien, développer une intelligence territoriale transversale, une capacité d'ensembliser et d'animateur d'envergure interministérielle susceptible d'éclairer des décideurs par des synthèses des stratégies publiques et par des visions d'avenir à différentes échelles d'espaces et de temps ; susceptible aussi d'élaborer des positions stratégiques et de les soutenir face aux élus et au monde socio-économique.

Les deux conceptions sont différentes sans être incompatibles mais est-il envisageable de jouer gagnant dans les deux registres à la fois ? Les projets organisationnels qui résultent de ces deux voies sont très dissemblables.

Une absence prolongée de choix stratégiques affichés signifie qu'un choix s'instaure par défaut avec des risques majeurs : incohérence des actions insuffisamment coordonnées, démobilitation d'une partie des énergies du ministère, DDE livrées à elles-mêmes, impasses stratégiques, crispation par rapport à des changements non explicités...

Pour l'instant un projet se met en place autour d'un "ministère" des

transports et des infrastructures qui conforte le premier terme de l'alternative du choix énoncé. Certains parlent d'une partition au sein du ministère plaçant de fait au second rang un "ministère" des DDE et des DRE qui peinerait à trouver son appellation.

La concertation engagée sur la base du rapport aboutit au constat clair d'une absence de projet et de choix stratégiques sur les rôles du ministère et de ses services déconcentrés dans le développement et l'aménagement des territoires. Les travaux des nombreuses commissions ne procèdent pas de cette logique de construction d'une vision partagée et d'un projet d'ensemble et restent largement dispersés et cloisonnés entre eux. Les directions déconcentrées se mobilisent, recherchent des voies dans des conditions extrêmement difficiles mais semblent globalement laissées à elles-mêmes.

Une lecture attentive des productions de ces services montre les progrès à réaliser en vue d'une acculturation aux approches du développement durable dans le sens de la prise en compte de la longue durée, de la faisabilité économique, des conséquences sociales, des questions de gouvernance...

Un processus de projet global et systématique nous semble indispensable face aux nécessités d'une action coordonnée et modernisée qui ambitionne d'allier réflexions sur les contenus, modes de faire et d'organisation, expérimentations d'actions innovantes, mise en réseau des initiatives, management des moyens et des ressources, gestion des personnels.

Le travail des AUE illustre les interactions possibles entre ces dimensions et invite à l'élaboration d'un projet sur une base de "territorialisation" de l'action en cherchant à faire la part entre d'un côté, une animation et un pilotage centraux et de l'autre, les stratégies régionales et locales des services déconcentrés. L'action publique globalement se transforme, faut-il accompagner et piloter ces changements pour les services de l'État ?

5° Préparer les services à l'action territoriale

La perspective et le processus d'ensemble posés, il n'est plus nécessaire de revenir en détail sur les nombreuses propositions du rapport des AUE qui déclinent les axes de travail à investir pour développer une intelligence territoriale stratégique dans les services.

Un résumé du système d'action préconisé à mettre en place dans la durée avec une stratégie d'amélioration progressive, tient en quatre points :

- Inciter aux initiatives et aux projets innovants : projets organisationnels, expérimentations d'équipes-projet ou d'équipes-territoire, démarches de prospective, approches d'animation interministérielle...
- Soutenir, encadrer, mettre en réseau ces initiatives par un dispositif de ressources et d'appui qui favorise l'apprentissage collectif, valoriser et diffuser les bonnes pratiques.
- Adapter les modes de redéploiement des compétences, de management de ressources et de gestion des personnes et de leurs carrières à cette logique d'action territoriale.

Ce système d'incitation et d'appui a besoin d'être conçu, piloté, coordonné et animé à partir des services centraux, non pas au nom d'une vision unique de l'intérêt collectif mais pour stimuler les visions régionales et locales, mieux adaptées au contexte et aux évolutions actuels. Des articulations pourraient être également trouvées avec des structures partenariales partagées, pouvant émerger aux niveaux régionaux, départementaux ou métropolitains

sur le modèle des agences d'urbanisme intercommunautaires où l'État est déjà présent.

* * *

L'association des AUE a apporté une contribution au débat sur les rôles que l'État doit jouer au service du développement et de l'aménagement durables des territoires. Ce débat renvoie à la volonté de mener dans les services la bataille de l'"intelligence territoriale", considérée comme l'une des voies possibles pour conduire la modernisation de l'action publique. Cette bataille est engagée, elle nécessite une vision globale et partenariale progressivement partagée par l'ensemble des services de l'État ; elle a besoin aussi d'être portée par une dynamique concrète et d'être soutenue dans la durée. Il s'agit, à notre avis, de la principale voie pour l'avenir des DDE et des DRE.

Un large consensus sur la nature de ces rôles et sur les façons de les tenir est à construire pour poser les choix stratégiques. C'est dans cette logique et dans l'optique d'un spectre de compétences renouvelées, que le ministère peut élaborer un projet organisationnel susceptible de mieux orienter l'action et d'articuler les fonctions centrales de pilotage, d'appui et de gestion des ressources avec les marges de manœuvre des directions déconcentrées. Il s'agit de susciter une dynamique collective du changement pour permettre aux services de se positionner sur les contenus et sur les enjeux de l'avenir, sur des finalités de développement durable des territoires et de cohérence à toutes sortes d'échelles de l'action territoriale publique.

2. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DGUHC sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" (6 décembre 2004)

Présents :

DGUHC : François Delarue, Nicole Klein, Philippe Grand, Christian Curé, Christian Lévy.

DPSM : Aude Dufourmantelle.

AAUE : Bertrand Creuchet, Danièle Gay, Jean-Luc Masnières, France Poulain, Claude Spohr, Thierry Vatin.

Excusées : Martine Boyé et Agnès Vince.

L'association des AUE a pris position sur l'avenir du ministère dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoire au moment où a été engagé un vaste chantier de "modernisation du ministère". Cette contribution est successivement débattue avec la DGUHC et la DPSM avant d'être présentée au ministre.

Présentation du rapport

Rappel du contexte. Nous sommes en 2010.

- Les exigences sociales relatives à la ville sont de plus en plus nombreuses.
- Les intercommunalités ont pris leurs marques. La plupart revendiquent une stratégie d'action pour mieux se situer, dans leur catégorie, dans le développement territorial.
- Il y a un foisonnement de projets de territoire qui induit un fort besoin de régulation et de cohérence. Les politiques territoriales et la territorialisation des politiques deviennent des réalités durables.
- La décentralisation se poursuit sans modifier de façon notable le paysage institutionnel français. Les politiques des régions montent en puissance dans le domaine de l'aménagement du territoire.
- Les équipes des collectivités territoriales s'organisent et se professionnalisent.
- Le nombre des agences d'urbanisme continue à croître.
- Les méthodes de travail en urbanisme ont évolué. La prospective est devenue une posture plus familière : on se pose la question des futurs possibles et multiples, on s'interroge sur les sens des politiques antérieures.

- L'évaluation a fini par progresser. Les politiques de plus en plus territoriales de l'Europe ne sont pas étrangères à cette évolution.

Positionnement de l'État dans ce contexte

Que peut encore apporter l'État aux territoires ?

