

Innovier pour changer L'expérience des DRE et des DDE au service de l'aménagement durable des territoires

PROSPECTIVE



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

Présent
pour
l'avenir



Collection « Etudes et documents » de la Mission Prospective de la Délégation au Développement Durable (DDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD).

Auteur(s) : Claude Spohr, Association des Architectes et Urbanistes de l'Etat, claude.spohr@developpement-durable.gouv.fr, 01 72 98 21 09.

Date de publication : 1° diffusion juillet 2008
2° diffusion juin 2009

Remerciements :

L'auteur remercie l'ensemble des personnes citées dans le document, principalement des architectes et urbanistes de l'Etat, ayant apporté leur contribution en vue de la réalisation de cet ouvrage.

Ce document n'engage que son auteur et non les institutions auxquelles il appartient.

INNOVER POUR CHANGER

*L'expérience des DRE et des DDE
au service de l'aménagement durable des territoires*

Association des Architectes et Urbanistes de l'État
Claude Spohr

Juillet 2008

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE ET ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR	9
PARTIE I :	
L'ORGANISATION DU « RÉSEAU ÉQUIPEMENT » EN RÉGION	15
Introduction : l'atelier de l'aménagement et des transports dans les DRE, un débat daté dont la mise en perspective contribue à éclairer l'avenir	15
I. Un atelier de l'aménagement et des transports dans chaque DRE, Le nouveau contexte de l'État en région	17
1. L'État en région. Vers un « nouveau modèle » inséré dans une logique LOLF ?	17
2. L'État en région : l'échelon stratégique pour l'action territoriale	17
3. Travailler autrement	18
4. Un atelier dans chaque DRE	19
5. L'instruction cadre relative aux DDE du 28 mars 2007	20
6. La création du MEDAD ouvre de nouvelles perspectives d'action	20
7. Vers la création de Directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	20
8. La question de la finalité de l'action	21
9. Produire des connaissances stratégiques pour les territoires et pour les populations	22
II. Cinq DRE confrontées à la perspective d'un atelier régional	23
1. La perspective d'un atelier régional confrontée à la réalité de cinq DRE	23
2. La nature des relations entre les DRE et les DDE est structurante pour la conception des ateliers régionaux	25
3. Le système « Équipement » conséquence de la LOLF. L'atelier régional au coeur de ce système	26
4. L'appellation atelier est controversée	28
5. Politique de l'État. L'État acteur des territoires	29
6. L'atelier est un outil interministériel	29
7. Observation, connaissances et compréhension des territoires	31
8. Contenus et enjeux de fond	35
9. Les demandes et les commandes. Rôles de l'État central	37
10. Animation, échanges, capitalisation	39
11. La fragilité des moyens humains. La qualification des équipes	39
12. Conclusion et propositions	41

PARTIE II

INNOVER DANS LES DDE	49
I. L'ingénierie d'appui territorial. Le cas de la DDE du Calvados	49
1. Le débat sur l'IAT	49
2. Le cas de la DDE du Calvados est une bonne illustration du débat sur l'IAT	50
3. Coordination des PAT et lien avec les autres services	52
Retour au débat et conclusion	53
4. L'innovation est principalement tournée vers le management du changement	53
5. La poursuite d'un processus de progrès confrontée à des résistances et à la question de la réduction des moyens de l'État	53
6. La volonté de stratégies régionales de l'IAT	56
7. L'IAT confrontée aux nouveaux enjeux écologiques	56
II. La Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de l'Aube	58
1. Ingénierie d'appui territorial et projet de service	58
2. L'organisation du travail et l'organisation de la DDEA	60
3. Les leviers de l'action	61
4. Questions pour l'avenir	64
III. Les services habitat en Ile-de-France. Quelques perspectives d'évolution	67
1. Le contexte et l'environnement institutionnel ont complètement changé	67
2. A la recherche de nouvelles légitimités	69
3. Les évolutions des services habitat	70
4. Les collaborations entre les DDE et la DREIF	72
5. L'action thématique	73
IV. Eau, risques naturels et développement durable. Le cas de la DDE du Finistère	77
1. La question du dragage et du clappage en mer : une illustration exemplaire des méthodes d'organisation et de travail dans une perspective de développement durable	77
2. La question de l'assainissement et de l'eau	78
3. La prévention des risques naturels : une politique très prioritaire dans le département ...	80
4. Les enseignements de l'expérience et les acquis pour la DDE	82
5. La vision globale et à long terme des risques. Le développement durable	83
V. La DDE de l'Oise. Innover pour mieux fonctionner et pour évoluer	85
1. Du service à réorganiser au service en mouvement	85
2. Le Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement et ses domaines d'activités	86
3. Les ateliers de l'Oise et les clubs	88
4. Communiquer par l'écrit et diffuser la connaissance	90
5. Du SAUE au Service d'aménagement territorial et vice et versa	91
6. L'ambition de formation	92
SYNTHÈSE	97
LES MULTIPLES FACETTES DE L'INNOVATION	
1. Un regard sur des orientations pour l'action et non une vision d'ensemble	97
2. Les multiples facettes de l'innovation	98
3. Peut-on tirer des enseignements sur un profil souhaitable pour l'encadrement supérieur ?	104
4. L'avenir des services : continuité ou rupture ?	105
CONCLUSION	113

C'est la seconde fois que le Centre de Prospective et de Veille Scientifique – aujourd'hui « **Mission Prospective** » du MEEDDAT s'associe à l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État pour publier un document portant sur **l'innovation dans les services déconcentrés du ministère.**

Le précédent rapport, diffusé début 2005, proposait une vision prospective de l'implication de ces services dans le champ de l'aménagement du territoire, dans un contexte marqué par une nouvelle étape de la décentralisation et de la restructuration des DDE et DRE*. Cette fois ci, il ne s'agit plus de dessiner des perspectives futures, mais plutôt de partir de situations concrètes et de **présenter des expériences innovantes** menées dans une dizaine de directions régionales ou départementales au cours de la période récente.

Comme pourront le constater les lecteurs, les innovations analysées couvrent un spectre très diversifié d'enjeux et d'activités nouvelles menées dans ces services : depuis les ateliers d'aménagement et des transports mis en place dans certaines directions régionales jusqu'à la modernisation d'un Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement en passant par le fonctionnement de l'ingénierie d'appui territorial, la gestion de l'eau et des risques naturels ou la politique de l'habitat.

Cette synthèse peut donc se lire utilement à deux niveaux : d'abord à un niveau général, pour les enseignements qui s'en dégagent en termes

de modernisation de l'action publique dans le ministère, mais également à un niveau thématique ou sectoriel, pour la richesse des matériaux rassemblés dans chaque étude de cas.

Le travail de l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État a été lancé avant la création du nouveau ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et avant la mise en place du processus de révision générale des politiques publiques. Le message qui s'en dégage est que les évolutions amorcées dès 2005-2006 préfiguraient, d'une certaine manière, les transformations majeures liées à la fois au développement durable et au repositionnement des interventions de l'État au niveau local. **À travers les innovations présentées c'est, en effet, une nouvelle culture de l'action publique territoriale qui émerge,** dans laquelle la connaissance globale des territoires, une vision prospective et stratégique, l'aptitude à mobiliser l'intelligence collective et à construire des réseaux, mais aussi l'attachement porté à l'évaluation, occupent désormais, à côté des savoir-faire techniques, une place déterminante.

Tous ces thèmes étant aussi ceux pour lesquels le Centre de Prospective s'est beaucoup investi dans le passé, cette seconde coopération avec l'Association des Architectes et Urbanistes de l'État n'est donc pas fortuite.

Jacques Theys
Responsable du C.P.V.S.T.

* « Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'équipement », association des AUE, Claude Spohr, Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique n°20, mars 2005.

**SYNTHÈSE
ET
ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR**

SYNTHÈSE ET ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

Des Architectes et Urbanistes de l'État (AUE) avaient en 2003 engagé un exercice de prospective fondé sur l'hypothèse que leur avenir au sein de l'État passerait par l'encadrement dans les services déconcentrés. Près de la moitié des AUE rattachés au MEEDDAT (à l'époque, ministère de l'équipement), y sont en poste. Cette prise de position posait la question centrale : ces services demain seront-ils encore utiles, pour quoi faire ? La publication résultant des travaux de prospective, « Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'équipement » apportait une réponse générale : un État interministériel et décloisonné, présent régionalement et localement pour concourir au développement et à l'aménagement des territoires « *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* » ; un État déconcentré « stratège », c'est-à-dire capable de visions d'avenir transversales, participant d'une « régulation » des politiques publiques dans les territoires à différentes échelles.

Pour y arriver, il était nécessaire d'opérer des changements durables dans les services déconcentrés, afin d'y transformer progressivement les approches et les comportements, les organisations, les missions, les savoirs et les savoir-faire, les relations avec l'environnement externe, les modes de gouvernance avec les collectivités territoriales, et plus généralement au sein de l'État, les modes de gestion des ressources humaines et les moyens de l'action.

Cinq ans après, des réformes ont été menées, les services se sont réorganisés. Cette période de mutations

intense a fait l'objet d'observations. Le présent ouvrage résulte de cette dynamique. Une enquête menée entre 2005 et 2007 auprès d'AUE, principalement, en poste dans des DRE et des DDE, complétée par une série de débats, a constitué le matériau de travail. **L'analyse des situations concrètes dans ces DRE et DDE est fondée sur la ligne directrice de l'innovation. Innover pour permettre aux services de se moderniser.**

Les situations analysées dans l'ouvrage mettent en évidence .

- la question de l'organisation de l'échelon régional autour de ce que fut en 2004 le mot d'ordre ministériel d'un atelier régional d'aménagement et des transports dans chaque DRE (cinq cas débattus) ;
- les efforts déployés dans certaines DDE, tour à tour dans le domaine de l'ingénierie d'action territoriale, du logement et de l'habitat dans plusieurs départements d'Île-de-France, des risques et de l'eau ;
- l'effort collectif entrepris pour réorganiser globalement une direction et un service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement, respectivement l'Aube et l'Oise.

Les innovations mises en évidence sont orientées par le management du changement et la recherche de nouveaux modes d'action dans les territoires. Une nouvelle culture d'entreprise s'est progressivement constituée. Son apprentissage est le fruit d'efforts continus depuis dix ans, avec une accélération marquée grâce aux innovations observées pour la période 2004–2007. Les conditions pour encourager partout ce type d'innovation sont multiples et semblent difficiles à réunir : une organisation de l'action déconcentrée avec recherche de synergies entre l'échelon régional de l'État, échelon de

référence pour la stratégie d'action, et départemental, un encadrement alliant compétences techniques et art du management, beaucoup de formation et d'échanges, des réussites pour gagner de la crédibilité en externe et pour valoriser la créativité en interne, une gestion des ressources réactive qui travaille sur les métiers à développer.

La nécessité de changer constituait pour le ministère de l'équipement un véritable défi : d'un côté, la perspective du changement permettait d'envisager un avenir souhaitable malgré les résistances et les difficultés pour faire bouger des organisations anciennes de surcroît sous le coup d'une obligation de réduction des moyens, de l'autre, son degré de réalisme reposait sur la capacité, centrale et locale, de vision, de volonté et de gestion coordonnée de moyens à déployer au cours de cette période, pour favoriser les qualités qui accompagnent et permettent de maîtriser le changement.

Ce mouvement de restructuration en profondeur des services du ministère est à présent confronté à une nouvelle série de mutations fondamentales marquées par la mise en place du nouveau ministère, le MEEDDAT, et par les réformes que va introduire la « révision générale des politiques publiques » (RGPP). Pour l'État déconcentré, la question de l'avenir des services se pose en termes renouvelés. Les acquis de la période 2004–2007 sont-ils utiles pour affronter dans des conditions favorables la nouvelle donne ? Ou alors, la rupture annoncée va-t-elle les ignorer pour d'autres orientations favorisant d'autres qualités que celles qui ont été identifiées ?

La dimension « transversale » des activités des services est soulignée, respectivement par les orientations de la RGPP et de l'organisation du ministère, à la fois :

– par un recentrement interministériel sur un nombre restreint de grandes priorités : la protection des populations, la sécurité et les risques, la cohésion sociale, l'intérêt général dans les territoires,

– par la nécessité de progressivement réussir dans les territoires la mutation du développement durable et de la lutte contre l'effet de serre.

Le territoire reste au cœur des préoccupations. Le « Grenelle de l'environnement » renouvelle complètement la territorialisation des politiques publiques. La complexité du processus qui en résulte, le besoin de visions à long terme, globales et transversales, y compris pour un nombre croissant de « petits dossiers », justifient une présence d'un État déconcentré dans un pays décentralisé, non pour imposer mais pour contribuer à la recherche d'un intérêt collectif dans les stratégies territoriales et à réguler. Un très grand nombre d'enjeux de fond, notamment les multiples questions pour l'action posées par la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », ne peuvent pas être abordés sans être confrontés aux réalités des gouvernances locales et de la disparité des acteurs territoriaux et des sociétés locales.

Dans ce contexte, le mouvement de renouvellement de l'action territoriale et partant de l'action territorialisée de l'État, est appelé à s'intensifier. Le MEEDDAT et ses bras armés territoriaux que seront les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et localement les DDEA, aura besoin de rénover et de recomposer ses services, de renouveler leurs compétences et leurs modes d'action autour du développement durable revu à l'aune des menaces du réchauffement climatique, pour contribuer à la cohérence de l'action publique territoriale face aux défis sociétaux, économiques et urbains.

L'enjeu majeur pour ces services va être la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement dans les territoires. **Cet enjeu de « territorialisation du développement durable »** implique à la fois

– des approches globales et stratégiques incluant de larges débats, autour de questions de fond de type quelles villes, (quelles campagnes) « soutenables » vouloir pour demain,

– et des innovations sociétales, environnementales, scientifiques, techniques, énergétiques à mettre en œuvre dans ces mêmes territoires, pour continuer à se développer, pour constituer et pour réhabiliter un cadre de vie plus « éco-compatible », pour mettre en valeur des atouts comme les paysages et le patrimoine, pour développer de la biodiversité dans les villes, pour lutter contre l'effet de serre.

Les compétences et les savoir-faire nécessaires sont multiples. Il y a besoin de les développer en marchant et d'organiser leurs interdépendances et leur régulation aux quatre échelons de l'action, le secteur privé, la société civile, les collectivités territoriales et l'État. Constituer des compétences s'inscrit dans la durée. Cette dimension a opéré comme un frein puissant aux changements envisagés au cours de la période antérieure. Elle demeure plus que jamais une question cruciale pour la période à venir.

L'univers des compétences et des savoir-faire à mobiliser a besoin d'être repensé pour arriver à « calibrer » l'action de l'État sur la scène largement décentralisée du développement et de l'aménagement des territoires : moins d'administratif cloisonné, moins de visions techniques tournées vers des solutions « du passé », rééquilibrer un monde dominé par les administratifs et les ingénieurs par l'apport d'autres métiers mal représentés dans la fonction publique de l'État : économistes, écologues, urbanistes... Le besoin d'approche territoriale sensible semble notamment considérable. **Il se heurte à une présence chroniquement faible d'urbanistes, d'architectes, de paysagistes, plus généralement de généralistes ou de spécialistes des territoires capables de raisonner de façon ouverte et stratégique sur des territoires en devenir, de susciter et de conduire des projets complexes et innovants, de contribuer à des synergies entre les collectivités, le milieu professionnel privé et l'État, d'animer des équipes travaillant en mode projet.**

Pour réussir, cette mutation des compétences a besoin de s'appuyer sur

une gestion stratégique centrale et régionale, en mesure d'apporter des réponses aux questions : quels savoirs et savoir-faire sont les plus prioritaires pour les cinq ans à venir, où les situer dans le réseau des services et des centres techniques, comment les mobiliser, les recruter, les former compte tenu des multiples contraintes et rigidités de la gestion des personnels ? La marge de manœuvre semble serrée et les difficultés sont innombrables : des services confrontés à la question de la reconversion d'agents vers d'autres métiers, le renouvellement souhaitable des effectifs rendu difficile par les rigidités des modes de recrutement, la difficulté structurelle de prévoir et d'anticiper les besoins de compétences futurs, un appareil de formation peu réactif par rapport à des besoins futurs encore mal circonscrits, la faiblesse accrue des budgets pour faire appel à des compétences externes...

Par rapport à cette mise en perspective globale, nous pensons que **les innovations détectées au cours des trois ou quatre dernières années, permettent en partie de préfigurer un avenir pour ces services de ce ministère.** Elles impriment un sens fondamental à l'action de l'État, cohérent avec les décisions et les annonces qui pour l'instant entourent la modernisation des politiques publiques. Ce sens se cristallise autour de quelques points abondamment mis en évidence tout au long du propos qui peuvent se résumer de façon suivante :

- connaissances globales des territoires et des systèmes d'action territoriale,
- intelligence collective, action en réseau et en « mode projet »,
- visions prospectives et capacités de traiter de sujets stratégiques de façon transversale,
- savoir-faire techniques par domaines de compétences,
- capacité d'influence par rapport au système d'action territoriale.

L'énoncé des cinq points souligne une certaine conception des fondamentaux d'une action déconcentrée « moderne » : des politiques

publiques territorialisées axées sur le développement durable dont les stratégies prioritaires d'action de l'État sont élaborées au plan régional (voire pour certains enjeux, inter régional), dans le cadre d'approches plus globales et intégrées, à plus long terme, plus interministérielles, en réseau avec les échelons locaux et en prise constante avec les services centraux. Ces priorités d'action en permanence confrontées aux stratégies des collectivités et le plus possible en dialogue avec les forces vives des sociétés civiles, sont locale-

ment portées par les préfets et par les services organisés autour de lui.

Veut-on d'une administration orientée par une telle vision? La donne institutionnelle actuelle la favorise-t-elle ? Au sein des services, des forces vives se situent dans cette perspective; leur action favorise le changement dans cette direction. Les encourager, les soutenir et les valoriser devient stratégiquement important.

Mai 2008
Claude Spohr
Association des AUE

Première partie

L'ORGANISATION DU « RÉSEAU ÉQUIPEMENT » EN RÉGION

PARTIE I

L'ORGANISATION DU « RÉSEAU ÉQUIPEMENT » EN RÉGION

INTRODUCTION : L'ATELIER DE L'AMÉNAGEMENT ET DES TRANSPORTS DANS LES DRE, UN DÉBAT DATÉ DONT LA MISE EN PERSPECTIVE CONTRIBUE À ÉCLAIRER L'AVENIR

Tous les cadres impliqués dans les DRE au moment du mot d'ordre ministériel d'un « atelier de l'aménagement et des transports » dans chaque DRE, avaient une vision plus ou moins claire de ce que pouvait devenir, avec ou sans atelier, une organisation de l'action déconcentrée. Leurs pratiques et leurs cultures et surtout l'avancement des réflexions propres à chaque région donnaient lieu à des variations dans leurs représentations ouvrant sur des débats dont la restitution nous paraît toujours actuelle et éclairante.

Au moment du débat, se posait la question : fallait-il attendre une directive décidant de ce qu'il faut faire et de comment le faire ou bien avancer vers une représentation commune au sein des régions de ce qui doit et peut être fait ?

La directive centrale fixant le cap et arbitrant les moyens à engager n'a pas été écrite. L'idée de l'atelier régional a été abandonnée en laissant aux démarches de dialogue de gestion de grandes marges de manœuvre pour organiser ce que l'on appelait le « réseau Équipement » au sein des régions et, sous l'autorité des préfets de région, l'action publique déconcentrée.

Ces questions organisationnelles au cœur des débats dans les années 2004/2006 n'ont pas trouvé de

solutions définitives et la réflexion dans ce champ va être relancé à partir de la nouvelle configuration ministérielle du MEDAD¹ et des options qui résulteront du chantier de la révision générale de la modernisation des politiques publiques (RGPP), notamment la mise en place des DREDAD².

Le deuxième chapitre de cette première partie présente le cas de cinq DRE au travers des analyses et des points de vue d'un certain nombre d'AUE³ en DRE et restitue le débat organisationnel autour de cette question des ateliers régionaux. Le premier chapitre cherche à le mettre en perspective. L'intérêt est de pouvoir mettre en évidence des représentations concrètes pour montrer l'utilité d'un tel dispositif organisationnel pour l'action publique et pour les politiques qui contribuent au développement et à l'aménagement des territoires.

L'ensemble du travail prolonge l'ouvrage de l'association des AUE, édité⁴ en mars 2005 : « **Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement** ». Ce rapport proposait d'expérimenter (en DRE) des équipes territoriales intégrées, calées sur des grands territoires à enjeux, de géométrie variable selon les objectifs et les projets, ouvertes sur les acteurs

1. Le texte a été écrit en 2006 et actualisé en décembre 2007. Les appellations MEDAD, DREDAD qui entre-temps ont changé, ont été maintenues.

2 Directions Régionales de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

3 Architectes et Urbanistes de l'État.

4. Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technologiques n°20 (DRAST).

territoriaux (internes et externes à l'État), travaillant sur des sujets et des projets à toutes sortes d'échelles pour divers commanditaires. Pour beaucoup, **une anticipation de l'« atelier de l'aménagement et des transports » ou d'une organisation de type atelier en réseau.**

Globalement les mutations dans les services et la conduite du changement ne peuvent être maîtrisées sans organiser une intelligence territoriale collective.

Décembre 2007

I. UN ATELIER DE L'AMÉNAGEMENT ET DES TRANSPORTS DANS CHAQUE DRE : LE NOUVEAU CONTEXTE DE L'ÉTAT EN RÉGION

Au fil des orientations, des concertations et des débats sur la réforme de l'État et la restructuration de ses services déconcentrés, s'est développée dans les DRE et les DDE, depuis le début des années 2000, une vision du management de l'action déconcentrée de l'État. Elle se focalise sur les rôles et les interventions que l'État déconcentré peut assurer pour contribuer à un développement et à un aménagement durables des territoires. L'ouvrage antérieur élaboré par l'association des architectes et urbanistes de l'État (AAUE) : « Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du Ministère de l'Équipement » a tenté de caractériser un modèle d'organisation susceptible de résulter de cette vision.

Un tel modèle s'est progressivement imposé et a indirectement inspiré un certain nombre de projets de services. Ce modèle, peut-il à terme asseoir une capacité de l'État déconcentré à « être stratège » dans le monde complexe et mouvant des acteurs qui influent sur le développement et l'aménagement des territoires ? Peut-il s'avérer robuste et transposable aussi bien en Champagne-Ardenne qu'en PACA ?

Dans ce chapitre I., il s'agit de rappeler la situation et les évolutions institutionnelles qui ont marqué les années 2004-2007 et de développer les grandes lignes de force qui structurent les réformes organisationnelles, les activités et les pratiques des services en centrant le propos sur l'échelon régional et sur la position des DRE.

Cette partie garde une valeur « normative » : quels enseignements et quelles conséquences sur l'action des services peut-on tirer des évolutions en cours, avant d'interroger les pratiques actuelles au sein de cinq DRE autour de la question structurante posée en 2005 des ateliers régionaux de l'aménagement et des transports et de les mettre en perspective.

1. L'État en région. Vers un « nouveau modèle » inséré dans une logique LOLF⁵ ?

Les principes organisationnels de la LOLF conduisent à un nouveau modèle d'organisation. Le DRE devient un acteur essentiel dans le « système Équipement » qui relie les administrations centrales responsables des programmes (notamment, les programmes AUIP, DAOL et TTM⁶), les DRE, les DDE, les organismes du réseau scientifique et technique, les institutions de formation, en assurant la responsabilité de la cohérence :

- des programmes au travers de la gestion des Budgets Opérationnels de Programmes (BOP) et de la répartition des moyens et des ressources entre les membres du système ;
- des conséquences et des impacts sur les territoires de l'application des programmes et des projets de l'État.

Pour piloter ce dispositif, le directeur régional, en collégialité avec les directeurs départementaux, a besoin de construire des visions des devenir des territoires à moyen et à plus long terme et des finalités d'action pour l'ensemble du système « Équipement en région ». Quels sont les sujets importants pour l'avenir et parmi eux, lesquels sont stratégiques pour l'État déconcentré ? Ces sujets peuvent-ils donner lieu à des ambitions que l'État peut se donner pour **contribuer au développement et à l'aménagement des territoires dans une perspective de solidarité et de développement durable ?**

2. L'État en région : l'échelon stratégique pour l'action territoriale

L'État en région est situé à l'intersection de ce qui remonte des territoires locaux et de ce qui redescend depuis l'Europe et le national, entre les contraintes et les gouvernances du local et l'impulsion centrale du minis-

5 Loi Organique relative aux Lois de Finance du 1^{er} août 2001.

6 Aménagement, Urbanisme et Ingénierie Publique ; Habitat ; Transports Terrestres et Maritimes.

tère. Dans le « système Équipement », une DRE est l'échelon intermédiaire commode pour organiser les confrontations entre la connaissance des réalités des territoires et la territorialisation des politiques nationales dans une optique de développement durable.

Les visions et l'action stratégiques régionales ne peuvent se construire que de façon décloisonnée entre **les services organisés en pôles interministériels**.

Dans le champ des politiques publiques qui influent sur le développement des territoires, cette position facilite le rôle stratégique du DRE⁷ en charge des grandes politiques d'aménagement et sa capacité de vision régionale et trans-territoriale.

Ce système de gouvernement de l'État s'inscrit dans la gouvernance décentralisée des territoires. L'État dans ce jeu de l'aménagement du territoire n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, en forte régression d'influence mais qui de plus en plus risque d'être appelé pour contribuer à réguler un jeu territorial tâtonnant face aux incertitudes de l'avenir, aux complexités de l'intérêt collectif et aux nouveaux défis écologiques.

Dans cette perspective, **quelle place l'État est-il capable de prendre dans les gouvernances des territoires ? Quels moyens peut-il se donner pour connaître et comprendre les réalités de ces territoires et pour travailler avec les collectivités territoriales ?**

3. Travailler autrement

À l'évidence **tout change, les modes de positionnement et les modes de travail** :

- la nécessité d'une veille prospective et stratégique,
- la nécessité d'une évaluation de l'action,
- la nécessité d'un pilotage stratégique régional en réseau,
- la nécessité de dialogue, de concertation, de travaux « participatifs », de débat avec les collectivités territoriales et avec des acteurs de

plus en plus nombreux et diversifiés pour trouver des consensus sur les orientations, sur les impacts des politiques et sur les méthodes de concertation,

- la nécessité d'investir, avec les autres services, de nouveaux sujets.

Il n'est plus possible de travailler seul. **Travailler ensemble devient un pari sur l'avenir et une condition nécessaire forte de réussite.**

Ce type de processus qui implique des changements de l'ordre de la rupture est à roder sur une longue période, dix ans et plus. Peut-il être acclimaté dans le monde de l'action déconcentrée de l'État ? Travailler autrement, sur de nouvelles missions dans un contexte d'avenir très instable et de réduction drastique des moyens en effectifs et en crédits est-il une gageure ?

Le défi est-il atteignable ? Pour y arriver, plusieurs fonctions sont couramment mises en avant :

- Voir loin et large.
- Savoir poser de bonnes questions.
- Connaître et comprendre les territoires (et les phénomènes qui agissent sur eux) et les stratégies d'acteurs (lectures à différentes échelles).
- Comprendre les effets des politiques poursuivies et envisagées sur l'économie future d'un territoire,
- Identifier et investir les sujets importants pour l'avenir du territoire et utiles pour un positionnement d'influence et d'action.
- Se projeter dans le futur (fonction prospective).
- Évaluer l'action publique et assurer une veille stratégique.
- Conduire une démarche complexe (en motivant son équipe et en mobilisant des ressources internes et externes, experts, acteurs spécialisés, consultants...).
- Communiquer (se préparer à un débat public, assurer un rendu lisible pour un public donné...).

L'ingénierie dans les services qui accompagne ces fonctions pose la question du travail collectif, de la production en atelier.

7. À plus forte raison, le directeur de l'ensemble DIREN-DRIRE-DRE appelé à fusionner (décembre 2007).

Encart n°1 : 2006 année de modernisation du ministère

L'année 2006 année de la réorganisation effective des services routiers qui vient parachever la décentralisation de 1982.

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes à péage, 8 000 km, ont été privatisées. En plus de ces autoroutes, l'État conserve sous sa responsabilité directe 11 800 km d'autoroutes et de routes nationales non concédées.

Les DDE ne s'occupent plus de routes, car 11 directions interdépartementales des routes- les DIR-ont été créées par décret du 16 mars 2006 et 21 services régionaux de maîtrise d'ouvrage – les SMO – ont été créés au sein des DRE. La séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre est enfin effective!

Les transferts de personnels des DDE vers les Départements – de l'ordre du 30 000 agents – et vers les DIR et les SMO ont été effectués à l'automne 2006. Ils se sont parfois accompagnés de mobilités géographiques, et dans une moindre mesure de changement de métier.

Dans les nouvelles DDE, une profonde réorganisation a été effectuée avec regroupement des effectifs au siège et dans deux ou trois autres sites, afin de consolider le professionnalisme des équipes maintenant au service des politiques publiques de quatre grands domaines (l'aménagement et l'urbanisme, le logement et la politique de la ville, l'environnement et les risques, les déplacements, la sécurité des transports et la gestion des risques) qui couvrent les enjeux majeurs de notre société.

Le 1^{er} janvier 2007, les DDE et les DDAF ont fusionné dans 8 départements – Ariège, Aube, Cher, Loir et Cher, Yvelines, Territoire de Belfort, et Val-d'Oise –, sous le nom de direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). L'évaluation de cette fusion a commencé, et permettra de décider d'ici 2008 de la probable extension du dispositif.

Parallèlement, avec la mise en œuvre de la LOLF, le DRE assure le pilotage régional – sans lien hiérarchique sur les responsables des SD – et la gestion des effectifs et des crédits des différents programmes de la LOLF.

Plus globalement, ces réformes appellent un regroupement ministériel souhaitable avec les domaines de l'aménagement et de l'environnement, et ceux des transports et de l'énergie, qui serait plus efficace pour promouvoir la lutte contre le changement climatique et le développement durable.

Source : compte-rendu de l'assemblée générale de l'association Blaise Pascal du 31 janvier 2006.

4. Un atelier dans chaque DRE

« Ils (les DRE) doivent construire des stratégies régionales sur tous nos domaines. **Pour cela, je souhaite que chaque DRE crée un Atelier régional de l'aménagement et des transports**⁸. »

Ce souhait du ministre est précédé, dans le même discours, d'un rappel des grandes préoccupations liées à la réforme en cours de l'État :

« La réforme à laquelle vous prenez

part doit répondre à trois préoccupations :

- l'adaptation aux enjeux territoriaux et aux besoins de solidarités locales ;
- la mise en place d'outils de management efficaces ;
- et enfin, l'affirmation d'une capacité à traiter de sujets complexes ou transversaux. »

Collectivement, les services du ministère se voient assigner une finalité

8 Discours de Dominique Perben, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, séminaire de l'Institut Pasteur, 5 octobre 2005.

très ambitieuse : « Nous serons un acteur central de l'aménagement, sachant développer des réflexions stratégiques et prospectives, qui aura appris que l'intérêt général se construit désormais en partenariat avec ceux qui portent, comme nous, des intérêts publics. » Ambition à nouveau soulignée avec force, le 2 mars 2006, devant les chefs de services déconcentrés : « vous devez être la pièce maîtresse d'un service technique interministériel du développement durable des territoires ».

5. L'instruction cadre relative aux DDE du 28 mars 2007

Pour les services déconcentrés, cette instruction cadre est la résultante du travail de réorganisation du ministère mené depuis plusieurs années. Elle porte sur les DDE. Le niveau régional y est indirectement abordé. La DRE est présentée comme le « pivot du fonctionnement en réseau des services territoriaux », ce qui confirme la logique du nouveau système qui se met progressivement en place.

6. La création du MEDAD⁹ ouvre de nouvelles perspectives d'action

Le MEDAD est fondé sur principe unificateur du développement durable : plus d'environnement dans les politiques publiques et plus de sociétal et d'économique dans les politiques de l'environnement. Il assemble les politiques « dans les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer »¹⁰.

Les priorités du MEDAD autour d'une politique énergétique et climatique, d'une organisation des transports dans une vision globale d'aménagement durable, de la préservation de la biodiversité dans le cadre d'une

gestion durable des ressources et des espaces, de la prévention des risques, de la promotion d'un aménagement et d'une économie durables des territoires, de préparation de l'économie aux enjeux de demain¹¹, **tracent une perspective de nature à renouveler et à refonder de fond en comble l'action des services.**

L'État est interpellé dans sa dimension interministérielle. Ces priorités échappent à tout découpage sectoriel. Cette perspective conforte les mutations en cours portant sur la réforme des organisations et des modes de travail (action intégrée, intelligence collective, organisation en réseau, prospective, stratégies et action territorialisées,...), tout en introduisant :

- de nouveaux sujets de nature à renouveler les problématiques dans les territoires,
- de nouveaux acteurs (et de nouvelles gouvernances), avec la nécessité d'ouvrir des dialogues bien au-delà des acteurs publics, avec ceux « qui feront que le développement sera ou non durable »¹².

Ce positionnement en « ministère qui prépare l'avenir¹³ » équivaut à un changement de culture et de cap (d'une logique d'équipement et d'investissement à celle de service rendu et d'approche intégrée), et pousse à une accélération considérable et nécessaire de la « conduite du changement » : aller plus vite plus loin. **Les services sont-ils préparés à agir dans cette perspective et à élaborer des pensées et des stratégies régionales dans le monde « post Grenelle de l'environnement » ?**

7. Vers la création de Directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Les directions régionales qui font partie du MEDAD, les DRE, les DIREN et les DRIRE, du moins la plus grande partie de ces dernières correspondant à l'énergie et à la sécurité industrielle, seront regroupées dans une direction unifiée : la direction régionale de l'écologie, du développement et de l'aménagement

9 Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

10 Décret relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

11 Pour reprendre les termes de la note : « L'ambition du MEDAD » du 5 octobre 2007.

12 Dominique Bidou, note contribution à la réflexion en date du 27 juillet 2007.

13 Note citée : « L'ambition du MEDAD ».

durables (DREDAD). « La fusion de ces services vise à renforcer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité, au service des politiques de développement durable.¹⁴ »

Cette fusion préfigure la nouvelle organisation régionale de l'État : une action resserrée et plus lisible et un faible nombre de grandes directions autour de préfets de région aux pouvoirs renforcés. Elle accentue l'exigence d'un rapprochement rapide de cultures disparates, de coopérations intégrées et de convergence d'action. La réorganisation annoncée qui va fortement accélérer ce mouvement ne disqualifie pas une organisation par pôles interservices, outils précieux pour rassembler autour de projets communs.

8. La question de la finalité de l'action.

Pour l'État régional et local le problème revient à **avoir directement et indirectement une influence potentielle utile pour un territoire et pour**

les populations qui y vivent ou y travaillent, une influence qui résulte de (pro)positions à confronter et à débattre avec les collectivités territoriales et les autres grands acteurs territoriaux. Une confrontation raisonnée des positions peut conduire à se mettre d'accord sur un intérêt collectif (sinon général) au service duquel il convient de composer les politiques publiques.

Construire de l'intérêt collectif et de la régulation entre les acteurs peut se faire progressivement au fil de confrontations mutuelles. Cela nécessite qu'un partage des analyses, des diagnostics, des réflexions et des idées soit organisé et que chaque acteur ressente le besoin et la nécessité de venir y participer.

La production d'un atelier tourne autour des priorités identifiées comme levier important d'une stratégie d'influence.

À la fois priorités au long cours, inscrites au PASER¹⁶, commandes centrales de type priorité à certains ter-

14 Premier conseil de modernisation des politiques publiques, communication du 12 décembre 2007.

15 Pour reprendre une expression de Paul Serre (DDE des Bouches-du-Rhône).

Encart n°2 : La question de la finalité

« Réfléchir en stratégie, agir en primitif ». Nos services ont besoin d'idées simples pour agir, c'est entendu. Il nous semble que ces idées simples doivent porter sur la finalité :

- loger tout le monde
- créer des emplois
- économiser le pétrole
- protéger les gens
- mettre en valeur la beauté des lieux
- préserver la diversité de la vie
- etc.

C'est le croisement de ces finalités (de ces « désirs ») et du bagage culturel et professionnel de nos agents qui orientera à la fois la connaissance des territoires et l'action dans un monde systémique et paradoxal. Sur des finalités simples et avec un bagage culturel riche et pertinent, ils sauront développer des stratégies complexes en réseau nécessaires à leur efficacité.

Il y a une différence sérieuse entre l'énoncé de finalités simples et la répétition de slogans simplistes :

- la mixité sociale
- l'étalement urbain
- la lutte contre la désertification rurale
- le logement social
- la planification stratégique.

Jean-René Brunetière, Note de problématique sur la dynamique des territoires. Annexe au document : « Le CGPC en perspective : l'État et la connaissance des territoires (prospective, métiers, compétences, activités). » Projet en date du 9 mars 2006.

ritoires sensibles, grands dossiers d'infrastructures de transport, sujets reliés aux grands défis sociaux, économiques, écologiques (risques dans le couloir rhodanien, question de l'énergie en Bretagne, crise du logement en Île-de-France, ...), et priorités intégrant des sollicitations liées à l'actualité : fermeture de sites industriels ou suppression d'emplois, catastrophes naturelles et accidents technologiques.

Quels sont les dossiers qui nécessitent véritablement un investissement intellectuel en atelier ? Quelle capacité d'influence développer et quelle plus-value apporter dès lors que « la demande envers l'État en matière de sécurité, de solidarité, de développement économique et d'environnement¹⁷ » est réaffirmée ?

Pour exercer un pouvoir d'influence, l'État déconcentré a pour levier sa capacité d'expertise et de communication. Les réponses seront de plus en plus diversifiées selon les régions, les territoires et les contextes institutionnels et techniques avec pour toile de fond la question de l'instabilité du système d'action de l'État déconcentré fondée sur cette finalité.

9. Produire des connaissances stratégiques pour les territoires et pour les populations

Pour s'investir dans des travaux en prise avec des choix stratégiques locaux, régionaux et nationaux, l'atelier comme lieu symbolique de production de connaissances va être confronté à une série de défis :

- **La multiplicité des enjeux** et des sujets et leurs interactions, de la crise du logement à l'hyper-pauvreté, de la compétitivité mondialisée aux territoires à l'écart des dynamiques de développement, des désordres climatiques au tourisme durable, de l'aménagement à l'organisation des transports (pour reprendre l'appellation de l'atelier) et, récemment, la prise

en compte des exigences écologiques et énergétiques liées au réchauffement climatique et à la lutte contre ses effets indésirables.

- **La nécessité des approches intégrées**, transversales, inter-services..., raisonner sur les interfaces entre développement, aménagement, environnement, transports dans un monde où les modes de vie, les règles économiques et technologiques, les ressources humaines, les représentations de l'avenir évoluent en permanence.

- **La lecture des enjeux à toutes les échelles**, spatiales : du local au global, de l'ilot urbain aux grandes régions interurbaines, temporelles : du court au très long terme.

- **L'analyse de la diversité des visions**, des positions, des controverses.

