

Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale

Etat des lieux et propositions

**Les services déconcentrés du ministère
de l'Équipement et l'élaboration des
schémas de cohérence territoriale**

Etat des lieux et propositions

par

Marie-Line MEAUX,
chargée de mission auprès du Vice-président du CGPC

Destinataire

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts et Chaussées
le vice-président

note à l'attention de

Monsieur Pierre GRAFF
Directeur du cabinet du
ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

La Défense, le 24 janvier 2003

Affaire n° 2002-0136-01

Par lettre du 28 juin 2002, vous avez demandé à Mme Marie-Line MEAUX, chargée de mission auprès du vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées, de « vérifier la capacité des services déconcentrés à prendre pleinement leur part de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sous le double angle de l'organisation des services, notamment dans l'articulation entre les niveaux régional et départemental, de leur positionnement et des compétences des agents, et à l'exception des questions d'effectifs ».

Vous voudrez bien trouver ci-joint le rapport de mission correspondant, qui a déjà été remis à leur demande, sous une forme provisoire et sans ses annexes, à vos principaux collaborateurs.

Ce travail a été conduit en étroite collaboration avec les directions d'administration centrales concernées, et en tout premier lieu avec le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et le directeur des personnels, des services et de la modernisation. Il a également fait l'objet de nombreux échanges avec le club des directeurs régionaux de l'équipement et le réseau des directeurs départementaux de l'équipement. Celles de ses conclusions qui intéressent l'action interministérielle locale ont été présentées, comme vous l'aviez souhaité, au comité des directeurs du développement urbain dans sa séance du 16 janvier dernier.

Je souhaite que cette contribution aide à conforter l'intervention des services déconcentrés dans la relance de la planification stratégique, particulièrement à l'échelle

des schémas de cohérence territoriale. Cela me paraît d'autant plus urgent à la veille des évolutions majeures qu'induera le nouveau mouvement de décentralisation.

A ce titre, certains constats du rapport pourraient vous être utiles : par exemple le développement d'initiatives tendant à construire, sur les territoires de la planification stratégique, un point de vue partagé entre les différentes collectivités publiques, ou le souhait assez général de nos services de pouvoir disposer à une échelle plus large, à des fins de meilleure compréhension des dynamiques locales, d'analyses territoriales du type de celles produites par les directives territoriales d'aménagement.

Je me permets enfin de souligner le rappel que les nouvelles intercommunalités doivent disposer rapidement d'une capacité de pilotage de leurs documents de planification, à la mesure des enjeux. C'est sûrement une exigence démocratique, c'est aussi essentiel à un dialogue fructueux avec l'Etat, et en fin de compte au respect des principes fixés par la loi. Notre ministère pourrait prendre une initiative en ce sens, pour proposer aux associations d'élus et aux ministères concernés d'y travailler ensemble.

SIGNÉ

Claude MARTINAND

SIGNÉ

Diffusion du rapport n° 2002-0136-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du cabinet du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation	5 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	5 ex
- le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	5 ex
- les directeurs régionaux de l'équipement	1 ex
- les directeurs départementaux de l'équipement	1 ex
- les directeurs des centres d'études techniques de l'équipement	1 ex
- les directeurs des centres interrégionaux de formation professionnelle	1 ex
- le directeur du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)	1 ex
- le président de la 1ère section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 1ère section du CGPC	1 ex
- le président de la 5ème section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 5ème section du CGPC	1 ex
- le coordonnateur du collège " Aménagement-urbanisme-habitat "	1 ex
- Mme Marie-Line MEAUX	1 ex
- archives	1 ex



2002 - 0136 - 01

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



cabinet
du ministre

Paris, le 28 JUIN 2002

Référence : NS/EH

Madame,

Parmi les nombreux domaines couverts par le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, deux dossiers vont exiger de l'État, dans les prochains mois, qu'il définisse sa position ou qu'il approfondisse les conditions de mise en œuvre d'une politique publique. Le premier dossier concerne le développement, à moyen et long terme, de la vallée du Rhône et du piémont languedocien, le second porte sur l'élaboration, dans le cadre de la loi « solidarité et renouvellement urbains », des schémas de cohérence territoriale.

1 - Les schémas de services collectifs des transports de marchandises et de voyageurs dressent, pour le système d'échanges rhodanien et languedocien, le constat d'une saturation prochaine des autoroutes A7 et A9, et fixent l'obligation d'une stratégie globale de réponse, privilégiant les solutions modales alternatives.

Sans méconnaître les compétences propres des différentes collectivités locales, et l'exigence d'une coopération optimale avec elles, l'État devra à brève échéance définir les orientations qu'il entend faire prévaloir sur un tel dossier, les infrastructures et les services concernés relevant largement de sa maîtrise d'ouvrage ou de celle d'organismes placés sous sa tutelle directe.

Dans le cadre des travaux du comité des directeurs « transports » du ministère, un travail de réflexion est déjà engagé sous la conduite de l'ingénieur général Jean-Didier BLANCHET, largement appuyé sur la mobilisation des services déconcentrés.

Hôtel de Requette
246, boulevard
Saint-Germain
75007 Paris
adresse postale :
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
mél : cabinet-equipement
@equipement.gouv.fr

Madame Marie-Line MEAUX
Conseil Général des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Dès l'amont de la réflexion, de surcroît dans un système géographique sensible et déjà très sollicité, il est indispensable de prendre en compte le développement économique et urbain, ainsi que la protection des paysages et des espaces naturels sensibles, et leurs interactions avec les évolutions futures du système d'échanges et de transport des voyageurs et des marchandises.

Je souhaite que, dans le cadre inter-services évoqué ci-dessus, vous apportiez votre concours à **l'identification des grandes questions d'aménagement utiles à l'élaboration de différents scénarios de développement, pour éclairer les choix à venir de la façon la plus ouverte.**

Cette réflexion, strictement interne, devra permettre d'appuyer le séminaire que le ministère organisera à l'automne sur les premières conclusions des études et travaux engagés sur l'ensemble du dossier. Le rapport intermédiaire que vous m'adresserez à l'issue de ce travail intégrera vos propositions sur les modalités d'échanges avec les différents niveaux de collectivités locales, et éventuellement les autres acteurs du développement.

2 - La loi "solidarité et renouvellement urbains" contribue, avec les lois relatives au développement de l'intercommunalité et à l'aménagement durable du territoire, à jeter les bases d'une nouvelle dynamique territoriale, à partir des projets de développement définis par les collectivités locales.

Dans ce cadre, et tout particulièrement pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, l'intervention des services déconcentrés du ministère est décisive, autant pour l'expression des orientations de l'Etat sous l'autorité des préfets de région ou de départements, que pour l'appui d'expertise, à leur demande, aux collectivités locales.

Vous apporterez votre concours au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, en liaison avec le directeur du personnel, des services et de la modernisation, pour vérifier la **capacité de nos services déconcentrés** à prendre pleinement leur part de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sous le double angle de l'organisation des services notamment dans l'articulation entre les niveaux régional et départemental, de leur positionnement et des compétences des agents, et à l'exception des questions d'effectifs.

Vous vous rapprocherez également de l'Institut des Villes, qui établit avec l'appui de l'Etat un état des lieux de **l'articulation des trois lois précitées**, en particulier autour de la notion de projet pour faire les propositions que vous jugerez utiles sur les modalités d'un dialogue régulier avec les représentants des différentes collectivités locales sur la mise en œuvre de la loi « solidarité et renouvellement urbains ». Vous vous assurerez à cet égard de l'avis du comité des directeurs du développement urbain.

Je vous remercie de me transmettre votre rapport conclusif pour la fin du mois d'octobre 2002.

Pour cette double mission, vous serez placée auprès de Monsieur le vice-président du conseil général des ponts et chaussées, qui vous apportera les moyens nécessaires, et vous associerez de la façon la plus étroite les directions d'administration centrale et les services déconcentrés concernés.

Dans la logique du rôle du conseil général des ponts et chaussées, je compte sur votre liberté de ton et de pensée pour disposer d'un avis aussi argumenté que possible sur ces deux sujets.

Je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes respectueux hommages.

Le Directeur du Cabinet,



Pierre GRAFF

Copie à - ~~M. MERCADAL, Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées~~
- M. le Directeur du Cabinet de M. DELEVOY, Ministre de la Fonction
Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire

Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale

Etat des lieux et propositions

Résumé

Les services déconcentrés se préparent à intervenir dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT), en application de la loi « solidarité et renouvellement urbain ».

Ils s'investissent très largement dans la formulation du point de vue de l'Etat sur les territoires inclus dans les périmètres des SCoT, et dans la recherche des moyens concrets d'atteindre, sur ces territoires, les objectifs de grands équilibres fixés par la loi. Ils ont un besoin urgent de méthodes et de savoirs pour y parvenir, qui appelle à la fois la mise en place de mesures pratiques de mobilisation du réseau professionnel autour des DRE, et le renforcement du pilotage de la mise en œuvre de la loi par les administrations centrales.

Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale

Etat des lieux et propositions

Synthèse

Les services déconcentrés abordent la préparation de leur association à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) sans hésitation, appuyés par la relance de la planification stratégique, et les diagnostics territoriaux qu'ils ont déjà eu à conduire.