Il occupe une position intéressante :

- À la charnière des projets de territoire et des politiques européennes, nationales, régionales. Avec les régions, il contribue à la régulation des projets et des politiques territoriales.
- La régulation n'est pas que juridique, elle suit de plus en plus la ligne de la persuasion, du débat, de la confrontation, de la coopération, de la négociation. Une position d'influence et non de pouvoir.

Dans ce contexte, les services devront gagner leur crédibilité pour être écoutés.

C'est là où intervient l'"intelligence territoriale" (IT).

Les services devront savoir construire des positions, des visions de l'avenir, des points de vue décalés par rapport aux projets des collectivités. Pour cela, il s'agit de :

- connaître et comprendre le territoire ;
- en faire des lectures à différentes échelles ;
- penser le futur d'un territoire ;
- comprendre les impacts des politiques et des grands projets sur les évolutions des territoires et des sociétés locales ;
- relier les thématiques, savoir poser les bonnes questions, les questions de PDU dans le PLH et vice versa ;
- dépasser sa propre spécialisation pour prendre en compte des questionnements et des phénomènes liés à d'autres domaines ;
- Être réactif.

Pour y parvenir, les services devront apprendre à travailler de façon collective, décloisonnée et en interministériel.

L'ambition est considérable. Ce n'est pas une évolution tranquille, c'est une rupture. L'"intelligence territoriale" est celle de demain et non celle d'avant-hier.

C'est une rupture dans une période de mutation difficile :

- les effectifs des DDE chutent ;
- les DRE vont augmenter mais elles partent de peu ;
- les crédits d'étude sont de plus en plus rares, encore faut-il savoir les piloter ;
- les services des collectivités risquent d'avoir plusieurs longueurs d'avance, mais leurs situations restent très inégales.

Le défi principal : faire du ministère de l'Équipement un ministère de l'Aménagement du territoire.

C'est la voie tracée par le ministre. 80 % de l'activité future des services déconcentrés dépendra directement de la DGUHC.

Comment préparer et conduire le changement ?

Des conditions générales et de l'action concrète.

Conditions générales :

- Avoir conscience que la bataille pour l'IT est un changement radical dans la façon de travailler.
- Il y a double changement : l'IT se conjugue avec la "rupture" de la modernisation de l'action publique.
- Il y a besoin d'une forte volonté centrale pour piloter la modernisation des services sur la base de l'IT.

Action concrète :

1° Il faut innover et expérimenter.

- Mettre en place des équipes-territoires sur des grands sites à enjeux, des missions ou des "task force" de l'État ;
- les expérimenter sur une dizaine de sites.

Quels sont les points à expérimenter ? La capacité à "penser décloisonné", "interministériel", à penser les futurs, à développer une pensée stratégique, à confronter les points de vue, à les présenter aux collectivités territoriales.

- **Les équipes ont besoin d'être légitimes**, reconnues, de disposer d'autorité vis-à-vis des interlocuteurs externes et internes, avec des directeurs d'équipe bien positionnés dans la hiérarchie et triés sur le volet.
- **Elles ont besoin d'être soutenues**, de s'appuyer sur une qualification permanente, un accompagnement méthodologique de type formation-action et sur des moyens en crédits d'étude.

2° L'expérimentation doit donc également porter sur un dispositif de ressources et d'appui des services, d'échanges et de formation-action.

3° La capitalisation des acquis de ces chantiers expérimentaux doit servir pour une requalification d'ensemble des services dans le sens de la réflexion et de l'action territoriales.

4° Propositions complémentaires indispensables pour accompagner ce chantier des équipes et de sa capitalisation :

- un adossement de l'action à un RST rénové ou de façon générale, à un dispositif de ressources (point 2°) ;
- un effort considérable de formation permanente ;
- une gestion modernisée de l'encadrement et des ressources humaines cohérentes avec les objectifs affichés ;
- une mobilité réciproque entre les deux fonctions publiques ;
- une adaptation de la logique LOLF ;
- et bien entendu un pilotage cohérent et mobilisateur des directions centrales.

Le positionnement des AUE

Il s'agit de valoriser le métier de management de projet complexe et en particulier le profil d'ensemblier territorial.

Les AUE sont en bonne place pour figurer dans un vivier de spécialistes (ou de généralistes) territoriaux qui devrait être constitué.

DÉBAT

Christian Curé : Les axes présentés sont proches des conclusions des travaux du "Chantier 20" (rapport Fayein). Ces travaux mettent également l'accent sur l'intelligence territoriale, les dimensions interministérielles et le management de projet. Plusieurs opportunités se présentent pour développer les services en région sur les "grands territoires" : le chantier des métropoles, les espaces du littoral, l'engagement d'espaces de dialogue, tel le sillon Lorrain.

Christian Lévy : Il serait souhaitable de structurer une intelligence territoriale à l'échelle supra-régionale qui ne bénéficie d'aucune capacité d'investissement dans ce domaine.

François Delarue : Le rapport est stimulant et intéressant. Il correspond à un réel besoin. Le diagnostic de la situation est en accord avec la position de la DGUHC.

Le nouveau contexte est caractérisé par un ministère qui se divise en deux parties :

- les transports dont la logique d'action se déconnecte de plus en plus du territoire,
- le ministère des DDE et des DRE à reconstruire.

L'État déconcentré doit jouer un triple rôle :

- Il agit pour son propre compte en interaction avec les collectivités locales dans des domaines tels que la politique de la ville, les risques et l'environnement, certaines approches de la planification (DTA...).
- Il apporte, au titre de la subsidiarité, de l'intelligence aux collectivités là où il y a insuffisance des capacités de réflexion. Il est porteur des préoccupations du long terme et des "sujets orphelins". Ce rôle d'un État facilitateur va se développer durablement dans la mesure où l'intercommunalité s'adapte difficilement aux "grandes échelles" et que les régions n'ont pas les compétences suffisantes.

– Il apporte son ingénierie aux collectivités territoriales. Il s’agit de la position traditionnelle du ministère qui emploie une majorité des effectifs. Ces derniers sont appelés à décroître fortement. Le repositionnement de cette fonction devra s’effectuer sur le conseil en amont de l’opérationnel.

Rupture ou changement dans la continuité ?

François Delarue : Le positionnement des services pour les années à venir est largement préfiguré aujourd’hui. Il ne s’agit pas d’une rupture comme le souligne le rapport mais d’une évolution qui doit induire des changements et une accélération de leur rythme.

Claude Spohr : Le terme “rupture” porte moins sur le positionnement des services que sur la façon de travailler nécessaire pour développer une “intelligence territoriale”. Il en résulte une série d’exigences de qualité inhérentes à l’ingénierie territoriale qui sont énumérées dans le rapport. Ce saut qualitatif et d’innovation relève davantage d’un changement–rupture auquel il faut se préparer que d’une simple amélioration des savoir-faire existants.