- **La nécessité de mobiliser des ressources externes**, en lien avec des compétences en interne forcément insuffisantes en qualité et en quantité d'effectifs et de moyens d'étude.

Ces défis et contraintes mettent en avant l'idée majeure : développer et organiser **une capacité de travail collectif fondée sur :**

- **des chantiers territoriaux** ou thématiques « territorialisés », axés sur les priorités que se donne l'État en région et le « réseau Équipement » (DRE+DDE+CETE¹⁸),

- **des équipes-projet** chargées de conduire les chantiers et de produire, ouvertes sur l'extérieur et formées de compétences issues du réseau des services.

Produire des connaissances, des savoirs, des modes de faire pour éclairer l'action territoriale publique, pour comprendre, élaborer une position, faire un choix stratégique, débattre.

C'est une logique d'intelligence collective organisée en réseau qui considère un « chantier » de façon globale en partant de la mise en questionnement pour aller jusqu'au bout : rendu, participation à l'appropriation, débat, publication lisible, mise en stratégie, valorisation.

16 Plan d'Action Stratégique de l'État en Région.

17 Discours de Dominique Perben, déjà cité.

18. Centres d'études techniques de l'Équipement.

II. CINQ DRE CONFRONTÉES À LA PERSPECTIVE D'UN ATELIER RÉGIONAL

Avertissement

Avertissement

Les auditions et débats qui ont permis la rédaction de ce chapitre se sont échelonnés entre mars et octobre 2006. Ces travaux sont le reflet de cette période. Ils n'ont pas été actualisés et sont par conséquent antérieurs à la création du MEDAD et aux préoccupations actuelles que sont, par exemple, l'élaboration des Projets d'Action Stratégique (PASE) en région et le chantier de modernisation de l'État en région et les projets de regroupement des DRIRE, des DIREN et des DRE pour créer des directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Le premier chapitre, tout en focalisant sur l'échelon régional, a tenté de restituer le contexte des amples mutations qui traversent les services et d'esquisser quelques pistes d'action souhaitables. Il était important d'exprimer un point de vue sur le changement pour contribuer au débat et pour, au sein du ministère et de l'État, avancer progressivement vers une « vision partagée » des évolutions et de la direction à prendre.

Les idées de la première partie n'ont de signification que si elles sont confrontées aux réalités et à l'action dans les services. Il est nécessaire d'avoir conscience de ce qu'il est possible de faire à partir des situations existantes.

La deuxième partie se veut ainsi plus concrète. Des AUE en DRE analysent les situations actuelles dans lesquelles ils sont impliqués, les forces et faiblesses de leurs actions, l'accompagnement du changement et les volontés de changements, les projets, les

modes de travail, les évolutions en cours, qui conduisent à l'idée d'un « atelier de l'aménagement et des transports » en DRE. Cette idée avant tout a été un prétexte et une occasion pour réfléchir à la place de l'échelon régional de l'État et du « réseau Équipement en région » au regard du développement et de l'aménagement durables des territoires.

Les témoignages illustrent le cas de cinq DRE :

- Franche-Comté, **Arnaud Bourdois**
- Midi-Pyrénées, **Virginie Cellier** et **Thierry Vatin**¹⁹
- PACA, **Jean-Claude Jager**
- Rhône-Alpes, **Anne Guillabert** et **Frédérique Martinet**
- Nord-Pas-de-Calais, **Chantal Adjriou**.

Cinq cas particuliers parmi les 22 DRE.

¹⁹ À l'époque DRE-Adjoint, entre temps T. Vatin est devenu DDE des Pyrénées-Orientales.

1. La perspective d'un atelier régional confrontée à la réalité de cinq DRE

L'idée ministérielle d'atelier régional d'aménagement et des transports n'est pas une réalité effective. Elle a fait l'objet de controverses. Elle est interprétée, dans une acceptation large, comme mode de travail « symbolique » du changement à opérer. Certaines pratiques permettent de préfigurer des changements à venir.

Le projet dans la DRE Nord-Pas-de-Calais : regagner de l'influence dans les territoires ?

Le système Équipement du Nord-Pas-de-Calais, en d'autres temps cité en exemple pour ses capacités de « matière grise », a perdu de son influence. Les collectivités territoriales ont progressé dans une mesure telle que l'expertise de l'État régional ou local n'est plus très recherchée.

« Organisation performante » et « compétences optimisées » pour développer un « professionnalisme » qui ne trouvera sa pleine expression « qu'à travers notre aptitude à développer une approche globale sur un même territoire ». L'accent est mis sur l'observation, la connaissance et la prospective pour structurer un « pôle Équipement présent en région » et pour réorienter les politiques publiques.

La DRE s'est réorganisée en 2003 pour tenir compte de cet impératif en créant deux services :

- un service « Gestion et Procédures » traitant l'ensemble des dossiers de financement,
- un service « Politiques publiques » regroupant les thématiques « Aménagement et Stratégies des territoires », « Habitat, Ville et Renouveau Urbain », « Transport et Infrastructures », et « Coopération Transfrontalière ».

Des postes de « chargé de politique » ont été définis, notamment un chargé de politique soutien de projets de territoire, dont la mission principale est d'articuler connaissance des territoires et pilotage de l'action.

Cette organisation a favorisé les approches transversales et la constitution d'équipes-projet « à la carte ».

Cette volonté de projet global pour la DRE et les deux DDE s'exprime par une proposition de « charte régionale des services producteurs d'études » (décembre 2005). L'atelier régional n'a pas été envisagé pour 2006, c'est une voie possible pour prolonger la charte.

DRE Franche-Comté : un atelier se met en place.

Une DRE traditionnellement peu présente dans le système d'action territorial déconcentré souhaite s'affirmer dans l'aménagement du territoire en mettant en avant la notion d'atelier. Elle est la première DRE à proposer l'expérimentation d'un atelier régional. Une charte a été mise au point. Trois chantiers prioritaires sont affichés. La mutualisation, la cohérence des analyses, des études et des réflexions doivent dorénavant prendre en compte les grands projets structurants d'aménagement des territoires. La future Ligne à Grande Vitesse (LGV) Rhin-Rhône et ses deux gares nouvelles et le réseau métropolitain Rhin-Rhône (de Dijon à Mulhouse) illustrent la problématique.

DRE Rhône-Alpes : « le nez dans le guidon »

La capacité d'étude du service « Aménagement-Transport » de la DRE est submergée par la « gestion des gros dossiers » d'équipement et d'aménagement du territoire : six projets autoroutiers, trois projets d'infrastructure ferroviaire dont la liaison Lyon - Turin, le Plan Rhône, deux DTA, l'inter-Scot, le débat « Vallée du Rhône, Arc Languedocien ».

Sans référence à une instance de type atelier régional, le service « Aménagement-Transport » favorise un fonctionnement par équipes interministérielles et/ou partenariales (avec les agences d'urbanisme et des agents des collectivités) constituées projet par projet et à géométrie variable. Ces équipes observent, évaluent, produisent et publient.

Comment s'organiser pour produire et faire produire (notamment les DDE) mieux et plus ? Faut-il envisager le renforcement des services actuels (aménagement/transport, habitat/ logement...) ou une configuration future de type atelier régional ? La question rejoint la problématique du pilotage régional straté-

Encart n°3 : Les objectifs de la fonction régionale de pilotage des études en Rhône-Alpes – Extrait du rapport au CTPS

- « Une fonction de pilotage régional des études aura pour objectif de :
- définir une stratégie régionale pour la production des études et des observatoires,
 - d’optimiser la mutualisation des moyens et des compétences sur le champ des études notamment dans l’articulation DRE-DDEs (compétences en réseau);
 - définir des modalités d’organisation et les ressources à mobiliser ;

Cette fonction de pilotage régional devra mener des actions permettant un meilleur fonctionnement de l’activité des études par:

- la mise en place d’une politique pluriannuelle régionale des études partagée entre la DRE et les 8 DDEs et déclinée en programmation annuelle dans les services ;
- la création d’outils régionaux de valorisation et de diffusion : publication, lieu d’échange de résultat et de méthodologie... ;
- la mise en place d’un « centre de ressources » : cahier des charges, outils méthodologiques, tableau de bord de suivi de l’avancement des études en DDE et DRE ;
- l’animation de « compétences en réseau » : identification des compétences dans les DDEs et DRE, mise en place de développement de compétences (formation), organisation de la mise en réseau et de la mise à disposition des compétences (articulation avec le CETE, partenariats avec les universitaires et le réseau des Agences d’urbanisme de Rhône-Alpes) ;
- en assurer l’interface avec la démarche interministérielle « études et prospectives » animé par le SGAR et avec les partenaires du pôle «Transport Logement Aménagement » : mise en commun des ressources du pôle, réflexion commune, recueil et partage des études. »

gique des études et de la connaissance des territoires. Un premier pas est engagé dans ce sens par la mise en place d’une mission « Études » auprès du directeur régional.

DRE Midi-Pyrénées : une agence en réseau régionale des études.

Faire travailler ensemble 8 DDE, le CETE et la DRE. Chaque membre de ce réseau, un référent, apporte ses spécialités et ses compétences qui sont mutualisées dans un pool. L’ambition est de constituer un collectif en synergie et non un lieu d’expertise supplémentaire à Toulouse que pourrait laisser supposer un « atelier régional ». Le dispositif est en phase opérationnelle à partir d’un programme de travail 2006-2008.

DRE PACA : Passer d’un observatoire à un atelier ?

Cheville ouvrière d’un ambitieux observatoire des territoires et de la métropolisation de l’espace méditerranéen

foncé sur un large partenariat: universités, agences d’urbanisme, chambres consulaires, grandes collectivités territoriales, la DRE va être confrontée, en lien avec les DDE de la région, à la définition de politiques et d’action territoriales à partir des acquis de cet observatoire. L’atelier pourrait incarner cette perspective mais rien pour l’instant ne permet de le préfigurer.

2. La nature des relations entre les DRE et les DDE est structurante pour la conception des ateliers régionaux

L’obligation de cohérence dans l’action de l’État introduit par la LOLF implique de nouveaux types de relations entre les DRE et les DDE. Cette nouvelle réalité est illustrée dans la plupart des cas par la notion de réseau Équipement resserré autour

de mêmes finalités. La communication s'organise sur cette base, par exemple en Basse-Normandie : « la Lettre des études du réseau Équipement dans le Calvados, l'Orne et la Manche » (Basse Normandie, les études.Com).

Au travers de la notion de réseau piloté par le directeur régional, les services en départements et en région figurent soudés sur un pied d'égalité. Pour y arriver, le contexte est parfois difficile avec des attitudes de prudence face au leadership stratégique des DRE et au risque de diminution des moyens dans le nouveau jeu de répartition des ressources orchestré par les DRE. Le caractère simpliste de l'opposition entre État en région : échelon de la stratégie et DDE : échelon de la proximité, introduit de la confusion dans les jeux de rôles. Les stratégies de l'État dans les territoires ne peuvent être pensées à un niveau coupé des réalités du local affirment les DDE. Il ne peut y avoir de phase de conception séparée des phases de mise en œuvre.

Affirmer que le travail de préparation des positions de l'État et des orientations « stratégiques » est une affaire collective, n'éclaircit pas encore les jeux de rôles mais prédétermine le système de relations entre les DRE et les DDE pour passer, dans certains cas et de façon progressive, du stade d'observateur anxieux à celui d'acteur proactif.

Les changements dans cette perspective sont pilotés par les DRE de façon très inégale selon les régions et **la question du partenariat DDE/DRE s'est révélée** extrêmement sensible, très débattue et **structurante pour la conception des ateliers en DRE.**

3. Le système « Équipement » conséquence de la LOLF. L'atelier régional au cœur de ce système

Le directeur régional pilote la mise en œuvre des politiques et gère les BOP²⁰ dont il a la charge. Pour assurer pleinement ce rôle, il a besoin

d'une vision territorialisée de ces politiques à moyen-long terme ; une vision partagée c'est à dire élaborée au sein du réseau dont il est à la tête. Cette logique introduit autour du pilote une **double participation des DDE en réseau** :

- **au pilotage des politiques**, des programmes et des stratégies d'action de l'État pour les porter dans les territoires et les confronter avec les autres acteurs des territoires,
- **aux études qui permettent de préciser ces politiques** et leurs impacts social, économique et environnemental pour élaborer les visions et les positions à prendre au sein du réseau.

La gestion des BOP est une affaire collective qui ne peut en aucun cas être hiérarchique.

Ainsi **la fonction de pilotage et de programmation des études et des connaissances sur les territoires** devient stratégique pour orienter la plupart des activités du réseau DRE/DDE qui ont une influence sur le développement et l'aménagement des territoires. Cette fonction s'organise partout dans des contextes très variés. L'extrait du rapport au CTPS en **Rhône-Alpes** illustre les propos tenus actuellement sur les objectifs de cette fonction. L'ensemble du réseau de Rhône-Alpes produit environ 90 études par an. **Une mission auprès du directeur régional pour orienter et coordonner cette fonction** et l'effort collectif du réseau est une première réponse qui semble emboîter le pas à l'agence en réseau de Midi-Pyrénées.

La Mission « Études » mise en place à partir de janvier 2007 devient l'outil, en **Rhône-Alpes** pour éclairer et accompagner le pilotage et la coordination des activités du réseau Équipement qui ont une influence sur le développement et l'aménagement des territoires. À l'appui de ces objectifs, elle dispose de peu de moyens : un cadre A+, un cadre A et un agent de catégorie C. L'enjeu, contrairement à un atelier n'est pas de produire, mais d'inciter les services au sein de la DRE et des DDE à entreprendre, de coordonner les programmes d'études, d'aider à une convergence stratégique des études et de créer une « culture d'entreprise » fondée sur le territoire,

20 Budget Opérationnel de Programme.

21 Les premières directives centrales vont dans ce sens. Le projet de circulaire sur l'IAT dit explicitement : « Le moment est venu de mettre en place un pilotage collectif de l'ingénierie d'appui territorial, au sein des DDE, des DRE et du RST, basé sur la priorisation des moyens, l'organisation des compétences collectives, la mise en commun des expériences ».

en rupture avec le manque de transversalité dans les services.

L'atelier régional devient par excellence un outil-LOLF, l'outil au service de la fonction de programmation et de pilotage des études, un lieu charnière chargé d'éclairer les stratégies Équipement, situé entre l'administration centrale gestionnaire des programmes et le terrain et non un lieu d'expertise et d'étude supplémentaire plus ou moins en concurrence avec les lieux existants en DDE.

Cette logique est nouvelle²¹. Elle a besoin d'être expérimentée pendant plusieurs années pour s'imposer. Elle est parfaitement illustrée par **le réseau Midi-Pyrénées** et elle s'esquisse en **Rhône-Alpes** et en **Franche-Comté**. La proposition de « Charte régionale des services producteurs d'études » inscrit le **Nord-Pas-de-Calais** dans cette mouvance. Rapportée à la notion d'atelier régional elle signifie avant tout **produire ensemble dans le cadre d'un programme pluriannuel piloté collectivement sous la responsabilité du directeur régional**.

Cette image d'un directeur régional fédérateur, stratège et pilote éclairé de réseau se fait jour, s'impose progressivement aux DDE dès lors qu'elles ne perçoivent pas la DRE comme un concurrent susceptible d'approprier pour son compte les moyens d'étude.

Dans ce contexte, **l'atelier au sens de produire ensemble** est considéré comme un stade déjà avancé d'une collaboration DRE/DDE. Une DRE, au préalable, doit prouver son utilité dans une communauté d'intérêt avec les DDE, en assurant notamment un rôle d'animation, de mise en commun de ce qui peut réunir et intéresser l'ensemble des DDE dans une région. Il y a un processus actif sur plusieurs années de mise en réseau progressif qui passe par des stades d'échanges, de « clubs » nécessaires pour affirmer la DRE dans une fonction de tête de réseau. Pour Anne Guillabert, il s'agit d'un processus indispensable pour arriver à faire travailler des DDE sur des projets pilotés par la DRE dans le cadre d'équipes intégrées.

Il est possible de penser qu'à terme les DDE associées au pilotage participent pleinement aux travaux d'étude et de prospective, parfois en position de chef de file, qu'elles apprennent à travailler en groupe tout au long du processus et que, dans certains domaines, elles puissent mettre à disposition des personnes-ressources à d'autres membres du réseau. C'est la voie vertueuse ouverte par **Midi-Pyrénées**.

Il s'agit d'une vision positive du devenir fondée sur un principe gagnant-gagnant qui ne s'impose pas de lui-même. Les directions selon les régions sont inégalement engagées dans ce processus.

■ **Midi-Pyrénées est le prototype le plus avancé de réseau constitué** (10 membres, les 8 DDE de la région, le CETE du Sud-Ouest et la DRE). Piloté collectivement, il est en progression vers des études ou des travaux intégrés, conduits à plusieurs, avec des chefs de file ou de projet diversifiées choisis parmi les 10 membres selon le sujet. Chaque DDE, tout en gardant ses compétences générales, a vocation à se spécialiser dans un (ou plusieurs) domaine(s) et à y devenir « référente » pour l'ensemble du réseau, la DDE du Lot dans le domaine du paysage, celle du Tarn-et-Garonne dans la fiscalité immobilière. Le programme d'étude 2006-2007 de l'agence en réseau inclut deux démarches d'intérêt régional et interdépartemental avec respectivement une équipe de projet animée par la DDE référente²². Ce dispositif est le résultat d'une stratégie de réseau menée par la DRE. L'adhésion de tous à ce dispositif semble exemplaire.

■ **PACA**, à l'inverse est encore peu engagé dans ce type de processus. La tradition régionale est peu ancrée. Nice est loin de Marseille et dispose traditionnellement des moyens de son autonomie. C'est le cas des principales DDE de la région. Les « petites » DDE de montagne se perçoivent comme marginales dans un système PACA.

■ La DRE **Nord-Pas-de-Calais** raisonne en système de « services producteurs d'études », en étant confrontée à deux DDE puissantes

22 Étude de faisabilité des parcs éoliens pilotée par la DDE de l'Ariège, trois départements sont concernés et étude régionale des produits immobiliers de défiscalisation et conséquences sur les marchés, pilotée par la DDE de Tarn et Garonne.

dont les moyens et les ressources importantes sont répartis entre les sièges et des services territoriaux polyvalents. La DRE n'est pas d'entrée de jeu perçue comme d'un grand poids stratégique mais son discours cadré par la LOLF sur le recentrage et sur la nécessaire coordination de la production des connaissances s'impose. Cette volonté de la DRE est explicitée dans la « proposition de charte régionale des services producteurs d'études ». L'objectif de la charte est « d'organiser le fonctionnement en réseau des services producteurs d'études, au service de la connaissance des territoires ». Les services s'engagent au terme de cette charte à :

- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie commune et une programmation pluriannuelle partagée ;
- Rechercher chaque fois que possible l'optimisation des compétences, des savoir-faire et des moyens et leur mutualisation ;
- Faciliter l'accès réciproque aux données détenues ;
- Adopter une politique commune de communication, de valorisation, d'exploitation des travaux produits, intégrée dès la programmation ;
- S'inscrire dans un dispositif unique de coordination, de suivi et de pilotage du programme d'études ;
- Mettre en place des bilans-évaluations de la situation.

Dans le cadre de cette charte d'études, des organisations par chantier se mettent en place avec des partenariats d'étude : DRAM, VNF et SMBC pour les questions de littoral, agences d'urbanisme pour les SCOT où la DRE est mis à disposition. Des correspondants territoriaux, interlocuteurs bien identifiés par les services, ont constitué un réseau (interne, mais aussi externe Équipement) permettant de relayer au sein de la DRE les questions posées par les DDE et leurs arrondissements territoriaux et d'activer des prestations rapides.

Ce n'est peut-être pas une rupture brutale dans les habitudes ni tout à fait un atelier régional mais, LOLF oblige, un système piloté avec des principes de cohérence et d'évalua-

tion, qui ouvre clairement sur une perspective d'atelier.

■ **Franche-Comté.** La DRE Nord-Pas-de-Calais utilise la notion de réseau pour structurer une production pilotée et coordonnée au service d'une stratégie d'action collectivement pensée dans le champ de l'aménagement des territoires, la DRE Franche-Comté poursuit le même objectif en mettant en avant la notion d'atelier considéré comme le lieu de mutualisation régionale des études et des formations. Un projet de charte a été élaboré. Le premier cercle de membres de l'atelier est formé par l'Équipement : les 4 DDE, le CIFP de Macon, le CETE de Lyon et la DRE. La DGUHC est représentée par la chargée de mission territoriale. Les DDE adhèrent au projet tout en laissant (au départ tout au moins), apparaître des réticences justifiées par le risque de concurrence dans les moyens et dans les ressources entre l'atelier et les DDE. Le système proposé a besoin de précisions et de se roder. Les trois agences d'urbanisme (Montbéliard, Belfort et Besançon) participent également aux réunions de l'Atelier.

■ Pour **Rhône-Alpes**, arriver au stade « produire ensemble plus » est un objectif à atteindre le plus vite possible pour faire face à la charge de travail de la DRE. L'intermédiation entre pilotage du réseau Équipement et dialogues de gestion et production d'études doit se faire par le biais de la mission « Études ». Des initiatives antérieures pour constituer et structurer un réseau sont engagées par l'intermédiaire des ateliers OSER autour d'objectifs transversaux tel que la constitution d'un observatoire des territoires (cf. plus loin). Ainsi la DDE de l'Ardèche, par exemple, est en charge du lancement d'une étude sur la prise en compte du risque dans les stratégies d'aménagement. Cette étude s'appuie sur un cas particulier, ardéchois, mais doit dégager des éléments de méthode à destination des DDE de Rhône-Alpes d'abord ; des DDE du Bassin Rhône-Saône ensuite, puisque la DRE Rhône-Alpes a été désignée DRE de Bassin.

4. L'appellation atelier est controversée

La question sensible des relations DDE-DRE souligne l'importance de l'équité entre les membres d'un même réseau et la nécessité de ne pas rompre l'équilibre en affichant un nouveau lieu d'expertise que certains peuvent percevoir en concurrence, d'où la notion d'agence en réseau mise en avant en Midi-Pyrénées.

Agence ou atelier ? « Agence » (selon la DRE Midi-Pyrénées) pour signifier **un outil de production d'études, une organisation qui fédère les chantiers de réflexion à enjeux territoriaux dans une région**, plutôt qu'« atelier » qui renvoie à d'autres fonctions : lieux d'échange et de débat, lieu de capitalisation proche du groupe de travail ou du club, à raison de séances périodiques.

L'appellation **atelier régional d'aménagement** a été utilisée par la **DRE PACA** dans les années 2003-2004 avec pour objectif de s'interroger sur les pratiques et de fixer des enseignements sur « la place de l'habitat dans la planification. Quels enjeux pour l'État et quelle implication en terme de connaissance »²³. Dans une même logique, il est possible de citer les **ateliers OSER DDE-DRE Rhône-Alpes**, également par groupes thématiques (aménagement urbain et déplacements, programmation des crédits routiers...), qui, au travers de deux ans de pratiques collectives, ont contribué à orienter les travaux d'études de la DRE, avec des sorties concrètes : par exemple rendre compatible les systèmes d'observation de la consommation foncière. L'atelier OSER Aménagement-Urbanisme-Déplacements a produit une note de cadrage pour la politique d'études régionales. Plus récemment, l'expérience des **ateliers de l'Oise** dont la réussite entraîne une transformation en ateliers Picardie (en cours), poursuit plusieurs objectifs : échanges/débat, acculturation/apprentissage, ouverture/approfondissement.

Les débats concluent à l'équivalence des termes agence et atelier dès lors que

la fonction de production d'études est mise en avant.

5. Politiques de l'État. L'État acteur des territoires

La conduite en mode LOLF ne signifie ni se limiter au seul « système Équipement » ni s'enfermer dans des approches sectorielles dans les seuls domaines de compétences encore marqués « État » (habitat, cohésion sociale, risques, sécurité...), mais partir d'un enjeu prioritaire général (par exemple aménagement du littoral, maîtrise foncière dans certains territoires, dévitalisation rurale), d'un « chantier » prioritaire (par exemple liaison Lyon-Turin, ITER, une DTA, le Plan Rhône), ou encore d'un territoire à problème (par exemple Belfort-Montbéliard-Héricourt), visant à **produire des connaissances et des expertises utiles pour :**

- comprendre les interdépendances territoriales entre politiques et projets envisagés,
- élaborer des points de vue ou des « positions de l'État »,
- mettre en débat les questions vives d'aménagement,
- travailler sur des enjeux importants mal pris en compte par les gouvernances locales (la question des « thèmes orphelins »).

Le champ est ouvert. **L'objectif est de devenir un acteur écouté et influent** sur la scène du développement et de l'aménagement des territoires en mettant en avant des connaissances et des positions sur des questions d'habitat, de transports, de développement et d'aménagement durables, de cohésion sociale, de patrimoine, de qualité de vie ou encore de développement du tourisme, dans leurs interdépendances avec les territoires et leurs devenir possibles. La recherche d'influence n'est pas d'imposer une position qui serait celle de l'État mais de construire une position en mesure de susciter un débat constructif avec les collectivités avec pour résultats possibles une reconfiguration du jeu d'acteurs pour dépasser certains conflits et prendre en considération les dimensions parfois négligées et les volontés de changement dans les stratégies d'action.

20 Contribution au débat apportée par Frédérique Manoury (DRE PACA).

Globalement l'atelier symbolise l'outil technique au service de cette stratégie de positionnement influent et efficient. En ce sens il n'est pas un outil de la DRE mais un outil pour l'ensemble du réseau et pour l'interministériel. Les lieux de production, selon les objectifs et les sujets, doivent pouvoir se démultiplier dans les DDE du réseau. C'est la logique soutenue par la DRE Midi-Pyrénées.

6. L'atelier est un outil interministériel.

L'insuffisante organisation interministérielle est souvent mise en avant face à la nécessité de disposer, pour la plupart des sujets de fond, des visions globales, prospectives et « partagées » pour contribuer à orienter l'action dans les territoires. L'atelier, notamment, n'a pas de légitimité interministérielle ou interservices. L'affichage interministériel des intentions reste timide malgré une lente montée en puissance des pôles interministériels régionaux et locaux.

Le projet de charte de l'atelier de **Franche-Comté** situe les « autres » services comme « membres associés en tant que de besoin » et en donne une liste non exhaustive : les SDAP, la DRAC, la DIREN, la DRAF et les DDAF, Les PNR (Vosges et Jura), VNF, RFF et SNCF... ; soit un **partenariat interministériel fortement « spatial » resserré autour du pôle Transport, Logement, Aménagement (TLA)** ; le social, la formation (outre l'université de Franche-Comté), la sécurité, l'économique n'y figurent pas.

En **Rhône-Alpes** il n'y a pas de logique globale mais un interservice pragmatique par dossier, avec selon les cas des services fortement impliqués (la DIREN pour la DTA) ou au contraire peu mobilisés ou dépourvus de moyens pour le faire.

En **Midi-Pyrénées**, la conception de l'agence en réseau s'est faite dans le cadre du système Équipement, l'interservice n'est pas traité en tant que telle. Mais **l'interservice se pratique à la base** : les chargés d'étude de la DRAF, de la DIREN et de la DRE, à partir d'une logique initiale d'échanges de

données, collaborent régulièrement sur les analyses et diagnostics territoriaux en utilisant un outil de cartographie interactive sur internet : Géomip. Des agents de la DRAC, de la DRASS et du rectorat vont utiliser le même outil.

En réalité la marge de manœuvre des DRE en charge de plusieurs programmes à caractère territorial (AUIP, Habitat, TTM), des chefs de pôles et des préfets est grande pour définir des stratégies et des programmes de travail interministériels.

Cette marge est limitée moins par des contraintes institutionnelles que par **les habitudes inefficaces de morcellement par procédure et par approche**. Les tentatives de synthèse des politiques de l'État sont considérées globalement comme des échecs. Quelques exemples indiquent la voie. Un processus vers des approches plus globales peut-il se mettre en route à la simple vue de quelques exemples et se développer au point de rompre certains cloisonnements et réunir les conditions pour une coordination interministérielle efficace sur des enjeux territoriaux ?

Le scepticisme reste vif. Comment progresser alors que les compétences ministérielles restent morcelées et que les administrations encore peu perméables à la nouvelle culture de gestion publique, continuent à travailler seules dans un cadre d'activités qui risque de les tenir éloigné des grands enjeux d'avenir souvent situés aux interfaces de divers secteur d'activité ?

Par exemple, qui va travailler, en PACA ou en Languedoc-Roussillon, sur l'impact des évolutions des mobilités de loisirs et de tourisme, elles mêmes dépendantes de l'évolution des transports internationaux et de la montée en puissance de nouveaux touristes et voyageurs issus de nouveaux pays émetteurs ? « Où s'interroge-t-on dans les services de l'État sur les liens entre l'étalement urbain et l'insécurité de demain, sur la demande de transports publics, et surtout quelles conséquences l'État peut-il tirer dans ses relations avec les villes ? », questionne Jean-Loup Drubi-

24 « Quelles relations entre les villes françaises, l'État et l'Europe ? », article publié dans Urbanisme n° 343 juillet/août 2005.

gny, directeur du secrétariat d'UR-BACT²⁴.

Les nouvelles thématiques liées à la lutte contre les effets négatifs des changements climatiques et aux économies énergétiques sont encore peu investies par les services en région. S'attaquer sérieusement à ces sujets « transversaux » par nature, aura pour effet de bousculer et de recomposer les relations entre les services.

Quelques exemples témoignent du progrès vers un décloisonnement des approches. Les deux exercices de prospective territoriale menés par les DRE Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais sont emblématiques de cette évolution. Ils illustrent par ailleurs un type de travaux encore très peu développé qui pourrait se situer au cœur des activités d'un atelier régional.

Dans les deux cas : les avens du système urbain de Midi-Pyrénées et d'une métropole transfrontalière lilloise à terme de près de 3 millions d'habitants, l'objectif est de fixer des visions à long terme possibles et souhaitables et d'en débattre dans le but d'orienter les politiques et les grands projets de l'État. Ces travaux sont participatifs ; c'est à dire nécessitent l'implication de personnes en poste dans de multiples services avec pour exigence l'ouverture aux questions stratégiques du futur et à la clé un apprentissage aux méthodes interactives de raisonnement systématique et de production collective.

Pour Chantal Adjriou, même si la DRE du **Nord-Pas-de-Calais** a pris les choses en main, la démarche est institutionnellement interministérielle : le SGAR décide et pilote, la DRE anime, l'Insee et la DIREN participent à la production.

Les enseignements à tirer de ces expérimentations vont être importantes pour vérifier la réalité des perspectives ouvertes tant pour la maîtrise des pratiques de la prospective, la capacité à passer de la prospective à la stratégie que pour le dialogue interministériel. La prospective est-elle aussi un outil d'animation des services en mesure de favoriser des synergies interministérielles défi-

cientes ? C'est l'hypothèse formée par l'**atelier de référents pour la prospective territoriale dans les services**²⁵ qui fédère treize démarches de prospective en train de se faire à l'initiative de 8 DRE et 5 DDE dont les deux cas évoqués.

7. Observation, connaissances et compréhension des territoires

Connaître et comprendre les territoires où s'appliquent les politiques publiques est considéré comme une condition préalable absolue pour s'exprimer sur leur développement et y ambitionner des stratégies d'influence. Cette évidence a fait l'objet, au sein du ministère, de deux rapports en trois ans et, dans leur prolongement, d'importants moyens ont été dégagés pour développer la logistique SIG dans les services.

Depuis lors l'ensemble des projets de services considère la connaissance comme un « pilier » structurant des nouveaux services.

La production et la gestion des connaissances régulièrement actualisées sont-elles intégrées aux activités de l'atelier ou situées ailleurs en *back office* ?

Cette question introduit la différenciation entre deux types de connaissances qui se côtoient sans frontières toujours bien nettes, la collecte et l'exploitation de données « brutes » et les connaissances finalisées :

- **La production de statistiques en matière de transport, de logement et de construction** dont le ministère a la responsabilité. Les données alimentent les bases nationales et font souvent l'objet localement de publications sous formes diverses (tableaux de bord, articles dans des lettres d'information...) à destination de publics plus ou moins larges, internes et externes.

- **Les connaissances sur les territoires** à géométrie beaucoup plus variable pour éclairer les activités des services : ce qu'il faudrait pour que l'État déconcentré puisse s'exprimer et se faire comprendre clairement à la fois dans la posture de l'État régalien que dans celle de partenaire ; contribuer à l'intelligence collective territoriale.

25 Mis en place en 2005 à l'initiative de la DRAST et de la DGUHC, l'atelier a pour ambition d'acculturer et de former les services aux pratiques de prospective dans un esprit de formation-action et d'en tirer des enseignements sur l'utilité de la prospective comme outil stratégique pour les services.

Le premier type, les bases de données, sert des objectifs et des utilisateurs multiples et nécessite un appareillage technique et informatique qui a tendance à en faire une activité « hors sol » au sein des services. Le second qui produit **des connaissances** pour alimenter des choix stratégiques régionaux et locaux et qui doit se situer **en prise directe avec les besoins des décideurs et des commanditaires**, ne peut plus être relégué dans une cellule « études générales ».

Les connaissances et les études **ne sont pas** en elles-mêmes **stratégiques**, le décideur doit se les réapproprier pour pouvoir élaborer ses propres représentations ouvrant sur de possibles choix stratégiques. Cela pose des problèmes d'organisation complexe.

La DRE Midi-Pyrénées a commencé à faire la distinction entre un volet « Études » mutualisées dans l'agence en réseau et un volet « Observatoires et SIG » également en réseau avec un pilotage et un appui de la DRE. Cette distinction met en évidence des techniques spécifiques pour élaborer et exploiter des observatoires et des SIG qui justifient des organisations autonomes même si elles sont étroitement reliées et pilotées selon une même logique. L'ambition est de développer des projets SIG et des compétences dans toutes les DDE avec une tête de réseau régionale qui travaille à la coordination des projets locaux et à l'harmonisation des bases de données et qui constitue un centre de ressources pour les équipes de projet en développant un pôle géomatique et un plan de professionnalisation. La DRE prend en charge les « observatoires généraux qui permettent d'avoir une vision des phénomènes socio-économiques, démographiques, transports-déplacements, habitat-logement,... développement des observatoires OSER ». Les DDE développent des « observatoires spécialisés ».

Tout cela est encore pour l'essentiel à l'état de projet. La vision organisationnelle est claire même si on ne voit pas entièrement quels sont les champs qui nécessitent de nouveaux observatoires et des enquêtes.

Le chemin parcouru dans les services de Midi-Pyrénées, depuis l'inspection de 2003 faite dans le cadre du groupe national chargé de réfléchir à l'« évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'Équipement »²⁶, **a été en trois ans considérable**. Le rapport d'inspection de 2003²⁷ fait le constat sévère d'une DRE peu impliquée, de DDE très inégalement outillées dans un contexte de dégradation de la connaissance des territoires dans les services. Le rapport « Brunetière » écrit dans le prolongement hésitait encore sur le rôle que les DRE pouvaient espérer jouer. **En trois ans l'ensemble DRE/DDE s'est mis en mouvement**, l'échelon DRE a pris une ampleur institutionnelle qui n'avait pas été prévue à sa juste hauteur, les DDE sont entrées dans une crise ouverte sans autre issue que par le changement et par une réorganisation profonde. Dans le même temps la connaissance est devenue stratégique pour les services.

La proposition de charte régionale des services producteurs d'études de la DRE Nord-Pas-de-Calais ne fait pas de distinction entre observatoire et études finalisées. Elle définit la connaissance territoriale par trois fonctions :

- Observer, analyser, comprendre un territoire à différentes échelles géographiques ou de gouvernance ;
- Énoncer un point de vue propre de l'État sur les enjeux ;
- Contribuer à construire une vision dynamique et prospective. »

Cette conception qui place en amont une « stratégie partagée » et un « programme d'études hiérarchisé et pluriannuel » et en aval, l'action rattachée à de multiples activités qui sont toutefois situées hors champ dans la charte. Le point de vue de l'État et la vision prospective figurent explicitement dans le projet de charte comme des liens importants entre connaissance et action

La représentation d'une DRE volontariste, n'est pas jouée partout. En **Rhône-Alpes** se fait un constat plus modeste. La situation se modifie rapidement. Elle part d'un contexte encore marqué par les habitudes antérieures :

26 Il s'agit du titre du rapport CGPC sous la direction de Jean-René Brunetière, 2003.

27 « Connaissance des territoires dans les services extérieurs du ME. Midi-Pyrénées/Limousin : la visite aux services et les suggestions qu'elle inspire », CGPC, José Roman, 2003.

– les DDE poursuivent des approches pragmatiques au jour le jour, produisant beaucoup de données sur le logement, peu en urbanisme-aménagement, et observent ce qui leur sert pour leurs activités quotidiennes ;
– la DRE est encore trop absorbée par les « gros dossiers » pour avoir pu s'imposer comme tête de réseau de l'observation régionale et interdépartementale.

L'organisation est à changer pour **mettre en place un observatoire régional des territoires** dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, des déplacements et de l'habitat. Une étude a été confiée aux trois agences d'urbanisme de **Rhône-Alpes**. Elle est copilotée par la DRE et les DDE par l'intermédiaire des deux ateliers OSER, respectivement « aménagement-urbanisme- déplacements » et « habitat ». Cet observatoire doit s'articuler aux démarches initiées par la région et par la préfecture de région (plate-forme Prodigé).

L'observation se fait pour servir une politique publique précise et ciblée. La mise en place de l'observatoire des ateliers OSER doit objectiver des phénomènes et rendre comparables les départements dans un but d'aide à la décision pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'État. Le cahier des charges énonce clairement trois objectifs : créer une base de données, nourrir le diagnostic et l'évaluation, permettre d'argumenter l'arbitrage et aider à la décision.

L'observation régionale et interdépartementale se fait également par les études d'évaluation de la mise en œuvre de la DTA Aire métropolitaine lyonnaise et par les travaux d'observation du franco-genevois transfrontalier sur les déplacements, avec la constitution d'un modèle de déplacements multimodaux transfrontaliers.

Dans la chaîne organisationnelle, **l'atelier régional** ou l'agence en réseau pour Midi-Pyrénées est **un maillon intermédiaire entre la fonction observation et production de connaissances « brutes » et le maillon choix stratégiques-action**

avec des itérations à organiser entre ces maillons constitutifs du processus de management stratégique. En quelque sorte **l'atelier incarne la fonction qui permet de rendre les connaissances utiles en fonction d'une finalité donnée**. Le raisonnement se fait de l'aval vers l'amont : c'est l'ambition stratégique et l'envie de s'exprimer sur le devenir d'un territoire qui conditionnent la nature des études et des activités à développer. Elles vont en retour stimuler le besoin de connaissances. Pour chaque cas, l'équipe de projet en « problématisant » les études à sa charge détermine les connaissances et les ressources (dont les SIG) existantes, internes et externes au réseau Équipement, les connaissances à produire en régie ou de façon soustraite. Cela a été clairement le cas pour les deux démarches de prospective (en Nord-Pas-de-Calais et en Midi-Pyrénées) précédemment évoquées.