Ils sont prêts à prendre toute leur place dans l'expression du point de vue de l'Etat sur le devenir des territoires couverts par les SCoT, et à décliner selon les spécificités locales les grands objectifs fixés par la loi.

Les relations avec les collectivités territoriales se déploient entre deux grandes bornes: garantir le respect concret des objectifs de la loi « solidarité et renouvellement urbain » dans un environnement politique local qui ne leur est pas toujours acquis, nouer des partenariats d'objectifs autour de la recherche d'un point de vue partagé et d'orientations communes sur le devenir des territoires.

Dans ce processus, l'organisation pratique des services se modifie pour reconstituer des capacités d'études générales, mettre en place des équipes-projets, se placer au plus près des territoires stratégiques. Les DRE jouent un rôle important d'animation, de fédération d'efforts et d'apport de méthodes, en même temps qu'elles sont le lieu de la vision macro-territoriale et des analyses plus stratégiques.

La transversalité d'approche entre les différentes unités internes reste en revanche insuffisante, ainsi que l'intervention concrète des différents pôles de compétences inter-ministériels locaux qui se sont mis en place sous l'impact des projets territoriaux de l'Etat.

En comparaison de l'auto-diagnostic dressé par les services en 2000 pour le collège AUH du CGPC, la situation a, sur tous ces points, fortement progressé, et les recommandations du collège ont été entendues.

Il n'en va pas de même pour l'acquisition des méthodes et de savoirs, qui appelle un important effort dans les deux ans qui viennent.

La distinction faite par le collège AUH en 2001 entre les différents départements reste d'actualité. Si les diagnostics territoriaux conduits pour préparer les contrats d'agglomération ont maintenu ou ranimé, selon les cas, une culture active des territoires, les compétences restent fragiles dans

beaucoup de départements, où le risque de «décrochage » est réel face à des collectivités mieux « armées »

Les très nombreux clubs d'échanges inter-régionaux et les relations qu'organisent entre elles les DRE et les DDE ne suffisent pas à constituer une vraie politique d'animation des réseaux, porteuse de problématiques fortes, chercheuse d'approches novatrices adaptées aux territoires traités, et participant par une formation-action régulière à la qualification des agents

L'appui réel que les administrations centrales mettent en place progressivement est insuffisamment coordonné, ne touche pour l'instant qu'une partie des services et est encore peu lisible, qu'il s'agisse des approches thématiques ou de la gestion des ressources et des compétences. Les documents en cours d'élaboration tiennent peu compte de la spécificité de positionnement au nom de l'Etat, différent de la maîtrise d'œuvre du SCoT.

Enfin, les conditions d'intervention du CERTU et des CETE doivent être clarifiées : il est essentiel qu'ils développent davantage leur appui aux services déconcentrés en matière de questions territoriales et de planification stratégique, d'autant que les études produites localement restent encore peu connectées, par exemple, aux universités et aux agences d'urbanisme.

Pour progresser plus rapidement, les propositions faites s'articulent autour de trois grands axes :

- 1) Renforcer le cadre de production et de diffusion d'outils et de méthodes répondant à la spécificité du positionnement des services dans l'élaboration du SCoT, incluant une mise en réseau national des clubs d'échanges existants, et la production d'outils interministériels de réflexion et d'action.
- 2) Structurer un dispositif d'appui aux services dont les DRE soient le pivot, en mettant en place dans les inter-régions, d'ici fin 2003, un dispositif de formation-action SCoT avec l'appui des CETE et du CERTU.
- 3) Renforcer le pilotage central de la mise en œuvre de la loi, d'abord en constituant un noyau dur de pilotage de la planification stratégique au niveau des sous-directeurs concernés, ensuite en instituant un collège de la planification stratégique regroupant les responsables des questions territoriales au sein des DRE et les sous-directions concernées.

L'organisation de Rencontres nationales de la planification stratégique avant l'été 2003 pourrait être un signal fort de cette mobilisation.

Enfin, le rapport conclut sur trois constats :

- les préfets de département ont un pouvoir décisif dans l'aboutissement des initiatives des services en matière de planification stratégique, il est essentiel qu'ils développent davantage des pratiques de management plus collégiales,
- dans la relance de la planification stratégique et le nombre de documents qu'elle entraîne, des priorités devront être affirmées pour éviter aux services une mobilisation générale improductive,
- les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer des moyens d'assumer pleinement les compétences qu'elles tiennent de la loi, notamment les nouvelles intercommunalités qui ne disposent pas d'une capacité de pilotage technique suffisante au regard de la complexité des enjeux.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

RAPPORT DE MISSION

Première partie : Les services déconcentrés et la préparation des schémas de cohérence territoriale

I - L'organisation des services face aux territoires urbains stratégiques

II - Plus guère de services s'interrogent sur leur légitimité dans l'association, beaucoup recherchent des relations plus partenariales avec les collectivités territoriales

III - La déclinaison concrète des objectifs de la loi reste encore trop incantatoire et mal étayée

Résumé de la première partie

Deuxième partie : La mobilisation des savoirs et des compétences dans la préparation des SCoT

I - Les services ressentent la fragilité de leurs moyens, et n'ont pas toujours le corps de doctrine dont ils ont besoin

II - Les administrations centrales mettent peu à peu en place le cadre d'appui nécessaire, mais encore peu lisible localement

III - L'architecture du réseau d'appui en méthodes et doctrine n'est pas clairement organisée

Résumé de la seconde partie

Propositions : Deux ans pour une mobilisation renforcée autour de la planification stratégique

I - Renforcer le cadre de production et de diffusion d'outils et de méthodes répondant à la spécificité du positionnement des services dans l'élaboration des SCoT

II - Structurer un dispositif d'appui aux services à partir des DRE, en tenant compte des disponibilités de court terme

III - Renforcer le pilotage central de mise en œuvre de la loi

Conclusion générale

1 - Les préfets de département ont un pouvoir décisif dans l'aboutissement des initiatives des services en matière de planification stratégique

2 - Dans la relance de la planification stratégique, des priorités devront être affirmées pour éviter aux services une mobilisation générale improductive

3 - Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer des moyens d'assumer pleinement les compétences qu'elles tiennent de la loi.

ANNEXES

Contribution aux principes d'allocation des généralistes, des spécialistes et des experts de la planification stratégique

Dix ans de services d'aménagement territorial déconcentrés en Val d'Oise

La situation des 128 ITPE « Ville »

Quelques illustrations:

DRE Centre : La place d'une DRE dans les approches territoriales

DRE Franche-Comté : La cohérence du point de vue de l'Etat sur des SCoT distincts

DRE Basse Normandie : Les besoins en analyse territoriale

DDE de l'Ain : Organisation du service et besoins en management des compétences

DDE du Tarn-et-Garonne : Politiques territoriales et organisation

Inter-région Bretagne-Pays de Loire : le groupe de réflexion inter-régional sur la loi SRU

DDE de Loire Atlantique : Principes de travail et d'organisation en planification stratégique

DDE du Var : Le pôle interministériel « environnement urbain »

Résumé de l'avis des DDE et des DRE

- I - L'organisation face aux territoires stratégiques et aux périmètres de SCoT
- II - L'articulation des interventions respectives des DRE et des DDE
- III - Le point de vue de l'Etat dans l'association : conception, préparation, formalisation, attentes à l'égard des administrations centrales
- IV - L'apport des démarches interministérielles locales
- V - Le positionnement face aux collectivités territoriales
- VI - Les attentes en matière de formation et de compétences
- VII - L'articulation avec le réseau scientifique et technique et le réseau formation
- VIII - L'intervention d'acteurs extérieurs, notamment les agences et l'université
- IX - Les relations avec le milieu professionnel privé de l'urbanisme et de l'aménagement.

Résumé de l'avis des CIFP

- I - L'appréciation et la validation des besoins des services en planification stratégique
- II - Les différents clubs existants et leur intervention au titre des SCoT
- III - Les actions proposées en réponse aux attentes des services
- IV - Les intervenants dans les sessions de formation et les partenariats externes
- V - La formation interministérielle locale sur la planification stratégique

INTRODUCTION

La loi «solidarité et renouvellement urbain» (SRU) modifie profondément le cadre d'exercice de la planification stratégique : en impulsant la refonte des schémas directeurs devenus obsolètes, et en promouvant fermement les objectifs de l'aménagement et du développement durables des territoires, elle impose un changement d'échelle et de culture dans l'approche territoriale. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ne sont pas des schémas directeurs simplement actualisés, ils appellent une approche radicalement différente du devenir des territoires.

Même si la loi ne comporte aucune date butoir pour lancer la procédure d'élaboration des SCoT et la faire aboutir, la relance de la planification stratégique qui en résulte sera quasiment de même ampleur que celle issue de la loi d'orientation foncière de 1967 : par le nombre de documents complexes à élaborer sur une dizaine d'années (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme), et par l'obligation de mettre en place dans de brefs délais un cadre renouvelé de méthodes et de doctrine.

Dans ce mouvement, l'Etat n'a plus depuis 1983 le rôle qu'il avait tenu pour l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. La loi SRU réaffirme, dans le respect des grands équilibres dont l'Etat est garant, la responsabilité des collectivités territoriales dans la définition des stratégies relatives aux territoires dont elles ont la charge.