Les compétences et les moyens des services

Thierry Vatin : Pour atteindre le cap et les finalités sur lesquels il y a accord, il faut “passer la surmultipliée” en renouvelant et en élargissant les compétences et savoir-faire des services. Il y a une forte inquiétude par rapport au risque d’une accentuation de la dégradation des compétences à la mesure des difficultés de transfert de savoirs de ceux qui partent vers ceux qui arrivent. Il faut aller vite. Certaines DDE sont très faibles sur la question de l’intelligence des territoires. Les services doivent être appuyés et le soutien des CETE est faible dans le domaine de l’aménagement, de l’urbanisme et de l’habitat (AUH). La DRE Midi-Pyrénées s’efforce de jouer un rôle d’animation et d’apporter des ressources aux DDE de la région.

Danièle Gay : Le manque de matière grise risque de conduire dans une impasse. Il n’y a pas de vision globale dans les DDE sur leurs propres activités et sur les moyens de les réorienter.

Nicole Klein : Le rapport souligne à plusieurs reprises la nécessité, à terme, de mutualiser des moyens et des ressources avec les collectivités territoriales et insiste sur la mobilité réciproque entre les deux fonctions publiques. Ne s’agit-il pas de mythes ?

Aude Dufourmantelle : Pour développer plus de compétences dans les services, plusieurs points sont à prendre en compte :

- Les AUE, le plus souvent, ont une expérience professionnelle antérieure susceptible de les positionner de façon favorable.
- Il faut encourager le rôle d’expert et de conseil au sein du ministère et en faire un moment privilégié dans un parcours de carrière.
- La dimension “pont” entre services de l’État et services des collectivités doit permettre d’apporter des compétences pour renforcer le professionnalisme des services.

Jean-Luc Masnières : Certains services partent de loin tant au niveau régional que départemental. Pour les aider à se créer une nouvelle image hors routes, il convient à la fois d’y injecter rapidement des compétences et renforcer le potentiel de matière grise.

La question des échelles et leur situation par rapport aux DRE et aux DDE

Philippe Grand : Le rapport insiste sur l’approche aux “grandes échelles”. Il n’y a pas de désaccord, il faut la développer dans les DRE, mais il y a également une urgence pour investir les “petits échelles”, notamment pour intervenir dans les “quartiers ANRU”. Où faut-il situer les choix de priorités ?

François Delarue : L’avenir des DRE est relativement clair. L’incertitude

concerne le rythme à adopter pour atteindre les objectifs dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires. L'avenir des DDE est un sujet beaucoup plus difficile. Comment les positionner sur de nouvelles thématiques ? Les contraintes de moyens impliquent une évolution d'une dizaine d'années.

Pour les DDE, l'enjeu n'est pas de réfléchir à grande échelle, ce qui doit être le rôle des DRE mais de les recomposer à partir d'enjeux infra-départementaux. Le partage entre ce qui doit rester en DDE et ce qui peut remonter en DRE n'appelle pas une réponse uniforme mais doit relever des situations locales qui sont très variables.

Bertrand Creuchet : L'avenir des DDE serait de se transformer en "grosse agence d'urbanisme". Les rôles de subsidiarité de l'État sont appelés à se développer à toutes les échelles notamment pour investir les territoires "orphelins" qui résultent de l'organisation territoriale des collectivités et les enjeux qui dépassent les seules compétences des collectivités. Dans l'effort à entreprendre, il est important de mobiliser la recherche sur la connaissance des enjeux à investir, crise urbaines, congestion... Un pilotage de la DGUHC ne devra pas porter que sur les questions de management collectif.

Christian Curé : Il n'y a pas d'opposition entre grand et petit territoire. Les limites administratives sont des handicaps, il faut s'en affranchir et articuler les approches en DRE et en DDE. Les DDE resteront le fer de lance. Comment les aider pour les tirer vers le haut ?

La question des équipes

François Delarue : Le rôle des équipes territoriales reste ambigu : équipes permanentes ou équipes de projet ? Il ne semble pas que des équipes de projet soient un enjeu d'organisation pour les futures DGRE.

Christian Lévy : Le sujet n'est pas d'expérimenter des équipes-projet mais, en partant des réalités actuelles, de trouver de nouvelles configurations collectives pour les services avec un effort massif de formation individuelle.

Claude Spohr : Il faut développer la culture "équipes de projet". Travailler dans le domaine de l'aménagement des territoires est une activité collective qui se pratique en "équipe", en groupe ou en atelier. La notion d'équipe symbolise le travail décloisonné, en interministériel avec une forte dimension pédagogique ou d'apprentissage. Les équipes-territoires proposées doivent être visibles, bien positionnées, ouvertes sur l'extérieur et doivent disposer d'une autorité reconnue et non être une équipe-projet reléguée dans une cellule étude générale d'une DRE.

Le rapport propose des équipes-territoires sur des grands territoires à enjeux, non pour se focaliser sur une lecture à cette échelle mais pour être cohérent sur les enjeux et sur les contenus et en faire des lectures multiples à différentes échelles en fonction des priorités du moment (tel SCOT, tel PLH ou tel "grand projet de ville" ...). Il s'agit d'une permanence à géométrie variable, articulée avec les DDE, avec les autres services de l'État et, selon les cas, avec une agence d'urbanisme ou avec les services des collectivités. Cela devient dans ce sens un enjeu d'organisation pour les DRE et les DDE.

Un tel dispositif, s'il était mis en place par certaines DGRE, appellerait un pilotage central vigoureux : appui de méthode, accompagnement des démarches pour les professionnaliser et les valoriser, mise en réseau et échanges, exigence d'évaluation et capitalisation des résultats...

* * *

Une réunion de concertation du même type se tiendra avec la DPSM. L'association se chargera de tirer le bilan de ces deux réunions avant de présenter ses travaux et les enseignements pour l'action au ministre.

3. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DPSM sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" (4 janvier 2005)

Présents :

DPSM : Christian Parent, Aude Dufourmantelle, Nelly Lucas, Guy Lévi.

DGUHC : Christian Lévy.

AAUE : Marie-Anne Belin, Jean-François Guet, Thierry Hubert, Michèle Joigny, Magali Pinon-Leconte, Fabienne Roquier, Claude Spohr.

Excusé : Jean-Claude Gallety.

Présentation du rapport

Les analyses de contexte pour les cinq et les dix prochaines années et la mise en avant des rôles et des missions des services déconcentrés de l'État ont conduit l'association à souligner le défi principal : faire du ministère de l'Équipement un ministère de l'Aménagement du (ou des) territoire(s). Dans cette perspective, l'association considère central et stratégique le sujet de l'"intelligence territoriale" (IT) et propose un projet axé sur cet enjeu.

Après la première réunion de concertation avec la DGUHC, les questions sont les suivantes :

- Sommes-nous certains qu'engager le combat pour l'IT pour le gagner soit un enjeu majeur pour l'avenir des DDE et des DRE ? Le vrai sujet ?
- Quels sont les axes stratégiques de ce sujet, susceptibles de conduire à un projet d'ensemble ? Pas de réponse, pour l'instant.

- Quelles sont les marges de manœuvre en termes de ressources et de moyens ?