La double collaboration d'une équipe de projet avec d'une part les producteurs de connaissances et gestionnaires de SIG et d'autre part avec les utilisateurs des résultats des travaux de synthèse et d'étude, permet la double articulation avec l'amont et avec l'aval. Il s'agit d'un principe d'organisation qui fonde l'agence en réseau de Midi-Pyrénées, la charte de Franche-Comté et qui apparaît en partie dans la pratique d'études régionales des DRE de Rhône-Alpes et de Nord-Pas-de-Calais. Ce principe a besoin d'être appliqué à des terrains très diversifiés : risques, génie urbain, insertion environnementale de projet, dossiers de rénovation urbaine.. (tout ce qui serait mieux avec de l'intelligence collective et des angles de vision à des échelles plus larges) et d'être expérimenté dans la durée pour en évaluer l'efficacité et pour remettre en débat et dépasser les doctrines d'action locales.

La question de la connaissance territoriale a encore peu été pensée en fonction **des changements de mentalité, de modes de travail en lien avec internet et des nouvelles possibilités techniques** :

– Les chargés d'études vont de plus en plus trouver **les connaissances sur internet**.

– Ils vont avoir besoin d'outils de partage de l'information, **de logiciels collaboratifs pour s'organiser en mode projet** et pour créer leurs plate-formes sur internet avec stockage de données et documents ressources.

– **Le partage des connaissances va se développer** avec une multitude d'outils cartographiques et de bases de données, un champ très évolutif et ouvert.

– **Des outils de ce type se mettent en place ailleurs** que dans les services de l'État, notamment dans les collectivités territoriales : par exemple un SIG transfrontalier (Communauté Urbaine de Lille/COPIT), un SIG Littoral pour la Côte d'Opale. Il s'agit d'un grand mouvement d'ensemble pour le Nord-Pas-de-Calais. **Comment, sur quels créneaux et avec quels outils l'État peut-il prendre sa place ?**

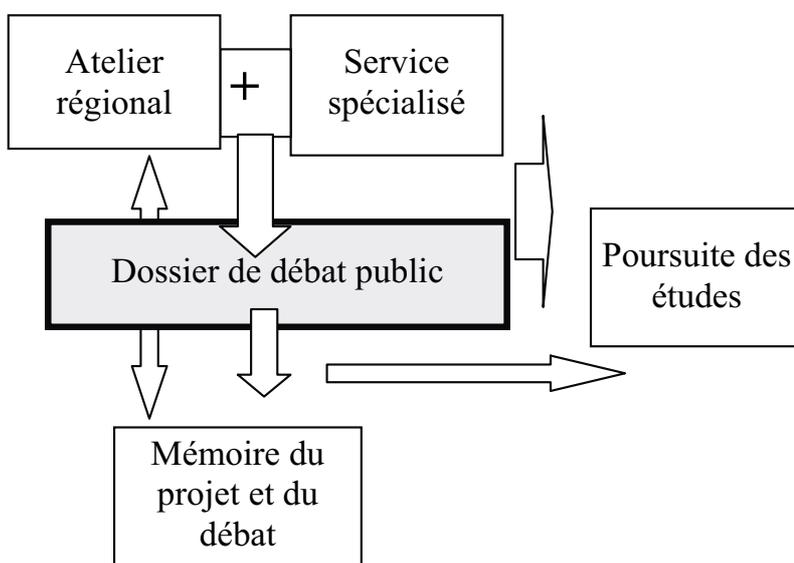
– De façon générale, l'importance d'un géoportail permettant un accès facile aux informations territoriales,

susceptible de modifier les habitudes et les attitudes d'étude, a été soulignée.

Deux exemples permettent d'illustrer ces points.

L'utilisation de Géomip²⁸, un logiciel de cartographie facile d'accès sur internet, puissant et de manipulation facile est devenu un outil d'analyse et de cartographie commun aux chargés d'étude de la DRE, de la DIREN et de la DRAF en région Midi-Pyrénées. Le ministère récemment propose aux services un outil analogue : Cartelie.

La question de la multitude d'outils ressources pour l'action que pourrait produire un atelier régional est illustrée par la constitution (par la DRE Nord-Pas-de-Calais, Chantal Adjriou) de la mémoire du débat public sur le projet de Liaison autoroutière Lille-Bruxelles (LALB), document en ligne utilisé par le service qui poursuit les études. Appliqué à une hypothèse d'atelier régional, le schéma d'intervention de l'atelier pourrait être le suivant.



La DRE PACA présente un cas très à part. Il figure une vaste ambition de connaissance territoriale qui dépasse de loin le réseau Équipement ou des services de l'État, pour réunir dans le cadre d'une même plate-forme les acteurs techniques des territoires et des équipes de chercheurs en PACA et en Languedoc-Roussillon. Elle vient d'être portée en mai 2006 sur

les fonds baptismaux : **l'Observatoire des Territoires de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen, l'OTM**.

L'OTM est le résultat de plusieurs années d'efforts militants appuyés sur des moyens de recherche-action délégués par le PUCA²⁹. Il se présente comme une plate-forme parte-

28 Exemple déjà évoqué au chapitre « l'atelier est un outil interministériel ».

29 Plan urbanisme-construction-architecture, organisme de recherche incitative au MEDAD

riale de connaissances basée sur le principe qu'il faut une compréhension des phénomènes complexes de métropolisation pour pouvoir cadrer l'action de la puissance publique dans une logique de développement durable et que pour comprendre, il faut analyser les problèmes aux bonnes échelles et corrélativement s'affranchir des échelles institutionnelles pour mieux pouvoir y revenir au moment de l'action et des projets territoriaux ou à impact territorial.

L'observatoire est fondé sur **une synergie praticiens, chercheurs** :

- une trentaine de responsables des services des régions, des EPCI, des agences d'urbanisme, des chambres régionales de commerce et d'industrie, de l'État en PACA et Languedoc-Roussillon, constituée en comité technique transrégional ;
- 11 équipes de chercheurs dans les principales disciplines (géographes, économistes, urbanistes, sociologues, sciences politiques, droit) liées aux laboratoires des principales universités de PACA et de Languedoc-Roussillon et à des organismes de recherche tels que l'INRETS.

La DRE anime et fédère ce vaste réseau de producteurs de connaissances.

Le premier objectif du réseau a été de produire « **un état des connaissances**, critique et prospectif, sur les principaux enjeux auxquels la puissance publique est confrontée face au processus de métropolisation ». Le résultat visible est la parution d'une collection « Territoires méditerranéens »³⁰ de **17 cahiers thématiques** présentant une synthèse des travaux, des articles de référence, des fiches de lecture, une bibliographie et de **17 synthèses de 4 pages**. Parmi les titres des cahiers, quelques exemples :

- Activités productives et développement économique des métropoles ;
- L'habitat et les transformations des territoires ;
- Le tourisme et les loisirs dans la structuration des territoires métropolisés ;
- Morphologie et gestion de l'étalement

urbain ;

- Les dynamiques économiques de l'espace méditerranéen français : première approche.

Un approfondissement de l'état des connaissances donne lieu à deux études actuellement en cours sur les déterminants sociaux et économiques des marchés fonciers et sur une prospective des mobilités.

Une forte dynamique s'est instaurée. Il en résulte de fortes attentes des membres du réseau. L'une des voies pour pérenniser cette dynamique est de **trouver aux connaissances des débouchés dans l'action des décideurs territoriaux**.

Pour les services de l'État et le réseau Équipement, **les bonnes réponses passent par un pilotage stratégique** des études et des projets d'équipement et d'aménagement à l'instar de Midi-Pyrénées. Dans cette perspective **l'atelier régional** (ou l'agence en réseau) fédérant des équipes de projet bien en itération avec les ressources de l'OTM, **constitue un modèle** organisationnel possible. L'atelier, en PACA, pourrait s'appuyer sur une base de connaissances exceptionnelle et un vivier de personnes-ressource n'existant nulle part ailleurs.

Il y a bien, en ce sens, **une différence entre un observatoire : observer pour comprendre et un atelier : observer et comprendre pour conduire l'action**. Les connaissances ne deviennent stratégiques que si elles éclairent des choix de réorientation des politiques. La qualité de la connaissance et de la compréhension des réalités territoriales (les contenus et les enjeux de fond) n'a de sens que s'il embraye avec l'action. Le bon fonctionnement de cet embrayage est capital pour la conduite du changement dans l'action. **Les activités de l'atelier doivent faciliter une médiation entre la connaissance et la décision**.

8. Contenus et enjeux de fond

La question des contenus ou des thématiques qui se rapportent à des

30 Publiée par le PUCA.

31 Pour reprendre à titre d'exemple l'expression au projet de colloque du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées : « les politiques territoriales en question ou comment repenser l'action publique. », note de juin 2006. Se reporter à la première partie : paragraphe « Les priorités ».

enjeux d'action publique dans et sur les territoires, est souvent masquée par les débats de méthode sur la transformation de l'action, sur l'organisation des modes de travail et des systèmes d'acteurs, sur les rôles des uns et des autres dans la décentralisation... La substance a tendance à disparaître derrière le processus. Il a beaucoup été question de capacités à connaître et à comprendre les réalités territoriales assimilées partiellement aux contenus et aux enjeux de fond. De quoi s'agit-il ?

Entre les disparités des réalités locales et les visions nationales et générales englobantes sur les « défis majeurs³¹ » pour l'action publique, il est difficile, au travers du débat et des cas analysés, de **mettre** clairement **en lumière les questions de fond importantes pour le devenir des territoires**. Cela est d'autant plus vrai que les points de vue des acteurs sont orientés (biaisés) par les thématiques qui relèvent de leur champ de compétence et par les connaissances et les pratiques professionnelles qu'ils ont et qu'ils pensent devoir acquérir au détriment des réalités situées hors de leur champ de vision et d'action.

Il s'agit de traiter du développement durable des territoires à travers des entrées cristallisées autour de quelques enjeux d'action. Ces entrées ou préoccupations principales tiennent lieu de fil conducteur pour les travaux d'étude et de prospective territoriale. Les enjeux principaux qui constituent ces entrées sont souvent des couples interactifs. **Transports et aménagement constituent le couple emblématique pour l'atelier, une entrée parmi de multiples autres possibles :**

- Patrimoine versus développement du tourisme;
- Foncier versus développement de l'habitat ;
- Développement périurbain versus milieu rural environnant, « les nouvelles ruralités » ;
- Développement économique versus valorisation urbaine et patrimoniale;
- Environnement versus régulation des conflits d'usage ;
- Transport versus dérèglement cli-

matique et économie d'énergie ;
- Services aux personnes âgées versus évolutions démographique et sociétale, etc.

À partir de quel moment ce type de questionnement devient-il un objectif stratégique à saisir par un atelier pour définir une position ou une vision ouverte sur la planification et sur l'action territoriale ? Pas de réponse pour l'instant à cette question complexe.

L'approche par thématique ne peut progresser qu'en se transformant en approche territoriale. Elle doit devenir systémique pour être resituée dans le cours des changements sociétaux, environnementaux et économiques. Elle nécessite une observation et une compréhension des mutations de la société et des territoires et un croisement des points de vue et des regards (entre par exemple des aménageurs et des protecteurs), obtenu par des démarches participatives et coopératives.

La perspective des ateliers de transports et d'aménagement semble définitivement tourner la page de l'isolement du secteur des transports au sein des DDE et des DRE et généraliser la tendance à un regroupement de l'ensemble des études à impact territorial³².

Les transports ne sont plus isolés. Les ateliers ont une dimension inter-BOP³³ et privilégient la vision territoriale. Pour Arnaud Bourdois, l'atelier doit devenir l'outil par excellence du pôle interministériel « Transport-logement-aménagement ».

C'est le cas en **Rhône-Alpes** où le même service aménagement-transport travaille sur les dossiers de planification, d'infrastructures et environnementaux. C'est le cas pour les deux DTA, pour le débat public « Vallée du Rhône-Arc Languedocien » et pour les projets de grandes infrastructures ferroviaires « LFT et CFAL »³⁴. Pour ces deux derniers dossiers, les études sont bien « territoriales » et couvrent ensemble quasiment toute la région Rhône-Alpes. La DRE et les DDE de Savoie et du

32 Il s'agit d'une tendance à confirmer. Une politique régionale (et inter-régionale) des transports porte aussi bien sur les liaisons interurbaines de voyageurs, l'organisation multimodale du fret, le bon fonctionnement des corridors de transports, les plateformes aéroportuaires, la traversée des massifs montagneux, etc. Elle reste stratégique pour les DRE mais ne peut- se renouveler que par de plus en plus de dialogue et de connaissance des évolutions sociétales et environnementales.

33 Budget opérationnel de programme.

34 Liaison Ferroviaire transalpine et Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise.

Rhône engagé avec le CETE de Lyon des études prospectives sur les territoires concernés par la liaison ferroviaire transalpine et par le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise.

En **Franche-Comté**, le projet d'atelier se fixe deux priorités d'étude : un territoire prioritaire, l'aire urbaine de Montbéliard-Belfort, et un grand projet d'infrastructure, la liaison à grande vitesse Rhin-Rhône.

La DRE **Nord-Pas-de-Calais** préconise des équipes de projets transversales aux trois pôles : habitat-ville, aménagement et stratégie territoriale, transport et infrastructures.

Le programme de travail 2006-2007 de l'agence en réseau **Midi-Pyrénées** est le suivant :

– L'exercice de prospective régionale dont il a déjà été question, approche multithématique et besoin d'une vision d'ensemble.

– Une prospective régionale des trafics à horizon 2025 pour répondre à la commande DGMT/DAEI, approche de transports.

– Un diagnostic foncier dans la perspective de déboucher sur un Etablissement Public Foncier (EPF) dans la région, approche d'urbanisme.

– Étude de la structuration économique des territoires, approche de développement économique.

– Étude des produits immobiliers de défiscalisation et conséquences sur les marchés (étude à caractère régionale pilotée par une DDE, celle de Tarn et Garonne), approche d'habitat.

– Étude de faisabilité des parcs éoliens (étude à caractère interdépartementale, trois départements concernés, pilotée par la DDE de l'Ariège), approche environnementale.

L'éventail des grands secteurs d'action territoriale traditionnels dans le champ de l'ex ministère des transports et de l'équipement, est couvert par ce premier programme de travail de l'agence.

Commentaires :

• L'affichage des programmes d'étude reste essentiellement sectoriel ou par dossier en laissant une place

réduite pour les études territoriales³⁵ (les deux exercices de prospective et l'aire urbaine de Montbéliard) ;

• Il ne laisse apparaître ni les questionnements qui contribuent au choix des études ni par conséquent les enjeux de contenu à approfondir.

• La rationalité qui préside à la programmation est fort éloignée d'un choix déterminé par des entrées par enjeux de contenu et d'action comme précédemment évoqué³⁵.

• On est loin de pouvoir en déduire une vision régionale des thématiques et des enjeux d'action stratégiques et prioritaires, encore moins qui soit susceptible de l'être pour un avenir à moyen/long terme.

• La prospective apparaît timidement même si deux DRE (Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées) en font des travaux prioritaires. La rationalité prévisionnelle des études traditionnellement conduites dans les services ne suffit plus à éclairer l'avenir de plus en plus incertain des territoires. La prospective territoriale a besoin de s'incarner dans des démarches plus participatives et plus sociétales et par la construction de visions plus stratégiques et plus globales.

• Les « nouveaux » questionnements (énergie et réchauffement climatique) qui figurent au centre de la création du MEDAD n'apparaissent pas (encore).

La programmation des travaux d'étude et de prospective pose la question difficile : quels sont les sujets importants à étudier pour guider l'action publique dans le sens du développement durable ?

La question rejoint celle des attentes, des demandes et des commandes.

9. Les demandes et les commandes.

Rôles de l'État central

Les services sont traditionnellement confrontés à des demandes dans le champ des politiques territoriales. Certaines de ces demandes peuvent induire des chantiers de réflexion et d'étude susceptibles de relever d'un atelier régional en réseau. **Elles sont de différentes natures et provenances, à titre d'illustration :**

35 Il y a une tradition dans les services de diagnostic territorial. Ce type d'exercice passablement essoufflé est en cours de renouvellement par l'apport de la prospective et de ses méthodes participatives. Les deux démarches évoquées (DRE Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais) en sont une claire illustration.

36 La question de Jean-Louis Drubigny : « Où s'interroge-t-on dans les services de l'État sur les liens entre les liens entre l'étalement urbain et l'insécurité de demain... », reprise au paragraphe « l'atelier est un outil interministériel » reste entière. Ce type de question n'est pas le prétexte à une réflexion structurée.

37 Plan d'action stratégique de l'État en région.

- de caractère conjoncturel, par exemple une sollicitation du Préfet suite à des suppressions d'emplois ou une fermeture d'usine ;
- de caractère réglementaire, par exemple liées aux processus de planification spatiale (SCOT, PLU), économique (contrats État-régions, schémas multimodaux de service...) ou encore spécialisée (PLH, PDU, risques...), qu'il s'agit d'anticiper et d'accompagner ;
- liées aux pôles régionaux interministériels, notamment sous forme de PASER³⁷ ;
- liées à la politique nationale d'aménagement des territoires, par exemple accompagnement régional et/local des pôles de compétitivité ou des pôles d'excellence ruraux ;
- liées à des chantiers suivis en partenariat avec des collectivités territoriales, par exemple le territoire du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais ;
- de caractère national via les directions générales du ministère.

Les demandes ne sont pas directement des commandes d'étude mais leurs réponses sont susceptibles d'induire des études préliminaires ou des connaissances capitalisées existantes dans le réseau des services. La plupart de ces demandes se renouvellent profondément dans le mouvement des mutations à l'œuvre. Le renouvellement des demandes émanant des directions centrales s'accompagne **d'une modification complète de la nature des relations entre le centre et les services**, entre les politiques nationales, les déclinaisons régionales (et interrégionales) et le terrain. Les relations s'effectuent dans les deux sens. La vision nationale a besoin d'être alimentée par les remontées locales et régionales. **Chaque direction générale**, dans le cadre de ses ambitions stratégiques, **cherche à :**

- **engager un dialogue de gestion** avec chaque directeur régional pour fixer les objectifs et les performances à atteindre,
- **afficher ses priorités**, par exemple pour la DGUHC : l'aménagement du littoral, la politique foncière, l'aménagement des territoires en voie de dévitalisation, pour susciter des travaux à caractère stratégique, interrégionaux, régionaux et locaux sur les grands sujets et enjeux nationaux,
- **aider les services à conduire le**

changement avec différents leviers, répartition des moyens financiers et des ressources humaines, organisation de la formation permanente, finalisation et organisation des échanges entre services et de l'animation des réseaux, appui technique voire « coaching ».

Ce processus doit donner lieu à un débat itératif pour définitivement sortir des jeux de rôles stéréotypés encore empreints de méfiances anciennes entre un centre coupé des réalités locales émettant des demandes irréalistes, désordonnées et peu efficace et des services déconcentrés aux visions limitées, trop ouverts aux arrangements locaux et englués dans leurs contraintes. **Il s'agit d'inciter** ou d'impulser depuis le niveau central, **tout en organisant un dispositif de ressources** (concepts, méthodes, moyens, capitalisation, formation-action) **pour contribuer à faire évoluer de façon cohérente à la fois les politiques nationales et les pratiques régionales et locales**. En retour les services s'engagent à mener certains travaux, rendent compte des avancements, évaluent les résultats, participent aux réseaux destinés à améliorer les stratégies d'intervention, se qualifient en participant et remontent les informations pour alimenter les bases de connaissance nationales.

Les expérimentations ont besoin de se multiplier. Il s'agit progressivement d'atteindre un rythme de croissance satisfaisant pour un système relationnel aussi complexe afin de :

- construire des réseaux interactifs entre centre et périphérie,
- permettre progressivement aux directions de programme de fonctionner comme des têtes de réseau d'animation et d'évaluation,
- et en vue de ce but, leur permettre d'explicitier leurs objectifs et leurs priorités et de les traduire en demandes cohérentes et en commandes qualifiantes.

La constitution d'ateliers nationaux est emblématique de ce renouvellement des relations centre-périphérie : ateliers sur le développement économique, le littoral, la prospective territoriale.

Ce dernier, **l'atelier de référents des**

services pour la prospective territoriale, fournit un exemple démonstratif.

Le principe en est le suivant. Des services DRE et DDE s'engagent à piloter et à mener à bien entre fin 2005 et mi-2007 des démarches de prospective territoriale considérées comme prioritaires et partant à expérimenter l'élaboration en équipe. L'administration centrale (la DGUHC et la DRAST), au cours de la même période, organise et anime le cadre pédagogique des échanges entre les équipes et de capitalisation des expérimentations (l'atelier proprement dit), apporte un soutien conceptuel, technique, méthodologique et de formation-action, finance des « coachs » pour accompagner les démarches locales et conseiller les services engagés. La prospective est considérée comme outil stratégique pour la management du changement.

Treize démarches de prospective ont été sélectionnées (cinq DDE et huit DRE). Parmi elles les deux exercices de prospective conduites par les DRE du Nord-Pas-de-Calais et de Midi-Pyrénées dont il a été question. Des représentants des équipes correspondantes constituent avec des personnes à former l'atelier de référents.

L'exemple illustre la notion de **commande qualifiante** que le Secrétariat général et certaines directions cherchent à développer depuis deux ans, **sur une base donnant-donnant : les services déconcentrés se qualifient en faisant, les services centraux orientent**, encadrent et en même temps progressent dans leur connaissance des réalités et de phénomènes territoriaux. Pour sortir de l'orbite DGUHC, l'exemple d'une prospective des trafics de circulation à long terme, en cours d'expérimentation auprès des DRE, aurait également été démonstratif. Cette logique peut être significativement bénéficiaire pour le développement des ateliers régionaux.

10. Animation, échanges, capitalisation

Dès lors que les DRE organisées par

ateliers ou agences en réseau prétendent à des chantiers expérimentaux et à des activités innovantes, la qualification individuelle et collective devient un sujet majeur. Les échanges entre équipes et entre les professionnels extérieurs aux réseaux Équipes constituent un levier important de cette qualification.

Le paragraphe « L'appellation atelier est controversée » souligne, à partir des cas en PACA, Rhône-Alpes et les ateliers de l'Oise, la (ou les) fonction(s) d'échange, de débat, de club, de capitalisation. Leur importance n'est plus à démontrer. Il existe une tradition, une pratique régulière au sein des services dans des réseaux multiples et fluctuants, sans coordination, ni évaluation.

Ces fonctions ont besoin de se transformer continuellement pour s'adapter aux besoins des équipes, aux nouvelles méthodes, aux nouveaux sujets, à l'évolution des pratiques professionnelles et des métiers. **Bien en prise avec les pratiques et les travaux des équipes, les échanges contribuent à la qualification individuelle et collective** pour sortir de l'isolement, dépasser les cloisonnements, souder les équipes, s'ouvrir aux logiques et aux visions des autres, au croisement des regards et aux ressources externes. Pour résumer : **pas d'intelligence collective sans réseaux d'échanges et de valorisation des expériences et des acquis.**

Les fonctions d'échanges et de débat sont à lier étroitement à la fonction production d'étude des ateliers mais peuvent être organisées de façon indépendante par **des réseaux d'initiative multiple**, plus ou moins pointus selon les objectifs et les préoccupations traitées :

- Nationale, directions centrales ou directions de programme, à l'instar des ateliers de référents (prospective territoriale, littoral, développement économique) dont il a été question au paragraphe précédent ;
- Réseaux d'échanges existants tels les PREDAT³⁸ qui ambitionnent les échanges entre les chercheurs et les acteurs des territoires (élus, praticiens des services, monde économique et société civile) ;

38 Pôles Régionaux d'Échanges sur le Développement et l'Aménagement des Territoires. Ce réseau rassemble les diverses institutions partenaires du PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) dans des actions régionales. Ils constituent des pôles permanents de débat entre chercheurs et acteurs sur les thématiques de l'aménagement et de l'urbanisme.

– À l’initiative des services eux-mêmes : clubs plus ou moins réguliers, ateliers OSER, séminaires spécialisés...

Cette multiplicité est indispensable. Elles est un indicateur de dynamisme.

11. La fragilité des moyens humains.

La qualification des équipes

Les cinq DRE qui sont à la base de l’analyse ne sont pas représentatives de la situation d’ensemble. Elles disposent d’effectifs permettant d’envisager une organisation par ateliers régionaux. Même en jouant sur des mises à disposition partielles de personnes en DDE pour composer des équipes sur certains projets, il demeure **un noyau incompressible de 4 à 5 personnes en DRE** pour envisager un atelier.

Plusieurs DRE semblent actuellement loin du compte et sont potentiellement placées devant d’extrêmes difficultés pour envisager, de façon effective et non seulement sur le papier, un tel noyau avec des personnes suffisamment qualifiées.

Le service Aménagement-Transport d’une DRE de l’importance de **Rhône-Alpes** formé de cinq chargés d’études sur un effectif de douze personnes, est confronté à un renouvellement important, trois chargés d’études sont arrivés cet été. Le « vétérane » de l’équipe vient d’atteindre deux ans d’ancienneté dans son poste.

Il en résulte des difficultés accrues de formation individuelle et collective. Un ou deux mauvais choix de recrutement dans une petite équipe a une répercussion immédiate considérable sur la capacité et la qualité de la production.

Quel est le profil des personnes en mesure de composer une compétence collective ?

L’accent au cours du débat est mis sur la fonction de l’animateur ou du chef de projet (ou d’équipe) qui renvoie à la notion d’ensemblier territorial. Le chef de projet non seulement anime

l’équipe d’étude mais est chargé du pilotage technique de l’ensemble du processus de projet, de la mise en questionnement au service « après-vente » (communication, débat, bilan...) et à la stratégie d’action, sans séparation bien nette entre ce qui relève de la maîtrise d’ouvrage (pilotage de la démarche) et des activités d’étude, ni naturellement entre processus et contenu. Il y a de moins en moins de distinction entre faire faire des études et y participer et de plus en plus, des solutions mixtes combinant travaux en régie, apports d’un organisme d’études externe et apport d’experts, avec de surcroît un consultant chargé d’accompagner les démarches les plus complexes.

Le plus souvent **le cadre qui anime le service d’étude** joue en même temps un rôle de chef de projet, combinant plusieurs fonctions : **management du service, participation à la direction générale en étant force de proposition tant pour la programmation des projets que pour la conduite du changement dans la perspective d’une intelligence collective et, chef d’équipe pour certains projets.**

Un atelier outre son responsable devrait disposer de plusieurs cadres d’études suffisamment formés pour jouer un rôle de « manager d’études complexes » ou en mesure de l’appréhender rapidement.

La deuxième question. **Comment constituer des capacités d’expertise à un niveau suffisant pour constituer une ressource stratégique pour l’État** et pour les pouvoirs locaux de nature à justifier une politique d’ateliers ? Cette question des compétences techniques est importante. Elle est d’autant plus préoccupante que les capacités internes aux services sont rares et mal réparties entre les régions et entre les régions et les départements, de surcroît, elles sont tenues de s’adapter au renouvellement des problématiques.

Ce n’est qu’au prix d’une **gestion cohérente, à la fois régionale et nationale, des moyens humains** (notamment renouvellement des effectifs par des personnes suffisamment qualifiées et formation permanente), qu’il est possible progressivement de

pallier aux limites concrètes quantitatives et qualitatives de la mise en place d'une organisation par atelier du système déconcentré de l'Équipement pour l'ensemble des régions.

Dans cet esprit, la **DRE Midi-Pyrénées** met en avant la notion de **Plans de développement des compétences**. Ils comportent trois dimensions : l'organisation pour développer des compétences collectives ; le recrutement de spécialistes et d'experts ou la recherche de compétences externes ; la professionnalisation pour développer des compétences individuelles. La constitution de compétences collectives est pour Thierry Vatin devenue une évidence pour tous, elle ne doit pas masquer la nécessité de **constituer des compétences individuelles**.

Quelles sont les compétences les plus utiles à développer ? Cette question fait l'objet d'un travail depuis un an pour définir, avec l'aide d'un consultant, les compétences attendues pour l'ensemble des membres de l'agence en réseau de Midi-Pyrénées. Des réflexions sur cette même question sont également en cours au niveau central du ministère.

Les principaux leviers d'une « nouvelle » politique de gestion sont connus :

- Affirmation d'une priorité stratégique et d'une vision globale.
- Formation initiale et recrutements mieux ciblés.
- Attractivité des emplois avec possibilité d'avancement.
- Connaissance précise des besoins.
- Gestion par vivier de compétences.
- Développement de compétences dans le réseau scientifique et technique (notamment les CETE).
- Organisation de dispositifs de ressources et d'appui et mise en réseau des expériences et des bonnes pratiques.
- Formation permanente réactive avec des possibilités de formation qualifiantes « lourdes ».
- Management stratégique dynamique de l'ensemble du dispositif.

Il reste la volonté de concrétiser une telle politique sans tomber dans le travers facile des mesures partielles sans projet global piloté de façon

cohérente, faute de quoi, dans les deux à trois ans, il sera sans doute possible de mettre en place et d'expérimenter un dispositif d'atelier dans les meilleures situations, telle en Midi-Pyrénées, mais non de le généraliser à l'ensemble des régions.

12. Conclusion et propositions

a. L'intelligence territoriale collective pour accompagner les changements dans les services déconcentrés

Le bilan du travail avec les cinq DRE indique qu'une étape est en train d'être franchie en matière de préfiguration des ateliers régionaux d'aménagement des transport, dans les « têtes » et partiellement dans les faits. L'isolement et le cloisonnement conduisent à l'échec garanti. Il s'agit d'une évidence que confirme la nécessité de s'attaquer aux problématiques de plus en plus complexes et transversales de développement et d'aménagement durables appliquées aux territoires.

L'objectif est de produire et de défendre des points de vue pertinents sur des préoccupations stratégiques qui touchent à la compétitivité des territoires, à leur cohésion sociale et leur développement durable, à la qualité des cadres de vie, aux risques et à la sécurité acceptables.

Il faut commencer par se connaître pour s'entendre et pour croiser les représentations et les compétences entre les services en région et entre services locaux et régionaux ; ensuite il faut apprendre à produire ensemble.

En faisant appel aux ressources intellectuelles qui existent dans un réseau, une gestion collégiale des priorités et des moyens permet, comme en Midi-Pyrénées, de compenser certaines carences tout en progressant vers **une recomposition globale des compétences**. Ce mouvement de recomposition est désormais indispensable pour permettre aux services de l'État de prendre une part active au développement et à l'aménagement des territoires et à leur régulation. Il est

engagé, pour certaines régions, dans les services des « réseaux équipement en région » et doit de plus en plus s'élargir à l'interministériel. Cette entreprise de recomposition, difficile et douloureuse ici et là, ne prend du sens que si elle s'appuie sur **une stratégie d'intelligence territoriale collective**.

Pour les services le défi est capital pour les dix années à venir. Ils ne pourront survivre et regagner une nouvelle crédibilité sans disposer des capacités d'éclairer et de réorienter leurs activités à la fois par des visions territoriales, globales et à long terme des politiques auxquelles ils participent (de transport, d'environnement, d'aménagement et de logement en l'occurrence, mais aussi de développement, de formation, de tourisme, de risques et de sécurité, à présent de lutte contre le réchauffement climatique, le tout au filtre du développement durable) et par une compréhension des évolutions sociétales, politiques, environnementales et économiques dans les territoires à différentes échelles.

La finalité de l'intelligence collective dans les services serait de se mettre au service d'une « territorialisation stratégique de l'action publique » pour reprendre les termes utilisés il y a 5/6 ans par un groupe de chercheurs³⁹, d'apporter des contributions positives aux questions complexes de mise en œuvre des politiques publiques confrontées aux réalités et aux enjeux d'avenir des territoires.

Activité de veille stratégique et prospective et activité par projet, l'intelligence collective signifie avant tout travailler en équipe et apprendre en faisant. En d'autres termes, il s'agit de contribuer à créer des compétences, des raisonnements territoriaux et des attitudes prospectives, de produire des connaissances et des orientations stratégiques pour donner du sens afin de permettre aux services de prendre en main leur avenir.

Plusieurs grandes conditions sont à réunir pour organiser les services dans cette perspective :

- **constituer des équipes par projet**

le plus souvent possible,

- des projets résultant de commandes prioritaires, validés collégalement et portés par l'encadrement de la direction,
- une action novatrice et des projets utiles ou stratégiques pour plusieurs services, afin de leur permettre d'influer directement ou indirectement sur le développement et l'aménagement et de trouver leur juste place parmi les acteurs des territoires,
- une valorisation des activités et des productions en externe et en interne.

Il s'agit avant tout d'une affaire de management et d'organisation. Le dispositif LOLF implique de nouveaux modes de management. Cette mutation est favorable pour y intégrer l'ambition d'expérimentation et de construction d'une intelligence territoriale collective à condition de l'envisager ouverte sur les pôles interministériels et sur le « monde extérieur » et clairement positionnée dans la gouvernance des territoires.

Pour être effective et plus globale, une telle stratégie a besoin de **s'appuyer sur un soutien central**, sur une répartition des moyens et des ressources adaptée et collégalement consentie, sur un effort de formation continu bien ciblé, sur l'un ou l'autre recrutements judicieux, sur un dispositif d'évaluation stratégique des résultats, sur des réseaux d'échange d'expériences et de valorisation des bonnes pratiques.

Enfin **cette mutation ne peut s'opérer en vase-clos**, sans ouverture permanente des services sur leur environnement. L'entreprise doit en permanence se confronter aux collectivités territoriales et leurs services, aux milieux professionnels et socio-économiques, au monde de la recherche. et de plus en plus aux acteurs de la société civile et aux forces vives présentes dans les régions et les territoires.

Les directions régionales d'aménagement et des transports peuvent être considérés comme le fer de lance de cette ambition de construction d'une intelligence collective territoriale au sein des services. Les témoignages recueillis et les débats

39 « Inégalités et intercommunalités en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique. » Acadie-Latts-Œil, 2001+ N°57, CPVS/DRAST, oct. 2001. La territorialisation stratégique est définie de façon suivante : « la territorialisation stratégique consisterait dans l'aller-retour d'une vision qui resitue les fonctions du local dans le système territorial dont il fait partie, et d'un projet qui reformule les objectifs généraux des politiques publiques dans une situation spatialement donnée ». Il s'agit certes d'un « concept flou » dont l'application a été largement un échec (D Béhar) mais qui pourrait devenir opératoire à la faveur des mutations et des réorganisations imposées par la « crise dans les services ».

qui ont eu lieu vont dans ce sens. Des indices porteurs du même avenir, dans le même temps, se font jour dans d'autres régions.

L'observation des cas combinée au débat et à un raisonnement sur l'avenir a permis de décanter une vision sur l'avenir des services de l'État en région qui ouvre sur les propositions résumées de façon suivante.

b. Les voies d'action et d'organisation des ateliers régionaux

1) Les situations régionales et locales et les intentions analysées sont variées ; cette variété exclut toute voie d'organisation unique ; l'organisation en atelier, en agence en réseau ou en service doit s'y adapter.

2) Plusieurs formules ou options sont possibles sans que ces options ne s'excluent mutuellement :

– **Le modèle Midi-Pyrénées centré sur le « système équipement »** ou sur le réseau DRE/DDE/CETE..., un outil d'étude et de préparation des stratégies d'action piloté collégalement, avec pour avantages : la coordination et le débat stratégiques entre les services éclairés par les travaux de l'atelier, le pilotage collectif des priorités et des moyens d'étude, les économies d'échelles et des spécialisations possibles pour chaque direction, un apprentissage en réseau.

– **Priorité à l'interministériel régional.** L'atelier devient le centre de ressources du pôle « Transport-logement-aménagement » et éventuellement de plusieurs autres pôles régionaux. Cette fonction peut aller jusqu'à l'animation d'un pôle. Pour l'instant ce modèle n'est pas véritablement représenté dans l'échantillon de DRE analysées.

– **Un lieu d'observation et de veille prospective et stratégique** coordonnant et animant les centres de production de données et d'études dans une région (INSEE, universités, réseau scientifique et technique, agences d'urbanisme, services des collectivités, chambres consulaires...), sur le mode de l'OTM⁴⁰ à condition d'associer les activités d'observation et de veille à la préparation des stratégies d'action territoriales à toutes sortes d'échelles.

3) L'atelier, dans les trois cas, doit être piloté par les partenaires qui constituent le réseau au service duquel est placé l'atelier. Dans cette perspective, **il a besoin de s'appuyer sur un management de direction collégial, innovant, mobilisateur et capable de s'investir sur le fond des problématiques.**

4) L'atelier représente une ambition stratégique pour le management des services, tant par la constitution d'une intelligence territoriale collective que par ses activités d'étude, de veille, d'animation de réseaux, d'évaluation de politiques publiques. La portée de l'action de l'atelier va se mesurer moins par la production d'études que par **sa capacité à faire bouger les représentations et le discours de l'État et à élaborer des visions à long terme susceptibles d'embrayer avec des stratégies d'action.**

5) L'atelier fonctionne par équipes ou groupes techniques les plus pluridisciplinaires possibles affectés temporairement à un même chantier ou projet. L'apprentissage du travail en groupe est prioritaire. Les travaux en équipes doivent contribuer à (re)constituer des compétences collectives et individuelles dans les DRE et les DDE.

6) La gestion des compétences techniques et des métiers représente un point très délicat qui doit être pensé à l'échelon des régions (le mouvement commence à se dessiner), de plus en plus avec une approche interministérielle. Pour chaque problématique, il faut apprécier ce qui peut être mobilisé en interne (et en réseau interadministratif) et ce qui doit être recherché dans l'environnement extérieur.

7) La ressource prioritaire à constituer ou à développer au sein des DRE (et des DDE du réseau régional) : **un encadrement d'atelier,** des managers de projets complexes à la fois généralistes de domaine (c'est-à-dire des spécialistes sachant raisonner globalement et territorialement) et capables d'encadrer et de piloter en animant et en suscitant l'envie de faire.

40 L'Observatoire des Territoires et de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen animé par la DRE PACA.

8) Des dispositifs en réseau de formation-action et d'échanges appuyés sur les travaux des ateliers doivent compléter l'effort de professionnalisation.

9) Pour avancer dans cette voie, les directeurs régionaux ont besoin de s'adosser à **une forte implication centrale et à un pilotage cohérent, global et visible**, capable à la fois de formuler des attentes et des

demandes prioritaires (notamment pour les grandes problématiques à développer), de développer des recherches, des visions prospectives et des stratégies d'action nationales, de constituer des dispositifs de ressources et d'appui nationaux et de gérer en cohérence et de façon interactive, les ressources humaines et les moyens financiers.

Octobre 2006

Additif décembre 2007

Un an après la rédaction, à nouveau le contexte a changé. La notion d'atelier en DRE ne s'est pas imposée dans les faits. Mais la nécessité de conduire une réflexion collective à plusieurs échelles et de veiller à un partage des analyses et des connaissances reste actuelle. L'action publique (qui intègre l'action de l'État) doit s'appuyer sur des analyses et des stratégies territorialisées. Les dernières évolutions liées à la mise en place du MEDAD, aux travaux du « Grenelle de l'environnement » et au chantier de modernisation de l'État, confirment ce constat et tendent à renforcer l'échelon régional comme lieu des stratégies territoriales de l'État, et partant comme lieu pour impulser et capitaliser les éléments de connaissance et de compréhension indispensables pour jouer ce rôle de « stratège ».