Dans le même temps, parce que l'urbanisme et la planification procèdent autant d'un partage que d'un transfert de compétences, la loi relégitime l'Etat dans l'ensemble du processus (ce que précise la circulaire du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification). Les services locaux de l'Etat ont donc un rôle spécifique à jouer dans le processus d'élaboration des SCoT. Il appelle notamment des directions départementales de l'équipement un positionnement particulier, et la mobilisation de compétences, internes ou appuyées par les directions régionales et le réseau scientifique et technique, adaptées à la complexité des problématiques qu'elles devront aborder.

C'est précisément l'objet du présent rapport, évaluer la façon dont les services sont actuellement mis en situation de répondre aux exigences du rôle de l'Etat dans la planification stratégique conduite à l'échelle des schémas de cohérence territoriale.

C'est d'autant plus important que certains d'entre eux n'ont pas eu l'occasion d'acquérir une culture des schémas directeurs, soit qu'il n'y en ait eu aucun avant la loi SRU, soit qu'il en ait existé mais qu'ils soient devenus obsolètes et, en tout cas, plus objet de mémoire administrative que sujet d'action pratique.

Il a toutefois été convenu de renvoyer la question des effectifs à mobiliser à l'expertise normale des administrations centrales compétentes, et d'exclure la région Ile de France du champ traité, en raison de ses trop grandes spécificités et du poids singulier du schéma directeur régional d'Ile de France (SDRIF) dans l'échelle des documents de planification.

Sur la base de la lettre de mission du directeur du cabinet du ministre, jointe en annexe, deux grands questionnements ont été dégagés avec le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et le directeur des personnels, des services et de la modernisation :

1) Comment, dans le cadre général des objectifs de la loi SRU, les directions départementales de l'équipement conçoivent-elles aujourd'hui leur intervention dans la préparation des SCoT, pour la définition des périmètres, l'élaboration du point de vue de l'Etat, et la relation aux collectivités territoriales ?

Se rattachent également à cette question les modalités d'articulation avec les directions régionales de l'équipement, ainsi que les démarches de coopération entre les différents services déconcentrés pour exprimer l'ensemble des objectifs de l'Etat.

2) Les directions départementales disposent-elles des compétences requises pour satisfaire une approche transversale des politiques territoriales et prendre en compte, à travers l'élaboration des SCoT, les objectifs de l'aménagement et du développement durables des territoires ?

Se rattachent également à cette question l'appui apporté par les directions régionales, le réseau technique et le réseau de formation, ainsi que les principes d'affectation aux missions de planification, entre les différents niveaux de services, des généralistes, des spécialistes et des experts du domaine aménagement-urbanisme-habitat.

La méthode de travail retenue a privilégié l'aller-retour régulier entre les actions conduites par les directions d'administration centrale les plus concernées (au premier rang la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et la construction, et la direction des personnels, des services et de la modernisation) et l'expression, par les services déconcentrés, de leurs missions et de leurs modes d'intervention.

Il fallait d'abord recueillir l'avis des services. Une enquête approfondie a été réalisée à l'été 2002 auprès des directions départementales et régionales, à laquelle ont répondu 17 DRE et 42 DDE.

Elle a permis de mesurer l'évolution opérée depuis le rapport que le collège AUH du CGPC avait remis en 2001 sur l'impact prévisible de la loi SRU sur les services. Etabli sur la base d'un auto-diagnostic des services en 2000, ce rapport présente une photographie de l'état des services à cette même date, ainsi que des propositions pour conforter leurs moyens. Il a donc servi de document-miroir tout au long de ce travail, qui s'appuie aussi sur les avis des membres du collège.

Il fallait ensuite s'assurer du premier constat ainsi dégagé en recherchant l'avis de personnes au plus près des politiques à conduire. Des explorations plus précises ont été conduites avec un échantillon de services (DDE Isère, Var, Haute-Garonne, Val d'Oise ; ensemble DRE et DDE de Nord-Pas de Calais, de Picardie et de Languedoc-Roussillon).

Le rôle du réseau scientifique et technique et du réseau de formation s'est révélé objet de débats. Pour apprécier la place que les CETE peuvent prendre dans l'exercice, contact a été pris avec Denis HIRSCH (directeur du CETE de Lyon) et Gérard CADRE (directeur du CETE Méditerranée), chargés conjointement par la DRAST, la DPSM et la DGUHC d'une mission sur le repositionnement des CETE dans le domaine urbain. Ils ont présidé deux séances d'échanges, l'une avec le club AUH des CETE, l'autre avec les directeurs.

Une rencontre avec la direction et les responsables des différents départements concernés du CERTU a permis de mieux cerner la commande passée en matière d'outils méthodologiques.

S'agissant du réseau de formation continue, et des nombreux clubs qu'accueillent les CIFP, une enquête complémentaire a été traitée par tous les directeurs de CIFP, et des échanges plus approfondis organisés sur place avec les CIFP d'Aix en Provence, de Clermont Ferrand et de Toulouse.

Des entretiens avec le directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, le directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes et des chargés de mission de la DATAR ont complété les avis recueillis.

Tout au long de la démarche, le club des DRE et le réseau des animateurs régionaux du club des DDE ont été de très précieux appuis, acceptant de commenter régulièrement les étapes successives des constats opérés. Ils ont notamment jugé représentatives les réponses obtenues des services, même si elles n'ont pas été exhaustives. Ils ont assorti la lecture de la version initiale du rapport de leurs commentaires, largement pris en compte.

Enfin, le pilotage régulier a été assuré, pour la DGUHC, par la sous-direction de la planification stratégique, et pour la DPSM, par la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion, la mission de l'encadrement supérieur et de la gestion personnalisée, et la mission du développement des compétences et des qualifications.

Le rapport qui résulte de ce travail montre davantage une photographie instantanée qu'il n'offre une réelle évaluation conduite selon les règles de rigueur habituelles. Il n'en est pas moins jugé représentatif de la réalité vécue au quotidien par les services, dont chacun, dans sa singularité, n'est évidemment pas réductible à la globalisation des constats dressés.

La partie liée au diagnostic a été volontairement détaillée, pour que soient mieux perçus le foisonnement des initiatives, la diversité des « postures » professionnelles, la variété des approches et, dans le même temps, la grande fragilité de cette dynamique.

C'est aussi pourquoi les propositions qui l'accompagnent visent moins des bouleversements en profondeur que des ajustements pratiques, dont beaucoup visent les deux ans qui viennent et qui seront le véritable « coup d'envoi » concret de la relance de la planification stratégique dans la plupart des départements.

Il est toutefois utile de souligner qu'en regard des tâches actuelles des services déconcentrés, apprécier ce dont ils auront besoin pour l'élaboration des SCoT relève encore fin 2002, pour beaucoup d'entre eux, d'un exercice d'anticipation.

Relève en revanche de leur pratique quotidienne un très important travail engagé à la suite de la publication de la loi, pour informer, commenter, et conduire à leur terme, avant les délais fixés par la loi, les procédures de modification et de révision des documents en cours. Leur participation à l'enquête n'en est que plus précieuse.

Avec eux, l'ensemble des professionnels du ministère qui se sont impliqués dans la réponse aux enquêtes et dans le suivi du travail engagé, en administration centrale, dans les CETE et les CIFP, ont accepté de distraire des créneaux parfois conséquents de leur temps malgré les tâches dont ils ont la charge. Qu'ils soient ici tous remerciés pour leur engagement.

Leurs contributions ont permis d'enregistrer de nombreux détails très concrets : le choix a été fait de les grouper par grands thèmes en annexe du rapport, et de ne consacrer celui-ci qu'aux considérations de portée plus générale.

LES SERVICES DECONCENTRES DE L'EQUIPEMENT ET LA PREPARATION DES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE

La planification à l'échelle des SCoT vise des territoires urbains au sens large, dont le devenir est reconnu comme stratégique non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour leur environnement départemental ou régional (l'impact stratégique au plan national étant supposé traité autrement, notamment par les directives territoriales d'aménagement).

La loi précise qu'à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunal ou du syndicat mixte qui élabore le SCoT, ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet.

Les directions départementales de l'équipement sont les premières concernées. Elles sont chargées, sous l'autorité du préfet, de prendre part à cette association, en plus des fonctions de recueil et de conservation des données nécessaires que leur confèrent les textes.

Le processus mobilise aussi fortement les directions régionales, qui apportent leur concours aux DDE par la production d'études, de données et de clés de compréhension des territoires.

Il est donc important d'apprécier la manière dont la notion de territoire stratégique est appropriée, et marque l'activité des directions : prise en compte de ces territoires dans l'organisation ou le management des services, participation au débat sur le périmètre des SCoT, élaboration du point de vue de l'Etat, et plus largement relations aux collectivités territoriales pour préparer l'association à l'élaboration du SCoT, dont on rappelle qu'à ce jour, pour des raisons de calendrier, peu de services ont la pratique. Certains d'entre eux, généralement de départements très urbains, peuvent toutefois l'avoir acquise dans une période récente, à l'occasion de la mise en révision des grands schémas directeurs d'agglomérations qui ont marqué l'évolution des pratiques professionnelles de la planification (Lille, Bordeaux, Lyon...).