Rappel des axes des propositions :

- Mettre en place des équipes territoriales sur des grands territoires à enjeux, dans certaines DGRE ;
- les expérimenter sur quelques sites ;
- ces équipes seraient chargées de travailler de façon interministérielle et collective (avec les DDE notamment) ;
- sur l'ensemble des sujets et des enjeux qui engagent des politiques publiques territoriales et "territorialisées" et qui permettent de mieux comprendre les réalités et les évolutions des territoires et des sociétés locales ;
- aux échelles les plus adéquates et non seulement à celle de l'aire du "grand territoire" de référence ;

- leurs travaux doivent permettre de développer une pensée stratégique, d'arrêter des positions de l'État, d'éclairer les politiques publiques sur leurs conséquences à terme sur les territoires.

L'expérimentation, plus que sur les équipes, doit porter sur la modernisation de l'action publique autour de la figure de l'État "stratège", sur la capacité à travailler décloisonné, en interministériel, sur la capacité à penser les futurs, à élaborer des points de vue et des positions, à les présenter aux collectivités territoriales, à les confronter dans des débats ouverts, ...

Pour cela :

- Les équipes ont besoin d'être légitimes, reconnues, de disposer d'autorité vis-à-vis des interlocuteurs externes et internes, avec des directeurs d'équipe bien positionnés dans la hiérarchie et triés sur le volet.
- Elles ont besoin d'être soutenues, de s'appuyer sur une qualification permanente, un accompagnement méthodologique de type formation-action et sur des moyens en crédits d'étude.

Dans cette perspective, si on fait de l'intelligence territoriale un chantier important dans le cadre de la modernisation des services, la question d'un pilotage national incitatif de l'action des équipes devient centrale.

La façon de gérer les ressources humaines et matérielles fait partie intégrante d'un projet d'ensemble. La DGUHC ne peut rien faire sans la DPSM et vice versa.

Qu'est-ce qui peut changer et qu'est-ce qui doit changer dans les dix années à venir en termes de filières, de métiers, de gestion des cadres et de gestion des corps, de types de parcours de carrière... ? Quels sont pour la DPSM (ou la future DGPA) les ouvertures possibles ?

Le rapport de l'association soulève un certain nombre de points qui sont des questions à débattre :

1) L'IT est-elle un chantier stratégique du ministère à organiser en tant que tel ?

2) Le pilotage central d'un chantier fondé sur l'IT doit :

- fixer la cap ;
- inciter aux initiatives, aux innovations et aux expérimentations tout en fixant des exigences de performance, de qualité, de rigueur, d'évaluation... ;
- accompagner les initiatives et aider à l'apport de ressources ;
- mettre les initiatives en réseau et aider à capitaliser ;
- en tirer les enseignements pour conduire la transformation de l'action publique.

3) Une gestion modernisée de l'encadrement et des personnels cohérente avec les objectifs affichés

a) Valoriser cette voie et les cadres qui s'y engagent :

- Valoriser une filière "aménagement des territoires" avec la constitution d'un vivier de spécialistes (ou de généralistes) territoriaux. Les équipes territoriales devraient être considérées comme l'avant-garde de la modernisation des échelons déconcentrés du ministère et de l'État.
- Valoriser les postes d'encadrement de ces équipes. La réussite à ces postes devrait ouvrir largement aux fonctions de direction générale des services extérieurs et de chefs de pôles.
- Mettre en avant le critère d'ouverture au "stratégique territorial" pour le choix des cadres de direction générale.
- Un mode de gestion personnalisé des cadres, exempt de tout corporatisme, s'inspirant du modèle, "junior-confirmé-directeur de projet".
- Valoriser les carrières de "spécialistes" et/ou d'experts de l'aménagement des territoires avec un rééquilibrage par les primes par rapport à la filière "royale" des managers-généralistes.

b) Transformer l'organisation des services en conséquence

- Une estimation des besoins futurs (effectifs et moyens) sur la base notamment d'un scénario de l'ingénierie territoriale ;
- un redéploiement des effectifs sur les fonctions d'un « État stratège » pour notamment 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.

c) Rechercher une diversification progressive des effectifs

- Grâce à 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 ;
- par une adaptation des formations des élèves fonctionnaires ;
- par une mobilité accrue entre les fonctions publiques et entre les ministères permettant une diversification des parcours professionnels et une stimulation des savoir-faire.

d) Engager un effort considérable de formation permanente sur l'apprentissage à la maîtrise des démarches territoriales.

e) Adosser l'action à un RST rénové ou de façon générale à un dispositif de ressources.

Dans le cadre d'un tel scénario, il s'agit de valoriser le métier de management de projet complexe et en particulier le profil d'ensemblier territorial.

Les AUE sont en bonne place pour figurer dans un vivier de spécialistes (ou de généralistes) territoriaux qui devrait être constitué.

Les AUE souhaitent être parties prenantes dans la conception d'un chantier fondé sur l'IT, si celui-ci devait être engagé et au-delà dans la réflexion d'un dispositif de ressources pour les équipes en DRDE et en DDE.

DÉBAT

Christian Lévy : Rappel de quelques enseignements de la réunion avec la DGUHC du 6 décembre dernier :

- Développer une distinction plus claire entre les approches "grande échelle", départementale et régionale, et les approches infra départementales (pays, politique de la ville...).
- Il faut penser en termes de continuum à transformer progressivement. Toute tentative de positionnement qui néglige la situation existante et le poids des traditions passées, reste théorique.
- Il ne s'agit pas de fonder la gestion de l'évolution des services seulement sur des compétences techniques et sur l'intelligence territoriale, mais il faut également des "managers du changement".

Christian Parent : L'hétérogénéité des situations disqualifie toute tentative de traiter de façon homogène le territoire et rend complètement obsolète l'idée d'un monopole de l'État. Pour s'adapter à cette diversité, il faudra de plus en plus de souplesse et savoir poser les questions avant de proposer des réponses. Développer cette capacité à poser les bonnes questions constitue en soi un sujet de pilotage.

Le rapport a raison de souligner que la définition de visions de l'avenir passe par la capacité à raisonner à toutes les échelles territoriales et à les mettre en interrelation.

La transformation de l'action dans la continuité

Jean-François Guet : Les collectivités locales attendent des services de l'État, de l'expertise sur les projets complexes d'aménagement et une relative continuité dans les politiques et dans les hommes.

Christian Parent : Comment gérer des services qui à la fois abandonnent partiellement ou en totalité des blocs de compétences transférées

ou destinées à régresser et qui, en même temps, doivent introduire de nouvelles missions ? Cette réalité implique une durée de la période de mutation plus longue que celle que l'on imagine et une conduite des changements qui nécessite des "passages de témoins" pour garantir la cohérence et la continuité. Il faut injecter progressivement des ressources et des savoir-faire qui permettent d'innover mais dans un contexte extrêmement contraint.

Claude Spohr : La question est bien d'injecter ou d'apporter des ressources pour innover. Sur la base de quel projet, à quelle dose et à quel rythme ? Les services face à l'injonction à l'innovation ne peuvent être laissés à eux-mêmes. Il faut les inciter, les soutenir, mettre en réseau et valoriser leurs initiatives.

Une gestion des ressources humaines plus souple

Michèle Joigny : Comment organiser une gestion plus évolutive des compétences en favorisant celles qui seront les points forts des DDE et des DRE demain, compte tenu des rigidités des modes de gestion par corps ?