Deuxième partie

INNOVER DANS LES DDE

PARTIE II

INNOVER DANS LES DDE

Pourquoi traiter dans un même ouvrage les ateliers régionaux d'aménagement et des transports et l'évolution des DDE ? Le même groupe de suivi a décidé de réunir les deux questions pour réfléchir à une préfiguration de l'avenir des services déconcentrés d'un ministère qui a été réorganisé de fond en comble et qui poursuit une évolution accélérée avec la création du MEDAD. Les approches nationales, régionales et locales sont liées ; le chapitre consacré aux ateliers régionaux a montré l'importance du « réseau Équipement » dans une même région, symétriquement l'entrée par les DDE et par le local renvoie à la même nécessité d'un éclairage régional et interrégional pour donner sens et assise à l'action sur le terrain.

Toutefois, l'ampleur des mutations, souvent perçues et vécues comme une situation de crise, n'est pas symétrique dans les DRE et les DDE. Les effectifs d'une DDE moyenne passent, à la suite des différents mouvements de transfert⁴¹, de 800 à 1 000 à environ 300 personnes. Pour les effectifs restants, tout a changé, à commencer par la nature de leur métier ; tout est à construire.

Comment dans ces conditions permettre aux personnels de se constituer une représentation positive de leur avenir ? Telle était la question posée au groupe de suivi. Des témoignages de personnes accompagnant et anticipant les changements dans les DDE peuvent-ils concrètement rendre compte des nouvelles perspectives d'action et d'activités ainsi que des défis à affronter pour avancer dans les voies

du développement et de l'aménagement durables des territoires ?

Le groupe a abordé cette question en interrogeant et en faisant débattre, sans le moindre esprit corporatiste, quelques AUE en DDE. Le temps passé, pour traiter de ce sujet d'une ampleur considérable, une demi-journée de débat en présence d'un noyau de l'administration centrale (SG, DGUHC et DGPA⁴²) complétée par quelques auditions, induit nécessairement une restitution partielle, modeste et sommaire permettant toutefois de caractériser globalement certains changements qui s'opèrent dans les services sans donner une vision globale des évolutions en cours marquées à la fois par des dynamiques de changement et par des résistances à ces mêmes changements

Les contributeurs qui ont accepté de présenter leur action et leur vision de l'avenir de la DDE et d'en débattre sont :

- **David Barjon**, DDE du Calvados,
- **Michel Besombes**, DDDE de l'Hérault,
- **Dominique Devin-Mauzard**, DDE du Val-d'Oise,
- **Géraldine Gardette**, DDE du Calvados,
- **France Poulain**, DDE de l'Oise,
- **Fabien Sénéchal**, DDE du Finistère.

Un groupe spécifique sur les questions d'habitat en Ile-de-France s'est réuni en novembre 2007. Y ont participé : **Claude Bertolino et Jean-Yves Bézy** (DREIF), **Jan Niebudek** (DDE 91), **Arnaud Cursente**.

41 Le transfert aux collectivités concerne en 2007 : 18 000 Km de routes, 148 aérodromes, 18 ports, 30 000 emplois, 191,5 M de dotations.

42 Secrétariat Général, Direction Générale de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat, Direction Générale de l'Administration et du Personnel.

À l'initiative de **Jean-Luc Masnières**, une réunion s'est tenue sur place pour examiner collectivement l'ensemble des principales activités dans une DDE, en l'occurrence une « petite » DDE, celle de l'Aube qui peu de jours après la réunion s'est transformé en DDEA⁴³.

Enfin, des apports complémentaires illustrant certains points développés ont été rajoutés; il s'agit d'apports permis par **Christian Lévy** et par **Robert Maud**⁴⁴.

Les restitutions sont d'inégales importance : certains sujets ont été davantage débattus. Il ne faut pas rechercher une image globale des activités

en DDE. Certaines activités ont été assez bien développées, l'Ingénierie d'Appui Territorial, les questions d'habitat en région Ile-de-France ; certaines sont absentes : le secteur des constructions publiques et du BTP, la sécurité routière (mais les AUE n'y sont pas très présents) ; d'autres sont à peine effleurées : le droit du sol bien qu'étant un domaine en pleine mutation.

Enfin le parti-pris de privilégier les innovations, ce qui change dans les DDE, a induit un accent sur la dimension transversale et territoriale, dimension très présente mais de façon désordonnée dans une restitution présentée par domaines d'activités.

Mars 2006-novembre 2006

40 Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture.

41 Respectivement DDE de la Sarthe et de l'Indre. Ces deux directeurs sont entre-temps devenus, le premier DRE de Champagne-Ardenne, le second DRE du Limousin.

I. L'INGÉNIERIE D'APPUI TERRITORIAL.

LE CAS DE LA DDE DU CALVADOS

1. Le débat sur l'IAT.

L'IAT est emblématique de la profondeur des changements dans les DDE. L'IAT est définie par l'instruction cadre ministérielle du 28 mars 2007. Il s'agit **de prestations de conseil et d'étude dans le domaine de l'aménagement et de la construction** à la demande et pour le compte des collectivités, de leurs opérateurs et leurs aménageurs, ou d'acteurs publics qui œuvrent au développement d'un territoire. Parmi ces acteurs publics, figure l'État dans le cadre de ses missions propres qui incluent tant la préparation des grands projets d'infrastructure que l'appui à la conduite de ses opérations de construction publique.

L'ambition de la politique de l'IAT n'est pas de multiplier le nombre de prestations pour le compte de tiers mais de les inscrire dans le cadre de politiques publiques applicables à un territoire considéré comme prioritaire au plan national, régional et départemental. Cette orientation implique des choix stratégiques préalables (notamment régionaux) sur les priorités à prendre en compte, choix fondés sur une capacité à discerner ce qui est prioritaire et sur une vision pour conduire une opération d'IAT au mieux de ces priorités.

L'IAT progressivement se substitue à l'ingénierie publique (IP) qui mobilisait d'importants moyens humains et techniques dans les DDE principalement dans les domaines des routes et des constructions publiques. Tous les projets de services actuels sont marqués par le passage de l'IP à l'IAT, d'une position de maîtrise d'œuvre à la fonction de conseil « amont » et d'animation d'équipes-projet. Les prestations d'IAT sortent pour l'essentiel du champ concurrentiel. De plus en plus, il s'agit de préparer des opérations d'aménagement ou d'équipement et non d'exercer des missions « opérationnelles » de mai-

trise d'œuvre et de conduite de travaux.

L'IAT reste un concept « flou » qui met en jeu à la fois des prestations de conseil de quelques jours et d'accompagnement de processus lourds étalés sur plusieurs années, conduisant à des projets complexes et de nature à mobiliser de multiples compétences : localiser 200 hectares pour une zone de développement de l'agglomération caennaise d'envergure régionale et en assurer la faisabilité ou bien, pour rester dans le Calvados, prévoir le transfert du port de Caen-Ouistreham. Géraldine Gardette parle de l'IAT courante et des gros dossiers. À des prestations aussi différenciées correspondent nécessairement des formes d'organisation multiples d'une DDE à l'autre autour de combinaisons entre des prestations assurées par les services fonctionnels du siège et des entités territoriales qui assurent les missions d'IAT (arrondissements territoriaux existants ou pôles territoriaux nouvellement créés, subdivisions maintenues ici, supprimées là).

L'IAT repose en termes nouveaux la question ancienne des fonctions transversales au sein d'une organisation complexe et sectorisée telle une DDE. Il n'y a pas de modèle d'organisation qui prévaut, ou du moins qui est conseillé par l'administration centrale. Pour Robert Courret (DGUHC), « Il est impossible d'isoler dans un organigramme un service unique qui fasse de l'IAT ».

Les sujets de l'IAT courante sont innombrables : pour le Calvados, reconquête de friches industrielles (Wonder à Lisieux et Nobel à Ablon) extension d'un centre bourg, extension d'un port de plaisance, modification du schéma directeur de développement économique de l'agglomération Caennaise, préparation d'un projet de ZAC, charte de qualité environnementale pour des zones d'activités... Dans d'autres départements : opérations d'assainissement de d'eaux pluviales,

étude d'une charte éolienne, études préalables à l'aménagement de lotissements et de ZAC...

La DDE du Calvados introduit une nette différence entre l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) gratuite et l'ingénierie rémunérée. **L'IAT est gratuite, hors du champ concurrentiel. Elle est centrée sur l'amont des opérations et organisée en pôles de proximité.** L'ingénierie rémunérée est opérationnelle : des prestations de conduite d'opérations ou de maîtrise d'œuvre. Elle se pratique dans un service du « siège » de la DDE. Une affaire traitée en IAT peut déboucher sur un processus opérationnel qui peut impliquer une prestation de la « DDE siège ».

L'insistance sur l'« amont » est omniprésente. Elle signifie pour certains le changement principal qui conduit de l'ingénierie publique « traditionnelle » à l'IAT. **Le champ principal est celui des réflexions et des études préalables à des opérations d'aménagement ou de construction, pré-opérationnelles ou de faisabilité, ouvert par un travail de questionnement.** Pour Michel Bessombes : « il faut raisonner sur la question avant de raisonner sur la solution ». Selon Agnès Vince : « il faut privilégier une ingénierie de la question ». Pour une même finalité, par exemple l'assainissement des eaux pluviales, il y a plusieurs façons de poser et de positionner le problème et à chaque type de questions correspondent plusieurs solutions possibles. Il faut être à la fois un bon professionnel et être capable de poser les questions en élargissant aux préoccupations environnementales, de qualité du cadre de vie, d'économie d'énergie..., questions qu'un spécialiste n'a pas l'habitude de poser car elles risquent de conduire à des solutions faisant appel à d'autres compétences que la sienne. Il s'agit d'une autre attitude que le positionnement technique « traditionnel ».

Cette attitude introduit d'autres innovations majeures par rapport aux savoir-faire dominants dans les services, **réfléchir et concevoir de façon collective, faire coopérer des spécialistes d'horizons différents, écouter les demandes sociales et antici-**

per leurs évolutions, raisonner en terme de développement durable.

2. Le cas de la DDE du Calvados est une bonne illustration du débat sur l'IAT

a. Création du service de développement.

En janvier 2001 fut créé le service du développement (SD) afin de contribuer aux projets locaux de développement et de présenter une organisation identifiable à la DDE pour les nombreux acteurs du développement et de l'aménagement départementaux et locaux.

Le service se voulait expérimental :

- par rapport à l'extérieur :
 - . contribuer à une plus grande opérationnalité des politiques publiques de développement,
 - . promouvoir une approche par projet pour des opérations complexes,
 - . insister sur la dimension qualité du projet,
- et en interne :
 - . se forger des connaissances et une culture dans les domaines économiques,
 - . apprendre à connaître et à travailler avec les acteurs économiques locaux et, pour certains nationaux,
 - . délimiter un champ d'action en interactivité avec les autres services de la DDE.

b. La pratique du service se développe dans le sens d'une ingénierie d'appui

Rapidement le service se positionne comme appui aux collectivités pour développer des démarches « amont », multi-acteurs, de nature à **stimuler l'émergence de projets d'aménagement et de développement soutenus par une politique de l'État.**

Le service a travaillé sur des dossiers « très amont » tels le développement économique de l'agglomération caennaise ou la friche Nobel à Ablon avant la définition d'une maîtrise d'ouvrage chargée de sa reconquête.

Les prestations ont été variables :

- accompagner les collectivités dans
- la conception des projets,

– produire des points de vue de l’État pour certaines opérations en coordonnant les services de l’État,
– apporter aux collectivités des ressources spécifiques en matière d’ingénierie juridique et financière. Une compétence déplacements-transports a été développée au sein du service avec le rattachement de la cellule Déplacement Transport Environnement. L’ambition est de permettre au service de développement de devenir « référent » pour les études de Plans de Déplacements Urbains, pour les Dossiers de Voirie d’Agglomération, le développement des « modes doux ».

Le service est clairement positionné en transversal et se trouve investi d’un rôle d’innovateur au sein de la direction : pour les façons de travailler, collectivement avec un large réseau d’acteurs et en « mode projet », sur des « activités d’avenir », le développement durable, le développement local, le montage d’observatoires, la veille territoriale (analyse et stratégie), l’animation de réseaux, l’aide à la formulation des questionnements et à la prise de conscience des enjeux qui y sont liés.

c. Le service de développement est chargé de préfigurer l’ingénierie d’appui territorial

Le service était chargé de préfigurer le Pôle d’Aménagement Territorial de Caen, puis de s’y insérer à partir de septembre 2006 et dans un même temps de préparer et d’animer la mise en place du nouveau réseau territorial de la DDE.

■ Le réseau territorial de la DDE

Le nouveau réseau est formé de cinq Pôles d’Aménagement Territorial (PAT).

Un Réseau territorial de 70 agents pour la « DDE de demain »

Le PAT de Caen : 27 agents

Le PAT de Bayeux : 11 agents

Le PAT des Bocages (Vire) : 11 agents

Le PAT de Trouville : 11 agents

Le PAT de Lisieux : 10 agents

Les 70 agents de ce réseau sont issus pour l’essentiel du vivier des subdivisions qui dans la configuration ancienne représentaient 120 agents. Le pôle de Caen correspond à deux anciennes subdivisions. L’aire d’action des quatre autres pôles coïncide avec les périmètres des subdivisions.

Le nouveau réseau territorial est mis en place au 1^{er} janvier 2007.

■ Le pôle d’aménagement territorial de Caen.

Recherche de positionnement :

Il s’agit, en s’appuyant sur l’image positive de l’action des subdivisions, de développer des relations de confiance avec les collectivités et les opérateurs en vue de démarches plus ambitieuses, participation aux projets communautaires, réflexions prospectives accompagnant des projets de territoire, et en vue d’un élargissement de champ d’action au développement économique et urbain, aux déplacements et aux transports, aux questions d’environnement et d’habitat.

Le territoire fondement du projet d’organisation.

Le territoire induit le type d’organisation : **trois unités territoriales :**

- **L’agglomération Caennaise** avec d’importants enjeux pour l’État dans les domaines des transports et de l’habitat et de la rénovation urbaine.
- **La couronne périurbaine** avec de fortes pressions foncières.
- **Le sud de l’agglomération** marqué par le vieillissement des populations.

Les trois unités territoriales sont complétées par un service d’appui : **le bureau observation des territoires** (BOT) identifié comme le lieu de synthèse de la connaissance des territoires. Il assure une fonction de veille territoriale et participe à l’élaboration du réseau inter-PAT : cartographie et gestion d’un SIG « allégé », analyse des dynamiques d’évolution, notes de cadrage, outil de communication, questions à transmettre au services du siège, production d’études de type diagnostic urbain, étude de faisabilité simple ainsi que le suivi des marchés et de la conformité avec les règles techniques et juridiques. **Un outil de veille territoriale** a été mis au point et

Encart n°4 : Organisation du pôle d'aménagement territorial de Caen

L'équipe : 27 agents

Management hiérarchique / Fonctionnement en mode équipe projet

chef de PAT (1 A+)

Secrétariat (2C)

Unité territoriale « territoire d'agglomération » ville de Caen + communauté d'agglomération :

réfèrent territorial / correspondant des entrées habitat déplacements transports (1 A)

correspondants fonctionnels du territoire (2B+)

Unité territoriale « territoire péri urbain » :

chef de l'unité territoriale / correspondant des entrées planification – IP concurrentielle (1 A)

correspondants territoriaux (6B)

1 assistant territorial

Unité territoriale « territoire sud agglomération »

chef de l'unité territoriale / correspondant des entrées Atesat IP (1 A)

correspondants territoriaux (4B)

1 assistant territorial

Bureau Observatoire des Territoires

chef du bureau (1 B+)

chargés d'études (3B)

assistants chargés d'études (1C)

chargés des marchés (2C)

sera géré par le BOT. Il est conçu comme une mémoire des interventions et de l'action des services de la DDE et se compose des informations et des compte-rendus que vont introduire les correspondants territoriaux ainsi que les services du siège. Il est structuré par territoire (communautés de communes et d'agglomérations, communes, département, territoires de SCOT...) et par thématiques : environnement, urbanisme, logement...

Les chefs d'unité et le réfèrent de l'unité de l'agglomération de Caen :

- se répartissent les compétences fonctionnelles : planification urbaine, habitat,
- déplacements/transports, ATESAT et ingénierie concurrentielle,
- assurent les contacts avec les acteurs des territoires,
- organisent les prestations qui correspondent aux actions à engager,
- pilotent les équipes-projet.

Les « correspondants territoriaux » constituent 75 % des effectifs des unités territoriales.

3. Coordination des PAT et lien avec les autres services

Dans la réorganisation de la DDE, le service du développement est absorbé par le Pôle d'aménagement territorial de Caen. La directrice du service (Géraldine Gardette) prend la responsabilité du PAT de Caen et dirige l'ensemble des cinq pôles du réseau territorial de la DDE à l'instar de l'ancienne direction des subdivisions. Son rôle consiste d'une part à coordonner et à animer le réseau de pôles et de l'orienter vers les « nouvelles » missions d'IAT, d'autre part à assurer l'interface avec les autres services de la DDE pour veiller à une répartition cohérente des tâches respectivement assurées par les PAT et par les services fonctionnels, service de l'aménagement et de l'urbanisme, service de la sécurité, des transports et de la mer, service de l'ingénierie et des constructions publiques, service de l'habitat.

Dès lors que les PAT sont considérés comme la « porte d'entrée » de la

DDE sur son territoire, la coordination transversale devient hautement stratégique pour la direction.

Retour au débat et conclusion

4. L'innovation est principalement tournée vers le management du changement

La préfiguration de l'IAT dans le Calvados par le service de développement s'est appuyé sur **une triple anticipation** :

- **tirer l'aménagement vers le développement** avec un élargissement vers de nouveaux acteurs : des sociétés de développement, des partenaires privés même si cette dimension est encore largement potentielle,
- **rechercher et expérimenter une attitude « commerciale »**, vis-à-vis des collectivités et des acteurs, en se basant à la fois sur une posture d'innovation et sur le crédit positif laissé par les subdivisions,
- **engager le plus tôt possible une « conversion » d'un maximum d'agents** en les faisant participer à des projets (principe de formation-action).

La difficulté pour passer de l'ingénierie publique à l'IAT consiste à préparer les esprits pour changer de métier et à faire face à de nouvelles missions : des métiers de maîtrise d'œuvre et de conduite d'opérations à ceux du conseil en amont et d'aide à la maîtrise d'ouvrage. L'évolution n'est pas vraiment nouvelle mais l'accélération depuis deux ans la transforme en rupture. Dans le Calvados cette mutation a été anticipé par le service de développement en s'appuyant sur **une vision optimiste du changement** : il y a des personnes motivées, il faut les mobiliser et les mettre en mouvement, leur immersion dans l'action collective va induire des changements dans les états d'esprit.

L'accent est mis plus sur le management du changement que sur les compétences techniques. La méthode relève d'un mélange composite et pragmatique d'animation, de compagnonnage et de formation-action. Elle ne semble possible que dans le cadre

d'une dynamique d'utilité sociale :

- susciter des demandes et des attentes des « clients » que sont les collectivités et certains opérateurs,
- innover dans le traitement de l'action qui en résulte, notamment par une approche collective, chacun peut apporter quelque chose,
- faire de l'action un support de formation-action pour motiver et qualifier individuellement et collectivement.

L'innovation se fait principalement dans le champ du management. Les méthodes de management ne sont pas enseignées et ne font pas partie de la culture de base des cadres du ministère. Le système repose souvent sur la motivation d'une seule personne bien adossé à la direction générale de la DDE pour imprimer le mouvement.

Les moyens du bord sont très restreints pour mener ce type d'entreprise : il faut une forte impulsion au départ, être en capacité d'entretenir le mouvement, de maintenir le cap avec une continuité dans le mode de management et trouver des relais, internes par un renouvellement judicieux des équipes, et externes par des formations complémentaires, de l'échange d'expériences, de l'ouverture sur l'extérieur en développant notamment la capacité à tirer parti des ressources humaines et techniques de l'environnement externe au service.

Le DDE de la Sarthe, Christian Lévy⁴⁵, met également l'IAT au cœur du management du changement avec **un apprentissage progressif à partir de « chantiers pilotes »**. (Voir plus loin l'encart n°5).

5. La poursuite d'un processus de progrès confrontée à des résistances et à la question de la réduction des moyens de l'État

Le renouvellement judicieux et progressif des effectifs des pôles devient décisif pour entretenir une dynamique sur plusieurs années. Le recrutement se fait de préférence sur une base de vocations « ensemblières » et « commerciales » (être à l'écoute des besoins des élus et en dialogue per-

45 Entre temps devenu DRE de Champagne-Ardenne.

Encart n°5 : DDE de la SARTHE : Plan de mutation IAT, les chantiers pilotes

Les chantiers pilotes : présentation générale

Le document de stratégie locale oriente l'intervention des services en IAT sur l'accompagnement des politiques publiques prioritaires partagées.

La DDE de la Sarthe s'est engagée, dès le début de l'année 2006, dans un plan de mutation de son ingénierie vers l'IAT (Ingénierie d'Appui Territorial) dont un des volets est le lancement des formations-actions baptisées « chantiers pilotes ».

Il s'agit de cerner le contenu et de structurer des prestations directement liées à des politiques publiques prioritaires partagées entre l'État et les collectivités, de repérer les modes d'action correspondants et les compétences nécessaires. La capitalisation de ces expériences doit permettre leur généralisation, qui mobilisera largement les unités territoriales reconfigurées avec leurs équipes chargées de l'IAT.

Chaque chantier pilote réunit autour d'un thème une collectivité motivée et une équipe projet. L'équipe projet est composée du service du siège de la DDE, de l'unité territoriale et bénéficie de l'appui du CETE de l'ouest, ainsi que du CIFP pour l'analyse des compétences.

Les compétences existant au sein de la DDE et au-delà, sont ainsi mises en réseau au service des collectivités territoriales.

Ces chantiers pilotes sont ainsi au cœur du management du changement à tous les niveaux :

- en premier lieu, pour les unités territoriales qu'elles repositionnent à la fois comme porteuses de l'ensemble des politiques publiques du ministère, et comme productrices de prestations nouvelles avec des compétences renouvelées, appelées à se diffuser largement dans leurs équipes d'ingénierie
- dans le rôle pivot des chefs d'unité territoriale, dont ils affirment et concrétisent le nouveau rôle de référent territorial auprès des élus
- dans le renforcement des relations entre les unités territoriales et le siège de la DDE, traditionnellement animés par des logiques assez différentes, et qui se retrouvent complémentaires dans l'animation comme dans la mise en œuvre des chantiers :
- le siège apporte l'expertise, la méthodologie, la veille technico-juridique
- l'unité territoriale apporte la connaissance du terrain, la communication de proximité avec les élus
- les deux contribuent, de façons diverses selon les chantiers, à la production proprement dite
- dans l'organisation du travail au sein de la DDE, structurée par les équipes-projets en charge des chantiers pilotes, dont les chefs de projet apprennent à travailler avec des ressources externes
- dans le développement du travail en réseau au sein du ministère, avec l'appui technique et méthodologique du CETE et l'assistance du CIFP dans l'identification et l'amélioration des compétences
- dans la perception que les élus peuvent avoir de l'offre de service DDE : d'abord ceux des communes volontaires qui ont signé un protocole avec la DDE pour la réalisation des chantiers pilotes, et qui eux aussi sont amenés à s'interroger sur leur développement urbain, leur approche de la gouvernance, leur capacité à appréhender les problématiques dans leur globalité notamment à travers l'approche du développement durable, et auxquels la DDE, en même temps qu'elle les incite à se poser ces questions, leur apporte des éléments de méthode et des compétences techniques pour faire et communiquer. A travers ces réalisations exemplaires, c'est l'ensemble des élus du département

DDE de la SARTHE : Plan de mutation IAT, les chantiers pilotes (suite)

qui pourra percevoir dans la DDE pas seulement un prestataire d'ingénierie technique opérationnelle mais aussi un ensemblier capable de les conseiller en amont avec une vision transversale tout en les accompagnant dans la mise au point technique de leurs actions. Les élus seront ainsi enclins à solliciter la DDE plus en amont et sur des problématiques plus larges, ce qui incitera les équipes territoriales et du siège de la DDE à généraliser l'approche des chantiers pilotes.

Les chantiers pilotes, en élargissant volontairement les équipes projets à toutes les ressources disponibles en sein du ministère (sur-investissement), permettent ainsi à chacun d'améliorer sa contribution aux compétences collectives : les unités territoriales acquièrent des compétences en collaborant avec les spécialistes du siège et du CETE; elles constatent également qu'elles peuvent compter sur un appui externe pour compléter leur compétences, et apprennent à le mobiliser. Mais en retour, les services du siège et du CETE bénéficient également de cette expérience de terrain, apprennent à partager leur compétence auprès des services de proximité qui peuvent les décharger du suivi vis-à-vis des élus, démultiplier les réalisations, faire le lien avec d'autres dimensions du problèmes ou d'autres préoccupations des élus.

Le CIFP assiste la cellule formation de la DDE et, en retour, dispose d'un laboratoire de terrain pour préciser les compétences nécessaires à l'IAT. Sur cette base ils pourront conjointement organiser des formations adaptées.

Les chantiers pilotes : le plan d'action

1^{ère} phase : lancement des chantiers pilotes (2006-2007)

Ce lancement est intervenu en octobre 2006 par la sélection de cinq communes volontaires pour participer à la démarche.

Chaque chantier pilote correspond à une politique publique prioritaire (PPP) au plan national déclinée dans le département soit :

- prévention des conséquences des inondations avec dans un premier temps l'élaboration des plans communaux de sauvegarde ;
- mise en accessibilité des espaces publics et de la voirie ;
- plan d'actions sécurité routière ;
- prise en compte du développement durable dans les lotissements et l'habitat groupé ;
- intégration des problématiques habitat dans les documents d'urbanisme*.

Chaque unité territoriale a mené un chantier pilote unique (2006-2007). Un protocole d'intervention a été élaboré. La mission s'est déroulée avec un accompagnement du CETE en appui technique et le CIFP en appui méthodologique.

Les élus ont été fortement impliqués dans l'ensemble des chantiers. Une présentation aux élus est intervenue en juin ou juillet pour tous les chantiers (sauf la sécurité routière prévue en septembre)

Chaque binôme responsable d'un chantier pilote produira un protocole type issu de son expérience et précisera les conditions de généralisation.

2^{ème} phase : déploiement (2007-2008)

3^{ème} phase (2008-2009 et suivantes) : généralisation

* dans le cas de Bonnétable, le PLU étant bouclée cette dimension ne peut malheureusement pas être approfondie, ce sont plutôt d'autres actions possibles sur l'habitat qui sont mises en avant.

manent avec les acteurs locaux) et de généralistes des domaines de l'aménagement et de l'analyse du territoire. Ce renouvellement, au cours des prochaines années, va être confronté à la question structurelle pour l'État : la baisse des effectifs conjuguée aux difficultés du ministère pour diversifier les modes de recrutement et pour adapter le profils et les métiers aux besoins locaux en transformation rapide. Le pari sur un renouvellement progressif vers davantage de compétence est soumis à un risque de déception difficile à apprécier.

Cette vision du changement par le management collectif en cours d'expérimentation n'est pas partagée par tout le monde. Pour beaucoup d'agents le changement n'est pas perçu comme une progression mais comme une régression. Ce point de vue se nourrit du contexte de crise et du sentiment que les DDE globalement s'appauvrissent induisant, pour les agents, un recul de leurs statuts et de leurs avantages, que les « nouvelles missions » sont trop floues pour être attractives et que les objectifs qui s'y rapportent, faute de moyens et de compétences techniques, semblent inatteignables. Cette représentation agit comme **une force de résistance au changement** révélatrice d'une faiblesse dans les compétences dont l'acuité paraît plus sensible dans les « petits départements peu attractifs ». L'absence d'évaluation des résultats et de recul laisse ouvert le débat et ne permet pas encore de représentation claire de la réussite de l'IAT présentée comme un symbole de la reconversion des DDE.

6. La volonté de stratégies régionales de l'IAT

La focalisation sur une DDE masque le virage en train de se prendre pour **formaliser des politiques régionales de l'IAT**. Le directeur régional qui définit les objectifs généraux et arbitre entre les moyens à affecter en fonction des priorités régionales, est tenu d'élaborer **un plan d'action stratégique pour l'IAT**. Ces plans qui sont des documents de coordination, devront notamment fixer les territoires et les thématiques prioritaires,

définir les contributions attendus de l'IAT aux objectifs et actions stratégiques de l'État, déterminer une géographie des compétences existantes dans les services pour rechercher des synergies possibles.

De la même façon, le cas du Calvados, ne pose pas directement le problème crucial pour les départements à forte dimension rurale : **faut-il en priorité aider les petites communes sans moyen d'ingénierie en développant l'ATESAT⁴⁶, ou bien orienter les effectifs et les moyens de l'IAT sur des dossiers plus stratégiques** par rapport au développement durable, aux exigences écologiques et aux politiques publiques les plus prioritaires ? Ce débat persiste au plan national et ne favorise pas une claire visibilité des finalités. Les orientations régionales, à notre connaissance, n'ont pas davantage encore été clarifiées.

7. L'IAT confrontée aux nouveaux enjeux écologiques

Enfin l'IAT qui se donne comme transversale, **est confrontée aux défis écologiques** liés au réchauffement climatique, aux nécessités de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'économiser l'énergie, à la préservation de la biodiversité... Il sera nécessaire d'intégrer une forte dimension écologique dans les politiques publiques et également d'intégrer les questions économiques et sociétales dans les politiques de l'environnement. Cette nouvelle logique va progressivement s'imposer à l'ensemble des projets territoriaux et pas seulement à la construction et aux transports. Elle rend le questionnement sur l'aménagement plus complexe et en même temps vient l'éclairer et l'orienter.

Les approches de l'IAT vont profondément se transformer. En particulier, **le prisme du développement durable va nécessiter un repositionnement sur les réseaux** de distribution d'eau et d'énergie, de collecte et de traitement des eaux usées et des déchets. La rénovation et la gestion des réseaux vieillissants se pose en terme d'innovation autour de la

46 Assistance Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire.

question quelles sont les solutions les plus adaptées et les innovations, tant techniques que dans les domaines de la gestion, de la tarification de l'accès pour tous, à développer pour améliorer les performances environnementales, sanitaires et sociales.

La nature des transformations, pour les cas observés, n'a pas été clairement anticipée. Avec quelles compétences scientifiques et techniques, une DDE ou une DDEA va-t-elle pouvoir se positionner pour promouvoir et piloter des démarches de type plan-climat, plan de qualité de l'eau,

urbanisation vecteur de biodiversité, utilisation durable de bio-ressources, bilan carbone... ? Ces démarches vont-elles se développer de façon suffisamment rapide pour introduire une rupture dans les pratiques de l'IAT ? Dans ce cas, seuls certains services risquent de pouvoir faire face dans de bonnes conditions ?

Pour l'instant, peu de DDE font figure d'avant-garde. Le Finistère a l'intention de s'engager résolument dans cette voie (Cf plus loin). La DDE de l'Indre est l'exemple le plus souvent mis en avant.

Novembre 2006

Encart n°6 : Biodiversité et biomasse. Proposition d'action de la DDE de l'Indre

Dans une note pour son préfet, Robert Maud⁴⁷ définit une démarche de travail et une série de missions axées sur deux sujets liés la biodiversité et les politiques énergétiques.

Le déroulement de la démarche de travail est décrit suivant 6 étapes:

1. Définition d'un système de valeur et d'un langage commun....
2. Organisation interne de l'État... à travers la Mission interministérielle d'aménagement et de développement des territoires (MIADT)...
3. Un dispositif technique autour d'un groupe de travail État – Conseil Général – Chambres consulaires... (Comité technique d'Observation des Nouveaux Territoires C.O.T.O.N.T.).
4. Mise en place d'une réflexion afin d'aboutir à un observatoire des territoires suivant les trois sphères du développement durable... (volets économique, social et environnemental).
5. Une instance de gouvernance sur ces sujets dans le département : l'Instance De Réflexion sur l'Aménagement des Territoires (IDRAT).
6. Des outils supports : l'observatoire des territoires et une plate-forme d'information géographique.

Dans le cadre du volet environnement :

Un comité de pilotage sur la liaison entre Biodiversité et évolution des politiques énergétiques... autour de 5 types de missions principales avec les groupes de travail associés :

- Explorer les possibilités locales de nouvelles énergies et en particulier la biomasse et leurs liaisons avec la biodiversité à partir de projets locaux.
- Réfléchir et proposer des actions sur le domaine des techniques de construction (bâtiment et infrastructures de transport).
- Rechercher, à partir des projets locaux, les possibilités d'industrialisation...
- Structurer les politiques contractuelles pour soutenir ces développements.
- Rechercher de nouvelles gouvernances pour la gestion de l'espace.

47 Directeur départemental de l'Indre, entre-temps devenu DRE du Limousin.

II. LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE DE L'AUBE

Ce texte résulte d'une séance de travail qui s'est tenu le 18 décembre 2006 à la DDE de l'Aube, à laquelle, outre Claude Spohr, ont participé : **Jean-Luc Masnières**, directeur, **Marc Schneider**, chef du Service Habitat et Aménagement du Territoire, **Carole Thiennot** qui dirige le bureau observation, prospective et analyse du territoire (BOPAT), **Christophe Cassan**, sociologue, qui fait partie du BOPAT, **Patrick Romanens** qui dirige l'atelier d'aménagement et études amont et assure l'intérim de chef du Service de l'Ingénierie et de l'Appui Territorial, **Cédric Ansart** qui est paysagiste dans cet atelier et **Claude Pouzier**, chef de l'Agence Ouest de la DDE. La direction départementale de l'agriculture et de la forêt n'a pas participé à cette séance et la dimension économie agricole constitutive de la nouvelle direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) n'a été qu'effleurée.

Entre-temps, la DDEA a été mise en place au 1^{er} janvier 2007. Le nouveau directeur, **Yves Tachker**, a fait part de quelques remarques qui ont été intégrées et a rédigé un paragraphe additif qui conclut le présent texte.

Troyes et son agglomération, 130 000 habitants, à une heure et demi de Paris sur un axe routier et ferré qui mène vers Mulhouse et la Suisse et l'Allemagne méridionale, a réussi à diversifier ses activités avec une position phare pour le secteur magasins d'usines – centres de marques qui attire quelques 3 millions et demi de visiteurs par an. L'agglomération troyenne est située en position centrale; le département de l'Aube est organisé concentriquement autour de ce noyau : 292 000 habitants, 431 communes, 49 habitants au Km², un département rural avec un secteur agricole et viticole performant, un capital environnemental riche (forêt d'Orient, secteur touristique des grands lacs, doté de 2 golfs) et un cadre de vie attractif. Cette dimension conjuguée avec le

patrimoine urbain et industriel de Troyes et les efforts pour le mettre en valeur, confère au département un potentiel touristique important encore peu exploité. Un développement résidentiel s'affirme avec des prix fonciers et immobiliers encore abordables, une dynamique de courts séjours en provenance de la région parisienne, un potentiel de séjours plus long via les flux de touristes du nord vers le sud. Ces éléments constituent les ingrédients principaux pour envisager des stratégies d'économie résidentielle et présenteille.

Le département est dans l'orbite de la région Ile-de-France. Il en résulte des atouts pour le développement. Il fait aussi partie de la région Champagne-Ardenne incluse dans la partie « aride » de la France qui globalement perd du poids économique et démographique.

1. Ingénierie d'appui territorial et projet de service

Dire que l'IAT est la première priorité pour la nouvelle DDEA n'est qu'un pâle reflet de la réalité. Elle symbolise une nouvelle façon de travailler et d'avoir des relations en interne et en externe. Réussir à terme le chantier de l'IAT constitue la finalité concrète la plus visible de la réorganisation. La mobilisation des énergies dans ce sens reflète un discours cohérent approprié par tous (du moins ceux autour de la table), d'une motivation et d'une mise en mouvement collectives et partant d'une bonne dose de confiance dans l'avenir.

L'IAT comme finalité pour l'action signifie constituer progressivement des compétences et des savoir-faire pour se positionner sur l'aménagement et plus largement sur le développement territorial afin d'une part, de gagner la confiance des acteurs locaux et des élus et de satisfaire leurs attentes, d'autre part, de porter

(le plus haut possible) la parole de l'État et de territorialiser ses politiques en œuvrant au développement et à l'aménagement durables.

Les orientations (supposées) des politiques de l'État et les intérêts locaux ne sont pas mis en opposition, ni ceux de la ville et de la campagne. Les missions d'IAT : éclairer les décisions des collectivités et les accompagner dans l'action, sont autant d'opportunités pour faire partager les points de vue de l'État aux collectivités. L'état d'esprit ou la vision qui prévaut semble affirmer que c'est en avançant avec les autres qu'on apprend et qu'il est possible de construire de l'intérêt collectif. Réalité profonde ou impression tirée d'une seule réunion ? En tous cas, la cohérence et l'intensité des échanges laissent peu de doute sur le diagnostic d'une dynamique collective positive.

a. Les objectifs de développement et d'aménagement

La DDE a défini **trois problématiques prioritaires pour son action**⁴⁸.

■ Renforcer le rôle de capitale économique et culturelle de l'agglomération de Troyes et son positionnement parmi les villes du grand bassin parisien, avec :

– la recherche d'un cadre de vie de qualité, à prix abordable, pour favoriser le développement et l'accueil d'entreprises et de main d'œuvre qualifiée, et

– trois chantiers mobilisateurs : l'habitat et la rénovation urbaine, l'action foncière pour mieux anticiper les projets d'aménagement et la révision du SCOT de Troyes (à moyen long terme).

■ Appuyer les démarches de renforcement économique des autres territoires urbains et ruraux à potentiels, avec notamment un réseau de petites villes dynamiques, un patrimoine touristique encore peu exploité, une position logistique multimodale, transport fluvial, ferré et routier (Nogent-sur-Seine).

■ Renforcer l'attractivité des territoires ruraux en déclin.

b. Les lignes d'action correspondantes

Cinq lignes d'action pour la DDEA sont mises en avant pour aller dans le sens des objectifs évoqués.

■ L'habitat

Assister les collectivités dans leur politiques de l'habitat (diagnostic PLH, études locales en régie...) et la conduite des projets de rénovations urbaine dans 8 quartiers (assistance, conseils, AMO, voire maîtrise d'œuvre de projets).

Contribuer à renforcer et à élargir les partenariats difficiles à constituer avec les chambres consulaires, les notaires, les bailleurs, les agents immobiliers... (observatoires et tableaux de bord thématiques)

Apporter une vision transversale (habitat, urbanisme-foncier, aménagement, développement durable, économie, mobilité).

Aider au montage des opérations et à la programmation de crédits (méthode, procédures, aide à la décision...).