I - L'ORGANISATION DES SERVICES FACE AUX TERRITOIRES URBAINS STRATEGIQUES

1 - L'organisation du travail interne des DDE est de plus en plus ajustée à l'identification des territoires stratégiques.

Depuis près de dix ans, l'administration centrale (DAU, DAFU puis DGUHC) a aidé les services déconcentrés à reprendre pied dans l'analyse territoriale : l'exercice de planification stratégique (lancé en 1992) et les diagnostics d'agglomération (1998/2000), joints aux projets territoriaux de l'Etat, même hétérogènes, ont porté leurs fruits. Ils ont mieux fait percevoir les enjeux urbains et territoriaux, doté le service d'un cadre d'analyse plus systématique, et d'une connaissance des territoires mieux partagée.

Cette acculturation a entraîné un management plus territorialisé. L'ajustement qui en résulte dans l'organisation du travail en DDE peut prendre la forme d'une modification structurelle de l'organigramme, mais elle est plus souvent de l'ordre d'un management transversal à structure inchangée. Aucun organigramme type ne se dégage, et personne ne demande d'ailleurs qu'il y en ait un.

On assiste plutôt à un foisonnement d'initiatives, parfois accéléré par le passage à l'article 7 pour la voirie départementale, et souvent accompagné de redéploiements internes : calage des subdivisions sur les pays ou création d'un arrondissement par territoire stratégique identifié; mise en place d'une équipe-projet par SCoT ou par grand territoire; création d'une division urbaine autour d'une agglomération; comité inter-services spécialisé ou conférences territoriales ; service territorial chef de projet avec appui du siège; subdivisionnaire référent pour l'agglomération; chargé de mission 2^{ème} niveau sur l'agglomération principale, et périmètres identiques des correspondants géographiques dans les différents services....

Ce qui était encore en 2000 de l'ordre des questions dans le rapport du collège AUH a largement trouvé réponse, au moins sur le plan de l'organisation, puisque dans de très nombreux cas ces modifications ont été apportées en 2000/2001.

Il conviendra d'en apprécier la solidité avec la nouvelle génération des Plans Orientations Mesures (POM), qui conduisent la DGUHC, notamment, à être attentive à la façon dont chaque service prend en compte, de façon personnalisée, les objectifs de la planification stratégique et les territoires sur lesquels ils se déclinent. En particulier, les approches transversales internes au service demeurent très insuffisantes ou fragiles (interaction urbanisme/routes, meilleure articulation du siège et des niveaux

infra-départementaux, expertise des grands projets d'infrastructures du point de vue du développement durable...). C'est pourtant aussi une responsabilité de l'Etat (et au premier chef de l'Equipement) de s'assurer que ses propres actions satisfont aux mêmes exigences que celles attendues des collectivités territoriales.

La fréquence des mentions de modification des structures vers davantage de proximité (notamment en créant un service territorial d'aménagement) a conduit à s'interroger sur le bilan que tire la DDE du Val d'Oise de plus de 10 ans de fonctionnement de ce type d'organisation. Le compte-rendu d'entretien avec la directrice départementale et la responsable du service d'urbanisme et d'aménagement figure en annexe du rapport. Il apporte un éclairage intéressant sur l'équilibre à maintenir entre transversalité des approches et proximité des territoires.

Sur le pilotage des études, les recommandations du rapport du collège AUH ont été entendues, et les missions d'inspection générale territoriale y ont veillé: presque partout une unité pour les études générales existe ou s'est reconstituée. Elle est réellement impliquée même si elle est diversement positionnée (auprès du directeur, auprès du chef du service chargé de la planification, parfois même pour des raisons locales auprès du chef du service des grands travaux, mais bien au bénéfice de l'ensemble des services). La place des équipes d'études est ainsi assez largement renforcée, ce qui devrait faciliter un chaînage global diagnostic /scénarios/stratégie/observatoire et suivi.

Toutefois, on verra plus loin que la situation reste très contrastée et plutôt délicate sur le plan des compétences et de l'effectivité des interventions, y compris parce que de très nombreux départements ont perdu la mémoire professionnelle de la planification stratégique (qui va très au-delà de l'élaboration de diagnostics).

2 - La définition laborieuse des périmètres des SCoT conduit à une vision pragmatique des modes de travail.

Tout au long de 2001 et 2002, les services ont été très mobilisés auprès des préfets pour présenter aux collectivités territoriales la loi SRU, et ces réunions ont été souvent l'occasion d'aborder d'emblée la question des futurs territoires de planification (l'exercice est aujourd'hui loin d'être terminé).

Ce fut autant affaire de droit que de communication : dans la plupart des départements, et sur la base actualisée des précédents diagnostics, des documents clairs et précis ont été élaborés localement en appui de l'avis du service sur la structuration pertinente des périmètres de la planification stratégique.

En diffusant des éléments à visée pédagogique sur leur vision des territoires, certains ont pu relancer le dialogue et même contribuer à mieux fonder le choix des collectivités territoriales. On note des cas d'effet d'entraînement de l'organisation mise en place par la DDE sur celle des services des collectivités.

Assez souvent, toutefois, le stade ultérieur de la conduite des négociations par le préfet ne les a pas associés, privant le service d'une compréhension plus fine des arbitrages, et sans doute aussi le préfet d'argumentaires mieux ciblés.

Ils regrettent évidemment que le périmètre arrêté ne soit pas toujours cohérent, ce qui est assez fréquent, avec l'aire urbaine ou le bassin de vie, notion que beaucoup jugent plus adaptée. Les délimitations finales leur paraissent alors peu marquer le caractère réellement stratégique du territoire ainsi dessiné. Mais ce qui domine est un sentiment de pragmatisme : quelle que soit l'issue, les services « font avec » et s'organisent.

Par exemple, ils ont développé l'idée de « SCoT interstitiels » pour des espaces laissés hors du champ de la négociation, mais indispensables à l'articulation des territoires.

Lorsque plusieurs SCoT se profilent pour un ensemble d'agglomérations très inter-dépendantes, ou lorsqu'un périmètre trop restreint risque de freiner la prise en compte des enjeux du territoire à la bonne échelle, les DDE assurent entre elles une mise en cohérence des diagnostics et des propositions. Cela se fait généralement à la demande des préfets, mais pas toujours.

C'est particulièrement le cas des situations trans-départementales : établissement conjoint des porteurs à connaissance et du point de vue de l'Etat (entre la Saône-et-Loire et l'Ain autour de l'aire urbaine de Mâcon), échanges d'information et de diagnostics (entre la Haute-Garonne et le Tarn-et-Garonne autour de l'aire urbaine de Toulouse et ses impacts sur l'agglomération de Montauban), organisation d'un service régional d'études (entre le Territoire de Belfort, le Doubs et la Haute-Saône pour l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard-Héricourt).

Ces DDE devraient sans doute être davantage appuyées en termes de méthode pour gérer ces situations très spécifiques, dans l'esprit du réseau des DDE des départements transfrontaliers mis en place par la DGUHC.

La façon dont l'Etat, globalement, assure ce « porter de cohérence » auprès des collectivités locales n'est toutefois pas stabilisée : un message clair aux préfets en ce sens serait bienvenu, sur deux points :

- s'assurer qu'au niveau de l'Etat, les conjonctions de diagnostics et de propositions sont bien établies, et portées au bon niveau de façon cohérente ;
- et recommander que partout où c'est nécessaire, une « conférence de l'aire urbaine » Etat/collectivités territoriales assure la mise en relation des différents travaux.

Au passage, on notera que les objectifs de la loi SRU sont autant affaire d'échelle que de contenu : il n'est donc pas indifférent que les périmètres des SCoT puissent ou non permettre d'élaborer un projet d'aménagement et de développement durable à l'échelle des enjeux. La loi pourrait, comme elle le fait des territoires transfrontaliers, poser le principe d'une prise en compte obligatoire des territoires limitrophes ou « sous influence », et renforcer l'information mutuelle qu'elle initie déjà entre collectivités territoriales voisines sur leurs projets de schéma, sous des formes qu'elles décideraient librement.

II - PLUS GUERE DE SERVICES S'INTERROGENT SUR LEUR LEGITIMITE DANS L'ASSOCIATION, BEAUCOUP RECHERCHENT DES RELATIONS PLUS PARTENARIALES AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La distinction qu'opère la loi entre le « porter à connaissance » et l'association a parfois été vécue comme un recul (« on a vidé le porter à connaissance de son intérêt »), parfois aussi mal comprise (notamment l'étendue des études que le service doit transmettre aux élus et qui seront incluses dans le dossier d'enquête publique).

Mais l'association est maintenant de mieux en mieux reconnue pour ce qu'elle est :

- l'occasion pour l'Etat, dans le cadre d'un processus conduit par un groupement de collectivités territoriales, de faire valoir son point de vue et de faire prendre en compte les objectifs de la loi, précisés pour les SCoT aux articles L.121-1 et L.122-1 du code de l'urbanisme ;
- mais aussi une occasion de contribuer à la définition d'une stratégie territoriale publique, mobilisant des données et des approches complexes, que l'Etat peut nourrir de sa propre expertise.

Restent malgré tout des hésitations sur le « porter à connaissance », et la tentation de commencer d'en faire un pré-exposé des grandes lignes que le service défendra au stade de l'association. Ce point devra être clarifié par la DGUHC.