Aude Dufourmantelle : La gestion par corps se fait avec de plus en plus de souplesse.

Jean-François Guet : L'identification des métiers est une chose, la véritable compétence repose sur la qualité des individus.

Christian Parent : La gestion personnalisée a beaucoup progressé. Il faut y introduire une orientation plus marquée sur les questions d'avenir et sur les besoins futurs.

La question de la mobilité des agents et les évolutions de la fonction publique

Marie-Anne Belin : Le ministère et en particulier les AUE disposent de compétences variées qui, pour être conservées et développées, nécessitent d'assurer une mobilité en interministériel et avec les collectivités territoriales. Il faut rendre ces compétences

plus visibles et arriver à collectivement organiser une mobilité dans les deux sens, en permettant un retour dans des bonnes conditions.

Christian Parent : Une réflexion sur l'évolution de la fonction publique est en cours. Un projet de loi esquisse un rapprochement des fonctions publiques autour de la notion de cadre d'emplois organisé en six filières (techniques administratives, santé, culture, éducation...) et en cinq niveaux de grade. Ce système permettrait dans une même filière d'aller un peu partout en position normale d'activité. Dans l'hypothèse de son approbation, un tel projet mettra du temps pour substituer la gestion par cadre d'emplois à celle de gestion par corps. Il suppose une gestion individualisée et la constitution de viviers de compétences.

Christian Lévy : Des corps qui s'élargissent et se diversifient constituent un débat dépassé au regard de la nécessaire analyse des compétences dont nous avons besoin. Dans cet esprit, la notion de corps techniques multiples fondés sur des spécificités techniques, ne correspond pas au poids de plus en plus important du "savoir être" et du "savoir faire", quelles que soient les filières techniques, au regard des savoirs fondamentaux.

Thierry Hubert : Dans cette perspective, le profil d'urbaniste a-t-il encore un sens pour l'État ? À terme, une contradiction pourrait se faire jour entre une régression, voire l'arrêt, du recrutement d'urbanistes et la nécessité de former des compétences dans ce domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Christian Parent : Les compétences dans le domaine aménagement/urbanisme sont à conserver et à développer pour travailler sur des sujets et des projets de plus en plus complexes.

La mobilité et la question des viviers de compétences

Guy Lévi : L'amélioration de la fluidité et de la mobilité dans les par-

cours de carrière est une idée centrale mise en avant dans les travaux conjointement établis par le corps des IPC et la DPSM. La question est capitale pour les IPC, environ 2 000 agents pour 900 postes budgétaires, soit 45 % pour environ 60 % pour les AUE. Cette amélioration implique une collaboration plus étroite avec les collectivités territoriales et les chasseurs de tête et la constitution de viviers, d'experts, de spécialistes et de généralistes. Le principe d'une gestion fluide de l'essaimage doit être élargi à tous les corps d'encadrement supérieur. Pour le rendre opérationnel, il faut au préalable identifier les domaines et les compétences susceptibles d'être utiles aux collectivités.

Marie-Anne Belin : Les métiers opérationnels sont dominants pour les collectivités territoriales. On recrute principalement des ingénieurs et des architectes.

Christian Parent : La réflexion testée avec les IPC, incluant l'identification des compétences et la constitution de viviers, sera élargie à l'encadrement supérieur. Les AUE seront associés à ces travaux.

Prospective des besoins

Christian Parent : Quels seront, dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, les besoins quantitatifs et qualitatifs des services en termes d'effectifs et de qualification d'effectifs ? Une réflexion prospective est à engager.

Formation

Claude Spohr : La formation permanente semble prioritaire mais il y a une grande rigidité et une faible réactivité dans le système de formation du ministère (CIFP). Comment faire pour introduire des formations à de nouveaux savoir-faire sans

avoir besoin de les anticiper de deux années ou plus ?

Michèle Joigny : Il serait souhaitable d'ouvrir les CIFP et les écoles du ministère sur les universités et sur d'autres écoles.

Complexité et décloisonnement

Nelly Lucas : Les approches territoriales sont les plus complexes. Le chantier "connaissance des territoires" (qui fait l'objet d'une mission Frémont) connaît de grandes difficultés pour trouver des voies opérationnelles pour les services, y compris pour les CETE.

Guy Lévi : Les cloisonnements entre les services et entre les secteurs d'activité sont les principaux obstacles à l'innovation. Le rapport devrait souligner plus nettement l'enjeu majeur du dépassement de ces séparations.

Claude Spohr : Le décloisonnement est partout revendiqué mais tout projet global échoue et ne trouve pas de voie opératoire. Il en résulte un risque de démission collective de nature à justifier un recentrement sur des approches sectorielles. L'aménagement des territoires n'est qu'un secteur de plus à investir avec des techniques de connaissances des territoires et de prospective en appui.

Conclusion pour l'action

Christian Parent : Plusieurs chantiers sont à engager (les AUE y seront associés) :

- l'élargissement des réflexions menées avec les IPC ;
- l'identification des compétences et la réflexion sur la constitution de viviers pour améliorer les modes de gestion personnalisée et les conditions de mobilité ;
- la réflexion prospective sur les besoins des services et les profils d'emplois.

4. Note de restitution du débat engagé avec quelques directeurs départementaux et régionaux de l'Équipement et extraits des principales réactions

Claude Spohr

Je me suis engagé à restituer le débat lancé par la prise de position des AUE sur l'avenir des services déconcentrés de l'État dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires.

Un sentiment partagé par la plupart de ceux qui ont réagi : il est "inopportun de laisser accrediter l'idée d'une mobilisation insuffisante de nos forces et ressources pour agir sur la compréhension des territoires, les enjeux urbains, la cohésion sociale" (Joel Chatain).

Le "concept de l'Équipement au service de l'aménagement du territoire" semble intégré et les "DDE préparent l'avenir des DDE" dans cet esprit (Jean-Loup Merlot).

Jean-Loup Merlot souligne "la hauteur de la marche à franchir" et surtout la capacité de pouvoir la franchir ensemble pour une action fondée "sur la connaissance des territoires et notre capacité à apporter aux décideurs (qu'ils soient préfets, élus ou entrepreneurs) des éléments d'analyse et de prospective". Il s'agit d'en "convaincre les collègues".

Toutefois si l'ambition de construire des visions stratégiques et prospective, fondées sur les contenus, émerge progressivement chez les directeurs, la plupart n'ont ni troupes ni capacité pour produire et pour soutenir l'ambition (Claude Dorian, entretien oral). Comment afficher une ambition réalisable ? Elle doit être mise en perspective par rapport à une capacité de motivation pour réutiliser les compé-

tences internes (tradition de développement de la promotion interne). "Il faut donc accepter aussi que notre niveau de compétences soit dépendant de cela." (Jean-Loup Merlot).

La capacité d'adaptation est une valeur mise en avant. Pierre Verdeaux m'envoie le projet de service de la DDE 93 en insistant sur l'approche territoriale à géométrie variable dans l'espace et le temps, dans la perspective de "parler" et "agir".