■ La planification urbaine : deux SCOT en phase d'études préalables à la révision.

■ La péri-urbanisation : identification des problématiques et de leurs effets.

■ L'expertise de l'État en matière de foncier : avec en 2007 la mise en place d'une base de données géographiques permettant le repérage du foncier mobilisable pour le logement.

■ L'IAT, avec l'ambition de passer progressivement d'une logique de maître d'œuvre exécutant, à l'aval des décisions, à une logique de porteur d'idées et d'aide à la définition des projets, à l'amont des décisions.

c. Le processus de travail se fonde sur :

– **des équipes-projet**,

– **la recherche des chantiers mobilisateurs pour expérimenter**, apprendre en faisant (formation-action), accumuler des connaissances et des savoir-faire et créer les liens entre les services pour cimenter une identité d'entreprise.

⁴⁸ Note à l'attention de M. le Préfet de l'Aube du 12/12/2006 – Objet : développement urbain, évolution de l'occupation du territoire et leviers d'action.

2. L'organisation du travail et l'organisation de la DDEA

La répartition des tâches entre les services territoriaux et les services du siège se fait de façon suivante.

a. Les agences territoriales

La présence territoriale est organisée dans le cadre d'agences. Le département est divisé en trois agences : Est, Ouest et l'agence « Centre-Aubois ». Cette dernière est subdivisée en quatre antennes (dont l'antenne de Troyes). Ce dispositif succède aux dix subdivisions antérieures. L'ensemble du dispositif se compose d'environ 50 personnes.

La présence sur le terrain et le contact avec les collectivités s'appuient sur **des référents territoriaux** (une personne pour les agences Est et Ouest et pour chaque antenne) et **des conseillers techniques** dont le rôle est avant tout d'instaurer des relations de confiance avec les collectivités et les acteurs locaux, de collecter les informations et les projets et de comprendre ce qui se passe. L'objectif est de susciter des demandes d'aménagement, de les questionner, de chercher à les intégrer dans un processus de projet, de les faire remonter aux services du siège pour constituer des équipes de projet ou de les traiter directement s'il s'agit de prestations légères compatibles avec les moyens des agences.

L'une des premières missions, pour mettre en place le dispositif, a été de procéder à des diagnostics des territoires (voir plus loin).

b. Les services thématiques.

Trois services ou pôles se partagent les compétences et les prestations à caractère territorial :

- Habitat et aménagement du territoire.
- Environnement – eau.
- Ingénierie d'appui territorial.

Un quatrième service « Sécurité et risques » qui inclut la sécurité routière est tourné vers une logique d'intervention en cas de « crise » et non d'étude. Cette unité est notamment chargée de la gestion du parc départemental.

Le service « Économie agricole » se limite principalement à des tâches de gestion. Moyennant une réorganisation progressive, il pourrait potentiellement participer aux réflexions et aux travaux territoriaux. La DDAF, dont ce service est issu, ne dispose que de très faibles capacités d'ingénierie et pas de capacité d'étude, cette dernière fonction étant remplie par le niveau régional, la DRAF.

L'essentiel de l'ingénierie est assuré par le service « IAT » (y compris pour le bâtiment et les constructions publiques), avec pour partie le concours du service Habitat et aménagement du territoire, pour la rénovation urbaine, l'urbanisme et l'instruction des autorisations de construire pour la partie du département couverte par l'agence « Centre Aubois ».

Deux pôles ont une importance stratégique et ont pris une part très active dans la préparation de la « nouvelle DDEA » symbolisée par l'IAT : le « Bureau Observation, Prospective, Analyse Territoriale » (BOPAT) et l'« Atelier d'aménagement et d'études amont », créés en 2004 pour préparer la décentralisation, qui font respectivement partie du service Habitat et Aménagement du Territoire et du service « IAT ».

■ Le BOPAT, « Bureau Observation, Prospective, Analyse Territoriale »

Le BOPAT est la cheville ouvrière du mouvement de modernisation de la direction, agissant comme :

- centre de ressources pour les équipes-projet,
- inspirateur de la conception et de la conduite du processus pédagogique,
- « ouvrier » de la réflexion et de l'action sur les autres acteurs du territoire, sur d'autres échelles et des horizons à long terme,
- participant actif au projet d'ensemble de la direction et « préparateur » des stratégies d'action.

Il représente l'antinomie des cellules d'études générales repliées sur elles-mêmes et produisant des études et des tableaux de bord sans arriver à accrocher l'intérêt des autres services de la même direction.

L'énoncé des missions du BOPAT semble assez « classique ». C'est dans le débat qu'apparaissent son rôle transversal et ses approches et préoccupations plus novatrices, par exemple sur les processus, avec l'implication dans les équipes-projet (cf. aussi plus loin), avec des voies de progrès pour la veille stratégique et prospective incluant la veille sur internet, pour le relationnel interne et externe (cf. ci-après le schéma des relations fonctionnels du BOPAT), pour l'amélioration de la géomatique...

L'effectif du bureau est de 7 personnes : 3 chargés d'étude, un assistant d'étude, 2 géomaticiens et la responsable du bureau (Carole Thiennot). L'équipe est relayée par le réseau des 6 référents territoriaux, localisés dans les agences et antennes, animés conjointement avec l'atelier d'aménagement et études amont.

■ L'atelier d'aménagement et d'études amont

L'évolution sémantique est significative : l'organigramme antérieur indiquait un « Atelier départemental d'aménagement » faisant partie du Service Aménagement et Équipement des Collectivités Locales (SAECL), pour la DDEA, c'est l'atelier d'aménagement et d'études amont dans le service de l'Ingénierie d'Appui Territorial.

Pour l'IAT la répartition des rôles est la suivante :

– les agences assurent le relationnel avec les collectivités, les « petites » prestations (moins de deux jours) et renvoient les autres prestations au

service IAT (éventuellement à d'autres services selon le sujet) ;

– au sein de ce service l'ingénierie « proprement dite » est assurée par les bureaux spécialisés (voirie, construction publique, assainissement, eau/risques), l'ingénierie « amont » est portée par l'atelier.

L'atelier est en position centrale. Ses missions sont transversales. Charnière autour de laquelle se constituent les équipes-projet, il est en première ligne pour expérimenter et faire partager la « nouvelle culture » d'IAT de la maison.

L'atelier se compose d'une équipe de 7 personnes, dont un paysagiste et une chargée d'ingénierie financière.

3. Les leviers de l'action

Trois leviers principaux ont été mis en avant au cours de la réunion du 18 décembre :

- les diagnostics de territoire,
- la formation,
- l'IAT.

a. Les diagnostics de territoire

L'analyse et la compréhension collectives du territoire ont été un des principaux leviers concrets pour préparer les esprits à l'IAT et faire prendre le « virage culturel » nécessaire aux personnels des agences et antennes.

La préparation du projet de service et de la nouvelle DDEA a été anticipée, on peut dire, dès l'année 2000 par l'engagement de diagnostics territoriaux. Les 10 subdivisions de

Encart n°7 : Les missions et les activités principales du B.O.P.A.T⁴⁹

- Animation de la fonction études générales/Connaissances du territoire au sein de la D.D.E.A.
- Conduite et production d'études pluridisciplinaires dans les domaines de l'aménagement du territoire de l'habitat, de l'urbanisme et des déplacements.
- Animation de la réflexion interministérielle dans le domaine de l'aménagement du territoire.
- Développement des outils de connaissance et de diagnostic du territoire : SIG, observatoires locaux.
- Avis sur les dossiers d'implantations commerciales (CEDEC et CNEC).
- Gestion et diffusion des statistiques agricoles (jusqu'au transfert régional).

49 Extrait d'une note « Le BOPAT, attributions, missions, organisation » en date de décembre 2006.

l'époque, assistés par les services du siège, ont analysé leur territoire et à partir d'une hiérarchisation des enjeux ont été tenues de définir une stratégie d'action. Il fallait « construire et partager la connaissance des territoires ». Ces travaux ont été actualisés en 2004.

En 2006, les diagnostics ont été repris cette fois dans le cadre d'un projet d'ensemble piloté collectivement autour du directeur. La finalité était d'organiser et de positionner les agences, de constituer des équipes-projet, de motiver et de qualifier individuellement et collectivement les agents, et somme toute, de faire fonctionner l'ensemble dans le nouveau cadre organisationnel. Le directeur et le comité de direction ont été le porteur du projet.

Les enjeux ont été énoncés de façon suivante.

Le BOPAT chargé de la veille territoriale et de l'observation en continu, fournit les données et la production cartographique, a commandé à l'INSEE des « portraits des territoires », participe aux équipes-projet, accompagne le projet d'ensemble, coordonne et assure la cohérence des démarches et la cohérence des politiques d'action susceptibles d'en résulter.

Les personnels des nouvelles agences et antennes, regroupés en six équipes-projet associant les personnes ressources du siège, ont procédé à l'analyse de leur territoire pour produire un document de référence : le diagnostic et l'esquisse du plan d'action. Ces exercices ont été conçus et conduits comme des approches collectives et pédagogiques.

Des consultants externes ont animé les ateliers méthodologiques et « coaché » les équipes.

b. L'effort de formation

À la formation-action liée aux diagnostics territoriaux et à la réflexion sur les plans d'action, se rajoute un programme de formation intense à destination des agences, des conseillers et des référents principalement : **trente jours de formation par an pendant 3 ans pour transformer un contrôleur en conseiller territorial.**

L'effort, même sans disposer de base comparative, paraît considérable.

L'essentiel de la formation s'est faite en interne : un effort exceptionnel qui de plus en plus est relayé par les programmes de formation du CIFP.

La formation a prioritairement été axée sur l'aménagement du territoire et sur l'habitat, en s'appuyant sur des études de PLU, de diagnostic du PLH de Troyes, des études de faisabilité technique, des approches de questionnement « amont », avec le souci de conjuguer tout en les distinguant clairement, la dimension quotidienne de l'activité et les visions plus larges et lointaines de l'habitat, du périurbain, du développement durable représentant pour les personnes formées une « culture nouvelle ».

Ce processus de formation très ancré sur le terrain avec visites fréquentes des sites, a été conçu et conduit en groupes de travail. Pour chacun des deux grands domaines, l'aménagement du territoire et l'habitat, il a été fait appel à un consultant pour animer, encadrer les études et les travaux et leur conférer une dimension pédagogique, pour assurer le transfert de méthode.

Encart n°8 : Enjeux⁵⁰

- Construire une vision renouvelée des enjeux différenciés des territoires, dans le but d'esquisser un plan stratégique pour chacune des six nouvelles structures territoriales, en relation avec les services fonctionnels.
- Impulser la mise en place d'un système et d'un réseau d'observation et d'analyse des territoires, associant les différents niveaux géographiques de la DDE.
- Développer les capacités d'analyse des agents, grâce à la mise en œuvre d'une formation-action.

50 Extrait d'une note « L'IAT comment. Leviers à actionner dans les services » écrite pour les rencontres interrégionales de l'IAT au CIFP de Nancy du 22 mai 2006.

Bilan pédagogique.

Le processus de formation et de formation-action a-t-il fait l'objet d'un bilan ou d'une évaluation de sa portée pédagogique ? Explicitement non. Il est sans doute trop tôt pour évaluer les résultats mais autour de la table se dégage le sentiment ou le constat partagé d'une dynamique bien affirmée et d'une adhésion globale au projet de direction. Le développement de l'« envie d'aller plus loin » et la « curiosité », au cours des huit derniers mois, sont mis en avant.

c. L'ingénierie d'appui territoriale

L'ambition est d'évoluer vers des dossiers et des sujets de plus en plus complexes, du petit lotissement aux questions de recomposition de quartiers. La réussite mise en avant (avec fierté) est l'appel d'offres de l'ANRU pour l'opération de la Zone Franche Urbaine de la Chapelle Saint-Luc dans l'agglomération troyenne (4 500 logements, 12 000 habitants). L'offre de la DDE a été retenue. L'équipe de projet s'est constituée autour de Cedric Ansart paysagiste au sein de l'atelier d'aménagement et d'études amont. Il s'agit de la reprise d'un dossier en panne élaboré par un cabinet privé sur la base d'un nouveau diagnostic pour construire les axes d'un nouveau projet.

Les principes sont affichés avec la volonté de les transformer en atout reconnu :

- **une vision claire du terrain,**
- **un travail avec l'ensemble des acteurs** en vue d'une appropriation collective du projet,
- **un travail sur les questions en amont** pour engager un processus,
- **faire découvrir d'autres façons d'aménager** dans une perspective de développement durable.

Conseil en amont, études préalables ou de faisabilité, plans ou programmes de référence pour l'action, caractérisent le positionnement recherché.

Jusqu'alors **l'urbanisme fournissait la plus grande partie des dossiers** que se répartissaient les services Habitat et Aménagement du Territoire et IAT, avec outre les autorisations individuelles :

- l'accompagnement des PLU,
- les lotissements, une trentaine par an, entre 10 et 30 lots, quelques uns de plus grande taille,
- deux ZAC d'activités pour le compte de la chambre de commerce et d'industrie, pour lesquelles la DDE était engagée dans la production d'un dossier de création et dans l'accompagnement du passage vers un aménageur.

Le développement économique est l'une des principales voies de diversification et de progrès envisagée et souhaitée.

Cela implique un positionnement qui se veut prudent et progressif (des relations de confiance sont à construire) avec les principaux acteurs économiques : la Chambre de Commerce et d'Industrie, le département et Aube-Développement, en commençant par accompagner les projets de développement en terme de services et de logements induits.

Territorialement la stratégie d'investissement du développement économique mise sur deux axes :

- le pôle de Nogent-sur-Seine et Romilly-sur-Seine, avec le développement du port comme plate-forme multimodale (canal, route, fer) et un canal actuellement de gabarit 1 300 tonnes qui pourrait laisser passer un jour des péniches de 3 000 tonnes. Ce site intègre le secteur de la « Belle Idée » à Romilly-sur-Seine, sur lequel la DDE avait animé en 2003 une réflexion et produit une étude préalable d'un pôle automobile, avec circuit d'essai et école de sécurité routière, qui n'a pas été suivi d'effet, mais a permis aux collectivités du secteur de prendre la mesure du potentiel du site et se sont depuis constituées en communauté de communes autour d'un projet économique structurant. Autant de démarches conduites en équipe-projet, avec la chambre de commerce et d'industrie, le conseil général et autres partenaires locaux.
- Les Pays ruraux pour les accompagner dans leur développement notamment dans une perspective d'économie présentielle.

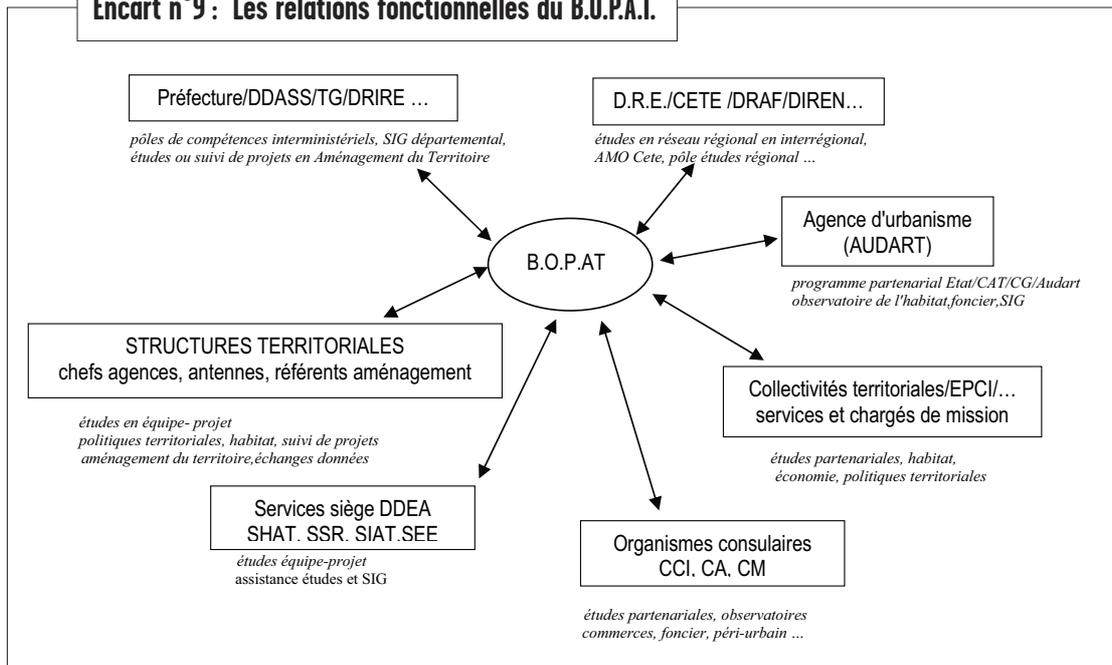
La complémentarité entre IAT et BOPAT est mise en avant : le BOPAT

doit éclairer les questions de développement local par des réflexions à des échelles plus larges, à des horizons plus lointains et de façon transversale (intégrant aussi bien les dimensions avenir de l'agriculture, impact du développement du bassin parisien, évolution des demandes de loisirs et de tourisme, bio-diversité, économies d'énergie...).

Une autre voie importante de diversification concerne l'eau et l'environnement. En réunissant au sein d'un même service les personnes des deux structures fusionnées en charge de la police de l'eau, des espaces naturels, de la forêt, de la faune sauvage, des milieux aquatiques, des risques naturels, du bruit, de l'air, du développement durable, la DDEA permet de créer une nouvelle dynamique, de nouveaux partenariats,

tout en arbitrant en interne les éventuelles divergences. Si le service eau et environnement est surtout porteur des actions régaliennes, il est directement l'interlocuteur des structures territoriales (communes, EPCI, PNR) pour les conseiller dans leur choix d'aménagement, eu égard aux politiques prioritaires nationales et européennes : qualité des eaux d'alimentation, bon état des milieux aquatiques, biodiversité, lutte contre le réchauffement climatique, économies d'énergie. En outre, le service IAT peut être un relais efficace pour la prise en compte de ces politiques, par l'appui qu'il propose aux collectivités, de façon rémunérée ou gratuite. Il en est ainsi pour la nécessaire et urgente mise aux normes des stations d'épuration.

Encart n°9 : Les relations fonctionnelles du B.O.P.A.T.



4. Questions pour l'avenir

La DDEA en est à un premier stade de l'IAT. Une dynamique forte est enclenchée. Les agents sont impliqués et mobilisés. Un effort de formation considérable a été consenti et se poursuit. Les compétences et préoccupations techniques ne sont pas absentes (démarche qualité en cours), une compétence collective cherche à se construire. Le sens est donné.

Qu'en est-il de l'avenir ? Le contexte peut-il contraindre à modifier ce sens ? Dans tous les cas il sera nécessaire d'entretenir et de relancer cette dynamique, d'en évaluer les résultats et la direction prise et de la réorienter en fonction des évolutions internes et externes. Dès à présent, il faut regarder les stades suivants pour chercher à les anticiper, notamment sous l'éclairage de la récente instruction – cadre sur l'organisation

des DDE-DDEA et de la circulaire spécifique sur l'IAT.

De nouvelles problématiques et de nouveaux sujets à traiter vont apparaître ainsi que de nouvelles formes de débat, de coopération et de gouvernance locales, régionales et nationales qui auront des impacts sur les activités de la direction. Cette perspective interroge la capacité de réactivité, d'évaluation et d'ouverture à d'autres réseaux de compétences et de savoir, de communication avec l'extérieur.

De nouveaux sujets

Demain, les services seront confrontés à des demandes d'élaboration de plans-climats ou à participer à des évaluations sur les performances carbone de territoires, de politiques publiques ou encore de projets de BTP ou de transport.

Le savoir faire apporté par les personnels d'origine agriculture en matière d'ingénierie, enrichit la capacité d'intervention : des thèmes complémentaires à ceux qui sont traités traditionnellement dans les services de l'Équipement peuvent être pris en compte dans les approches territoriales. Ainsi en est-il de l'alimentation en eau potable (recherches d'eau, traitement de l'eau), de la gestion des bassins versants (travaux en rivière, ouvrages hydrauliques, lutte contre l'érosion), de la gestion des services publics (délégation de service, diagnostics) de la filière de traitement des déchets.

Plus largement tout pousse à travailler sur des approches concrètes en terme de développement durable. Cette évolution dans le sens développement et aménagement durables et anticipation des dérèglements climatiques impliquera encore davantage d'approches intégrées incluant des secteurs encore peu investis par beaucoup de DDE : transports, déplacements, construction, travaux publics, logement, communication...

Davantage d'ouverture et de réseaux

Où trouver les compétences et les savoirs pour faire face, par exemple, aux problématiques de biodiversité, de lutte contre l'accumulation de carbone, d'énergie, de développement durable et pour croiser ces savoirs et les outils avec le développement, l'urbanisme, les transports, la construction ? Dans quels réseaux faut-il s'insérer pour les trouver car il est hors de question de tous les développer en interne ? Comment les mobiliser, à partir de quelle base de compétence interne ? Les réponses sont complexes et nécessitent des efforts soutenus de plusieurs années.

Des lieux de confrontation, de débat et de coopération politiques

Faire évoluer des dossiers IAT dans le sens de projets plus complexes intégrant différentes dimensions économiques, environnementales, agricoles, touristiques, patrimoniales..., implique à la fois des lieux où l'on puisse en amont et sereinement, sans être contraint par des procédures, débattre des orientations, de l'intérêt collectif, de la soutenabilité des politiques publiques, des modes de coopération, entre les collectivités, les acteurs sociaux et économiques et l'État, et des lieux où puissent se confronter les instances techniques, les praticiens, les chercheurs et les experts.

Qui prend l'initiative, selon les cas aux échelons départemental, régional ou de région urbaine, pour créer de tels lieux de « gouvernance » politiques et d'expertise technique ?

Un équilibre fragile

Les compétences au sein de la DDEA ont peu de chances de se développer si elles ne sont pas adossées à un environnement de ressources techniques et méthodologiques favorables, solides, constituées globalement par les cellules d'appui, des services centraux, et les réseaux Scientifiques et Techniques des deux ministères, principalement les CETE et le CEMAGREF.

Quel est l'état de cet environnement ? A-t-il de bonnes perspectives pour s'adapter aux enjeux auxquels sont et seront confrontés les services ?

Tout l'effort entrepris repose sur un équilibre fragile de moyens. L'un ou l'autre poste stratégique non pourvu à temps peut faire retomber une dynamique positive. Cette question est d'une très grande sensibilité dans les départements ruraux considérés comme peu attractifs, en particulier dans la région champardennaise. Cette perte de dynamique peut de la même façon être provoquée par un changement de mode de management ou par des à-coups dans le pilotage national.

Qui actuellement peut garantir une pérennité à moyen terme des orientations stratégiques et des répartitions des moyens ?

*
* *

Quelques semaines après sa création officielle, le 1^{er} janvier 2007, la DDEA de l'Aube a bénéficié d'une préparation intense pour lui permettre de faire face à de nouvelles responsabilités. Yves Tachker porte un premier regard sur la construc-

tion en cours. « *L'essentiel de l'énergie a été consacré à la construction et à l'organisation de la structure : interconnexion des réseaux informatiques, déménagement des agents, fusion des systèmes téléphoniques, harmonisation des règlements RTT, etc. Le service IAT a maintenant réuni les agents Équipement et Agriculture.*

Bien entendu, les mélanges des pratiques et des cultures est loin d'être consommé. Car les pratiques et les cultures diffèrent, en particulier dans le domaine de l'ingénierie. Mais pas seulement. C'est aussi l'enjeu de l'expérimentation : défricher les voies et les moyens pour progresser ensemble. Pour fournir aux usagers un service technique de proximité et apporter au Préfet, représentant de l'État dans le département, l'appui d'une expertise et d'un conseil adaptés à la diversité des territoires ».

Avril 2007

III. LES SERVICES HABITAT EN ILE-DE-FRANCE. QUELQUES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION.

Les services habitat (SH) dans les nouvelles DDE ou plus précisément dans le « réseau Équipement » de l'Ile-de-France sont le sujet traité, mais comme pour les autres articles, de façon très partielle sans aucune ambition d'exhaustivité. L'approche se limite aux points de vue de chefs de SH exprimés au cours de deux réunions :

- celle du 12 mai 2006, au travers d'un exposé de **Dominique Devin-Mauzard** qui dirige le SH du Val-d'Oise,
- et la réunion du 14 décembre groupant le service chargé de l'habitat à la DREIF, **Claude Bertolino** qui anime ce service et **Jean-Pascal Bézy**, et les chefs des SH de Seine-Saint-Denis, **Arnaud Cursente** qui entre temps a changé de fonction, et de l'Essonne, **Jan Niebudek**.

1. Le contexte et l'environnement institutionnel ont complètement changé

Les services habitat dans les DDE ont évolué de façon notable au cours des années 90 sans connaître de véritables ruptures. Ils sont organisés et le restent, autour de cinq grandes fonctions :

- Contrôle de l'application du droit au logement.
- Gestion des financements
- Application de politiques nationales dites spécifiques, plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, gens du voyage...
- Relations avec les maîtres d'ouvrage et notamment AMO⁵¹ de montage de projets
- Études.

Le métier fer-de-lance des services habitat des DDE, dans les années 70 et 80, a été la gestion des dossiers liés essentiellement au financement du logement (ANAH et logement social) et à son contrôle. Ce métier a été marqué par une complexification progressive des métiers d'instruction des dossiers (modalités de calcul des subventions notamment dans le champ de la construction de logements et de l'ANAH, composition des dossiers..) associée à un renforcement des exigences en matière de programmation et de priorisation conséquence d'une part d'un contexte budgétaire souvent tendu (réhabilitations dans le parc social, crédits destinés à financer la surcharge foncière...) et d'autre part de l'émergence de politiques nationales affirmées dans certains champs

Encart n°10 : Direction départementale de l'Équipement du Val-d'Oise – Service de l'habitat et du Logement (SHL)

L'activité de ce service s'articule autour de 6 missions essentielles :

- l'élaboration, la programmation et l'évaluation des politiques publiques en matière de logement ;
- le développement et l'amélioration de l'offre de logements tant publique que privée ;
- la mise en œuvre de la rénovation urbaine ;
- le traitement des publics spécifiques et les aides à l'accès au logement ;
- la lutte contre l'habitat insalubre ou indigne ;
- le contrôle des règles d'accessibilité et de la qualité des constructions.

Le chef de service est le délégué départemental de l'ANAH et assure l'animation de la délégation inter-services pour l'Habitat, le Logement et la Rénovation Urbaine.

51 Assistance à maîtrise d'ouvrage.

de l'habitat (politique de l'ANAH, plans stratégiques de patrimoine dans le parc locatif social, article 55 de la loi SRU). Parallèlement s'est affirmé, au cours des années 1990-2000, la mise en œuvre de politiques en direction des « exclus », de populations spécifiques (gens du voyage, prévention des expulsions...) et du parc privé dégradé (habitat indigne, copropriétés en difficulté). L'État assure des missions dans des champs complexes où les moyens et les décisions lui échappent en partie. La DDE peut cependant s'appuyer sur des budgets qui ont été en croissance régulière (notamment le fonds de solidarité logement) mais doit mener des actions avec des partenaires peu armés au plan technique (collectivités locales en particulier). « Il revenait aux DDE de porter ces politiques au plan local, politiques qui font appel à un sens réel de la négociation, du pilotage de projets complexes et à de la matière grise » (Arnaud Cursente). « Cela fait 15 ans en réalité que les DDE sont attendues comme facilitateur-régulateur-financeur de politiques positionnées dans des champs d'intervention complexes à la frontière du social, du droit, du politique, de l'urbain, du technique et de l'économique. » (Arnaud Cursente).

Cette évolution forte mais progressive n'est pas achevée. Depuis trois ans, elle **se renouvelle dans le cadre d'un contexte et d'un environnement institutionnel qui ont complètement changé** :

- Réorganisation du management national des politiques « de la ville » et du logement avec notamment création d'agences (ANRU, agence nationale de cohésion sociale et de l'égalité des chances) et modification des rapports avec les échelons déconcentrés de l'État.
- Avancée de la décentralisation qui, dans le domaine du logement est à géométrie variable : l'État conserve la maîtrise des aides personnelles et des incitations fiscales. Les départements et les intercommunalités peuvent depuis 2004 disposer de délégations de compétences pour l'aide à la pierre. Les communes confortent leur pouvoir de contrôle du peuplement de leur terri-

toire en pouvant également demander une délégation de compétence pour gérer le contingentement préfectoral en vue de l'attribution des logements sociaux dans les constructions neuves.

- Pression médiatique sur la crise du logement et par conséquent pression politique au plan local plus forte.

- Forte montée en puissance de l'ANRU avec pour conséquences des sollicitations d'élus pour décliner les objectifs nationaux de la Rénovation Urbaine à l'échelle de leurs quartiers et monter les dossiers.

- Ambition des collectivités à construire des compétences techniques. La tendance est forte mais le mouvement reste inégal et progressif : la plupart des communes de proche couronne n'ont pas encore trouvé les moyens de leur autonomie.

- Application territoriale de politiques de plus en plus complexes et diversifiées pour faire face à des défis d'une ampleur considérable, en premier lieu **la crise du logement en Ile-de-France et le droit au logement**, nécessitant un renouvellement des connaissances et des capacités de réflexions dans une proportion inédite.

- Mais aussi, application aux opérations de construction de logements sociaux des objectifs de développement durable, bâtiments basse consommation et réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Cette évolution des sociétés et des institutions conduit le ministre à placer « **la crise du logement, et plus généralement de la cohésion sociale** », au premier rang des quatre « nouvelles priorités assignées à l'action des DDE⁵² ». Cette priorité revêt une acuité et une complexité toute particulière en Ile-de-France.

Ce contexte ne remet pas en question les grandes fonctions mais **bouleverse l'ordre d'importance et de priorité des activités** qui leurs sont liées. Les tâches de gestion ont tendance à se réduire face au besoins criants **de réflexion pour être en mesure de « porter » pleinement les politiques les plus prioritaires** et participer à l'action publique sou-

52 Instruction cadre relative aux directions départementales de l'équipement du 28 mars 2007.

Encart n°11 : Combien construire pour à terme réduire la crise du logement ?

« Pour les 20 ans à venir, on peut s'attendre à la construction de 9 millions de logements, s'ajoutant aux 30 millions existants aujourd'hui ?⁵³ ». L'Ile-de-France représente 15 % de la construction, il faut ainsi compter 600 000 logements à construire, soit 50 000 par an. Davantage, si on considère que la population va croître plus que pour le reste de la France et qu'il faut étaler sur plusieurs années l'effort à consentir pour passer du rythme de 35 000 à 50 000 logements par an, pour préconiser un objectif de construction de 60 000 logements par an. Ce qui correspond au mandat fixé par l'État.

mise aux défis sociaux actuels. Pour des services de l'habitat traditionnellement tirés vers les tâches de programmation et de gestion, sans véritable capacité de « matière grise », l'évolution culturelle est considérable. L'évolution vers plus de matière grise n'est pas nouvelle, mais le besoin d'un coup d'accélérateur est fortement mis en avant.

2. À la recherche de nouvelles légitimités

La DDE a été l'interlocuteur « naturel » des collectivités et des bailleurs pour la programmation et le financement du logement social. Elle le reste en profitant d'un effet de « rente de situation et de monopole ». Cependant, cette position aura sans doute tendance à s'amoin-drir. Ces missions spécifiques auront tendance à s'alléger au fur et à mesure du développement des délégations aux départements et aux intercommunalités. Le principe de délégation est à géométrie variable. Elle se développe plus lentement en Ile-de-France (pour l'instant Paris et les Hauts-de-Seine, ainsi que deux communautés d'agglomérations avec mandat de gestion à la DDE) mais à moyen terme, un basculement « lourd » n'est pas à écarter.

Il y a convergence pour penser que le basculement « politique » ne signifie pas dans le même temps, basculement technique. Le mouvement serait plus long ; les communes, même celles de la proche couronne, mettront du temps pour internaliser les compétences techniques et auront

besoin de s'adresser à l'extérieur. Les DDE qui ont conscience d'avoir une longueur d'avance, pourront-elles répondre à la demande potentielle de ces communes ?

Dans tous les cas, **un nouveau positionnement est à trouver**. Les services habitat regardent dans deux sens :

– (Re)construire des relations d'écoute et de confiance avec les collectivités et les bailleurs pour développer avec eux une capacité plus ou moins intégrée de réflexion, de débat et d'ingénierie pour faire collectivement face à la complexité croissante des enjeux sociaux et des politiques de l'habitat.

– Vers une vision plus régaliennne d'un État régulateur et « garant de cohérence » dans l'action publique dans les secteurs de l'habitat et de la « politique de la ville ».

Les avis sont partagés. La première vision donne du sens à l'action et semble davantage mobiliser tout en apparaissant idyllique. La deuxième sans s'opposer à la première garde des contours flous. Dans les deux cas, **les SH valorisent le « penseur » et le « stratège » à la tête du service et non plus le « bon gestionnaire »**.

L'Habitat et le logement reste une mission de l'État. Et de fait, ce sont les secteurs les plus stratégiques et le plus « légitimes » de l'action des DDE : « les SH disposent directement et indirectement des crédits les plus importants, il nous faut de la matière grise pour concilier pensée urbaine et technicité dans l'habitat » ; « nous avons besoin de cadres, il s'agit d'un

53 Note « Où va-t-on construire demain », Olivier Piron, décembre 2006.

choix structurant, c'est maintenant que cela se joue ! » ; « l'habitat a le vent en poupe » ; le secteur maintenant « AUIP⁵⁴ » va décroître, « l'habitat va monter en puissance »... Ce point de vue dénote un raisonnement qui semble implicitement partagé : la décroissance des moyens va contraindre à abandonner des missions, d'abord celles où les DDE ont insuffisamment de compétences (au deux sens du terme, institutionnel et technique) ; l'habitat en Ile-de-France restera le domaine résistant et robuste à maintenir et à développer.

Le caractère stratégique du logement est bien illustré dans le Val-d'Oise : La relance du logement est une responsabilité directement pilotée par le Préfet. Cela se traduit au plan organisationnel par :

– **Une délégation interservice de l'habitat** (signée fin 2006) groupant, dans le souci d'apparaître plus lisible et plus compact, la mission ville et le bureau du logement de la préfecture, la DDASS et le SH de la DDE. Ce dernier assure la fonction de chef de file.

– **Une cellule d'appui pour la relance du logement**, une « task force » mise en place à l'issue d'une réunion de sensibilisation des collectivités et des acteurs principaux du logement coprésidée par le Préfet et le Président du Conseil Général (11.02.2006).

Ce dispositif de relance du logement dans le Val-d'Oise, notamment du logement social, est remarquable par l'organisation intégrée de l'action avec le SH (et depuis lors de la délégation interservice), le service de l'urbanisme et de l'aménagement et les services territoriaux de la DDE, autour des fonctions de dialogue/communication, d'AMO/montage d'opérations et d'étude. Ce dispositif se fonde sur :

– Un effort important de communication et de dialogue avec les communes et les intercommunalités (une bonne dizaine de réunions sans compter les réunions spécifiques pour certaines communes).

– Un appui aux communes qui le demandent pour examiner les conditions de réalisation d'opérations de construction de logements.

– Des études générales sur les dispo-

nibilités foncières menées avec le service de l'urbanisme.

Il est trop tôt pour apprécier des résultats concrets. Cependant, une dynamique s'est enclenchée avec une prise de conscience progressive de la nécessité de changer les représentations et le discours politiques. Les premières conséquences en sont une responsabilisation renforcée des communes qui demandent la délégation de compétence pour gérer les contingents préfectoraux en vue de l'attribution des logements sociaux dans les constructions neuves (loi du 13 Août 2006). Le mouvement est significatif : 22 communes en ont fait la demande.

3. Les évolutions des services habitat

a. *Le repyramidage des effectifs*

Cette revendication d'une capacité de réflexion est ancienne de la part de services principalement constitués par des personnels de gestion mais depuis des années confrontées à la demande de « porter des politiques » très évolutives et dont les effets sur les sociétés et les territoires sont de plus en plus controversés.

L'effectif d'un service de l'habitat francilien est de l'ordre de 30 à 50 personnes. Il est composé de 5 à 10 cadres A, de 15 à 25 B. Deux cadres A+ sont à sa tête. Les métiers d'instruction des demandes de financements du logement (les aides de l'ANAH et le logement social) sont prédominants.

Le « basculement progressif des procédures vers les politiques » se traduit par un nouveau pyramidage des effectifs bien engagé : en 2006, 20 cadres A et A+ en plus, 30 agents B en moins, pour l'ensemble des effectifs en Ile-de-France (DDE + DRE). Parallèlement, les tâches de gestion et de procédures ont été réduites et vont continuer à l'être, surtout si le contrôle des HLM était transféré des DDE à la DRE. Les chefs de service souhaitent réduire davantage les tâches administratives pour mieux se consacrer aux politiques de l'habitat.

54 Aménagement, urbanisme, ingénierie publique.

Pour les trois ans à venir ce mouvement devrait se poursuivre. Les chefs de service sont conscients qu'il leur faut gagner de la crédibilité pour justifier ce mouvement.

La stratégie envisagée repose sur un **renouvellement des effectifs et sur un rééquilibrage des capacités d'étude.**

b. Le renouvellement des effectifs et de l'encadrement

Les SH misent sur un renouvellement rapide des effectifs:

- par les jeunes qui sont mieux formés notamment pour la catégorie B ;
- en vue d'équipes moins nombreuses mais plus adaptables et plus dynamiques, avec corrélativement la nécessité d'un effort soutenu de formation continu ;
- par un surcroît d'attractivité liée à la valorisation d'une implication dans des enjeux sociaux prioritaires, c'est l'idée « faire venir les meilleurs ».

Pour l'encadrement supérieur des services, l'objectif souhaité est de deux voire de trois cadres A+ par service, avec l'idéal d'un tandem cadre expérimentée-jeune, situation identique à ce qui existait dans beaucoup de services grands travaux dans les DDE d'Ile-de-France.

Pour l'instant, pour les 9 services (7 DDE, Paris et la DRE), 3 sont IPC et 3 sont AUE. La plupart sont des jeunes en premier ou en deuxième poste. La politique de « premier poste » n'est pas totalement satisfaisante : « il faut de l'expérience pour participer à une régulation de haut calibre ». Les CSH considèrent qu'une attractivité effective serait de faire venir des « spécialistes de domaine » qui ont l'expérience du privé. Ce n'est pas le cas et les conditions de rémunérations ne sont pas à hauteur.

En toile de fond se profile l'idée d'une filière de compétence intégrant des perspectives de carrières améliorées qui suscite un espoir teinté de beaucoup de scepticisme sur la capacité du ministère à progresser véritablement et rapidement dans cette voie.

Les chefs de service plaident pour une entrée par domaine plus facile

à valoriser dans une carrière professionnelle que des postes proposés dans le cadre d'une organisation territoriale.

c. Le rééquilibrage des capacités d'étude. Vers une réflexion-action intégrée ?