1 - La persistance d'interrogations sur la légitimité d'intervention ne paraît tenir, de façon très conjoncturelle, qu'à l'actualité du contexte national : d'abord dans l'attente des intentions du gouvernement quant au contenu même de la loi SRU, notamment pour la partie relative aux SCoT, ensuite en raison du prochain élargissement de la décentralisation, confortant face à l'Etat la légitimité des collectivités territoriales et de leurs élus.

Le point de vue que les services sont appelés à faire valoir lors de l'association à l'élaboration du SCoT heurtera souvent des pratiques locales, plus ou moins assumées par les élus. La promotion concrète de la mixité sociale et urbaine, le soutien des centres et la maîtrise de la péri-urbanisation, la modification progressive et durable des modes de déplacements, pour ne prendre que ces trois exemples, ne vont pas de soi (pas davantage pour l'Etat, d'ailleurs, que pour les collectivités territoriales).

Ces objectifs légitimes relèvent souvent d'un débat de société à conduire aussi au plan local (à cet égard, l'expérience tentée par la DDE du Gard pour promouvoir les modes alternatifs de déplacements avec l'aide de la presse quotidienne régionale, sous le concept de Novillada, est intéressante).

Ils exigent en tout cas une volonté politique conduite dans la durée, même si ce n'est parfois que pour permettre des infléchissements de tendance. Et cette volonté peut localement faire défaut, quelle qu'en puisse être la raison.

Malgré ces difficultés, les chefs de service et leurs collaborateurs sont prêts à s'impliquer fortement dans la promotion des objectifs de la loi : mais ils souhaitent s'assurer qu'ils y sont toujours appelés, et soutenus en conséquence.

2 - Du point de vue de l'Etat à la construction collective d'une stratégie publique, la panoplie des comportements fait une part de plus en plus grande au partenariat.

L'Etat est attendu tout au long de l'association sur trois plans de portée inégale (hors production du « porter à connaissance » proprement dit):

- l'Etat acteur et marqueur du territoire, maître d'ouvrage d'infrastructures et de constructions, et pilote de politiques nationales dans différents domaines,

- l'Etat porteur des objectifs de la loi SRU, qui dit la loi, aide à la décliner concrètement, et facilite la compréhension des divergences de fond,

- l'Etat connaisseur du territoire et de sa dynamique, qui aide à saisir et anticiper les évolutions et à définir la stratégie territoriale.

Sur le fond, tous les services adhèrent à cette présentation, certains ajoutant un rôle de facilitateur des positions attendues des collectivités territoriales.

Dans la pratique, la construction du point de vue de l'Etat fait débat quant à sa portée et son étendue.

Exposer les éléments des politiques de l'Etat qui influent sur le territoire ne peut se limiter à l'énoncé des programmes d'équipement que la loi impose au SCoT de prendre en compte. Cette présentation (nourrie par le travail interministériel local) devrait aussi rendre lisibles l'ensemble des politiques impulsées par l'Etat, décliner comment elles peuvent affecter le territoire, et comment elles concourent à leur manière à la mise en oeuvre des objectifs de la loi. Incidemment, ce peut être aussi l'occasion de réaliser parfois qu'il n'en est rien, et de corriger les orientations en ce sens.

La déclinaison locale des objectifs de la loi renvoie au contenu des SCoT, elle est abordée plus loin.

La connaissance pratique du territoire est perçue comme l'un des atouts des services, dès lors qu'elle procure une réelle valeur ajoutée à ce que les services des collectivités territoriales peuvent fournir. Elle exprime de fait une légitimité de compétence de l'Etat, et pas seulement quand une ingénierie d'étude territoriale fait défaut aux collectivités territoriales.

C'est généralement sur ces trois bases que les services abordent la préparation de l'association, même si la première est encore peu intégrée ; le point de vue de l'Etat est établi au préalable, et présenté ensuite aux collectivités territoriales.

Certains vont plus loin, considérant que ce point de vue se construit dans un processus partagé entre collectivités publiques, soucieux de faire émerger une logique de projet sur des bases concrètes. Ils cherchent à élaborer ensemble les bases de la connaissance et de l'action publique.

Ils ont veillé à préparer les diagnostics et référentiels territoriaux avec la participation d'élus et d'acteurs du milieu économique. L'exercice a généralement débouché sur une identification commune des territoires stratégiques, et souvent conforté la dynamique intercommunale. Des projets de mutualisation d'études ou d'expertises avec les services des collectivités territoriales, voire les organismes consulaires, sont également cités.

Selon la formule de la DRE Centre, ils cherchent à « construire localement et collectivement des éléments de doctrine cohérents et crédibles ». Il y a là un ferment prometteur d'une conception plus ouverte des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales dans l'exercice de compétences partagées, si toutefois il garantit une expression claire des enjeux de l'Etat et leur prise en compte.

3) Si l'association est bien comprise, le rôle de conseil et d'expert (sur la démarche d'ensemble ou des sujets particuliers) que peut aussi jouer l'Etat pourrait être mieux légitimé.

Les services participent d'un processus collectif, visant à promouvoir pas seulement en droit, mais aussi dans les faits, l'aménagement et le développement durable du territoire couvert par le SCoT. Et leur rôle ne s'achèvera pas avec l'approbation du SCoT.

A ce titre, ils devraient notamment veiller à ce que, dès la phase d'élaboration du SCoT, soient préparées les conditions du suivi de sa mise en oeuvre, dans la perspective du bilan décennal fixé par la loi. Ce n'est pas théorique : là se joue une part de la crédibilité des intentions, et au final du respect concret des objectifs de la loi. Observatoires et indicateurs seront nécessaires, c'est aussi du ressort des services que d'aider à les mettre en place.

Au-delà, l'Etat pourra également trouver utile de soutenir certains projets majeurs pour concourir au respect des orientations du SCoT, y compris au plan de la politique foncière ou de la restructuration urbaine.

Il y a là un rôle à rendre plus tangible, c'était aussi l'une des conclusions des travaux de l'Institut des villes. L'Etat ne peut se contenter de dire la loi, voire de sanctionner sa méconnaissance, sans se préoccuper aussi d'accompagner et de soutenir l'action des collectivités territoriales pour y parvenir, si elles en ont besoin. Sur ce plan, la contractualisation des politiques peut apporter beaucoup, et il est intéressant de noter qu'elle requiert le maintien d'une capacité de diagnostic de haut niveau.

C'est d'ailleurs un rôle que l'Etat sait assumer dans d'autres cadres, notamment dans la politique de la ville, pour aider au montage des projets. C'est évidemment fonction des moyens concrets mis pour y répondre, mais la « facilitation » de projets utiles à la mise en oeuvre des principes de la loi ne peut être laissée de côté sans meilleur examen, y compris sous l'angle de la relation avec les missions de mise à disposition et d'ingénierie publique.

III - LA DECLINAISON CONCRETE DES OBJECTIFS DE LA LOI RESTE ENCORE TROP INCANTATOIRE ET MAL ETAYEE

Les objectifs que la loi fixe à l'aménagement et au développement durable des territoires à l'échelle des SCoT doivent être déclinés localement en fonction de la situation vécue, en privilégiant la combinaison des politiques sectorielles de toute nature, et de leurs instruments.

Les services ont de toute évidence besoin d'appui pour y parvenir, autant pour exercer leur rôle propre lors de l'association que pour aider les collectivités territoriales (qu'ils les assistent tout au long de l'élaboration du SCoT, ou qu'ils proposent le cahier des charges de sélection du prestataire qui remplira cette fonction).

1 - L'Etat ne peut être un interlocuteur crédible que s'il a une vision concrète des objectifs que fixe la loi, et des moyens opératoires qu'ils requièrent.

Pour beaucoup, les notions concomitantes, selon les lois, de projet d'agglomération, de projet d'aménagement et de développement durable, de projet urbain, voire de projet de développement durable pour les « pays urbains », suffisent à troubler la compréhension d'une approche renouvelée des stratégies territoriales à l'échelle du SCoT, et de la planification qui en résulte.

L'analyse territoriale et le diagnostic déjà conduits leur fournissent certes un corps de données utile et adapté au territoire traité, ils permettent de repérer les enjeux essentiels entre tous les objectifs possibles, et les facteurs décisifs de déclinaison locale des objectifs de la loi SRU.

Mais, d'une part, la notion de développement durable semble localement réduite à la recherche d'une mise en cohérence des politiques sectorielles: promouvoir de façon tangible des modifications fortes d'usages de l'espace et de modes de déplacements paraît encore peu à l'ordre du jour.

Et d'autre part, parvenir à réussir cette mise en cohérence suppose des outils opératoires adaptés, pour mobiliser les différentes thématiques dans une stratégie tenant compte de l'échelle du territoire, du temps de la planification, et du rythme du développement. L'ensemble est de surcroît très dépendant de logiques d'acteurs non publics. La plupart des services estiment manquer de doctrine et de méthode adaptées,

les installant en interlocuteurs efficaces des collectivités territoriales (qui manient souvent beaucoup mieux qu'eux les outils économiques).

L'attente des services rejoint ici les observations de l'Institut des Villes, notamment dans les six études de cas conduites par Marc Wiel : pour ne pas rester incantatoires, les objectifs de la loi SRU nécessitent pour les collectivités territoriales comme pour l'Etat un rappel et une remise à jour des cadres opérationnels de l'action urbaine.