Dans cet esprit des "recommandations, méthodologie, interministérialité, formation, transversalité..." progressent pour Robert Maud.

Monique Pinaud met en avant le rôle déterminant que peuvent jouer les DDE (plus que les DRE) pour les territoires ruraux qui sont très présents : "Je souhaite que dans votre réflexion, cette vision plus rurale soit intégrée et cela concerne beaucoup de DDE actuelles". Dans les départements ruraux, l'État est plus attendu et sans doute de façon différente que dans les grandes agglomérations et les aires urbaines, alors que l'encadrement en "matière grise est faible et a des difficultés à se renouveler, notamment dans des régions comme Champagne-Ardenne. Cela rejoint le débat sur le degré d'ambition à afficher.

Jean-Louis Héлары aborde la question du développement des territoires en déshérence qui devront plus compter sur des mobilisations collectives et sur les envies d'entreprendre qu'en se tournant vers l'État et vers des projets

d'aménagement. "Le développement prime sur l'aménagement". Dans cette optique, Jean-Louis Héлары s'interroge sur la place que l'État et notre ministère peuvent tenir dans de tels processus de mobilisation collective endogène.

Le développement pour *Pascal Lelarge*, "ce n'est (plus) le développement local : c'est l'inscription des projets dans le champ du possible, et dans une compréhension élargie du monde dans lequel on se situe (d'où l'importance des débats sur économies et territoires, par exemple). L'aménagement peut se comprendre dans une acception très large : susciter une dynamique de projet, renouvellement urbain, projets d'excellence ou de marketing urbain-territoire, etc." De la compréhension de ces notions découlent l'élargissement des échelles (combinaison des échelles) et l'élargissement de la temporalité (importance de la prospective, "sujet sur lequel beaucoup de pédagogie reste à faire"). "Tout ceci n'a pourtant aucun sens... si on n'est pas en prise avec l'action publique : le risque du processus actuel (de dérive de l'Équipement), c'est le décrochage de l'action publique". "Que faut-il entendre par action publique ? On peut tout d'abord parler de l'action publique collective (de son évaluation et de sa "qualification") ou du projet de l'État pour un territoire (la trajectoire qu'on souhaite voir se dessiner : c'est toute la question de l'État-Équipement comme ministère "militant" : sur les déplacements, le développement durable, le logement pour tous, etc.)". "Pour être dans le coup" de l'action publique, il faut savoir embrasser globalement les processus (d'aménagement, de développement) pour identifier les progrès collectifs possibles, savoir être force de proposition..., pour construire les contractualisations à venir". "Ce qui est difficile actuellement, c'est de conduire cette évolution : plus dans le coup, plus stratégique, toujours dans le cœur de la vocation technico militante du ministère".

Et on reboucle la question largement mise en avant par le rapport AUE de la modernisation de l'action publique

territoriale. Les réponses à cette question sont à chercher au plus près des territoires avec la nécessité de construire des finalités pour l'action (vision(s) de l'avenir) ouvrant sur un processus de projet pour l'État en mesure de cadrer les chemins pour parvenir à atteindre les finalités et d'agencer de façon cohérente les ressources et les moyens pour accompagner l'action "sur ces chemins". Cela peut paraître intellectuellement satisfaisant mais peu pragmatique. Pourtant tenir ce raisonnement pour l'action devient indispensable. C'est la question du projet global qui n'a de sens qu'intégré dans un processus collectif d'action de sa conception et de sa mise en œuvre inscrite dans la durée. La difficulté, qui semble insurmontable dans certains contextes, réside dans le collectif d'acteurs à mobiliser pour définir ce qu'il faudrait entreprendre pour développer (durablement) un territoire. Comment maîtriser ce processus dans lequel les services de l'État (plus ou moins unifiés et coordonnés) sont des acteurs parmi de nombreux autres, pas forcément des plus majeurs, si le cloisonnement par secteur d'activité reste un principe d'organisation de l'action publique. Même si le «projet» est un mythe, on pourrait dire que le processus d'action existe et qu'il est important de s'y préparer en permanence. C'est l'attitude face à l'avenir qui devient décisive pour "moderniser l'action publique".

Pascale Ribon rejoint cette analyse en insistant sur la dimension collective de l'action. Le positionnement de l'État dans l'action territoriale n'est pas simplement tributaire des volontés et des capacités internes mais ne peut se penser que par rapport à l'ensemble de l'action des pouvoirs publics locaux afin de "s'organiser pour répondre aux enjeux de développement, de protection de l'environnement et de qualité de vie". Cela renvoie à la question et à la nécessité du projet global : "À quoi veut-on arriver *in fine*, comment y va-t-on et comment les uns agissent-ils sur les autres pour mener ensemble cette évolution ?". Elle déplore le choix de la LOLF de ne pas avoir créé de "pro-

gramme-action territoriale de l'État, qui aurait laissé au "patron" des services de l'État dans un département, la main pour véritablement développer des leviers d'action adaptés au contexte local".

Voici pour une première série de réactions, en espérant que cette synthèse en suscite une nouvelle. Je joins également un résumé succinct des réactions des directeurs d'agence d'urbanisme prises sur le vif au cours d'une réunion à la FNAU sur ce même sujet de l'avenir des services de l'État. La perception qu'ils ont des services est (très) négative dans un débat qui n'a pas été très constructif.

Ci-après un coupé-collé de vos principales réactions.

L'association des AUE s'est engagée pour rédiger une note à l'intention du ministre à l'issue du processus de concertation. D'ici une quinzaine de jours, je vous en adresserai un projet.

Bien cordialement.
Claude Spohr

EXTRAITS DES PRINCIPALES RÉACTIONS

"Cette démarche est importante et salutaire pour proposer autre chose qu'un « ministère des routes » comme avenir à notre ministère... Bravo donc aux collègues AUE pour cette initiative" (Olivier Frérot, DDE 42, 15 janvier).

"Dans l'Indre nous avons mis en place, en cohérence avec la DRE, bon nombre de recommandations : méthodologie, interministérialité, formation (60 personnes sur 2 ans), transversalité (cf. dans le 36 la filière aménagement), etc.

Ce qui manque dans le **résumé**, selon moi, c'est "l'emboîtement" des territoires (en fait chaque territoire doit être considéré avec des rôles et des enjeux différents selon les porteurs d'intérêt public), la définition

de la gouvernance, car il ne suffit pas de l'évoquer pour qu'elle existe et enfin l'approche des territoires suivant le niveau considéré (qu'est-ce qu'un territoire à enjeux – en précisant sa définition – au niveau national, régional, départemental, etc.) sans oublier les autres territoires (projet, administratif). Pour avoir été développée en deux endroits (31 et 36), c'est une étape qu'il ne faut pas négliger si on veut savoir de quoi on parle et s'organiser en conséquence (je ne suis pas personnellement un nostalgique des GEP)" (Robert Maud, DDE 36, 18 février).

"Je suis *a priori* intéressé par cette démarche qui a beaucoup de liens avec le travail que nous faisons au sein du collège de planification" (Laurent Fayein, DRDE Basse-Normandie, 18 février).