Les ambitions des services de l'habitat ont besoin de se fonder sur une capacité d'étude et d'observation. Les études ont, dans une logique transversale de type Aménagement-Urbanisme-Habitat-Déplacements (AUHD), été concentrées dans les services d'aménagement et d'urbanisme pour les départements de proche couronne (héritage des GEP⁵⁵), voire dispersées dans les arrondissements territoriaux de certains départements de grande couronne.

Cette logique a été en partie mise en question lors des récentes réorganisations. Des compromis ont été trouvés pour permettre aux SH de développer une capacité d'étude tout en mettant en avant la nécessité d'une collaboration avec les services de l'urbanisme, avec les pôles territoriaux et avec la DREIF pour réunir les conditions d'une « **territorialisation des politiques de l'habitat** ».

Certaines activités du champ habitat, outre l'instruction financière et administrative des dossiers de financement, ont une spécificité marquée qui les rend quasi autonomes (les immeubles et les logements insalubres, la question des copropriétés en difficulté...). D'autres ne peuvent être éclairées que par des connaissances transversales (marché foncier et immobilier, études de PLH, répartition des logements sociaux...). D'autres activités sont à la charnière de plusieurs domaines, urbanisme, construction, transport, principalement les PLH, les projets territoriaux et les dossiers ANRU.

« Les DDE ont un rôle à jouer en tant que facilitateur-expert-appui sur des politiques complexes que ne maîtrisent pas bien les élus et certains services techniques des collectivités » (Arnaud Cursente). Cette position favorise l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) que celle-ci soit formalisée ou pas par

55 Groupe Étude et Programmation.

des conventions *ad hoc* avec les collectivités. Les DDE d'Ile-de-France ont peu développé la pratique de l'AMO. Les SH n'en ont aucune expérience directe ou au mieux elle reste très marginale. **L'AMO n'est pas un métier de chargé d'études mais plutôt de chargé de mission**; le métier de chargé de mission dans la mesure où il s'attache à accompagner les collectivités et à aider la mise en œuvre de projets complexes dans ces domaines est une voie valorisante pour un parcours professionnel : « il faut savoir convaincre les élus de l'intérêt de réaliser des diagnostics, les aider à bâtir un cahier des charges d'études, à définir une stratégie d'intervention et un programme d'actions, à traiter les points durs tout en leur apportant une expertise » (A Cursente). « Je crois qu'un service habitat d'une DDE doit plutôt être dans le champ de la "réflexion-action intégrée" sur des thématiques particulières (habitat indigne, copropriétés dégradées, ANRU) plutôt que d'essayer de travailler en parallèle sur deux approches distinctes sans lien au quotidien : une réflexion générale sur l'habitat d'un côté et une action ciblée sur des thématiques spécifiques d'un autre côté. » (A Cursente).

Toutefois les personnes qui négocient avec les élus ont besoin d'une base arrière de connaissances et d'étude. Selon les dossiers, elles sont situées dans une unité territoriale, dans un SH ou dans un service d'urbanisme. La qualité des collaborations entre les services est stratégique dans tous les cas de figure.

Partant de ces situations, **le modèle organisationnel varie entre une logique transversale** avec partage des tâches entre services du siège (urbanisme et habitat) et pôles territoriaux **et une logique de concentration des compétences dans les SH.**

Pour les DDE de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, tout se concentre au siège avec un rééquilibrage plus ou moins effectif des responsabilités des études au bénéfice de l'habitat. **La DDE des Hauts-de-Seine** également en organisation centralisée, présente la par-

ticularité d'assurer à la fois l'instruction financière et administrative et le conseil en aménagement par les mêmes chargés d'études ou d'opérations au sein d'une mission des politiques locales de l'habitat rattachée au service de l'habitat.

En **Essonne**, le service habitat collabore avec les trois pôles d'ingénierie d'aménagement territorial dont l'un est spécialisé dans les projets ANRU (cf. plus loin).

Pour les besoins d'un chantier important tel la relance du logement, **le Val-d'Oise** met en avant l'organisation intégrée par équipe de projet intégrant des agents de SH et du service de l'urbanisme et de l'aménagement (avec appui d'experts en DRE).

Les participants au débat ont une position critique vis à vis d'une organisation qui disperse les efforts entre pôles territoriaux et services de l'habitat. La transversalité des pôles d'aménagement territoriaux est présentée comme une vision idyllique aux objectifs et aux contours flous. Le caractère très opérationnel et la technicité qui entourent la plupart des interventions dans le domaine du logement et de la rénovation urbaine, impliquent des circuits courts et réactifs entre contact avec les acteurs et les décideurs, savoir-faire techniques et financiers, connaissances et si possible visions à plusieurs échelles spatiales et temporelles. La séparation entre ceux qui ont les contacts avec les communes et ceux qui ont les compétences et les contacts avec les autres acteurs du logement est considérée comme peu efficace.

4. Les collaborations entre les DDE et la DREIF

a. Une habitude de collaboration qui cherche à se renforcer

Contrairement à d'autres directions régionales, la DREIF a de tout temps été fortement présente dans le domaine de l'habitat. Cette ancienneté détermine une technicité et un savoir-faire. Le nouveau contexte implique de repenser qui fait quoi.

Les relations de travail entre services locaux et régional repose sur plusieurs principes de base :

- mise au point collégial (DREIF-DDE) des programmes d'études, coordination des programmes d'études et répartition des moyens,
- mise en œuvre de la partie régionale du programme, en y associant les DDE,
- inversement, participation aux études locales des DDE (à la demande, apport de méthodes, de connaissances, de doctrine, d'expertise),
- fonction d'animation de réseaux, d'échanges, de diffusion de bonnes pratiques, d'élaboration de doctrine...

Le service d'habitat de la DREIF compte 48 personnes, l'équivalent d'un gros SH, dont environ 20 cadres A (dont 8 A+).

Le service régional représente plus qu'une base arrière du local, son rôle en région parisienne est opérationnel à la mesure des quelques 70 bailleurs sociaux interdépartementaux dont les contrats d'objectifs sont régionaux.

La plupart des cadres ont une compétence à la fois thématique (habitat insalubre, gestion du parc HLM...) et territoriale (chacun à deux départements à suivre).

Le système fonctionne sans doute inégalement selon la nature du dialogue qui s'instaure au cas par cas et les possibilités de complémentarité entre services. Les habitudes de collaboration sont néanmoins bien installées.

De façon générale, **les avis de l'État ont besoin, pour gagner en pertinence et pour être écoutés, de croiser approche de terrain et vision régionale** que son utilisation soit locale (dans le cadre de la planification Programmes locaux de l'habitat et documents d'urbanisme) ou régionale (dossier pour le Conseil Régional de l'Habitat).

Les relations de travail entre les services locaux et le service régional ne sont pas allés jusqu'à l'expérimentation d'équipes-projet. La DRE a pour objectif de développer davantage les colla-

borations en réseau, elle n'impose pas, elle anime. Cette fonction est susceptible de changer pour s'adapter au degré de responsabilité que le directeur régional voudra prendre pour orienter, encadrer et évaluer les programmes d'étude et la territorialisation des politiques de l'habitat.

Quelques exemples de collaboration : repérage de l'habitat insalubre dans le Val-d'Oise, de l'habitat indigne à Paris ou avec la DREIF en chef de file, constitution d'un observatoire régional du parc privé à usage social avec des études de pertinence des indicateurs (revenus des ménages, état du bâti...) ou encore collaboration pour programmer le logement social autour du logiciel régional COBOLE.

b. Les études en réseau

Le budget de crédits d'étude pour l'habitat en 2007 se monte à 1 160 000 d'euros. Les études régionales occupent une place importante avec une part de 300 000 €. Le reste est réparti entre les sept départements de l'Île-de-France. Les priorités d'études se débattent en club des chefs de services habitat en vue d'un accord sur la programmation annuelle arrêtée par la DRE.

Comparativement au domaine AUIP, la priorité aux enjeux logement est marquée d'autant que le budget habitat peut être complété par une partie des crédits de l'aide à la pierre pour les études liées à la programmation de l'habitat social.

La DDE du Val-d'Oise dispose de 60 000 € pour engager en 2007 les études en vue du Plan départemental de l'habitat et termine les chantiers liés à l'hébergement d'urgence (60 000 €) et à l'état des lieux de l'habitat indigne dans le département qui a coûté 153 600 € pris sur les budgets 2005 et 2006.

5. L'action thématique

Les aspects d'organisation et de positionnement des services ont en partie masqué la question des enjeux de fonds et celle de la nature de l'action face à ces enjeux et aux thématiques correspondantes. Deux aspects ont

été développés par les services : la connaissance et l'observation, et la participation aux « dossiers ANRU ».

a. Observer, connaître, comprendre, prévoir

La connaissance quantitative est dispersée. Le réseau « Équipement » détient et gère des données et des observatoires. Il est confronté, comme les autres acteurs à la production de données permettant à la fois de comprendre certaines mutations en cours, de construire des visions globales locales et régionales et d'éclairer les nouvelles politiques engagées et l'action des services. Il en est ainsi du droit au logement opposable : comment connaître les populations et les ménages à loger et à reloger ? Avec quels indicateurs, quels types d'enquête ? **Le SH de la DREIF** vient d'engager des études préalables sur son programme 2007. Le sujet rejoint la question du relogement d'urgence pour lequel on ne dispose que peu de données régionales. Comment également et avec quelles connaissances concevoir (autrement) les programmes locaux de l'habitat, pour penser à de bonnes échelles la mixité sociale dans les communes et s'en donner les moyens ?

De façon générale, les chefs de SH ont parfaitement conscience de la difficulté à réunir un ensemble de connaissances solides uniquement avec les moyens internes, y compris lorsque l'interne est bien coordonné et en a les compétences. Pour bâtir des connaissances fiables, la consultation des milieux de la recherche et les divers professionnels est indispensable. Elle permet de « croiser les points de vue ».

L'observation des territoires intégrant une dimension logement est gérée par les services d'urbanisme. Ces données ne permettent pas globalement de comprendre et encore moins de penser l'avenir. Les SH se constituent en parallèle une capacité d'étude et d'observation complémentaire avec une relative spécialisation axée sur les personnes et les ménages en relation avec le logement en laissant à l'urbanisme l'observation des phénomènes territo-

riaux généraux. C'est précisément pour cette « spécialisation » que les carences sont les plus évidentes.

Pour la **DDE du Val-d'Oise**, le rééquilibrage est fragile. Une cellule en principe de 5-6 personnes, mais affectée d'une vacance prolongée de 2-3 personnes, laisse en réalité le SHL dépendant de la qualité des relations avec le service de l'urbanisme et de l'aménagement et avec le service de l'habitat régional.

La faiblesse des moyens confrontés à **la nécessité d'explorer des domaines de plus en plus nombreux afin de donner davantage de sens à l'action publique**, conduit à rechercher un développement d'« études en réseau ». La faisabilité et l'efficacité de cette perspective laisse sceptique les chefs de service.

Certains champs sont inexplorés. Il en est ainsi pour les liens entre le secteur construction/BTP et la construction de logements sociaux, dans la perspective d'**inciter et d'aider les bailleurs sociaux à construire des bâtiments économes en énergie**. L'urgence à s'y investir se heurte à la séparation entre les services de l'habitat en contact avec les bailleurs mais dépourvus de compétences et les services « constructions publiques » qui ont des capacités d'expertise mais sont coupés du monde du logement social. Se donner des objectifs dans ce sens, implique des choix stratégiques d'organisation et de moyens aux niveaux du « réseau équipement » et de chaque direction.

b. Les interventions dans le cadre des projets de rénovation urbaine

À l'exception de la Seine-Saint-Denis et des Yvelines, les chefs de SH regrettent leur faible implication dans le suivi de la première génération des projets financés par l'Agence de Rénovation Urbaine (ANRU). Ils mettent en avant, dans un second temps, un effort de rattrapage qui les a mieux positionnés. Le Préfet qui est le délégué territorial de l'agence s'appuie sur la DDE pour l'élaboration et la mise en œuvre des

conventions de rénovation urbaine. L'État, l'Agence, les élus et maîtres d'ouvrage sont aujourd'hui pleinement engagés dans les projets de rénovation urbaine. La DDE tient une position clé dans ce partenariat, établi dans la durée. Cela ne se traduit pas par des responsabilités claires d'instruction des dossiers par les DDE ou par des pôles d'instruction ville-habitat, encore moins par une mise à disposition d'experts et de compétences pour aider à la conception et au montage des opérations. Cette situation conduit à des doubles instructions, par le niveau local puis au niveau central, directement par l'agence; doubles instructions déplorées par le rapport d'information sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁵⁶.

21 projets à divers stades d'avancement constituent autant de dossiers pour l'ANRU dans le **Val-d'Oise**. Huit d'entre-eux font l'objet d'une convention signée.

Le service de l'habitat et du logement est positionné dès le début du « processus ANRU » en assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) vis-à-vis des communes et des bailleurs en plus de la fonction d'instruction des dossiers de financement des démolitions, des réhabilitations et de la construction. L'appui peut se faire par des prestations d'aide au montage opérationnel dès le début : conception générale, rédaction du programme et du cahier des charges pour les bureaux d'études et/ou les opérateurs. La dimension qualité urbaine et architecturale est mise en évidence avec des interventions coordonnées de l'Architecte-Conseil de la DDE, du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine et du service de l'urbanisme et de l'aménagement de la DDE.

Une mission Rénovation Urbaine formée de trois cadres A a été constituée au sein du bureau du financement du logement et de la rénovation urbaine qui instruit par ailleurs le financement lié aux projets ANRU. Il est envisagé de renforcer

cette mission de deux chargés d'étude de niveau B.

Dans la Val-d'Oise les compétences sont centralisées au sein du SHL, dans d'autres DDE, elles peuvent se répartir entre les services territoriaux et les services du siège (de l'habitat et/ou de l'urbanisme).

L'Essonne compte également 21 dossiers ANRU pour un montant de travaux de l'ordre de 1,5 milliards d'euros dont en moyenne 1/3 à la charge de l'agence. Les interventions de la DDE sont partagées entre les services territoriaux et le service de l'habitat.

Dans ce département, un chef de projet « politique de la ville » placé auprès du directeur départemental et un chargé de mission du SH se sont partagés les dossiers au démarrage des projets de rénovation urbaine. Avec un quasi triplement du nombre de dossiers (de 8 à 21) les modes d'intervention ont été revus. En 2003/2004, quatre cadres (deux de niveau A à plein temps et deux de niveau B à temps partiel) ont été choisis pour renforcer la capacité d'intervention. Ils ont été placés au plus proche du terrain dans les services territoriaux de la DDE. Cette organisation a été pérennisée par le projet de service. L'un des trois pôles territoriaux s'est spécialisé dans la politique de la ville. Le SH devenu le Service de l'Habitat et du Renouvellement Urbain (SHRU) coordonne le dispositif, suit directement certaines opérations et assure l'ingénierie financière et administrative.

Contrairement au Val-d'Oise, à l'exception de quelques prestations ponctuelles réalisées à la demande de quelques collectivités peu structurées en interne, l'assistance à maîtrise d'ouvrage est peu développée dans la mesure où il existe une offre d'ingénierie privée riche et diversifiée. Les prestations de la DDE sont tirées vers l'ingénierie financière, la dimension aménagement est peu exploitée à l'exception de quelques messages aux communes et aux maîtres d'ouvrage en faveur de la qualité urbaine et architecturale avec

56 Déposé à l'Assemblée Nationale le 21 février 2007.

incitation à des présentations des dossiers à l'architecte-conseil le plus en amont possible. Les agents « IAT » disposent en Essonne, d'une formation annuelle sur les missions habitat.

Le système fonctionne depuis trois ans. Il repose sur la circulation rapide et la transparence de l'information et sur les qualités individuelles. La faiblesse de la dimension aménagement au sens de l'intégration des projets de rénovation urbaine dans des dynamiques plus larges de mutations territoriales vient minorer la plus-value des services territoriaux. Le dispositif s'avère profitable en termes d'apprentissage de nouveaux champs par les services territoriaux et d'évolution vers des modes de travail en réseau et en équipe-projet. Il reste en revanche moins efficace en termes de pilotage

qu'une organisation plus centralisée du fait de la dispersion des énergies.

Faut-il revoir ce système ? Les pôles IAT peuvent développer des missions axées sur la question du logement, pas nécessairement pour le suivi des projets ANRU qui impliquent compétences et réactivité à la fois, mais pour des missions complémentaires à ceux du service habitat. Plusieurs pistes ont été suggérées : inventaire du parc de logements vacants ou du parc de logements indignes pour certaines communes, conduite d'opération pour les travaux d'office à mener dans des immeubles insalubres à la place des propriétaires défaillants, contrôle sur place de l'avancement et de l'achèvement de certains travaux publiquement financés pour certains immeubles.

Septembre 2007

IV. EAU, RISQUES NATURELS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE. LE CAS DE LA DDE DU FINISTÈRE

Pour une DDE, investir la question de l'environnement et des risques nécessite de se départir d'une production fonctionnelle de documents de prévention et de rechercher le décloisonnement entre l'urbanisme, les transports, l'industrie, la production agricole et l'écologie et entre la planification des risques et la gestion de crises. **Fabien Sénéchal** qui anime depuis quatre ans le service « **Prévention, Eau et Affaires Juridiques** » (SPEAJ), définit ainsi sa ligne de conduite : passer d'une vision techniciste des risques, très ancrée dans les services de l'État, à une approche globale qui prenne en compte les points de vue des acteurs pour concilier les sujets « risques », « qualité de l'eau », « assainissement » avec les projets de territoire.

Ainsi posé, l'intitulé du sujet devient « l'intégration raisonnée des risques dans l'aménagement durable des territoires »⁵⁷, la thématique devient collective et Fabien Sénéchal situe son action au sein de la direction non en chef de service fonctionnel mais en lien permanent avec les autres chefs de service, notamment les services « maritimes » et « aménagement ».

1. La question du dragage et du clappage en mer : une illustration exemplaire des méthodes d'organisation et de travail dans une perspective de développement durable

Où rejeter les sédiments, souvent pollués, qui sont dragués pour éviter l'ensablement des ports ou de certains sites ? En mer ? pratique habituelle mais fortement controversée et contestée par les pêcheurs, les associations de protection de la nature, les Préfets Maritimes et les DIREN. Et quand le principe en est accepté, dans quel secteur clapper ? À terre ? pour que les sédiments soient traités,

mais le coût est alors de l'ordre de dix fois supérieur au clappage en mer. Quelles sont les solutions acceptables et à quel prix ?

Le constat de blocage entre l'ensemble des parties prenantes a amené à engager une concertation entre les acteurs et les usagers. Initiée au sein de la DDE par Xavier Laprairie (chef du service maritime) et par Fabien Sénéchal dont le service assure la police des eaux, cette démarche aboutit en 2004 à la **création du CODISOD, Comité départemental d'information et de suivi des opérations de dragage**. L'objectif est de construire une culture commune et de discuter en toute transparence des projets de dragage, des objectifs de développement des ports et des conséquences du dragage et des rejets de sédiments sur l'environnement. Ce comité est composé des représentants des gestionnaires de port, de plaisanciers, de pêcheurs, de scientifiques (Ifremer), d'associations de défense de l'environnement et de représentants de l'État.

La DDE, en tant que service de police des eaux, instruit les dossiers d'autorisation et de déclaration des opérations de dragage déposés par les gestionnaires de ports. **Chaque dossier est difficile, écologiquement complexe et controversé**. Les dossiers portent sur des politiques d'extension, de création ou de transformation portuaires, et soulèvent des questions de pollutions, d'érosion côtière, de pêche et de réserve halieutique, de tourisme et de plaisance, et, à terme, de réchauffement climatique avec des conséquences multiples sur le littoral. Derrière des dossiers administratifs se cachent des problèmes complexes de société, de développement économique, de prospective et de gouvernance, au sens d'une vision d'avenir et de pouvoirs partagés entre les différentes parties prenantes.

Plus aucun acteur ne dispose aujourd'hui, seul, d'une vision prospective

57 Pour reprendre l'énoncé du document « Urbanisme de risque. Guide d'action pour les services » publié par le CERTU et la DGUHC.

globale ; pas davantage l'État que ses partenaires comme par exemple pour le développement des ports où la responsabilité est éclatée entre le département pour les ports de commerce et de pêche, les communes pour les ports de plaisance et la région pour le port de Brest. En outre le trafic de commerce est géré par la région et le trafic voyageurs par le département. Le rôle du CODISOD est de **faciliter la construction de visions prospectives intégratrices** dont les parties prenantes ont besoin, au-delà de leurs intérêts respectifs, pour trouver des convergences acceptables. Ses travaux ont permis d'engager collectivement **l'élaboration d'un « Schéma Départemental des Opérations de Dragage »**, qui aura vocation de servir de guide à l'usage des maîtres d'ouvrages de ce type d'opération en Finistère.

Le CODISOD est présidé par le Secrétaire Général de la préfecture du Finistère, qui s'est fortement mobilisé sur ce sujet, et dont l'implication est encore aujourd'hui l'une des clés principales, nécessaire à la poursuite et à la réussite de la démarche. Il se réunit deux à trois fois par an pour examiner les projets et faire le point sur la situation. La DDE en assure le secrétariat.

L'exemplarité du processus est à souligner : constat des problèmes, raisonnement collectif et systémique, transparence de l'information, lieu ouvert de confrontation et de débat entre les parties prenantes, recherche d'une vision globale partagée, d'une action intégrée et d'un intérêt général ou collectif acceptable.

Plus l'action publique est controversée, plus les jeux d'interdépendance et la complexité des projets et des enjeux s'intensifient, et plus ce type de processus tend à devenir la règle ; ce **processus** caractéristique du développement et de l'aménagement durables des territoires doit permettre **de porter une refondation de l'action des services de l'État.**

Parmi les conditions préalables, **la capacité** et la disponibilité de l'encadrement supérieur sont essentiels **pour construire des visions et un discours**

complexes, systémiques et prospectifs et le porter tant en interne qu'à l'extérieur auprès des parties prenantes, pour obtenir une dynamique collective dans l'action. La difficulté est majeure. Les carences semblent considérables. Il s'agit clairement d'un **management orienté vers les approches intégrées**. Il y a, selon Fabien Sénéchal, une certaine convergence au sein de la DDE 29 pour conduire les projets et les politiques dans cette direction, tant pour les « grandes problématiques » d'urbanisme, de risques naturels et technologiques, de littoral et de développement des ports que pour les dossiers administratifs d'enjeux apparemment plus limités tels les autorisations de dragage-clappage en mer.

Cependant, au sein de l'ensemble des services de l'État en Finistère, et donc également au sein de la DDE, il est encore difficile de passer de la logique fonctionnelle « traditionnelle » aux logiques intégrées. Même si beaucoup reconnaissent leur utilité et leur pertinence, elles demandent un pilotage actif important et exposent beaucoup plus les services à la critique. Passer d'une culture à l'autre demandera du temps, de la disponibilité ainsi qu'un plan de formation ciblé et efficace.

2. La question de l'assainissement et de l'eau

La logique du renouvellement de l'action de la DDE dans ce domaine est de même type. Elle part d'une finalité ou d'un enjeu général : un bon état écologique de l'eau pour 2015, fixé par la directive cadre européenne sur l'eau, et d'un constat : malgré l'action incessante des services de police de l'eau pilotés par la Mission interservice de l'eau (MISE), un certain nombre de stations et d'ouvrages d'assainissement ne sont toujours pas conformes aux obligations réglementaires. À ceci s'ajoute une extrême difficulté pour construire de nouvelles installations sur le littoral alors que le tourisme et l'occupation du littoral Finistérien se développent de plus en plus fortement.

Pour faire face à cette situation, deux lignes d'action sont investies : se

concerter avec les parties prenantes et mettre en place **un observatoire de l'assainissement**. L'observatoire est interactif : chacun est informé, chacun contribue à renseigner le système. Le chef du service « Risques, eau, affaires juridiques » a été la cheville ouvrière de ce processus.

La question de l'assainissement dans le pôle Aménagement et développement durables

Le Pôle « ADD » est un pôle inter-service de l'État, créé par le Préfet du Finistère en 2003, et donné en pilotage à la DDE. Son objectif est d'être un lieu d'échange et de partage entre administrations d'État sur les thématiques liées à l'aménagement. C'est en particulier là que se débattent les grandes orientations qui serviront à construire les avis sur les SCOT ou les PLU qui seront proposés au Préfet par la DDE. C'est également le lieu du pilotage d'un certain nombre de démarches transversales comme le suivi de la qualité de l'assainissement des communes littorales ou les actions sur le changement climatique.

Construire le discours et la stratégie d'action sur les enjeux prioritaires en matière d'assainissement est donc l'affaire du **pôle d'aménagement et de développement durables**. Au-delà de l'observatoire de la qualité des rejets et des performances des stations d'épuration, dont le suivi est réalisé par un autre pôle inter-service de l'État (la MISE), l'enjeu est d'arriver à nouer des liens entre l'assainissement et le développement et l'aménagement des territoires du littoral.

Le groupe chargé du suivi des stations d'épuration fonctionne depuis trois ans de façon expérimentale. Conduit d'abord de façon informelle, sous l'égide de la Préfecture, il a été officialisé par le préfet en mars 2007, comme un atelier du pôle « aménagement et développement durable », piloté par la DDE. L'atelier « assainissement » regroupe essentiellement la préfecture, la DDASS, la DDAF, le SDAP et la DDE, ainsi que des représentants des pôles interservices, la MISE et le pôle Juridique. Fabien Sénéchal en assure l'animation générale et le secrétariat.

Le dossier projet de station d'épuration de Combrit-Ile Tudy illustre le type de sujet caractéristique des relations fortes entre assainissement et aménagement du territoire, débattu dans le pôle.

Le projet de construction de cette station a fait l'objet d'un recours de la part d'une association de riverains. Le tribunal administratif de Rennes, estimant que cette station d'épuration était de nature à créer de l'urbanisation, a annulé le permis de construire. Le jugement en appel a confirmé la décision de première instance. Le maître d'ouvrage a donc déposé un nouveau permis de construire établi sur la base d'une double dérogation produite par les deux ministères compétents (le MEDD et le MTETM). Les travaux arrêtés ont repris mais l'urbanisation a été bloquée entre 2004 et 2007 et la situation environnementale s'est dégradée dans le même temps surtout en période de fréquentation estivale.

Cette affaire a sensibilisé les esprits sur la complexité juridique du système issu de la loi « littoral ». Un contexte doublement contraignant favorise l'immobilisme et le maintien de solutions d'assainissement inadaptées pour des petites communes qui voient leur population croître en été pour passer de 2 000 à 10 000 habitants dans les cas extrêmes, de 5 000 à 15 000 pour Combrit-Ile Tudy :

- difficulté pour trouver des implantations de stations compatibles avec la loi « littoral » sur un territoire caractérisé en Bretagne par de nombreux hameaux dispersés;
- difficulté de l'intercommunalité sur le littoral, les communes arrivent difficilement à se fédérer et à se mettre d'accord pour concevoir et financer de nouvelles stations.

Là aussi, l'approche sectorielle est dépassée : la concertation, la vision intégrée et la recherche de gouvernances adaptées deviennent nécessaires. L'organisation des services en pôles est une étape dans un tel processus.

Les travaux du pôle Aménagement et développement durables ont conduit à

mettre en place un **Observatoire de l'assainissement**, officiellement en mars 2007. L'objectif est de faire périodiquement le point sur l'état des stations d'épuration et sur la situation vis à vis de l'urbanisme pour proposer aux sous-préfets responsables des politiques dans ce domaine, des actions à entreprendre. Le service « Prévention, Eau et Affaires Juridiques » conduit l'observatoire non seulement en inter-services mais en inter-pôles, outre le pôle ADD, la Mission Interservice de l'Eau et le pôle juridique animé par la préfecture.

3. La prévention des risques naturels : une politique très prioritaire dans le département

En décembre 2000 et en mars 2001, des inondations graves ont sinistré une partie du Finistère. Le territoire du département est en outre contraint par de nombreux risques majeurs.

Les élus ont demandé au préfet de prendre des initiatives. **Un comité**

départemental de suivi des actions de lutte contre les inondations a été mis en place, avec des comités locaux pour chacun des cinq bassins versants du département concernés par les inondations ; ces comités locaux sont constitués par les sous-préfets, des élus et des techniciens. L'objectif du dispositif était d'initier et de suivre collectivement les projets et les opérations de prévention et de protection. Le préfet très impliqué, a présidé personnellement le pilotage du comité, puis a demandé à la DDE de continuer l'action entreprise.

La DDE, depuis 2001, et plus particulièrement le service « Prévention, Eau et Affaires Juridiques » depuis sa création en 2003, constitue la cheville ouvrière de l'ensemble du dispositif.

Un pôle prévention des risques a par ailleurs été institué au sein des services de l'État. Ce domaine est prioritaire pour le programme d'actions stratégiques de l'État dans le département (PASSED) 2004-2007 et pour les travaux préparatoires pour un PASSED 2007-2009.

Encart n°12 : Le pôle départemental « prévention des risques »⁵⁸

Le préfet a créé un pôle de prévention des risques naturels et technologiques, en a confié le pilotage général au directeur de l'environnement et du développement durable de la préfecture qui a créé à son tour trois « ateliers » :

- l'atelier « risques naturels » avec pilotage DDE ;
- l'atelier « risques technologiques » avec pilotage DRIRE ;
- l'atelier « planification des secours » avec pilotage SIDPC.

L'atelier « risques naturels » a été placé sous la responsabilité du chef du service prévention, eau et affaires juridiques (SPEAJ) de la DDE avec une lettre de mission du préfet.

Ce pôle rassemble un grand nombre de compétences : Préfecture (direction de l'environnement et du développement durable et service interministériel de défense et de protection civile), direction départementale de l'équipement (DDE), direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), direction régionale de l'environnement (DIREN), direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), service départemental d'incendie et de secours (SDISS), direction départementale des affaires maritimes (DDAM), ... et il est piloté par un comité restreint qui rassemble les responsables les plus impliqués dans la prévention des risques sous l'autorité du chef de pôle. Cette instance, qui intègre les pilotes d'ateliers, se réunit assez souvent, gère au plus près les objectifs du programme d'actions stratégiques de l'État dans le département (PASSED) et en propose l'actualisation.

58 Extrait du rapport d'inspection de régularité de la DDE du Finistère « Elaboration des documents supports des politiques de prévention des risques », MIGT n°5, Jean Storez et Christian Dieudonné, avril 2007.

a. La planification des risques naturels

Le contexte et l'état d'esprit ont profondément changé par rapport à la période d'élaboration des plans de prévention antérieurs. Auparavant, les PPR⁵⁹ étaient livrés « clé en main », réalisés par des bureaux d'étude, approuvés sans beaucoup de concertation ; en définitive des plans très réglementaires mal compris, mal acceptés et mal respectés. La « nouvelle » planification des risques naturels est au contraire marquée par une forte implication collective des communes, élus et techniciens, et des services de l'État.

La DDE fait encore appel à des BE pour des missions partielles en amont du projet : les études d'aléas et/ou la constitution des dossiers techniques. Elle conduit en revanche en régie l'analyse des enjeux et la conception réglementaire du projet de plan, tout en pilotant de façon globale et très ouverte un processus de concertation, de participation et de réflexion prospective.

Le travail se fait par objectifs basés sur une série d'analyses :

- quels sont les aléas,
- quels sont les enjeux existants,
- quel est le projet de développement urbain de la commune sur son territoire,
- quelles vulnérabilités supplémentaires – ou minorées – résultent du projet urbain,
- lorsque cela est pertinent, quelles dispositions intégrer au PPR pour ne pas compromettre ce projet urbain ?

Le processus d'élaboration porte en général sur deux années.

Globalement, **l'effort d'élaboration de plans de prévention a été considérable**. Suite aux inondations de 2001, une vingtaine de PPR sont mis en révision ou sont prescrits. La moitié des études est achevée. Plus de 80 % des populations concernées par un risque disposent aujourd'hui d'un plan approuvé.

Trois types de risques marquent le Finistère :

- **Les inondations** qui résultent de la conjugaison de crues fluviales rapides et d'inondations marines estuariennes.

- **Les submersions marines** ou inondations côtières provoquées par des tempêtes.

- **Les mouvements de terrains**.

Les inondations fluviales concernent, hormis Brest, les cinq principales agglomérations du département. Elles font l'objet de 8 PPR-i (nondation) portant sur 19 communes vulnérables aux inondations et de 4 PPR-i, dits de bassin versant, portant sur un ensemble de 43 communes. Sur les 8 prescrits, 6 dossiers de servitudes sont approuvés. Ils couvrent les principales agglomérations (Quimper, Morlaix, Landerneau, Quimperlé et Chateaulin).

Les phénomènes de submersion marine, dans le sud du Finistère, s'opèrent par effacement des dunes sous l'action des tempêtes et, dans le nord où le système dunaire est résistant, par les points de faiblesse des ouvrages d'évacuation des eaux amont. Les enjeux sont de deux ordres : inondations de secteurs très touristiques, villages et campings, et une érosion des plages et un recul du trait de côte et du cordon dunaire.

Huit PPR « submersion marine » ont été prescrits ou mis en révision. Ils sont tous approuvés.

Enfin 4 PPR « mouvements de terrain » ont été mis à l'étude.

Les priorités de la période 2003-2006 ont porté sur les agglomérations urbaines et sur les plans de risques de submersion marine.

Les travaux d'élaboration ont mobilisé la cellule prévention des risques naturels, un cadre A, deux cadres B et le chef du service « Prévention, eau et affaires juridiques ».

b. Le Programme d'action de prévention des inondations du bassin versant de l'Odette et de ses affluents

Les villes de Morlaix et de Quimper ont déposé un dossier en réponse à l'appel à projets « Programme d'action de prévention des inondations » (PAPI) lancée par le MEDD en 2002. La demande de Quimper a été

59 Plans de Prévention des Risques.

retenu autour d'un programme d'écrêtement des crues.

L'élaboration du programme prioritaire, PAPI, de Quimper, suite aux inondations catastrophiques de 2000 et de 2001, a été menée par le **comité local de suivi des actions de lutte contre les inondations**, mis en place sur le bassin versant de l'Odet, et qui inclut l'agglomération de Quimper (trois communes).

Ce comité s'est attaché à définir les travaux de prévention et de protection, à réfléchir à un dispositif d'information du public, à un système de prévision et d'annonce des crues et plus largement à contribuer à développer une culture locale du risque.

Les rôles se sont répartis de façon suivante

- l'État anime,
- le département et la collectivité pilotent les différentes actions, financées au travers du Contrat de Plan État-Région 2001-2007⁶⁰.

Le responsable du service « Prévention, Eau et Affaires Juridiques » est chargé de la conduite technique de l'opération, de la coordination et de la synthèse de l'ensemble. **Il s'agit pour ce service et pour la DDE, d'une expérience majeure inscrite plus largement dans le pilotage du comité départemental de suivi des actions de lutte contre les inondations et dans les travaux de l'ensemble des bassins versants.**

Quatre principaux acteurs collaborent : la ville, le département, l'État et les représentants du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de l'Odet dont la réalisation a été menée en parallèle et qui a été approuvé en février 2007. Ce document dont les contraintes réglementaires s'imposent aux tiers, est un outil de planification qui vise à assurer l'équilibre entre les activités humaines et la protection de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin l'Odet. À ce titre, il définit notamment des actions de protection contre les inondations à l'échelle du bassin versant de l'Odet, et vient en complément du PPR-I existant sur l'agglomération Quimpéroise.

Le programme d'actions a été mis en œuvre avec un budget prévisionnel de 10,2 M€. La production et les résultats de cette expérimentation de quelques quatre ans de travail de conception, de concertation et de débat sont multiples :

- Un programme de travaux sur la ville de Quimper d'un montant global de 30 millions d'euros⁶¹ à échéance de 2017 :

- . de rehaussements de quais et de talus calculés par rapport à des crues d'une période de retour de 20 ans,
- . d'aménagement des cours d'eau en amont des zones urbanisées et de bassins d'écrêtement des crues conçus par rapport à des inondations d'une période de retour de 50 ans, à réaliser d'ici 2017.

- Des campagnes régulières d'information et de sensibilisation du public. Un animateur a spécialement été recruté par la ville de Quimper.

- Une mise en synergie des services de prévention des crues de la ville et de l'État. (Ce dernier, pour des raisons de rationalisation et de centralisation, a été transféré du département du Finistère à Rennes).

4. Les enseignements de l'expérience et les acquis pour la DDE

Pour Fabien Sénéchal **les enseignements majeurs de l'expérience** et ses résultats marquants sont les suivants :

- **La capacité à élaborer une vision globale des risques** et une politique pour les prévenir permettant de faire les choix stratégiques et financiers.

- **Le développement d'une culture du risque collective partagée entre les acteurs du projet.**

- Une concertation qui a permis **l'acceptation des contraintes** fortes y compris des interdictions strictes.

Il en résulte une grande crédibilité de la DDE. La ville de Quimper intègre à présent le risque comme une composante du développement urbain et consulte la DDE très en amont. Fabien Sénéchal est ainsi appelé à la demande des élus en 2007, à

⁶⁰ L'Etat participe au financement des PAPI via le BOP 181, les fonds Barnier (FPRNM) et le FEDER.

⁶¹ Le financement pour 2004–2006 est de 10 M€ (contrat PAPI). Un deuxième contrat est négocié pour la période 2007–2013. Ces contrats sont intégrés dans le contrat de plan Etat-région. Le département participe au financement.

jouer un rôle d'intégrateur des dimensions d'intermodalité, de rayonnement touristique, de développement économique et de l'habitat et (naturellement) de risque, dans le cadre d'un grand projet d'aménagement de la gare de Quimper en prévision de l'arrivée future d'une ligne de train « LGV » qui mettra l'agglomération finistérienne à moins de quatre heures de Paris.

Cette situation, résultant indirectement du travail sur les risques d'inondation, illustre parfaitement la difficulté pour une organisation à disposer de cadres qui soient à la fois, « manager » des risques (en l'occurrence) et urbaniste généraliste des territoires, à la fois spécialisé dans un domaine et capable de maîtriser les multiples dimensions et enjeux qui permettent d'avoir des visions globales et intégrées de l'action. La présence de tels cadres, bien en situation d'agir, peut faire progresser rapidement une organisation telle une DDE dans la voie de l'action intégrée et collective.

5. La vision globale et à long terme des risques. Le développement durable

Une prospective axée sur les conséquences des changements climatiques et des stratégies d'action apparaît comme une voie prioritaire pour les services de l'État. Le Préfet du Finistère, sur proposition de la DDE, a invité tous les services et quelques scientifiques et universitaires à y réfléchir au cours d'une journée, le 26 juin 2007.

Cette journée a réuni près de 150 personnes, tous agents de l'administration de l'État dans le Finistère. L'objectif était de sensibiliser, de débattre des enjeux et des possibilités d'action avec l'idée d'arrêter quelques axes de travail interministériel pour les années à venir. Une partie des travaux de cette journée a été organisée en trois groupes de travail :

- l'État et lui-même,
- l'État et ses partenaires,
- l'État et les citoyens.