2 - L'Etat n'est pas performant à toutes les échelles et dans tous les domaines : il lui faut trouver sa place dans un processus dont il n'a pas la responsabilité d'ensemble, même s'il doit en valider l'issue.

DDE et DRE sont unanimes à juger que le caractère non obligatoire de l'association en renforce le poids : du coup, identifier ce qu'on a à y dire de concret et d'utile est essentiel.

Le sentiment prévaut d'une vraie valeur ajoutée chaque fois que les études produites par les services permettent de mieux comprendre dans quel ensemble plus vaste s'inscrit le territoire.

Selon l'expression d'un DRE, « l'Etat est moins utile à parler de l'intérieur du périmètre considéré que de ce qui se passe hors et « au-dessus » de lui ».

Le fonctionnement des éventuels réseaux de villes, l'armature urbaine départementale ou régionale, les caractéristiques des franges et des interstices, les inter-relations entre les territoires, sont le lieu privilégié de l'apport de l'Etat et de ses services, qui ne le rendent peut-être pas assez visible.

Ce qui rejoint une autre question : pour avoir des choses fortes à dire à l'échelle des inter-relations entre territoires, des exercices « de type DTA » seraient indispensables, moins sous l'angle de la procédure que de l'approche des cohérences territoriales.

Mais le rôle de l'Etat ne se réduit pas à rendre mieux visible la géographie des territoires en mouvement. Plus largement, l'Etat conserve un « devoir de doctrine » et une fonction d'expert en contenu de la planification stratégique.

Or les services constatent qu'ils ont de moins en moins une connaissance fine des opérations d'aménagement, notamment des zones d'aménagement concerté, qu'ils n'ont plus de compétence en matière d'action foncière, et pratiquement plus en matière de développement des centres villes. Ils savent en outre qu'une part importante des outils nécessaires ne sont pas, ou plus, dans la main de l'Etat, et s'interrogent sur ce qu'ils ont à manier en propre dans toute la panoplie disponible.

Il s'exprime en conséquence une très forte attente de « service après-vente » à l'égard des administrations centrales chargées de l'urbanisme et de l'habitat, des routes, et des transports. Cette attente ne porte pas sur les procédures, qui continuent d'être jugées dominantes notamment dans l'intervention des experts de la DGUHC, mais sur du contenu : quelles actions promouvoir pour maîtriser l'étalement urbain, comment « faire » du développement durable et équilibré des territoires, quelle différence entre un plan de déplacements urbains et le volet déplacement du SCoT, comment intégrer à l'échelle du SCoT les questions de mixité, notamment dans l'habitat, quelle place faire aux instruments de l'action foncière.....

Subsidiairement, on note aussi que la mise en cohérence du travail des différentes administrations centrales sur les différents champs qu'impose la conception des SCoT n'est pas toujours visible pour les services déconcentrés, sauf pour l'interface urbanisme/déplacements.

3 - Dans le même temps, le travail interministériel local peine à forger une expression collégiale et transversale du point de vue de l'Etat.

La plupart des préfets ont à ce jour créé sur le champ de l'aménagement et de l'urbain des pôles de compétences inter-services ou des MI SA (missions inter-services en aménagement), dont le DDE ou le DRE est généralement l'animateur. Des services d'études inter-services se sont parfois créés au plan régional.

Toutefois, s'il est plus présent, le travail interministériel local paraît à beaucoup artificiel et manque souvent de régularité. Les réponses des services font état d'une seule formation inter-services sur les questions aménagement/habitat/environnement : celle engagée dans le Tarn, sur proposition de la DDE, de 1994 à 1997.

Les services sont quasiment unanimes à juger que l'effectivité de l'interministériel local sur les questions territoriales tient d'abord à la mobilisation personnelle du préfet.

Cette remarque témoigne bien sûr de l'impact du préfet dans la direction des services déconcentrés placés sous son autorité, ce qui est décisif lorsqu'il prend clairement le parti de l'impulsion et du management, et plus difficile à gérer lorsque ce n'est pas le cas. L'enquête montre de ce point de vue un tableau plus contrasté qu'on ne l'attendrait après près de 20 ans de décentralisation et de reformulation du rôle des préfets.

Mais ce constat peut aussi résulter de deux facteurs que l'enquête met en évidence.

D'abord, dans le domaine de la planification, le travail interministériel local n'est pas un élément acquis de la culture professionnelle des agents de l'Etat (y compris, sans doute, une grande part de ceux de l'Équipement). Il est en outre souvent organisé au seul niveau des chefs de services et de leurs collaborateurs directs. La dimension interministérielle locale de la politique de la ville a progressé de façon décisive lorsque les chargés de mission se sont à leur tour organisés en réseau, sur la base de dossiers concrets. Peut-être l'interministériel local est-il encore, pour la planification stratégique, trop lié au rôle personnel du préfet et de ses chefs de service, dont le DDE ou le DRE.

Ensuite, et ceci explique sans doute cela, le travail interministériel local manque de cadre d'analyse et de production. Il est significatif qu'il ait du mal à construire un point de vue commun sur les objectifs de la loi pour un territoire précis, au-delà du recueil des informations et des procédures propres à chacun pour le « porter à connaissance ».

Deux raisons sont probables:

- les autres services déconcentrés peinent à territorialiser leurs politiques, et à s'inscrire dans le moyen terme,
- ils voient mal comment leurs politiques propres peuvent « servir » les objectifs de la loi SRU (par exemple comment articuler concrètement les instruments et les procédures DDAF, DI REN, SDAP, DDE, pour concourir à la maîtrise de l'étalement urbain).

Et lorsque les préfets sont prêts à bâtir pour cela un vrai travail interministériel, ils manquent de repères et d'éléments de méthode.

Il est donc nécessaire de produire des outils communs (indicateurs croisés, modes de combinaison des différentes politiques sectorielles de l'Etat). C'est indispensable pour favoriser l'expression locale d'un réel point de vue global de l'Etat, et préciser comment les politiques sectorielles de l'Etat peuvent être mises ensemble au service de la mise en œuvre locale des objectifs de la loi. C'est aussi indispensable pour que l'acculturation progressive collective sur ces questions conduisent à ne plus voir dans les objectifs de la loi un « domaine réservé » de l'Équipement, impliquant peu les autres acteurs.

Dans quelques départements, DDE ou DRE ont obtenu de dépasser le stade de la concertation pour aller vers de la production concrète de données et d'analyses, voire l'organisation d'une quasi structure d'étude régionale inter-services. C'est sans doute la voie la plus féconde pour construire le travail interministériel local dans la durée, en faire un véritable outil de construction d'une action collective, et pas seulement une délégation d'action de fait à la DDE ou la DRE.

En résumé de cette première partie, se dégagent quelques grands constats du positionnement des services face à l'exercice de planification stratégique conduit à l'échelle des SCoT :

- *la question de la légitimité d'intervention au nom de l'Etat, dans le cadre de compétences partagées avec les collectivités territoriales, n'est à nouveau à l'ordre du jour qu'en raison d'incertitudes sur le maintien des objectifs de la loi; elle ne procède pas d'une frilosité des services déconcentrés à exprimer des orientations fortes, pouvant le cas échéant battre en brèche des consensus locaux ;*

- *cette assumption s'accompagne par endroits du développement de formes nouvelles de partenariat avec les collectivités territoriales, au service d'une construction partagée du diagnostic et de la stratégie territoriale*

- *la structuration et le management des services sont de plus en plus attentifs à une prise en compte correcte des territoires stratégiques, sous des formes adaptées, que renforceront les nouveaux cadres du pilotage de l'action des services ; la transversalité d'approche entre les différentes unités internes est en revanche très insuffisante ;*

- *le partage entre le « porter à connaissance » et l'association mérite d'être encore clarifié, de même que l'étendue du rôle de l'Etat dans le cadre de l'association ;*

- *les administrations centrales doivent collectivement renforcer la production de méthodes et de doctrine sur la déclinaison pratique des objectifs de la loi, et sur les moyens les plus efficaces pour mobiliser, au service des objectifs de la loi, l'ensemble des outils que l'Etat - et pas seulement l'Equipement - a en main.*

LA MOBILISATION DES SAVOIRS ET DES COMPETENCES DANS LA PREPARATION DES SCoT

En regard des interrogations du rapport du collège AUH, les résultats de l'enquête ont montré de réelles avancées dans le positionnement des services et la façon dont ils investissent le domaine de la planification stratégique.

Il n'en va de pas de même pour les compétences et les savoirs qu'ils doivent mobiliser. Comme le résume un DDE : « on fait aussi bien qu'on peut avec nos moyens, mais il y a beaucoup à faire pour faire mieux » .

I - LES SERVICES RESENTENT LA FRAGILITE DE LEURS MOYENS, ET N'ONT PAS TOUJOURS LE CORPS DE DOCTRINE DONT ILS ONT BESOIN

1 - Les besoins en formation continuent d'être vécus comme non résolus depuis l'auto-diagnostic dressé en 2000.