"J'ai été ébahi par ton message à l'heure où nombreuses sommes-nous les DDE à préparer l'avenir des DDE sur ce concept de l'Équipement au service de l'aménagement du territoire... Pas plus tard que vendredi en forum des cadres, je tentais de convaincre les collègues que nous devons fonder notre action sur la connaissance des territoires et notre capacité à apporter aux décideurs (qu'ils soient préfets, élus ou entrepreneurs) des éléments d'analyse et de prospective !" (Jean-Loup Merlot, DDE 14, 20 janvier)

"1. Je partage la réaction d'Olivier Frérot.

2. Il serait paradoxal et inopportun de laisser accréditer l'idée d'une mobilisation insuffisante de nos forces et ressources pour agir sur :

– la compréhension des territoires

– les enjeux urbains

– la cohésion sociale

au moment où s'élabore le positionnement de l'État en général et des DDE en particulier sur ces sujets.

3. L'apport des AUE est essentiel" (Joël Chatain, DDE 86, 26 janvier).

"Je suis entièrement d'accord avec l'avis de C. Martinand sur le fait que le développement prime l'aménagement. C'est en partie pour cette raison que certaines agences d'urbanisme (je pense à Lyon mais Lille

me semble peu différente) ne savent pas rebondir. J'ajoute que bon nombre de collectivités ont su réagir et monter des agences de développement qui ont sans doute des résultats divers mais qui ont toutes une dynamique réelle. Une évaluation de ces organismes n'existe pas vraiment sauf peut-être par des instances nationales comme le CNERP. La DATAR peut avoir des éléments mais j'en doute !!!

Comme je sors de l'exercice passionnant qu'est celui de la présidence d'un CTPS, je vais te proposer quelques thèmes répondant à l'interrogation de Perdrizet :

- Le vieillissement de la population et la façon dont les couches de personnes âgées peuvent/doivent jouer dans l'avenir pour éviter de n'être que des vampirisateurs de la richesse nationale.
- Connaissance des processus de créations d'activités et de cultures ! C'est assez "bateau" mais c'est fou qu'en dehors des sentiers battus, des choses se font sans aucune aide publique alors que dans le même temps, les puissances publiques biberonnent des projets ou des institutions fossilisées même si elles se prétendent modernes !!!
- Le développement local est-il incompatible avec une mondialisation ? Évitions les néologismes du style "glocalisation"» mais c'est fou qu'en mobilisant des énergies locales, on peut arriver à donner corps et vie à des régions qui n'en avaient pas ou plus. L'ouest en France est à cet égard intéressant à étudier (le Choletais est une entité géographique réduite mais qui a connu des développements importants). La Belgique (puisque maintenant je suis dans le Nord) est intéressante à regarder notamment en Flandres où le développement local a permis la création d'activités économiques sur la base de PME tout à fait fortes. Des formules d'associations du type groupements d'entreprises, le lien avec les tissus locaux de R et D (CRITT et autres centres de transfert de technologies), clubs de chefs d'entreprises qui, pour anecdotiques, ont permis le partage de

savoir-faire locaux, sont autant de facteurs qui montrent que des mobilisations collectives sur des territoires donnés offrent des résultats. Ce n'est pas de l'aménagement mais si de tels états d'esprit n'existent pas, le fait de réaliser des aménagements performants ne pallie pas la carence d'une envie d'entreprendre. Il est vrai que le développement local n'est pas synonyme de centralisme excessif !

Il y en a sans doute bien d'autres choses, mais de mes pérégrinations dans ce pays j'en retire qu'il n'y a pas de fatalité au non développement. "Aide toi, le ciel t'aidera !", pour simpliste que puisse apparaître ce vieil adage, il n'en recèle pas moins une certaine vérité. J'ajoute que ce n'est plus en se retournant vers l'État que les régions en déshérence se développeront.

Si l'on veut que cette réflexion soit aussi porteuse, encore faut-il réellement se poser la question de la place que l'État et notre ministère veut jouer dans ces processus" (Jean-Louis Héлары, DRDE Nord-Pas-de-Calais, 27 janvier).

"Pour résumer, je dirais que :

- Il n'y a pas débat aménagement ou développement, il y a plutôt débat pour renouveler la conception que l'on se fait de l'aménagement et celle que l'on se fait du développement : le développement, ce n'est (plus) le développement local : c'est l'inscription des projets dans le champ du possible et dans une compréhension élargie du monde dans lequel on se situe (d'où l'importance des débats sur économies et territoires, par exemples). L'aménagement peut se comprendre dans une acception très large (susciter une dynamique de projet renouvellement urbain, des projets d'excellence ou de marketing urbain-territoire, etc.).
- L'enjeu d'élargissement du champ visuel est bien souligné : élargissement en combinant les échelles de territoire (savoir travailler sur ces différentes échelles) / élargissement de la temporalité : d'où la visée prospective (sujet sur lequel beaucoup de pédagogie reste à

faire).

– Tout ceci n’a pour autant aucun sens (je dis bien aucun) si on n’est pas en prise avec l’action publique : le risque du processus actuel (de dérive de l’Équipement), c’est le décrochage de l’action publique.

Que faut-il entendre par action publique ?

On peut tout d’abord parler de l’action publique collective (de son évaluation, de sa “qualification”) ou du projet de l’État pour un territoire (la trajectoire que l’on souhaite voir se dessiner : c’est toute la question de l’État-Équipement comme ministère “militant” : sur les déplacements, le développement durable, le logement pour tous, etc.)

Pour être “dans le coup” de l’action publique, il faut savoir embrasser globalement les processus (d’aménagement, de développement) pour identifier les progrès collectifs possibles / savoir être force de proposition (qui ose encore lancer des “livres blancs” ?) / savoir être force de proposition pour construire les contractualisations à venir.

Ce qui est difficile actuellement, c’est de conduire cette évolution : plus dans le coup, plus stratégique, toujours dans le cœur de la vocation technico-militante du ministère” (Pascal Lelarge, DRDE Bretagne, 28 janvier).

“En observation, je voulais mentionner que le rôle des DDE est pour certains territoires déterminant et certainement beaucoup plus que celui des DGRE. Je pense en particulier aux départements ruraux qui sont quand même très présents sur le territoire et pour lesquels au-delà de l’approche sectorielle qui nous est affichée, ce rôle d’aménageur territorial doit être développé. Je souhaite que dans votre réflexion, cette vision plus rurale soit intégrée et cela concerne beaucoup de DDE actuelles.

Pour te donner un exemple, j’ai organisé un colloque à la DDE 15 sur l’attractivité résidentielle avec l’aide du cabinet Behar et la demande des collectivités à ce sujet devient de plus en plus marquée, et pas obligatoirement sur des terri-

toires où nous considérons qu’il y a de forts enjeux” (Monique Pinaud, DDE 15, 28 janvier).

“Je vous transmets néanmoins le projet de service de la DDE 93, qui se positionne sur une approche territoriale à géométrie variable sur les territoires, avec la capacité de renforcer sa fonction d’observatoire et d’analyse complétée par une mission de développement des territoires en usant de toutes les capacités mises à sa disposition pour “parler” et “agir” : la participation de l’État à l’élaboration des documents de planification, les procédures de négociation et de gestion (exemple : l’agrément en Ile-de-France) ainsi que sa capacité à aider les collectivités à mettre en œuvre des politiques (exemple : le diagnostic foncier).