Plusieurs grands axes ont été retenus :

- Un audit-état des lieux des bonnes pratiques des services de l'État dans le département.
- Un document-cadre « développement durable » assorti de grilles d'analyse des projets, avec l'ambition de construire un « discours » vis-à-vis des acteurs territoriaux.
- Un principe de conditionnalité des aides de l'État appuyée sur des critères de développement durable à appliquer aux projets de développement, d'aménagement ou de construction.
- Une organisation inter-services pour mesurer et anticiper les phénomènes dans les domaines de la planification et de la gestion des crises prévisibles.
- Une organisation de la communication et de l'information en interne et en externe.

Des pistes d'actions spécifiques à la DDE ont également été retenues.

L'ensemble du projet est piloté par le pôle « Aménagement et développement durables » Il est chargé d'organiser et de coordonner ces différentes actions en inter-services de l'État. Fabien Sénéchal qui a joué un rôle moteur pour initier et organiser cette journée, est chargé du rôle d'animateur et d'ensamblier de l'action.

L'entreprise est ambitieuse. Elle se surajoute au travail des services. Paradoxalement l'action intéresse, à un titre ou à un autre, l'ensemble des services mais personne, dans le cadre de l'organisation fonctionnelle actuelle, n'est en charge de produire sur ces sujets nouveaux et transversaux. La mise en œuvre du programme d'action nécessite d'identifier et de mobiliser quelques « pilotes ».

À titre d'exemple, ce processus appliqué au domaine de la planification des risques et de la gestion des crises pose notamment trois types de défis dès lors que la problématique est suffisamment cadrée :

- identifier les manques et les besoins de connaissances,
- piloter les études nécessaires pour y pallier,
- restituer les travaux pour permettre une appropriation collective des acteurs impliqués.

Dans cette perspective, plusieurs pistes scientifiques sont identifiées :

– une analyse sédimentologique des côtes, étude à engager par le CETMEF⁶² faisant suite à une étude sur la vulnérabilité du trait de côte commanditée par le SPEAJ et pilotée par le Service maritime.

– une modélisation de la remontée du niveau de la mer associée à des changements dans le régime des tempêtes, à l'aggravation de la pluviométrie et des chaleurs, pour étudier les risques de submersion, d'érosion côtière et dunaire, les transformations induites sur la biodi-

versité et sur les activités humaines et l'occupation du littoral.

L'adossement scientifique local et régional est de qualité : IFREMER, CETMEF, ADEME⁶³, Météo-France, l'université de Brest... Certains de ces experts ont participé à la journée du 26 juin. Il s'agit de savoir mobiliser et piloter l'appareil scientifique. Ce savoir-faire n'est pas intégré dans la pratique des services. Il repose sur quelques très rares cadres qui risquent à tout moment l'asphyxie en terme de charge de travail.

Septembre 2007

62 Centre d'étude technique maritime et fluvial.

63 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

V. LA DDE DE L'OISE INNOVER POUR MIEUX FONCTIONNER ET POUR ÉVOLUER

Au moment de la prise de poste de France Poulain à la DDE de l'Oise (en janvier 2005), le service en charge de l'aménagement et de l'urbanisme était, depuis trois ans, sans chef titulaire : plusieurs années sans renouvellement des agents, **un service en crise peu associé aux démarches d'évolution de la direction et sans exigence de travail collaboratif.**

Dès 2005, Alain DE MEYERE a souhaité restructurer l'organisation et le fonctionnement de la DDE et la renforcer en créant une gestion par domaines. Celui de l'Aménagement Durable des Territoires est riche et complexe tant les champs et les compétences qu'il recouvre sont importants. Il a été nécessaire de travailler tant sur la structuration hiérarchique des productions que sur le sens de l'action.

1. Du service à réorganiser au service en mouvement⁶⁴

La nécessité de réorganiser le domaine dans son ensemble a trouvé son préalable dans la restructuration du service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement (SAUE) au siège. Ces réorganisations internes avaient pour objectif de constituer un service capable de répondre aux demandes et des compétences en ordre de marche capables de produire et s'imposaient prioritairement à la direction.

« Dans un contexte en forte évolution, il est nécessaire de déterminer les grandes orientations de fonctionnement d'un service. Cela débute par une bonne organisation interne afin que le service soit en capacité de supporter les mutations mais également de faire face aux sollicitations de plus en plus immédiates : hiérarchisation des priorités, établissement des tableaux de suivi, coordination entre les différentes cellules⁶⁵. »

La réorganisation a nécessité :

– une vision de ce que devait devenir le SAUE;

– une (re)motivation des agents;
– un renforcement et surtout un renouvellement-rajeunissement de l'effectif ;

– une formation intensive commençant par les « fondamentaux » : écrire, parler en public, se focaliser sur les connaissances et les savoir-faire de base (faire le diagnostic d'une situation, suivre une procédure de façon rigoureuse, le règlement national d'urbanisme...), et portant sur les thématiques qui seront au centre des métiers (cadres, chargés d'étude, instructeurs).

La toile de fond de cette réorganisation a été le projet de la DDE et la volonté de faire progresser la direction vers une « culture d'entreprise ».

Cette situation de reprise à zéro a paradoxalement permis d'afficher des ambitions stratégiques pour le service en cours de recomposition. Elles ont dans le même mouvement facilité les efforts exigés et leur acceptation individuelle et collective.

La vision de l'action au service de laquelle il fallait concevoir et mettre en œuvre les réorganisations se donne comme la recherche d'un équilibre dans le quotidien des agents entre les réflexions à long terme qu'il faut partager et le traitement des « urgences multi-domaines », entre ce qui est prioritaire pour l'État et la gestion du quotidien. *« Grands objectifs prioritaires et urgences ponctuent le quotidien d'un service ayant la responsabilité de nombreux dossiers et d'affaires sensibles⁶⁶ »*. Cet équilibre doit s'appuyer sur une discipline de base : toute action commence par un diagnostic de la situation, se poursuit par l'élaboration d'une stratégie pour mettre en œuvre des actions qui donnent systématiquement lieu à un document communicant, c'est à dire facile à lire par le public visé par l'action. La reconfiguration doit permettre un *« cadre solide pour assurer à la fois la stabilité et la capacité d'évolution »*.

Le premier numéro des Cahiers du SAUE, le numéro zéro de la collec-

64 Pour citer le document « 2005–2008. Un service en mouvement », Les notes du SAUE n°05 janvier 2006.

65 Document cité.

66 « Bilan 2005. Objectifs 2006 », Les notes du SAUE n°01 décembre 2005.

tion en date de décembre 2005, « Bilan 2005. Objectifs 2006 », se penche sur cette période de reconfiguration. Il s'agit d'un document étonnant en matière d'art du management, entièrement écrit à la première personne du singulier et axé sur une vision personnelle de ce que doit être l'action au sein du SAUE, dont la réussite est appréciée par sa transformation au fil du mouvement en vision collectivement appropriée.

Ce document de quatre pages se partage, d'une part, entre un discours sur la progression de l'année écoulée (la prise de contact, le lancement des projets, le plein régime stabilisé) et la préfiguration de l'année qui s'ouvre et d'autre part, entre un tableau précis des résultats obtenus pour 61 actions dans 7 domaines dont les 5 domaines qui correspondent à l'activité du service et 2 domaines transversaux (management et LOLF). Les actions vont de la gestion des courriers et du suivi mensuel du gel budgétaire à la reprise en main des activités « risques » et à la mise en place des Ateliers de l'Oise dont il sera question plus loin.

Le cœur du système n'est pas de miser sur une évolution vertueuse lente et longue, un peu à la bonne fortune des circonstances, mais de mettre en avant des rythmes courts par étapes. Chaque étape (par exemple, diagnostic, stratégie d'action, communication/valorisation) doit donner lieu à

des résultats visibles et reconnus et doit préfigurer l'étape suivante représentant un cran supplémentaire dans le chemin qui conduit à l'objectif d'un service en bon état de marche : **réorganiser le service, se remettre à niveau, retrouver de la vitalité pour être en mesure de conduire et de maîtriser les changements.**

Avant de reprendre le fil de la progression, il nous faut s'intéresser au service et à la nature de ses activités.

2. Le Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement et ses domaines d'activités.

Le SAUE est un service d'environ 35 personnes subdivisé en cinq cellules qui figurent en même temps ses compétences fonctionnelles :

1. Contrôle de légalité et suivi des contentieux pour l'ensemble de la direction : 5 personnes.
2. Connaissance du territoire et gestion du système d'information géographique (SIG) : 5 personnes.
3. Planification, aménagement, transports et développement durable : 6 à 7 personnes.
4. Risques (naturels et technologiques) et environnement (climat, air, déchets, paysages, carrières, éoliennes) : 7 personnes.
5. Application du droit des sols : 8 personnes.

Le service s'est fixé **cinq « missions permanentes obligatoires »** qui correspondent à son cœur d'activité⁶⁷ :

Une filière juridique qui transversalise plus en amont avec les autres composantes de la DDE

Le maintien d'une filière ADS de qualité au plus près des attentes des pôles ADS et des autres acteurs

Une cellule de la connaissance des territoires porteuse de grands enjeux et questionnements de notre société

Des risques omniprésents qui demandent une grande gestion et une hiérarchisation des interventions

Vers une politique de l'aménagement renouvelée et au plus près du terrain

Être au plus près des territoires

Constituer un service capable de surmonter les évolutions à venir

Garantir la qualité de réponse du service public

Devenir un acteur/Facteur de compréhension du monde environnant

⁶⁷ Repris du document cité : « 2005-2008. Un service en mouvement ».

En amont de ces grandes missions correspondent des exigences d'organisation et de suivi, en aval, des exigences de diffusion et de communication.

Pour exercer ces missions, le document cité affiche une série de points à la fois objectifs et lignes d'action :

Le SAUE doit être en capacité de :

- *Expliciter les objectifs poursuivis par l'État en matière de développement urbain, d'aménagement du territoire, de promotion de l'intercommunalité, de politique des transports, d'environnement et de développement durable.*
- *Identifier et comprendre les stratégies d'acteurs locaux dans le cadre de la décentralisation, le rôle de l'État, ainsi que l'impact de la réglementation européenne dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements et de l'environnement et du développement durable.*
- *Organiser la connaissance du territoire en proposant et en conduisant une politique d'études locales visant à l'élaboration de diagnostics territoriaux actualisés en permanence par l'observation et partagés en tout ou partie avec les acteurs locaux et conduisant à formuler le point de vue de l'État sur le développement du territoire concerné.*
- *Construire avec les autres services de l'État un point de vue commun et organiser, pour ce qui concerne les responsabilités du MTETM, le portage de ce point de vue par le dialogue, l'échange et la négociation. Puis, le faire partager ou le confronter aux avis de ces différents acteurs.*
- *Susciter des démarches ou des projets répondant aux enjeux exprimés, par exemple en développant des actions à caractère pédagogique ou de soutien.*
- *organiser le développement des compétences collectives à l'intérieur du service et contribuer à leur construction au niveau régional voire interrégional.*

La représentation du système d'action qui croise les grandes missions, les objectifs et les activités concrètes du service, est complétée par le « damier stratégique » qui introduit les enjeux stratégiques auxquels (selon le SAUE) est confrontés l'Oise, pour les croiser également avec les activités.

Pour cela, le damier stratégique a permis de prendre en compte ces différentes thématiques.

Le damier stratégique du SAUE

Le Feuillet de l'Oise n°50 explique ainsi le fonctionnement du damier. « Le back office de cette structuration est constitué par quatre piliers qui peuvent être qualifiés de fondements à la culture « Équipement ». La première priorité est de réussir à avoir une action clairement identifiable et visible par les partenaires. La demande sans cesse renouvelée des

élus qui souhaitent voir le retour d'un État fort est surtout celle d'un État qui est à sa juste place. Puis, il est également important d'être l'un des acteurs de référence en matière de politiques publiques, de garantir la qualité de la réponse et d'être au plus proche des territoires. Ce damier permet de faire le croisement entre des domaines de valeur correspondant aux différentes activités et productions existantes dans nos services et les segments stratégiques assimilables aux secteurs à enjeux pour lesquels l'État ne peut se permettre de perdre ou plutôt pour lesquels il a une obligation à gagner et par-la même à faire gagner et progresser la société dans son ensemble. Les segments stratégiques sont au nombre de cinq, à savoir la métropolisation, les transports et les déplacements, le foncier, l'habitat et le renouvellement urbain et la prévention des risques ».

Comment concrétiser un tel système d'action ? En amont par une organisation stricte du fonctionnement et de la production, en aval par l'ouverture sur l'extérieur et le débat, par la valorisation et la diffusion des travaux, par la communication autour de ce qui est produit. Une bonne organisation interne a constitué la première étape de la structuration du service. La seconde évolution porte sur la valorisation, la diffusion et la communication.

3. Les ateliers de l'Oise et les clubs

La production est conçue comme collective et collaborative. Pour y arriver, il faut des occasions et des lieux, internes et externes, pour se rencontrer et pour débattre de ce qu'il est important de faire. Le dispositif d'échange a rapidement été organisé à grande échelle autour de deux « produits » : les ateliers de l'Oise et les clubs.

a. Les ateliers de l'Oise

Les ateliers ont été lancés en mai 2005. Une journée par mois y est consacrée.

« Tous les seconds jeudis de chaque mois, la Direction Départementale de l'Équipement de l'Oise organise les Ateliers de l'Oise. Traités sous un angle pluridisciplinaire, ils accueillent des professionnels de l'aménagement, du paysage, de l'habitat et du projet urbain afin qu'ils partagent leur savoir tant avec les agents de l'État qui œuvrent à la mise en place de politiques publiques qu'avec les élus ou les habitants qui les vivent au quotidien. Les Ateliers de l'Oise sont des moments de réflexion sur des sujets contemporains et des moments d'apprentissage de techniques pour les appréhender au quotidien.⁶⁸ »

L'ambition est de permettre l'appropriation de la connaissance dans les domaines de l'aménagement et du foncier, de la métropolisation, des transports et des déplacements, des risques et de l'habitat et du renouvellement urbain, soient les axes horizontaux du damier stratégique.

Le chef de domaine et son service support, le SAUE, fixe le programme annuel et les thèmes de l'atelier, prépare et anime chaque journée, en assure la logistique avant et après. Le travail de gestion et d'animation vient certes en plus de l'activité de production mais il est étroitement imbriqué à cette production. En amont la préparation trouve ses racines dans une activité en cours dans le service, en aval chaque atelier donne lieu à une publication, en général sous forme d'un numéro des Cahiers de l'Oise. Depuis mai 2005, il y a eu 27 sessions des ateliers et 27 publications.

Le système de production est ainsi mis sous pression ; les contreparties qui en résultent sont importantes :

- un apprentissage lié à la situation de confrontation avec un public : présenter clairement un dossier, des enjeux, le sujet sur lequel on travaille, argumenter, écouter, débattre... ;
- une reconnaissance du travail accompli⁶⁹ et une meilleure responsabilisation par rapport à ce que l'on fait : s'ouvrir, se faire (re)connaître et en même temps apprendre à travailler plus collectivement ;
- un enrichissement par l'échange : développer des visions plus collaboratives et plus transversales ;
- un sentiment d'appartenir à un collectif : contribuer à créer des événements permettant de se sentir acteur du changement ;
- la possibilité d'une marge de liberté qui permet d'innover.

Les thèmes découlent étroitement des activités de production. Les douze ateliers de 2006 ont porté sur les thèmes suivants : (cf. encart page suivante).

Selon les sujets le public varie : parfois interne au domaine, interne à la DDE, ouvert aux autres services de l'État ou encore ouvert à un public plus large, par exemple à une filière professionnelle. Les collectivités territoriales sont invitées. Les médias dans certains cas.

Les Ateliers sont soit axés sur des questions de méthode, par exemple comment analyser un paysage ou comment faire un diagnostic de sécu-

68 Les Ateliers de l'Oise. Programme des ateliers 2006 (DDE de l'Oise).

69 Bilan 2005, objectifs 2006, Note du SAUE N°01 : « L'impact de la culture est très important car elle offre la possibilité de créer une dynamique du succès. La reconnaissance du travail accompli permettant de l'entretenir. Cette spirale ascendante « gomme » aussi les difficultés quotidiennes et permet d'avoir confiance tant dans la structure qu'en soi-même. »

Encart n°13 : Programme des ateliers 2006

12 janvier :	« Et après les diagnostics ». Quel plan d'action pour leur mise en œuvre ?
9 février :	« La note d'enjeux ». Apports méthodologiques assurant le portage des enjeux de l'État.
9 mars :	« Vers une réflexion prospective de la filière aménagement ».
6 avril :	« Présentation de l'Atlas des Paysages. Comment intégrer le paysage dans les projets de territoires ? »
11 mai :	« Quel renouvellement pour le monde rural ? »
13 juillet :	« Entre tourisme et préservation de l'environnement ».
10 Août :	« La cabanisation : une appropriation des bords de rivières ».
14 septembre :	« L'image comme support de la réflexion ».
12 octobre :	« Comment aménager un centre-bourg ? ».
9 novembre :	« Le portage des enjeux de l'État ».
14 décembre :	« Concilier protection de monuments historiques et évolution urbaine ».

rité routière, soit se déroulent autour d'une visite de terrain (par exemple, une usine SEVESO ou un champs d'éoliennes), ou encore sont le résultat d'une recherche ou d'une étude (par exemple, comment imaginer la camping demain, suite à une enquête auprès des gestionnaires de camping, ou la question de la périurbanisation et de la densité suite à une étude sur la production de lotissements).

Certains ateliers peuvent prendre une tournure conviviale ou festive avec par exemple, la fête de l'ADS⁷⁰ autour de la réforme de l'ADS en juin 2007.

La réussite des Ateliers de l'Oise génère le besoin d'en élargir le champ aux échelons régional et inter-départemental. Avec la création parallèle au niveau régional des « Jeudis de l'aménagement durable », **les objectifs pour 2008 sont de passer pour un tiers des sessions de l'atelier à une organisation régionale.**

b. Les clubs Aménagement et ADS

D'abord à usage interne dans une optique de professionnalisation et d'échange, les clubs ont été ouverts à un public externe : les filières professionnelles (bureaux d'études d'aménagement et d'urbanisme, le Parc Naturel Régional Oise-Pays de France, l'agence d'urbanisme «

Oise-la-Vallée », les services techniques des collectivités), les élus présidents d'intercommunalités, le Conseil en Architecture, en Urbanisme et en Environnement (CAUE), les chambres consulaires comme la Chambre d'Agriculture ou la CCI, les autres services de l'État (DDAF, DDASS, DDSV, SDAP).

Les clubs se réunissent quatre fois par an. Le matin est consacré au club ADS, l'après midi au club Aménagement.

Dans de nombreux cas le chef de la cellule aménagement prend en charge l'organisation du club du même nom : un thème préparé, un exposé et le débat, et à la clé, une publication de quatre ou de huit pages. La préparation est le plus souvent le résultat d'une étude dont la durée ne dépasse jamais six mois, étude en régie avec ou sans l'appui d'un expert ou d'un consultant externe ou parfois confié à un organisme d'étude.

Quelques exemples de thématiques :

- Le Schéma régional de l'Ile-de-France et ses effets sur l'Oise.
- Le vieillissement de la population.
- Les projets de développement et d'aménagement durables (PADD).
- La proximité de Paris et son influence sur le foncier.

70 Application du droit des sols.

– Le Porter à Connaissance « dématérialisé » (sur CD Rom et avec cartographie automatique sur Cartélie)

Le succès des clubs Aménagement et ADS et des Ateliers de l'Oise est grandissant touchant un public de plus en plus nombreux et de plus en plus fidèle. De lieu de professionnalisation, le club est devenu **le lieu de réflexion et de débat sur l'aménagement du territoire dans le département**. L'assiduité est le résultat d'un véritable besoin social. La DDE a pris la peine d'occuper un créneau qui n'existait pas.

4. Communiquer par l'écrit et diffuser la connaissance

Production, ateliers, clubs donnent systématiquement lieu à des publications. **Toutes les activités du domaine** (du moins les activités d'étude) **donnent lieu à des résultats qui se traduisent par un écrit diffusable**.

L'organisation de la publication a été normalisée autour de trois produits :

- **Les Feuillettes de l'Oise**, « **Un thème d'actualité en 4 pages** ».
- **Les Cahiers de l'Oise**, « **8 pages pour une connaissance prospective du territoire** » .
- **Les Notes du SAUE**.

La collection de publications est devenue depuis 2005 **quantitativement impressionnante**. Un CD-ROM reprend en mars 2007 les publications parues en 2006 et 2007 en les classant selon les quatre principaux axes stratégiques :

- 20 cahiers, 69 feuillets et 3 notes du SAUE sont consacrés à la métropolisation ;
- 1 cahier et 7 feuillets sont consacrés aux déplacements ;
- 5 cahiers, 7 feuillets et 1 note le sont au foncier et à l'habitat ;
- 6 cahiers et 19 feuillets aux risques, ainsi que 4 notes du SAUE ;
- enfin, 1 cahier, 2 feuillets et 7 notes portent sur des sujets divers et transversaux.

Au total 134 publications figurent sur le CD-ROM en plus de 4 « études de référence » dont l'*Atlas des paysages de l'Oise* (386 pages) élaboré par le SAUE.

L'objectif à terme est de mettre en ligne sur Internet toutes les publications produites annuellement. et d'élaborer des ouvrages plus ambitieux d'intérêt départemental dans un département dépourvu de littérature sur l'aménagement et sur le patrimoine. Un premier ouvrage est en préparation et doit être diffusé au début de l'année 2008 : « **L'Oise, territoire 2008** ». Il se compose d'une vingtaine de contributions. Son ambition est défini par une préface : « *Participant à la construction d'une intelligence collective territoriale, « L'Oise, territoire 2008 » identifie les enjeux territoriaux de l'État local et offre la possibilité de présenter les grandes réalisations finalisées en 2007 et celles qui connaîtront leur aboutissement en 2008.* »

Les thèmes des publications sont naturellement très variés. Une partie, les premiers numéros des cahiers notamment, est consacrée aux études de diagnostic de territoires (exemple : « le Noyonnais, entre autonomie et indépendance »). Les territoires infradépartementaux font également l'objet d'approches thématiques (exemple : « Zone urbaine sensible : le quartier Saint-Jean-Ville de Beauvais »), surtout dans le domaine des risques (exemple : « le PPR inondation de la Vallée du Thérain Aval »).

Une grande diversité de sujets est appliquée à l'ensemble du département : « l'accidentologie isarienne 2006 », « l'avenir des résidences secondaires dans l'Oise », « le bâti traditionnel isarien », « l'Oise un département en transit », « l'habitat en caravanes et assimilés dans l'Oise », « de tout temps, un foncier bien situé et attractif », « achat des parcelles par les gens du voyage »....

D'autres numéros traitent de sujets d'information plus généraux : « 100 000 euros pour une maison aujourd'hui », « les éoliennes », « la situation française face aux politiques européennes », « la prospective territoriale »..., ou encore de sujets de recherche généraux (« le camping aujourd'hui en France », « les enjeux

et la paradoxes de la mobilité : la mixité sociale en mouvement »...), ou plus locaux : « le développement des bourgs ruraux par et pour les retraités », « le rêve de la maison individuelle », « maîtriser l'urbanisation et accueillir de nouvelles populations »...

De la forme donnée aux publications nait un type et un style d'écriture qui s'impose comme une discipline stricte pour les agents. Tout doit être écrit et illustré mais de façon brève, ramassée, claire et pédagogique. Ainsi une normalisation de la communication aboutit à une normalisation de la production d'études, qui dès le départ, était une volonté délibérée : des études courtes ne dépassant pas 6 mois, fondées sur une responsabilisation individuelle et sur un travail collectif qui commence par bien poser les questions, et aboutissant systématiquement à une publication à l'issue d'un processus de validation le plus rapide possible.

L'obligation de publier a conduit à réhabiliter les études et à leur faire gagner en efficience. Le Feuillet de l'Oise de mars 2007 (n°94) fournit la vision qui sous-tend ces principes de management des études et de leur diffusion et définit une finalité des études : « *Dans un contexte de changement, la question de la connaissance des territoires prend de plus en plus d'importance.... Ainsi l'organisation de cette connaissance multicritère offre la possibilité de définir les futures orientations stratégiques ou politiques ainsi que les enjeux localisés permettant d'élaborer un ou plusieurs projets de territoire. La mise en perspective des phénomènes sociétaux qui participent à la mutabilité des territoires doit favoriser l'émergence de projets d'aménagement et de développement durable de qualité. En parallèle, la territorialisation de politiques publiques entraîne une évolution dans les modes d'élaboration des projets de développement pour lesquels l'organisation de l'information est un enjeu prioritaire.* »

5. Du SAUE au Service d'aménagement territorial et vice versa⁷¹

Les services d'aménagement territoriaux sont les acteurs opérationnels de l'aménagement des territoires. Le SAUE, service du siège, décline la prise en compte des politiques publiques, la définition d'une « doctrine » de l'État dans l'Oise et la professionnalisation de la filière. Pour la filière de l'aménagement, le SAUE raisonne sur les territoires en intégrant une prise de recul sur les phénomènes en cours, le SAT travaille sur le terrain.

Cette forme d'organisation peut-être considérée comme dominante dans les DDE. Les inter-relations entre le terrain et les politiques territoriales, entre des agents de culture et de métiers souvent très différents, sont compliquées et dans chaque situation à « (ré)inventer ».

La DDE de l'Oise raisonne en terme de filières et fonde leur fonctionnement sur des échanges permanents. Les clubs, aménagement, ADS,... et les « réunions thématiques territorialisées » concrétisent cette fonction : partage des connaissances et des représentations, diffusion de la doctrine et des dernières évolutions réglementaires, confrontation des approches et des compétences.

Les tâches respectives du SAUE et du SAT sont explicitées dans les moindres détails. *La Note du SAUE N°2* passe les liens entre SAUE et SAT au crible fin pour les cinq champs d'action : assistance juridique aux communes, ADS, connaissance des territoires, aménagement/documents d'urbanisme, plans de prévention des risques. Le document « vise à fournir une visibilité globale permettant à tous, aux agents expérimentés de la filière comme à ceux qui vont l'intégrer, d'appréhender sereinement l'ensemble de l'activité de la filière ».

71 Pour reprendre le titre de la *Note du SAUE N°2*, février 2006.

À titre d'exemples parmi les 48 actions inventoriées par la Note :

ADS		
Actions	SAUE	SAT
Animation de la filière	Elabore et diffuse la doctrine ADS, les fiches question/réponse... Analyse et expertise les dossiers les plus complexes. Diffuse et facilite la mise en application des textes. Anime les réunions à thèmes auprès de chaque SAT. Répond aux questions des communes autonomes	Remonte les questions ou thèmes nécessitant l'élaboration, de doctrines, fiches question/réponse. Sollicite le siège sur les dossiers les plus complexes. Remonte les thèmes souhaités propre à chaque SAT. Répond aux questions des communes instruisant elles-mêmes leurs actes et font remonter celles nécessitant une expertise complémentaire ou/et méritant d'être capitalisées.
Décisions de compétence préfet	Assure le contrôle et la transmission des projets de décision (permis de construire, d'aménager, certificats d'urbanisme...) Rédige par délégation du préfet les avis conformes (PLU partiel).	Instruit et prépare les projets de décision. Remonte les dossiers complets au SAUE, y compris les avis des services.

Le système est mis en tension par un **effort**, outre les clubs, **de formation important**. Le SAUE après avoir investit considérablement dans la formation de ses propres agents assure sur la base de ces acquis **la conception et l'encadrement de la formation des SAT**. Environ 15 personnes appartenant aux SAT de Compiègne, de Beauvais et de Senlis sont en formation.

La priorité est de s'attacher aux fondamentaux pour pallier un niveau général plutôt faible : les agents connaissent mal leur métier et le terrain, leur culture de l'aménagement est faible, très peu d'entre-eux sont en capacité d'animer une réunion.

Le principe est le même que pour les agents du SAUE au moment de la reprise en main de ce service : une formation de base pour structurer le fonctionnement du système pour, dans un second temps, avoir une chance de tendre vers un travail collaboratif, vers une administration qui avance en innovant ou qui innove pour avancer.

6. L'ambition de formation

Les questions vives de compétences, de connaissances et de production de connaissances ont conduit France Poulain à réfléchir à la place de l'enseignement et de la formation dans l'administration ou du moins dans un service voué à l'aménagement. Tout en considérant les deux registres

imbriqués qui structurent l'action du SAUE, la gestion interne des compétences et l'animation par filière de domaine, quatre niveaux graduent le champ du service :

- « Disposer des fondamentaux (outils et connaissances) permettant de naviguer au clair dans le domaine et dans le métier.
- Savoir analyser et diagnostiquer les territoires et les systèmes qui s'y développent.
- Construire le dire (écrit et oral) de l'État.
- Conserver et approfondir ses connaissances et compétences.⁷² »

Ce socle de quatre niveaux acquis pour un domaine de l'aménagement, il devient intéressant de faire des liens avec d'autres domaines. « *Ce sont les clubs qui ont cette fonction puisqu'ils permettent aux professionnels d'un domaine de se confronter aux autres, d'enrichir et de faire partager leurs expériences, et de se tenir au fait des dernières tendances.*⁷³ »

Les trois premiers niveaux impliquent une formation de proximité qui concerne un grand nombre d'agents, pour large partie en interne, avec une pédagogie fortement axée sur une formation-action préparée et animée par les agents eux-mêmes. Le quatrième niveau porte sur des sujets plus spécialisés. Il relève d'un échelon géographique supérieur permettant d'accueillir un public plus large et d'un organisme de formation continu tel le CIFP.

72 Extrait d'une note pour le DDE, du 1^{er} juin 2007.

73 Note citée.

La formation n'est pas en général assurée en interne par une DDE. L'effort consenti pour préparer, animer et suivre les formations est très important. Il s'ajoute au reste sans moyens supplémentaires, et ne peut résulter que d'une stratégie délibérée de la direction. Il est d'autant plus indispensable pour un département comme l'Oise qui se trouve éloigné du centre de formation le plus proche situé à Arras.

Ces considérations s'expriment concrètement par un programme et un calendrier pour la formation 2008 pour la filière aménagement. Cette formation se décline en **neuf 1/2 journées** entre janvier et décembre 2008. L'ensemble des agents de la filière participent aux trois cycles, comme formés et/ou

comme formateurs. **Chaque cycle se rattache à une session du club aménagement** permettant un élargissement du débat autour de documents préparés par la DDE.

Le programme 2008 s'intitule « Pour un aménagement durable ». L'introduction à ce programme est le suivant : « *Dans le domaine de l'aménagement, l'année 2008 sera l'occasion de former l'ensemble des agents de la filière aménagement durable des territoires mais également de mettre en musique les apports du Grenelle de l'Environnement. Il s'agira également d'élargir notre réseau quotidien à l'ensemble des services de l'État par la mise en place d'un pôle interministériel relatif à la planification territoriale.*⁷⁴ »

Janvier 2008

74 Extrait d'une fiche Clubs Aménagement/ADS : « Club Aménagement : programme 2008 ».



LOGO DU SAUE
de la DDE de l'oise

SYNTHÈSE

LES MULTIPLES FACETTES DE L'INNOVATION

LES MULTIPLES FACETTES DE L'INNOVATION

1. Un regard sur des orientations pour l'action et non une vision d'ensemble

En 2006, les services sortent d'une période de réorganisation complète. Les nouvelles organisations sont en place. Davantage qu'un changement d'organigramme, il s'agissait d'un processus de redéfinition des missions des services de l'État inscrit dans la durée. Il fallait anticiper, se forger une vision partagée de l'avenir, préparer, débattre, décider, mettre en place. Le processus se poursuit. Les impacts de la mise en place du nouveau ministère chargé du développement durable, du « Grenelle de l'environnement » et de la « modernisation des politiques publiques » vont à nouveau profondément le transformer. La période actuelle conduit à **expérimenter, apprendre à travailler de façon collective, former des réseaux, rechercher**, dans des conditions très souvent difficiles, **des compétences et de la professionnalité, se remettre en question pour arriver à se situer** dans l'environnement politique, institutionnel, technique, professionnel de demandes sociales de plus en plus complexes et en évolution rapide.

Les activités des services régionaux et locaux de l'État sont aussi confrontées aux attentes souvent contradictoires des sociétés locales, aux réalités économiques et sociales, aux exigences écologiques et aux multiples menaces qui pèsent sur l'avenir à court et à long terme, aux arrangements institutionnels qui ont besoin d'être recomposés. Dans le même temps les certi-

tudes sectorielles continuent de s'écrouler, ce qui oblige à repenser l'ensemble des activités de façon collective et systémique. Le système d'action est de plus en plus ouvert, les services ne peuvent pas définir leurs stratégies d'action seuls dans leur coin. La disparité des « positionnements » de l'État local, présent sur la scène des territoires où se construit l'intérêt collectif, réactif et « stratégique » ici, là en retrait par rapport à certains enjeux vifs, s'inscrit dans un contexte de gouvernance territoriale à géométrie très variable, de visibilité de l'avenir limitée et de mode de décision mal assurée. L'image qui en résulte est insatisfaisante, contribue à brouiller la lisibilité du rôle de l'État territorial et induit des interrogations sur sa capacité à agir de façon influente. **L'État local est un acteur incontournable des territoires** mais inégalement impliqué dans les projets stratégiques et, faute d'orientations centrales bien claires, en peine pour adapter son positionnement aux réalités des situations régionales et locales.

Entend-il le rester pour contribuer à animer, réguler et mettre en œuvre (« territorialiser ») les politiques publiques prioritaires ? La réponse affirmative a été le fondement même de la réorganisation de ses services territoriaux. Les politiques publiques sont de plus en plus territorialisées et globales. La réforme annoncée de l'État va-t-elle maintenir le cap d'un État présent dans les territoires ? Son maintien peut se conjuguer avec toutes sortes de réorganisations autour du réseau préfectoral, allant dans le sens de stratégies d'action régionales et locales mieux intégrées (plus décloisonnées et interminis-

térielles), plus directement en prise avec les priorités publiques à « territorialiser », mieux concertées et clairement axées sur les principes du développement durable. **Il s'agit d'une « recherche du niveau optimal de déconcentration »⁷⁵.**

L'État comme acteur des territoires, en tous cas, a constitué l'hypothèse de base du présent ouvrage.

Dans cet environnement instable, les analyses et les témoignages présentés durant la période 2005/2007 posent la question de la « posture » et de la capacité d'intervention des services de l'État à s'adapter à de nouvelles missions avec des moyens et des ressources humaines souvent « inadaptés » pour y faire face.

Les personnes qui ont accepté de dire ce qu'elles font dans leurs directions et dans leurs services, sont persuadées que l'innovation et l'expérimentation constituent l'un des fondements d'une organisation confrontée à la nécessité de s'adapter en permanence à des incertitudes de toute nature. Les qualités requises pour innover semblent notamment indispensables pour prendre le virage post « Grenelle de l'environnement » dans le nouveau cadre d'un ministère reconfiguré et aux compétences élargies.

Ainsi le fil conducteur de l'analyse des situations dans quelques DRE et de DDE est l'innovation : innover en transformant progressivement la nature des missions, des activités et les modes d'opérer ; innover en se penchant sur les ressources à mobiliser et à former, pour faire face à de nouvelles situations et pour passer à un cadre d'action mieux en phase avec les réalités résultant des mutations actuelles, institutionnelles, socio-économiques, sociétales, environnementales, technologiques. Ainsi cadrées, **les innovations sont orientées sur le « management du changement »**. Les innovations naissent souvent de la rencontre de services et de personnes de cultures et de compétences différentes. Il appartient à l'art du management de favoriser les processus d'action qui permettent ces rencontres.

Le nombre de cas limités ne donne pas une vue d'ensemble mais permet un regard un peu distancié sur le sens des évolutions qui de prime abord paraissent aussi disparates que le sont les situations locales et régionales. Sans avoir le recul d'une évaluation, ce regard pourrait éclairer, pour les services, l'injonction pressante du management du (ou pour le) changement souvent présenté comme la seule façon de tirer son épingle du jeu.

Le management du changement est considéré comme un processus d'action avec des marges de manœuvre d'autant plus diversifiées que les représentations des « réalités » des territoires, de l'action et de la place de l'État dans l'action varient régionalement et localement. Il est tournée à la fois :

- vers les multiples acteurs des territoires autour de finalités de futurs acceptables pour les territoires et transversales à l'ensemble des champs d'action,
- vers l'interministériel dans le sens d'une action moins cloisonnées et plus intégrée,
- vers l'intérieur en terme d'organisation des directions et des services, de choix des priorités d'action, de management des compétences et des ressources intellectuelles, de modes de faire...

Dans ce contexte **l'innovation présente de multiples facettes.**

2. Les multiples facettes de l'innovation

a. L'innovation dans l'organisation générale du système d'action

Le projet de service : une vision collectivement appropriée et partagée.

La DDEA de l'Aube fournit un cas très illustratif. L'innovation se réfère à l'ensemble d'un processus collectif qui porte sur quelques trois années; processus de diagnostic de la situation, de vision de l'avenir, de définition des axes de travail, de réorganisation des services et de travail concomitant de sensibilisation, de formation et de recherche d'adhésion. Les effets mis en avant qui

75 Pour reprendre l'expression de Madame Christine Boutin, ministre du logement et de la ville (intervention à l'AG du Conseil National des Villes, le 10 juillet 2007 : « La recherche du niveau optimal de déconcentration doit être examinée avec un soin particulier ».

résultent d'un projet de service collectivement élaboré et bien approprié, sont : la cohésion interne et la redécouverte d'une identité, une capacité à regarder l'avenir en face avec confiance, l'envie de faire, d'expérimenter et de réussir dans la nouvelle organisation.

Dans cette perspective, deux innovations qui se retrouvent dans de nombreux autres cas analysés en région et dans les départements, sont à souligner :

- les études-action conjuguant des objectifs d'apprentissage collectif et des objectifs de connaissance et de conception du positionnement stratégique,
- le travail en équipes de projet.

L'exemple de la DDE de l'Oise montre comment le Service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement (SAUE) est passé en deux à trois années d'un service en crise à un « service en mouvement », pour devenir « leader » et animateur de référence pour les questions d'aménagement du territoire dans le département.

L'organisation du réseau « Équipement en région ».

La question d'une mise en place d'ateliers régionaux d'aménagement et des transports renvoie en amont à l'organisation générale du pilotage directionnel et collégial de l'ensemble des organismes qui appartiennent au réseau « Équipement » dans une même région. L'instance de pilotage, pour simplifier, débat des priorités d'action, arbitre les finalités et les choix stratégiques, les programmes d'études et les moyens nécessaires pour mener à bien l'ensemble et assure le pilotage de l'évaluation de l'action. **L'agence en réseau de Midi-Pyrénées** est en passe de devenir un modèle d'organisation majeur.

L'innovation organisationnelle d'ensemble permet de mettre en avant plusieurs innovations spécifiques qui apparaissent génériques pour plusieurs cas :

- collégialité et concertation permanente pour les directions des organismes du réseau ;

- gestion des compétences techniques en fonction d'une vision régionale des viviers de compétences;

- directions référentes pour certains domaines de compétence et d'expertise acceptant des missions d'étude d'intérêt interdépartemental et susceptibles de mettre des « spécialistes » à disposition d'autres directions ;

- fonctionnement par équipes de projet pouvant intégrer des personnes issues de directions différentes ;

- direction régionale comme centre de ressources et d'appui pour le dispositif d'action en réseau.