On a déjà dit que pour tenir leur rôle dans l'association, les services sont en attente d'éléments précis sur les moyens d'articuler les politiques sectorielles entre elles. Questionnés plus largement sur leurs besoins en expertise ou en formation, ils estiment pour la plupart avoir toujours des manques sérieux dans plusieurs domaines :

- au titre d'une culture professionnelle générale, dans l'économie et la dynamique des territoires (y compris les stratégies d'acteurs), l'ensemble du champ des déplacements (notamment la compréhension des nouvelles formes de mobilité), le développement durable (en particulier sa déclinaison opérationnelle), l'apport de la prospective à l'action territoriale

- au titre des compétences plus thématiques, sur les questions touchant aux ressorts de la mixité sociale et urbaine (et la place qu'y tiennent les actions publiques locales), à l'expertise des projets de transports collectifs urbains, ainsi qu'au cadre opérationnel des mutations urbaines (notamment les politiques foncières, l'action sur les centres-villes et les périphéries)

- au titre des démarches et des méthodes, sur la gestion de projet complexe, la négociation avec les collectivités territoriales, la manière dont on passe d'une accumulation de données et de diagnostics à la formulation d'actions et de stratégie, et pour une part d'entre eux le maniement des outils géomatiques.

En règle générale, ils rejettent plutôt la formation lourde au bénéfice de la formation-action. Il faut bien sûr faire la part dans cette réaction des problèmes liés à la disponibilité des personnes et de la gestion du temps disponible. Mais il y a sans doute aussi la reconnaissance qu'une formation lourde (de type CSHA) obéit davantage à la construction d'un parcours individuel, tandis-que la formation-action est davantage ciblée vers la construction d'une compétence collective.

La situation est évidemment variable selon les départements, et on peut reprendre la caractérisation esquissée par le rapport du collège AUH.

Les départements du million d'habitants ou plus ont conservé des équipes solides, même quand elles se sont réduites. Ils expriment un besoin de confrontation d'expériences, et d'expertises pointues sur des sujets précis et généralement complexes. Ils sont généralement connectés à un réseau de partenaires extérieurs, notamment les agences et les services techniques des grandes collectivités, et facilitent dans 'inter-région une forme d'assistance méthodologique aux autres départements.

Les « petits » départements n'ont pratiquement plus de capacité collective d'études. Ils ont connu peu de schémas directeurs dans le passé, voire pas du tout. Sauf quelques exceptions, ils n'ont pas de mémoire d'une planification à l'échelle des SCoT, de surcroît bien plus complexes à établir que les schémas directeurs, et qu'ils abordent par la phase compliquée de la définition du périmètre et des débats qui l'accompagnent. Leur préoccupation est davantage tournée vers les plans locaux d'urbanisme, qui restent leur première ligne de contact avec les questions de contenu. Ils cherchent des prestataires pour faire à leur place, notamment auprès des CETE, mais peinent à formuler une commande.

Les départements de « l'entre deux » conservent des compétences fragiles, qui sont plutôt passées au fil des ans d'une compétence d'équipe à une compétence d'individus (mais qui peuvent parfois être spécialiste reconnu du domaine). Ils attendent un appui de méthode autant que de contenu et sont très demandeurs d'une mise en réseau des expériences.

Les deux dernières catégories sont d'autant plus vulnérables à la mobilité que leurs moyens sont faibles.

La situation est donc contrastée, mais le constat de l'enquête mérite d'être analysé:

- il ne marque pas de progrès par rapport aux notations du rapport du collège AUH,
- il cible des manques que l'on sait être récurrents dans les besoins du ministère, en particulier sur la culture économique,
- il pointe des faiblesses importantes dans des domaines où, au-delà de l'élaboration des SCoT, se joue la crédibilité du ministère.

La réponse au questionnaire pouvait introduire un « biais » selon l'identité du service qui avait eu à y répondre, et sa plus ou moins grande sensibilité aux questions concrètes de métiers et de formation. Des entretiens plus approfondis avec les directeurs, ou les clubs AUH et planification stratégique de plusieurs régions ont confirmé la tendance.

2 - On note aussi une certaine désillusion sur la place que le ministère, dans sa gestion concrète, accorde au domaine de l'aménagement au sens large.

Les prochains départs en retraite de contractuels de DDE et de DRE, dont beaucoup sont les généralistes, les spécialistes et les experts actuels du domaine, inquiètent.

Si la résorption de la vacance a significativement progressé depuis 2001, certains services connaissent toujours des vacances de postes durables, y compris sur des missions de planification reconnues comme stratégiques: soit parce que l'image et la démographie du département ne sont pas jugées attractives, soit parce que la difficulté du poste et la sensibilité de son contexte dissuadent les candidats.

Le sentiment prévaut chez les chargés d'étude, notamment, que pour un déroulement normal de carrière il est préférable de ne pas rester trop longtemps dans le domaine, moins dans un souci personnel d'ouverture et de polyvalence que par crainte d'une forme de stigmatisation. Le cas des ingénieurs TPE spécifiquement recrutés dans les années 90 pour l'urbanisme et la politique de la ville est fréquemment évoqué à l'appui de cette thèse, ils sont suspectés d'« évaporation provoquée » pour raison de carrière, en dehors du domaine pour lequel ils ont été recrutés.

Ces informations, très répandues, alimentent le scepticisme des services. Il a donc été demandé à la DPSM, dans le cadre de cette enquête, ce que sont devenus les 128 ingénieurs TPE recrutés en 1992 pour la politique de la ville, et les 200 attachés de formation « sciences humaines » recrutés en 2001.

Sur les 128 ITPE recrutés en 1992, 123 sont toujours en poste se répartissent ainsi (voir annexe) : 77 agents occupent toujours, directement ou indirectement, un poste dans la « famille » du recrutement initial (politique de la ville, habitat, planification ou plans de déplacements urbains). Et 46 ont définitivement quitté le domaine, dont 26 après avoir tenu au moins 2 postes dans le domaine.

Le recrutement sur titre de 200 attachés « sciences humaines » en 2001 a de fait répondu à l'une des propositions du rapport du collègue AUH pour les besoins de la mise en œuvre de la loi SRU. Toutefois, 60 d'entre eux ont dû être affectés hors du domaine, la DPSM n'ayant pu réunir des services que 140 fiches de postes correspondant à l'objectif du recrutement.

La résorption en cours de la vacance ne permet quand même pas de pourvoir chacun des postes vacants à un instant donné. On peut donc comprendre qu'un chef de service, craignant de n'avoir pas d'autres affectations, soit tenté de ne pas établir de fiche de poste adaptée et oriente l'agent vers d'autres postes jugés localement tout aussi importants, voire davantage.

Mais les cadres de catégorie A formés aux sciences humaines et spécialement adaptés au domaine de l'urbain sont une ressource rare, à gérer en tant que telle comme dans n'importe quelle structure de production (ce principe n'est d'ailleurs pas propre au domaine AUH): leur affectation ne peut être laissée à la seule application de la règle d'autonomie de gestion des chefs de service. Certes, instruits par cette mésaventure, on pourra tenter de réorienter l'agent après son premier poste: c'est toutefois aléatoire et contre-productif pour le moment présent, qui focalise toutes les attentes et la charge du travail. C'est aussi contre-productif pour la construction d'un parcours professionnel individuel adapté.

Il serait donc souhaitable que l'affectation de tels agents mobilise non seulement l'autorité du chef de service déconcentré, mais aussi celle des directions centrales comptables de la mise en œuvre des politiques nationales, et pour ce qui concerne la population spécifiquement visée, la DPSM et la DGUHC, voire la DTT.

II - LES ADMINISTRATIONS CENTRALES METTENT PEU A PEU EN PLACE LE CADRE D'APPUI NECESSAIRE, MAIS ENCORE PEU LISIBLE LOCALEMENT

1 - Un ensemble d'actions récentes sur les politiques thématiques va dans le sens de la confortation des services

- La sous-direction de la planification stratégique de la DGUHC a mis en place un ensemble d'actions de différentes natures, qui n'ont pas toutes encore produit leur plein effet

Elle a d'abord lancé des actions spécifiques sur la façon dont des politiques particulières influent sur les contenus des SCoT (urbanisme commercial, application de la loi littoral, complémentarité des SCoT et des démarches de pays...). Ces investigations complètent les commandes inter-administrations centrales de guides et de documents méthodologiques passées, notamment au CERTU, sur les périmètres des SCoT, les méthodes et le contenu des schémas, la prise en compte des déplacements, celle de l'environnement..), commandes qui mobilisent aussi des partenaires externes au ministère, comme la D4E.

En outre, la sous-direction bénéficie des enseignements d'une précédente action d'appui aux services autour des démarches de pays, et qui a fait l'objet d'un intéressant rapport de mission par le consultant qui l'a conduite pour le compte de la DGUHC.

C'est sur des bases similaires que la sous-direction anime depuis 2001, sur le thème de la planification stratégique, une démarche d'appui à 8 DDE et une DRE pilotes: Calvados, Haute-Garonne, Indre, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Bas-Rhin, Var et Vienne pour les DDE, et région Alsace pour les DRE.

Cette action, qui mobilise un consultant spécialisé et les CETE, a un double objectif : aider chaque service à progresser dans l'approche de la planification stratégique et son positionnement dans l'association, et élaborer collectivement sur des thèmes précis des éléments de méthode et de doctrine, destinés à être ensuite diffusés dans l'ensemble des services déconcentrés. Des séminaires nationaux sont prévus pour capitaliser les acquis des groupes de travail et proposer au plan national les éléments de fond et de méthode correspondants.