Cette approche territoriale doit être souple par territoires variables dans le temps et l’espace (intercommunalité, département, territoire à enjeux du SDRIF, territoire sans enjeux et livré à lui même...).

Parallèlement, il est indispensable d’avoir une organisation opérationnelle pour mettre en œuvre des plans d’action (renouvellement urbain...) ; toute la difficulté est de trouver une coordination de ces deux approches” (Pierre Verdeaux, DDE 93, 28 janvier).

“Convaincu du rôle de l’Équipement dans cet accompagnement du développement des territoires et en pleine réflexion comme beaucoup au sein de la DDE sur la façon de s’organiser et de convaincre les collègues de la hauteur de la marche à franchir et surtout de chercher ensemble comment la franchir, je souhaite apporter au débat quelques éléments de réflexion très pragmatiques :

- Il y a déjà aujourd’hui une vraie préoccupation des emplois : côté Conseil général qui semble suivre un mouvement national en augmentant considérablement leurs exigences (en particulier sur les catégories A, A+), les premières rencontres sur les futures DIR où l’on voit aussi apparaître des ambitions qui dépassent largement les effectifs actuellement affectés sur ce

champ ; le mouvement lancé par les AUE me semble donc arriver à point (merci à eux !).

- Pour être présente sur l'analyse des territoires, la prospective, ce n'est pas seulement un redéploiement de personnel. Nous sommes un ministère qui a développé la promotion interne (et c'est bien, car cela donne des perspectives et donc de la motivation). Il faut donc aussi accepter que notre niveau de compétences soit dépendant de cela. Il y a à penser formation continue ambitieuse avec de forts moyens consacrés et recrutement externe pour accélérer une arrivée de matière grise "non formatée". Ces deux actions équilibrées peuvent être gage de réussite.
- Ne balayons pas tout ce qui fait la réalité de notre ministère et celle des DDE en particulier ; regardons plus attentivement ce qui peut aujourd'hui, dans nos activités, servir à nos missions d'accompagnement. Oui, les procédures, si elles sont prises en tant que telles, ne sont pas ce qui fondera notre action, mais c'est grâce à elles aussi que nous sommes encore présents dans les territoires et mener une procédure a permis à beaucoup d'entre nous de poser de vraies questions sur le développement (à titre d'exemple, SCOT, ZAD, lotissement même !). Je ne crois donc pas qu'il faille couper les services entre les gestionnaires de procédure et les stratèges. Une des forces du ministère (et aussi notre crédibilité) dans ce domaine du développement, c'est à la fois le régalien et le portage des politiques de l'État et notre capacité à

les traduire concrètement sur le terrain en aidant les acteurs et décideurs à faire. Conservons bien ces liens, je suis convaincu qu'ils sont un des grands attraits de notre ministère" (*Jean-Loup Merlot, DDE 14, 31 janvier*).

"J'ai trouvé pour ma part le rapport très intéressant, mais je ne suis pas sûr que nous soyons en situation de pouvoir aller dans ce sens. La question de fond qui se pose est celle de l'action territoriale de l'État. Dans une France qui est à l'enfance de sa décentralisation, quelle doit être l'action de l'État (et non pas seulement du ministère de l'Équipement) au sein des pouvoirs publics locaux ? Et comment ceux-ci doivent-ils s'organiser pour répondre aux enjeux de développement, de protection de l'environnement et de qualité de vie ? L'évolution de l'action territoriale de l'État ne peut donc se penser sans penser aussi celle des pouvoirs publics locaux. Une des questions, au-delà de ce à quoi on veut arriver *in fine* est "comment y va-t-on ?" et "comment les uns agissent-ils sur les autres pour mener ensemble cette évolution ?".

Par ailleurs, une chose me frappe, on parle peu du rôle des habitants des territoires et de la façon dont ils s'exercent dans ce jeu de gouvernance. D'autre part, le choix, dans la LOLF, de ne pas avoir créé de programme – action territoriale de l'État, qui aurait laissé au "patron" des services de l'État dans un département, la main pour véritablement développer des leviers d'action adaptés au contexte local. Cela viendra peu être ultérieurement..." (*Pascale Ribon, DDE 28, 31 janvier*).

NOTES DU CPVS DÉJÀ PARUES

Série Équipement

N°1 – La recherche dans le champ

Équipement - logement - transports - tourisme, état des lieux et enjeux

Jacques Theys

N°2 – Question sur l'état producteur

Gilles Jeannot

N°3 – La politique de recherche et de développement européenne dans le domaine des transports, son évolution et ses effets à venir sur la recherche publique en France

Jean-Marc Salmon

N°4 – Éléments pour une prospective de la sécurité

Jean-Pierre Galland

N°5 – Les territoires de la prospective

Serge Wachter

N°6 – Véhicules électriques et véhicules hybrides, quelles perspectives pour le futur ?

Yves Tugayé

N°7 – La prospective et la ville : un état des lieux

Thérèse Spector

N°8 – Les politiques territoriales en question

Serge Wachter

N°9 – Transports et pollution de l'air : une question controversée

Jean-Pierre Giblin

N°10 – Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Jean-Pierre Galland

N°11 – Les recherches stratégiques sur les transports terrestres : enjeux et dynamique d'évolution (1996-2000)

André Pény

N°12 – L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement

Pierre Dubus en collaboration avec Pierre Pelliard et Serge Wachter

N°13 – Développement durable villes et territoires : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures

Jacques Theys

N°14 – Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexion

Jean-Pierre Galland

N°15 – Les mutations de l'accessibilité : risques et chances pour les politiques d'aménagement

Serge Wachter

N°16 – Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat

Yves Crozet, Jean-Pierre Orfeuil, Marie-Hélène Massot et le "Groupe de Batz"

N°17 – Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement

Jacques Theys, François Perdrizet, Jean-Pierre Galland, Claude Spohr, Serge Wachter, Yves Janvier, Jean-Claude Nemery, Daniel Béhar et Gilles Jeannot

N°18 – La forme et le flux – Figures urbaines et architecturales de la mobilité

Serge Wachter

N°19 – Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions

Guy Loinger et Claude Spohr

Série Environnement

N° 1

Société immatérielle
et mutation des valeurs vers
de nouvelles
représentations
de l'environnement
et du territoire
Jacques Theys

N° 2

L'expert contre le citoyen ?
Le cas de l'environnement
Jacques Theys

N° 3

L'environnement au
XXIe siècle :
continuité ou rupture ?
Réflexion
sur la "gouvernance"
Jacques Theys

Directeur de la publication :
Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Rédaction :
Claude Spohr

Secrétariat de rédaction :
Jérôme Morneau, CPVS

Diffusion :
Bénédicte Bianay

Publications du CPVS en ligne sur le site Internet :
http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/accueil_publications.htm

Impression :
Le Clavier, ISSN 1263-2325
Achevé d'imprimer - Mars 2005
Dépôt légal n° 969