L'organisation en réseau est éminemment adaptable par rapport aux évolutions souhaitables et certaines du renforcement de l'interministériel et de l'autorité du préfet de région.

Les stratégies régionales ne disqualifient pas l'action locale mais renforcent l'intérêt de travaux multi-acteurs au plus près des usages et des réalités sociétales. Elles plaident pour la vision d'une administration proche des élus dans des services départementaux en réseau. Aux échelles intercommunales et locales, une présence bien positionnée des services de l'État peut aider à réorienter l'action locale et à construire un intérêt collectif localement partagé. Le cas du schéma de rejet des boues de dragage dans le **Finistère**, également évoqué dans le paragraphe suivant, est remarquablement éclairant.

b. Un management orienté vers des visions intégratrices et des approches intégrées

Par vision intégratrice, il faut entendre représentation commune ou partagée d'un diagnostic et d'une finalité par des acteurs qui ont des intérêts et des logiques d'action différents, pour leur permettre de collaborer dans une même processus autour d'un ensemble d'enjeux qui s'appliquent à un territoire.

Ce sont les gestionnaires de port, les pêcheurs, les plaisanciers, les associations de défense de l'environnement, les scientifiques et les services

de l'État, qui, à l'initiative des derniers, s'emparent ensemble de la question du rejet des boues pollués dans **le Finistère**. C'est aussi dans le même département la recherche d'une culture collective du risque. C'est encore le préfet, les communes et les services de l'État qui se concertent pour établir des objectifs de construction dans **le Val-d'Oise**.

Le travail sur le questionnement en amont avant de s'engager dans une voie de solution technique dans les cas d'IAT, implique une vision partagée des problèmes et des enjeux du territoire dont l'avenir est à débattre : son élaboration participe de l'innovation pour passer de l'ingénierie antérieure à l'IAT. Le processus intégrateur relève d'une recherche de convergence des points de vue, de mise en synergie des différentes logiques d'action, la réponse technique n'intervient qu'après une phase d'échanges et d'accords. Il s'agit tant pour les services que pour certaines collectivités, d'une véritable rupture culturelle.

Si les finalités sont incertaines, controversées et à moyen/long terme, **la démarche prospective** représente un recours précieux pour « construire des visions intégratrices » à plus ou moins long terme. Les méthodes de prospective sont susceptibles de faciliter l'ouverture sur les autres, le raisonnement décloisonné, la concertation et la confrontation des points de vue.

La recherche de visions intégratrices est de nature à fonder une « gestion intégrée » qui vise à :

- une « territorialisation » des politiques nationales ;
- la construction d'un intérêt collectif sur un sujet et un espace géographique donnés, de nature à favoriser et à orienter une dynamique de changement pour l'action publique ;
- une contribution à la mise en place de nouvelles solutions de « gouvernance » lorsque celles qui existent sont déficientes ou inadaptées.

C'est par cette logique qui ne correspond pas à un mode de travail habituel, **qu'il sera possible de faire progresser l'application des exi-**

gences de développement durable dans les territoires.

Concrètement **il s'agit de mettre en mouvement un jeu d'acteurs complexe à partir de problèmes d'avenir dans les territoires. La capacité d'initiative devient un élément déterminant.** La légitimité d'initiative pour les services de l'État est incontestée.

Pour soutenir une initiative sur un sujet prioritaire, il faut pouvoir s'appuyer sur de la connaissance et de la compréhension des enjeux qui nécessitent une mobilisation collective, y ajouter des visions prospectives, susciter l'intérêt des partenaires potentiels, viser l'engagement d'un travail collectif d'analyse, de réflexion et d'action, créer un espace de débat et de confrontation tout en prenant mille précautions pour ne pas apparaître comme l'État qui se mêle de tout. **Le cas cité du Finistère** en est une bonne illustration.

c. Une innovation dictée par les enjeux de contenu et des sujets réels d'action en vue en vue de contribuer plus efficacement au développement d'un territoire

Les modes de travail et de gouvernance n'ont de signification que rapportés à des sujets réels d'action : construire davantage de logements en Ile-de-France, rechercher l'optimisation territoriale du projet de rocade sud de Caen ou de la liaison à grande vitesse Rhin-Rhône, étudier la faisabilité éolienne en Midi-Pyrénées ou encore conduire la réflexion préalable en vue du réaménagement de la gare de Quimper.

Les sujets sont autant d'enjeux pour les territoires ; ils sont multiples ; il s'agit de les aborder de façon systémique.

La nature des enjeux évolue rapidement, plus rapidement que la capacité des uns et des autres à les explorer sérieusement. Les compétences techniques et scientifiques face à la nature des enjeux sont disparates.

Comment fixer les sujets prioritaires pour l'action des services en fonction des compétences existantes et des marges de manœuvre et des

capacités d'influence que l'on pense pouvoir se donner ? Avec quelles connaissances les éclairer ? Sur la base de quel positionnement jouer pour **escompter la réussite d'une stratégie d'influence ?**

Le tryptique observation-prospective-évaluation des politiques publiques devrait occuper de plus en plus une place centrale dans la production de connaissances utiles pour un territoire. Pour l'instant, il l'occupe surtout dans le discours. Les difficultés pour mener des évaluations des politiques publiques sont encore très importantes, mais les méthodes d'observation (grâce en particulier à de nouvelles sources de données et grâce au réseau internet) ont connues une vraie progression sans pour autant répondre toujours à la pluralité des enjeux et à la nécessité d'une analyse systémique. **Où regarder pour appréhender des ruptures possibles de tendances et des « faits porteurs d'avenir » utiles pour anticiper les changements à introduire dans les politiques publiques territoriales ?** Le recours à la prospective territoriale devient utile. Partie de presque zéro, son acculturation progresse notamment grâce aux expérimentations conduites dans le cadre de l'atelier pour la prospective territoriale dans les DRE et les DDE. Son champ d'expérimentation s'ouvre largement à la lutte pour faire face au défi climatique et énergétique. L'assise de la prospective territoriale va s'en trouver renforcer.

d. Le développement durable accélère le renouvellement des champs de connaissance et d'action

Le développement durable perçu au travers des phénomènes de réchauffement climatique est devenu une question très pressante pour les territoires et pour les services de l'État. Les services sont confrontés au renouvellement des champs de connaissance. La territorialisation des effets des dérèglements climatiques et de la rareté de l'énergie fossile accélère cette mutation. Elle fait émerger des « nouveaux » sujets (autour des questions de plans climat, de biodiversité, de bio res-

sources...), impose des approches différentes des sujets « classiques » et va permettre de découvrir des interactions entre des phénomènes encore mal pensées.

Cette transformation de la prise en compte des enjeux de développement durable ne se traduit pas encore, dans les cas observés, par des programmes d'action, d'expérimentation et d'études régionales et locales sur l'énergie et l'effet de serre. Cette accélération post Grenelle de l'environnement prend de court vraisemblablement l'ensemble des services et de multiples territoires. De tels programmes qui n'ont pas été anticipés lors de la période d'observation (2004-2006), concernent potentiellement :

- le renouvellement de la conception de la construction de logements et de réhabilitation du parc existant ;
- l'évaluation économique des applications locales induites par le développement durable ;
- l'intégration des dimensions énergétiques et climatiques dans l'IAT ;
- les études et la prospective territoriale des politiques de lutte contre les effets climatiques aux échelles régionales (ou inter-régionales) et plus locales (quid des « territoires facteur 4 » ?).

Ces questions ouvrent de nouveaux horizons pour l'action publique nécessitant d'investir des domaines souvent négligés par les services, la construction et le BTP, les questions d'énergie et de biodiversité..., et de réinvestir autrement les risques, l'aménagement, les transports, l'économie. L'exploration de ces questions est considérée comme une obligation pressante. Dans le même temps et dans l'optique d'une élaboration globale de stratégies territorialisées pour faire face aux enjeux climatiques et énergétiques, elles nécessitent un appareillage scientifique et technique que ni les collectivités ni les services ne maîtrisent. Des alliances et des rapprochements de compétences, d'acteurs et de chercheurs sont à engager rapidement. **Grands et petits dossiers, sont, et le seront systématiquement, à rapporter au développement et à l'aménagement durables des territoires.**

Peu de services y sont préparés. **Certains comme la DDE du Finistère commencent à s'y préparer** : le service « Prévention, eau et affaires juridiques » est chargé par le préfet d'organiser un processus interministériel pour faire progresser les visions et les approches de développement durable dans les services. Il envisage parallèlement des travaux de prospective sur les effets des risques de remontée du niveau de la mer et de modification des régimes de tempêtes sur les milieux et sur les activités terrestres et maritimes.

e. Les méthodes de réflexion et d'étude se modifient radicalement

Refaire ce que l'on sait faire, ne se fonder que sur des certitudes techniques, sur le savoir sectoriel des experts, sur des représentations pré-établies et sur la production d'études et de conseil sans stratégie d'ensemble et en dehors d'un processus d'action collectivement porté, représentent des principes d'action qui ont toute chance d'être définitivement épuisés.

Un nouveau modèle d'organisation tend à s'affirmer dans le monde des services de l'État. Il est majeur et peut se caractériser par :

- un travail préalable de documentation et de capitalisation du matériau d'étude engrangé sur un sujet ou un territoire donné ;
- le pilotage d'un processus qui intègre questionnement, travaux d'étude, de prospective, de recherche de stratégie ;
- le développement d'une intelligence collective qui se traduit à la fois, par une production collective en atelier et en équipe-projet et une recherche de participation des différents services et partenaires visant à favoriser des « visions appropriées et partagées » ;
- le recours au raisonnement systémique et aux méthodes inductives de prospective ;
- l'ouverture à des connaissances et à des savoirs dans des domaines peu explorés par les services et induites par les enjeux sociétaux et territoriaux ;
- le développement d'une capacité à

lire et à interroger ces enjeux et à confronter des points de vue et des expertises multiples ;

- le développement d'une capacité d'animation participative et de méthodes pour faire produire collectivement un groupe.

Ces principes sont susceptibles de modifier de fond en comble les comportements d'étude et d'action, voire l'organisation interne des services. L'émergence de ces nouveaux modes de faire et de connaître qui se heurte au poids de multiples résistances au changement, ne se limite pas au domaine de la planification territoriale et aux études régionales et générales. Ces modes sont également sensibles pour l'IAT (**DDE de l'Aube et du Calvados**), pour les risques et de la politique de l'eau (**DDE du Finistère**). Pour passer du discours à l'acte, il faut une acculturation et une progression par étapes. Pour les cas analysés, les intentions d'expérimentation sont assez systématiquement affichées et **de véritables expérimentations sont en cours**. Parmi les plus significatives :

- au plan régional, les exercices de prospective territoriales engagées par les **DRE du Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées** et l'Observatoire des territoires méditerranéens (**DRE PACA**) qui adosse l'activité de veille prospective et stratégique sur une base de connaissances territoriales, pluri-disciplinaires et pluri-acteurs très large ;
- la conception et la conduite du dispositif d'étude, de veille et d'intervention ;
- le fonctionnement de plus en plus fréquent en équipes-projet (**DRE Rhône-Alpes ou Midi-Pyrénées, DDE de l'Oise et du Finistère, DDEA de l'Aube**)

Les équipes-projet sont mises en avant dans de nombreux cas. Ouvertes selon les situations et les sujets à l'interservice au sein de la même direction, à l'interministériel, à des partenaires et à des experts externes, **elles s'affirment comme un changement de logique organisationnelle majeur**. Ce principe organisationnel présente l'avantage de :

- faciliter la confrontation des points de vue ;

- expérimenter des travaux intégrés notamment en interministériel (toutes fois cette ouverture est encore timide) ;
- favoriser l'utilisation de consultants externes pour des missions de formation-action complémentaires à leur rôle principal d'organisme d'étude ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ;
- faciliter le décroisement des rapports à la connaissance par une utilisation plus diversifiée et plus systématique du réseau internet, des bases de connaissances et des outils de cartographie ;
- favoriser l'apprentissage « sur le tas » en mêlant jeunes et agents expérimentés.

Il faut à la fois continuer à expérimenter **l'approche par projet** et la généraliser rapidement, du moins dans les territoires à enjeux prioritaires. Elle permet de renouveler la vision des enjeux d'aménagement et de protection et semble constituer un vecteur essentiel pour un nouveau « positionnement » des services déconcentrés.

f. L'apprentissage intégré : formation-action, étude-action, recherche-action

Les services sont dans l'obligation de partir des ressources qui sont à leur disposition. Ils sont contraints de changer leurs modes de travail, parfois la nature de leur activité. Les agents sont souvent tenus de changer de métier. « Transformer un contrôleur en référent territorial ». **Dans ce contexte toutes les formes de formation deviennent stratégiques** et plus spécialement l'apprentissage intégré aux processus d'action et d'étude.

La DDEA de l'Aube a instrumenté certaines études portant sur les enjeux stratégiques de l'aménagement et de l'habitat, au service de l'acculturation et de la formation dans une perspective d'adhésion collective aux changements portés par le projet de direction. Les consultants chargés des études ont eu en même temps un rôle de formateur et d'animation collective.

La recherche d'un travail collaboratif en équipe inclut de fait l'idée de for-

mation par l'action. **Les DDE du Calvados, de l'Aube et de l'Oise** ont largement expérimenté cette forme d'organisation pour l'IAT, les études et des travaux de prospective et d'analyse stratégique. L'idée de compagnonnage qui n'est pas apparue en tant que telle, semble proche de certaines pratiques de professionnalisation appliquées au champ de l'IAT pour le Calvados et l'Aube.

Les DRE Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes mettent en avant le principe : travailler et se former en réseau dans le cadre d'un collectif entre DRE et des DDE impliqués par l'enjeu étudié.

Ces mêmes principes de formation-action et de formation en réseau ont présidé à **l'atelier de référents pour la prospective territoriale dans les DRE et les DDE** : 30 personnes, travaillant pour la plupart d'entre-eux sur une douzaine d'exercices de prospective, fédérées en atelier d'échange d'expériences et de formation complémentaire.

Il ne s'agit pas seulement de savoir conduire des travaux d'étude sous-traités mais d'**investir à nouveau le travail « en régie »** pour apprendre et progresser en faisant. Cette exigence est certes confrontée à la nécessité de disposer d'un minimum d'effectif pour constituer des équipes et pour se développer dans cette direction. **La DDE du Finistère** reprend les études des plans de prévention des risques pour faire mieux que ce que faisait, de façon « routinière », les bureaux d'étude spécialisés.

g. Capitaliser, mutualiser, valoriser, communiquer

L'aménagement durable des territoires pose avec une intensité accrue la question du rapprochement des acteurs territoriaux et d'un travail collectif cadré dans un même processus d'action. Dans cette optique, la diffusion et l'échange des connaissances et des bonnes pratiques, ainsi que le recours au débat pour faciliter les convergences de positions et l'appropriation des objectifs, se retrouvent au premier plan. **Ce qui est produit d'intéressant doit être**

diffusé et mis à la disposition des acteurs territoriaux.

Ce besoin social n'est pas nouveau mais il implique un nécessaire renouvellement pour une prise en compte des « nouveaux enjeux » et pour un élargissement plus participatif des acteurs et des sociétés locales.

La DDE de l'Oise en transformant le SAUE pour en faire un service en état de mieux fonctionner et produire, s'est en même temps organisée pour intégrer la communication dans la production (écrire pour diffuser et communiquer) et pour créer des espaces de débat : les ateliers de l'Oise et les clubs qui mêlent des objectifs de formation et de débat.

Intégrer au processus de travail des impératifs de diffusion des connaissances, de communication et de débat ouvert, influence profondément en retour la façon de travailler et en même temps valorise ce qui est produit et les agents qui produisent. Il s'agit d'une innovation essentielle, expérimentée dans l'Oise, qui procède bien de l'art du management

3. Peut-on tirer des enseignements sur un profil souhaitable pour l'encadrement supérieur ?

Les innovations significatives se situent dans le champ du « management ». Cela n'est pas surprenant pour une période de réorganisation et de mutations. Celle-ci est également marquée par un effritement dans les services des compétences techniques. S'agit-il d'un management destiné à compenser cette carence, en somme à cacher la misère ? Le curseur aurait-il été trop mis sur le management au détriment de ces « compétences techniques » et des métiers qui y correspondent ? Du même coup, faut-il rechercher un rééquilibrage d'un couple management – compétences techniques ? Un cas comme la DDE de l'Oise montre clairement que l'art du management vise à (re)gagner de la professionnalité pour mieux naviguer avec davantage de compétences, en somme

peser sur la dynamique du changement par l'apprentissage collectif et individuel.

Les métiers d'hier ne sont plus ceux d'aujourd'hui; même s'ils ne trouvent plus leur racines dans la culture ancienne de l'Équipement, des métiers et la professionnalité subsistent tout en se renouvelant. La réflexion sur l'évolution des métiers a été bien développée au sein du ministère, au cours des trois dernières années. Des référentiels de métiers pour autant n'impliquent pas une vision prévisionnelle des compétences à réunir globalement dans les services au cours des dix prochaines années.

Parler de compétences techniques n'implique plus un monde d'ingénieurs mais une capacité à raisonner globalement et de façon prospective à partir d'un problème bien posé sur des « enjeux de fond » ou de « contenu ». Le problème se rapporte toujours à un territoire ou un ensemble de politiques appliquées à un territoire. Il ne s'agit pas d'être géothermicien mais de se situer en amont d'une solution géothermique pour résoudre une question plus générale d'énergie plus économe dans une situation territoriale donnée avec ses atouts, ses faiblesses, ses arrangements institutionnels et ses contraintes financières, écologiques, de gouvernance...

Les services ont besoin de produire des expertises sur les principaux enjeux d'avenir à débattre dans les territoires, périurbanisation, précarité et pauvreté, logement, évolutions démographiques, économie agricole, politique de l'eau, réchauffement climatique... Il s'agit d'expertises pour prendre position dans un débat qui de plus en plus doit devenir explicite en vue d'une construction sociale et politique des notions de durabilité et de préservation de l'environnement, d'intérêt collectif, pour un contexte géographique et un jeu d'acteurs donnés.

Dans cette perspective, les services régionaux et départementaux ont-elles besoin de spécialistes ou de

généralistes dans un champ d'action fortement territorialisé qui met en jeu de multiples domaines, métiers et savoirs ? Raisonner par domaine, lieu de savoir-faire et de connaissances, signifie-il un retour à des visions sectorisées, transport, habitat, urbanisme, écologie..., alors qu'il s'agit de les dépasser au bénéfice d'une vision plus intégrée et plus stratégique de l'action ?

De ce paradoxe émerge, pour l'encadrement supérieur et intermédiaire des services, **l'idée d'un généraliste de domaine à vision transversale**, urbaniste, ingénieur, juriste, spécialiste du financement ou encore écologue, capable :

- d'analyser un territoire et le système d'action qui s'y rapporte ;
- de raisonner en terme d'intérêt futur pour un territoire et de développement durable, de rechercher une construction collective de cet intérêt et d'y adapter le mode de management ;
- de « penser en stratège » en posant le problème dans sa complexité, y compris dans un domaine qui ne lui est pas directement familier, avant de travailler sur sa solution ;
- de conduire un projet complexe et de travailler en équipe ou de façon collective en milieu ouvert ;
- de changer de domaine plusieurs fois dans sa carrière.

De façon synthétique, pour être robuste et savoir faire face à l'avenir, **l'encadrement des services doit disposer d'une capacité d'analyse stratégique, doit savoir manager des projets et porter des idées.**

Dans cette perspective, les AUE qui ont constitué l'essentiel de l'échantillon du présent travail et qui ont une formation qui les conduit à bien savoir intégrer les dimensions territoriales et urbaines et à penser en terme de projet, sont non seulement une ressource, bien que trop rare, incontestable et précieuse pour l'encadrement des services, mais contribuent à diversifier les services avec l'apport d'approches et de cultures spatiales et patrimoniales.

Quelle politique centrale de recrutement, de formation et de gestion

des ressources peut-on mettre en place pour progresser dans cette direction dans le cadre d'un État déconcentré à rénover ?

Cette question peut trouver des solutions à court terme. À plus long terme, il faut considérer l'ensemble du besoin de réforme du système de gestion urbaine avant de clarifier les rôles respectifs des collectivités, notamment des intercommunalités, et de l'État dans sa fonction de régulation entre les territoires, ainsi que les modes d'organisation de l'administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette logique va certainement conduire à la nécessité de développer le métier d'urbaniste qui l'est très peu en France comparée aux pays anglo-saxons, notamment dans les intercommunalités avec des passerelles faciles avec la fonction publique de l'État.

4. L'avenir des services : continuité ou rupture ?

Les innovations sont-elles profitables pour l'avenir ? Appliquées au management du changement comme cela est largement le cas, elles devraient permettre d'aborder les mutations à venir dans les meilleures conditions.

Les évolutions en cours sont jalonnées par plusieurs points acquis :

- Le renforcement du rôle des préfets de région avec autorité hiérarchique sur les préfets de département.
- Le renforcement de l'échelon régional de l'État qui devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires.
- La création en 2009 de directions régionales correspondant aux compétences des nouveaux ministères chargés du logement et du développement durable, par fusion des DIREN, des DRIRE et des DRE.
- La généralisation des DDEA en deux vagues successives, respectivement aux 1^{er} janvier 2009 et 2010.
- L'affirmation par le Ministre d'État⁷⁶ du principe d'organisation du MEDAD fondé sur « une administration régionale unifiée » (les DREDAD) et une « administration départementale au

78 Courrier adressé aux organisations syndicales en date du 21 février 2008.

plus proche des territoires ruraux et urbains », les DDEA, « un outil optimisé au service à la disposition des préfets de département », et son engagement pour maintenir le rattachement des services déconcentrés au MEDAD pour « mettre en œuvre sur le terrain les politiques du ministère », grâce aux moyens qui leurs seront délégués.

– La nécessité globale de réduire le nombre des fonctionnaires sans savoir comment cela affectera les services déconcentrés de l'État.

Ces points accréditent l'idée d'un État acteur territorial (régional et local) dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la cohésion sociale et territoriale, du développement et de l'aménagement durables et à présent de la lutte contre le réchauffement climatique. L'État affaibli par les évolutions conjuguées de la mondialisation de l'économie, de l'Europe et de la décentralisation, recompose son dispositif d'intervention autour de la régulation sociale et territoriale et le relégitime autour des questions climatiques et énergétiques, de sécurité, et de risques.

Ces considérations sont à situer dans une hypothèse de stabilité, pour les trois à cinq ans à venir, de l'architecture territoriale des institutions. Les niveaux, État central, État déconcentré, régions, départements, intercommunalités et communes, se superposent pour former un ensemble peu lisible. Aucun des acteurs n'est capable à lui seul de disposer des ressources d'expertise et de développer des visions suffisamment globales pour faire face aux grands enjeux de l'avenir.

Cela donne du poids au jeu de rôles qui a commencé à se dessiner entre les échelons régional et départemental de l'État, susceptible de devenir structurant pour l'avenir. Les préfets de région et les directeurs régionaux élaborent des stratégies d'action territorialisées. Les préfets et les directeurs départementaux contribuent à leur mise en œuvre et à leur adaptation aux contraintes des gouvernances locales. Cette conception valorise le

principe « bottom up » lié à **la présence de l'État à l'échelle de l'action dans les domaines du développement et de l'aménagement durables, des risques et de la sécurité, du logement et de la politique de la ville, de l'écologie et de l'énergie** pour s'en tenir aux principales compétences des deux ministères chargés du développement durable et du logement. Cette évolution semble cohérente avec la multiplication des lieux de débat, de confrontation des politiques, de concertation, où se joue la construction de l'intérêt collectif. L'État déconcentré a besoin d'y être présent de façon préparée. Cette présence semble souhaitée par les collectivités locales. Son absence passerait pour une démission.

Dans cette perspective, la complémentarité régions « stratégiques » et départements dans un rôle d'adaptation et de mise en œuvre des stratégies régionales, fonde pour l'État **une capacité globale de « porter » et de piloter une stratégie d'action publique**, de se donner une vision de l'avenir, de rechercher son partage, d'en débattre avec les collectivités et les acteurs de la société civile, de négocier les applications locales de cette stratégie, d'en évaluer les effets, le cas échéant d'arbitrer et de dire non à certains intérêts. **Pour assumer ces rôles, il lui faut impérativement être dans l'action et à distance**, à la fois dans les démarches territoriales à grands enjeux et à distance à différentes échelles spatiales et temporelles.

Cette optique tend à privilégier **l'organisation de la complémentarité en réseau entre les services régionaux et locaux, de l'interministérialité et de la mise en synergie des compétences et des métiers**. L'observation des évolutions au travers des réseaux « Équipement en région », montre l'importance de cette complémentarité qui cherche à se constituer et à s'organiser. La renforcer n'est pas incompatible avec l'abandon de certaines missions à l'échelon départemental, avec une couverture territoriale moins complète que la présence locale traditionnelle du ministère de l'équipement et avec un recentrement sur un nombre plus restreint de prio-

rités autour du développement et de l'aménagement durables et de la cohésion sociale.

Les incertitudes et les questions sont nombreuses, notamment, autour de trois lignes d'enjeux : l'organisation de la connaissance et de l'expertise, de l'ingénierie préopérationnelle et de l'intelligence collective.

a. L'organisation des connaissances et de l'expertise

Les stratégies d'action publique, de l'État en particulier, doivent être éclairées par des analyses, par des travaux d'étude et de prospective. Les préfets de région et les directeurs régionaux en ont besoin pour les élaborer; les préfets et les directeurs départementaux pour les adapter localement. Les DREDAD, notamment, auront leurs missions organisées autour des stratégies de développement durable. Sur quelles connaissances et sur quelles ressources vont-elles s'appuyer pour développer leur fonction de « stratégie du développement durable » ?

Le « modèle » Midi-Pyrénées, capacité d'analyse et de prospective en réseau partagée entre les directions régionales et départementales, axée sur des sujets stratégiques et sur des priorités de plus en plus strictes, avec un réseau scientifique et technique en appui, peut-il constituer **un modèle pour l'avenir** ? Est-il en mesure d'opérer les indispensables économies d'échelles ?

Il est confronté à plusieurs évolutions possibles :

– Une amplification de cette tendance en réseau avec l'organisation du partage et de la complémentarité entre services régionaux, départementaux avec un appui du réseau scientifique et technique.

– Une concentration des capacités d'étude dans les services régionaux, à l'instar de l'idée d'un atelier dans chaque DRE lancée en 2005 qui s'est peu concrétisée, avec pour conséquence une disparition plus ou moins rapide des ressources d'étude dans les services départementaux impliquant une rupture dans la complémentarité évoquée plus haut entre niveaux

régional et départemental.

– Une concentration de la « matière grise » dans une « agence » nationale ou dans quelques agences interrégionales, scénario de rupture notoire avec une extrême difficulté pour apprécier son efficacité dans le système territorial et ses effets sur les capacités d'appropriation régionale et locale au service de l'action publique déconcentrée.

– Un scénario, enfin, qui consiste à rogner indéfiniment les moyens d'étude des services sans prendre en compte la dimension intelligence territoriale dans l'organisation administrative, avec pour risque un étouffement progressif, inégal selon les départements, et un affaiblissement global de l'État local et régional.

Les préfets tout autant que les préfets de région ont besoin à leur côté d'une intelligence territoriale bien informée et compétente.

En effet les préfets ne peuvent se désengager complètement des applications territoriales des politiques publiques ni pour la cohérence d'ensemble ni pour la cohésion sociale et le développement durable revu à la lumière du réchauffement climatique, encore moins pour la sécurité civile et routière et pour les risques.

Il paraît important que la mise en place des DREDAD et des DDEA ne s'accompagne pas d'une réduction drastique et aveugle des moyens de réflexion et d'une pesanteur de leur gestion, risquant de fermer la perspective de pouvoir introduire de l'intelligence dans les stratégies d'action qui leur seront assignées, de générer une démobilité des énergies créatives et d'accroître les disparités entre régions.

b. Le recentrement sur certaines priorités : la question de l'ingénierie préopérationnelle

Les DDE ont beaucoup misé sur l'IAT pour structurer leur organisation et pour s'engager de façon concrète dans une conception de développement durable. L'ensemble de cette ligne d'action est questionné dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Le concept d'IAT introduit de la confusion entre l'ingénierie rémunérée, le

conseil gratuit en amont des opérations d'aménagement et les missions d'études générales pour l'application des politiques publiques. Il convient de le décomposer et de hiérarchiser les parties entre elles pour arriver à définir des priorités pour l'avenir.

La montée en puissance des préoccupations climatiques et énergétiques dans les territoires implique de **développer une capacité de réflexion technique et opérationnelle pour orienter les priorités d'aménagement dans la voie des techniques d'économie de carbone et d'énergie**. L'enjeu est concret. L'objectif est légitime et susceptible d'être reconnu et apprécié par les collectivités territoriales. **Cette priorité pour le nouveau ministère semble majeure** tant pour le réseau scientifique et technique que pour les services déconcentrés.

À partir des ressources et des compétences existantes dans les services, il s'agit de **former des savoirs et des savoir-faire**, notamment pour développer des compétences dans le domaine de la construction et du BTP, rares dans les DDE et confinées dans les cellules « constructions publiques » souvent en perte de vitesse, pour positionner **l'ingénierie comme un outil de lutte contre le réchauffement climatique**. Cette thématique de formation et de qualification professionnelle commence à être prégnante pour les services déconcentrés qui ont été étudiées. Cette orientation va manifestement se développer au cours des années à venir même si elle est perçue comme un défi autour de la question : comment faire porter des politiques à « territorialiser », de plus en plus complexes, à des personnes qui n'ont ni les savoirs et les savoir-faire ni l'habitude de travailler de façon collective et en « mode projet ».

c. L'organisation d'une intelligence collective

Le modèle action et activités orientées par les choix et les priorités régionales et nationales implique de favoriser les approches intégrées nécessaires pour un nombre croissant de politiques, d'enjeux et de dossiers. **L'approche par projet et par mission**

et l'action collective intégrée commencent à devenir emblématiques d'un « positionnement moderne » des services publics immergés dans les enjeux qui de plus en plus tendent à devenir des problèmes à la fois sociaux, environnementaux, d'emploi, institutionnels et juridiques de plus en plus complexes.

Ce type d'approche, fortement souligné par la présente enquête auprès des services, renvoie à une prise de conscience partagée de la nécessité de mener des réflexions stratégiques sur le développement et l'aménagement des territoires et de relier les politiques publiques et les domaines d'intervention. Ainsi travailler par pôles transversaux coordonnés par le préfet devient impératif si l'État veut participer à un niveau stratégique aux enjeux territoriaux des politiques d'urbanisme, d'environnement, d'emploi, de logement, de patrimoine, de construction, d'innovation technologique, d'agriculture, de biodiversité, de système énergétique, de sécurité, de transport..., s'il veut participer à une « gouvernance de la connaissance et de l'action » qui cherche à se constituer dans les territoires.

*
* *

Toutes les innovations détectées relèvent d'une **ingénierie intellectuelle collective et individuelle** en mesure d'adapter les activités des services aux changements de priorités et de positionnement sur la scène des territoires. Elle est structurante pour l'avenir de l'organisation administrative régionale et départementale. En même temps elle paraît d'une extrême fragilité. Toute organisation devient fragile si la capacité intellectuelle est mal gérée. La responsabilité du directeur régional est importante tout en restant tributaire de l'administration centrale qui lui délègue les moyens.

Le système de relations entre échelons déconcentré et central est fondé sur plusieurs points interdépendants :
– Une capacité centrale à produire de grandes directives sur ce qui est prioritaire ;

- Un dialogue de gestion fondé sur une évaluation de l'action ;
- Une distribution réactive des moyens, personnes, postes, crédits, formation..., d'autant plus réactive et anticipatrice pour des moyens globalement en réduction importante ;
- Un adossement technique et d'expertise fourni aux services régionaux et départementaux ;
- des lieux d'échanges et de valorisation des productions marquantes.

C'est la cohérence globale de ce système qui est la plus difficile à tenir. Le ministère réorganisé dispose d'une force de frappe gestionnaire importante qui va être confrontée aux mutations tant des orientations et du contenu de ses politiques que de la logistique pour y adapter les activités

de ses services et pour les moderniser.

À l'opposé, une déshérence des capacités intellectuelles des services déconcentrés peut mettre en échec l'ambition de services comme acteur de l'intérêt collectif dans les territoires et donner lieu à un fort risque d'abandon par l'État de sa participation à la régulation stratégique du territoire sur la base des valeurs de développement durable, de cohésion sociale et de de cohérence spatiale, de lutte contre les effets des changements climatiques et énergétiques, ou d'autres valeurs qui demain vont constituer les fondements pour l'action publique territorialisée.

CONCLUSION

CONCLUSION

L'analyse des pratiques dans les services déconcentrés a commencé par la question des ateliers d'aménagement et des transports dans les DRE pour s'ouvrir deux ans plus tard sur le renouvellement des politiques publiques par le développement durable et la lutte contre le réchauffement climatique. Elle s'est engagée au cours d'une période de réorganisation complète des services pour se clore à nouveau sur une perspective de réorientation des missions et de nouvelle réorganisation introduites par la réforme de l'action publique.

N'y a-t-il pas un paradoxe à identifier les innovations au sein d'organisations qui sont à nouveau appelées à une refonte complète ? La réorganisation de l'action déconcentrée de l'État va profondément changer. Les priorités de fond et d'enjeux se déplacent. Les modes de gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'au sein de l'État, les modes de gestion des ressources humaines et les moyens de l'action vont également évoluer. L'action de l'État déconcentré va certainement se centrer sur un nombre restreint de grandes priorités : la protection des populations, la sécurité et les risques, la cohésion sociale, l'intérêt général dans les territoires.

Le ministère chargé du développement et de l'aménagement durable est concerné fortement et à divers titres par ces finalités qui renouvellent la légitimité de l'action territorialisée de l'État. Il aura besoin de rénover et de recomposer ses services, de renouveler leurs modes d'action autour du développement durable revu à l'aune des menaces

du réchauffement climatique, pour contribuer à la cohérence de l'action publique territoriale face aux défis sociétaux, économiques et urbains.

Nous pensons que les innovations détectées au cours des trois ou quatre dernières années, permettent en partie de préfigurer un avenir pour les services de ce ministère.

Elles impriment un sens fondamental à l'action de l'État, cohérent avec les décisions et les annonces qui pour l'instant entourent la modernisation des politiques publiques. Ce sens se cristallise autour de quelques points abondamment mis en évidence tout au long du propos qui peuvent se résumer de façon suivante :

- connaissances globales des territoires et des systèmes d'action territoriale,
- intelligence collective, action en réseau et en « mode projet »,
- visions prospectives et capacités de traiter de sujets stratégiques de façon transversale,
- savoir-faire techniques par domaines de compétences,
- capacité d'influence par rapport au système d'action territoriale.

Ces cinq points représentent une nouvelle culture d'entreprise fondée sur le territoire, qui se constitue progressivement et dont l'apprentissage est le fruit d'efforts continus depuis dix ans, avec une accélération marquée grâce aux innovations observées pour la période 2005–2007. Les conditions pour encourager partout ce type d'innovation sont multiples et semblent en même temps difficiles à réunir : une organisation avec recherche de synergies dans l'action entre les éche-

lons régional et départementaux de l'État, un encadrement alliant compétences techniques et art du management, beaucoup de formation et d'échanges, des réussites pour gagner de la crédibilité en externe et pour valoriser la créativité en interne, une gestion des ressources réactive qui travaille sur les métiers à développer. Cette évolution à marche forcée apparaît pour le ministère comme un véritable défi : d'un côté, la perspective du changement permet, aux conditions évoquées, d'ouvrir sur un avenir souhaitable, de l'autre, son degré de réalisme repose sur la capacité, centrale et locale, de vision, de volonté et de gestion de moyens que le ministère peut déployer au cours des années à venir, pour favoriser les qualités qui accompagnent et permettent de maîtriser le changement.

Les innovations mises en évidence sont orientées par le management du changement et la recherche de nouveaux modes d'action dans les territoires. En ce sens les acquis constatés, même s'ils sont dispersés et inégalement répartis, constituent un levier susceptible de faciliter les transformations futures, encore mal circonscrites, dans le champ des politiques publiques à mettre en œuvre de façon déconcentrée, de l'organisation des services, des ressources et des moyens.

L'énoncé des cinq points souligne une certaine conception des fondamen-

taux d'une action déconcentrée « moderne » : des politiques publiques territorialisées axées sur le développement durable dont les stratégies prioritaires d'action sont élaborées au plan régional (voire pour certains enjeux, interrégional), dans le cadre d'approches plus globales et intégrées, à plus long terme et plus interministérielles.

Veut-on d'une administration orientée par une telle vision ? La donne institutionnelle la favorise-t-elle ? Les organisations futures qui se conçoivent tant dans le cadre des travaux de la révision générale des politiques publiques que dans celui du nouveau ministère en cours de constitution, vont-elles permettre le développement de capacités d'innovation susceptibles de faciliter les mutations vers une administration cohérente avec une telle représentation de l'avenir ?

En tous cas, des forces vives au sein des services agissent de façon innovante. Leur action favorise le changement dans une direction imprimée par cette vision. Les encourager, les soutenir et les valoriser devient stratégiquement important si le ministère se fixe effectivement ce cap.

Février 2008
Association des Architectes et
Urbanistes de l'État

Opportunité pour une réédition

L'organisation du nouvel ensemble que constitue le MEEDDAT - succédant pour ce qui concerne les services déconcentrés de l'ex-Ministère de l'Équipement - est une occasion d'identification et de valorisation de pratiques antérieures avancées et innovantes développées par certains services, qui ont contribué à réussir la mutation antérieure et à se préparer aux évolutions à venir.

Les mêmes qualités vont s'avérer utiles pour conduire la recombinaison nouvellement engagée autour d'un principe réaffirmé de façon encore plus exigeante : s'organiser pour professionnaliser le fonctionnement transversal des directions régionales et départementales au moment où la volonté politique est forte de faire évoluer les territoires et les sociétés locales vers un monde plus "écologique" et énergétiquement plus sobre.

En ce sens il a semblé utile de republier l'ouvrage de l'association des architectes et urbanistes de l'Etat (AAUE), édité en juillet 2008 sous la forme du numéro 24 des "Notes du CPVST*", l'ouvrage ayant été peu diffusé à un moment où la réorganisation du nouveau ministère et les interrogations suscitées par ce changement retenaient toutes les attentions. Presque un an après, la réédition dans l'une des nouvelles collections du Commissariat général au développement durable (CGDD) peut trouver des lecteurs attentifs autour de l'idée centrale : les pratiques innovantes antérieures préparent l'avenir.

(*) Centre de prospective et de veille scientifique et technique. Ce centre faisait partie de l'ex Direction de la recherche et de l'action scientifique et technique (DRAST) du ministère chargé des transports et de l'équipement.