Cette formation-action reste mal connue des services, puisqu'elle n'a pas encore abouti en termes de contenus diffusables. Il est important qu'elle produise rapidement des résultats qu'ils puissent s'approprier, en conciliant deux objectifs : l'amélioration du savoir et du savoir-faire de professionnel public de la planification stratégique, et la

compréhension de ce qui, dans l'ensemble des compétences ainsi construites, sert le mieux le rôle propre de l'Etat.

- **La sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat a développé une série de guides sur les questions foncières** (en cours de validation finale), (établissements publics fonciers locaux, action foncière contractualisée, volet foncier des programmes locaux de l'habitat) et lance une action qualifiante des CETE sur le foncier. Elle anime le club national des opérateurs fonciers, qui a établi en 2000 et 2001 des documents thématiques consacrés notamment à l'observation foncière, aux relations entre le foncier et la péri-urbanisation, et aux espaces mutables. Il est en outre parfaitement envisageable de mobiliser sur des questions de méthode ou d'expertise, au bénéfice des actions de formation locales, les représentants régionaux du club des opérateurs fonciers et les équipes des établissements publics fonciers de l'Etat (comme d'ailleurs, dans un autre registre, les équipes des établissements publics d'aménagement nationaux oeuvrant au renouvellement urbain : en particulier Euroméditerranée, Le Mantois et Plaine de France).

La sous-direction s'est malgré tout étonnée que l'ensemble des commandes d'actions de formation qu'elle a établie sur l'enjeu du foncier ait eu si peu d'échos. Ce constat est paradoxal en regard de l'attente unanime des services, il appelle une expertise plus fine.

- **L'initiative des administrations centrales la mieux connue, et dont les résultats sont impatientement attendus, porte sur la série de guides que le CERTU élabore sur l'interface urbanisme/déplacements**, pas seulement les déplacements urbains, et qui a fait l'objet d'une remarquable commande transversale de 8 administrations centrales différentes, incluant la DIV et la D4E. On note toutefois que la commande initiale pour ces guides, qui seront très précieux pour qualifier l'ensemble des professionnels publics et privés de la planification stratégique, est muette sur la recherche d'éléments spécifiquement utiles aux services de l'Etat, pour l'exercice de leur rôle propre. Or c'est une attente claire des services que de disposer d'éléments spécifiques.

Les autres commandes passées au CERTU sur la loi SRU, en revanche, n'apparaissent pas faire l'objet de coordination de problématique et de pilotage entre les administrations centrales.

- **La DTT a renforcé sa mobilisation sur le plan des déplacements**: en faisant émerger à partir de 2001 des réseaux inter-régionaux de correspondants DDE/DRE travaillant sur les déplacements et les transports collectifs, et en organisant en octobre 2002, avec l'ENTPE et le CERTU, un séminaire sur les politiques de déplacements dans les agglomérations moyennes, particulièrement apprécié des services.

- En avril 2002, saisi conjointement par la Direction des routes, la DGUHC et la DTT sur les dossiers de voirie d'agglomération, le CGPC a désigné Hubert PEIGNE pour coordonner un groupe de travail auquel participent les services déconcentrés et le réseau technique. Le souci de trouver un nouveau processus de définition de la consistance du réseau national en agglomération s'accompagne de la prise en compte des objectifs de la loi SRU et du nouveau cadre d'intervention respectif de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les directions centrales ont donc veillé à mettre en place progressivement un cadre utile aux services pour le «service après-vente» de la loi, mais sans beaucoup de lisibilité, et avec encore des lacunes dans la coordination des questionnements.

Or, faute de n'être assuré par aucun autre échelon dans une démarche globale, le pilotage des réseaux de la planification stratégique reste attendu de l'administration centrale, même s'il dépend du temps qu'elle peut lui consacrer. Et cette question de la disponibilité peut freiner la concrétisation des meilleures intentions, comme en témoigne la difficulté à réellement mobiliser les personnes ressources «loi SRU» repérées lors des journées de sensibilisation organisées par l'ENTPE à l'automne 2001 pour le compte de la DGUHC et de la DPSM.

La période 1998/2000 où la sous-direction de la planification stratégique conduisait avec les services les exercices de diagnostics territoriaux préparatoires aux contrats d'agglomération est souvent rappelée avec nostalgie.

Et la disponibilité désormais très réduite de la mission territoriale de la DGUHC, mobilisée sur le programme de renouvellement urbain, renforce le sentiment d'éloignement.

2 - Le vaste chantier en cours sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, encore peu visible pour les services, devrait lui aussi fournir une nouvelle impulsion

La DPSM conduit un plan triennal 2002-2004 de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, premier volet d'une action devant être entièrement mise en place d'ici 5 ans.

Ce plan aborde de façon assez radicalement nouvelle la gestion des ressources humaines, notamment pour ce qui concerne la construction des compétences collectives dont les services ont besoin pour appliquer la directive nationale d'orientation, et le renouvellement des méthodes de gestion personnalisée du déroulement de carrière.

Pour les SCoT, et plus largement la mobilisation des compétences pour la planification stratégique, deux axes du plan sont particulièrement prometteurs.

Le premier porte sur l'élaboration en cours, avec la DGUHC et la DTT, de référentiels d'emplois et de compétences pour les chargés d'études: en particulier chargé d'étude expérimenté en DDE ou DRE pour l'élaboration des SCoT, et chargé d'étude « expert » en CETE sur le thème des déplacements dans les SCoT.

Le second axe vise la mise en place de cellules locales de gestion personnalisée des ressources humaines, relais de la DPSM implantés dans les locaux des CI FP, dans le cadre de l'objectif de gestion partagée entre les services déconcentrés et la DPSM. Deux missions ont été créées à titre expérimental: l'une pour une meilleure identification des compétences stratégiques requises dans une inter-région, et une sollicitation optimale, à cette échelle, des compétences individuelles et collectives (CI FP d'Arras), l'autre sur la gestion personnalisée des catégories A et B, afin d'évaluer les compétences et potentiels individuels et favoriser l'expression de projets professionnels cohérents (CI FP d'Aix).

Le plan prévoit aussi la création d'un comité de filière urbanisme/habitat pour mieux gérer les spécialistes et les experts du domaine, dont il faut remarquer qu'ils peuvent être affectés hors du réseau scientifique et technique (RST) du ministère, et même hors du ministère. L'économie est explicitement citée comme domaine d'expertise à cultiver dans un premier temps au sein de chaque comité de filière, puis dans la perspective d'un comité de filière spécifique (facteur très important, même si on peut penser que l'économie des territoires a autant besoin de géographes que d'économistes).

Tous ces efforts bienvenus porteront leurs fruits progressivement, puisque le régime de croisière ne sera atteint que d'ici 5 ans (ce qui n'exclut pas que certaines actions, comme la gestion par filière, soit plus immédiate dans ses effets). Entre la définition théorique des besoins de compétence et de savoirs pour forger un chargé d'étude SCoT confirmé, et la capacité à les trouver réellement au sein d'un service, il y a souvent un décalage : la formation continue ne suffit pas à le combler si elle ne s'inscrit pas dans un projet professionnel cohérent sur plusieurs postes.

La capacité démonstrative du plan n'est donc pas encore perçue : il est important qu'il soit mieux approprié par les services et anticipé dans les perspectives qu'il leur ouvre. Il est sans doute utile aussi de clarifier la notion de domaine, qui d'AUH (aménagement/urbanisme/habitat) devient de plus en plus, avec le renfort des déplacements et leur connexion aux problèmes urbains, AUHD.

III - L'ARCHITECTURE DU RESEAU D'APPUI EN METHODES ET DOCTRINE N'EST PAS CLAIREMENT ORGANISEE

1 - Le réseau des CETE a un rôle à jouer dans cette architecture, mais la disparité de leur positionnement dans le domaine urbain n'y contribue pas.

Les CETE ont été l'un des piliers de la qualification professionnelle publique pour la planification issue de la loi d'orientation foncière.

Aujourd'hui, certains continuent d'être des lieux importants d'apports méthodologiques, réinvestissant dans l'approche des aires urbaines les méthodes acquises lors des démarches de DTA, ou nourrissant le CERTU et les administrations centrales d'une vraie capitalisation de leurs interventions pour les services ou les collectivités locales. Ils participent alors très directement de l'effort de production de méthodologies. D'autres ont perdu pied dans le domaine, ou ne restent performants que sur certains de ses segments.

La réaction des services déconcentrés à leur égard, particulièrement des DDE, est ambivalente pour ce qui concerne les SCoT : estimant qu'ils devraient prendre une plus grande part à la préparation des schémas et à la reconstitution des capacités d'études, et en même temps doutant de l'intérêt réel de leur intervention.

Les conditions d'accès des services au titre IX sont présentées comme un obstacle important (les administrations compétentes l'estiment pourtant ouvert, quitte à faire l'objet de progrès dans la programmation), et encore plus la transformation de ces crédits en prestations réelles. De même pour la disponibilité et l'éloignement physique des départements (mais cet argument ne semble jouer que dans le domaine urbain : peut-être par insuffisante anticipation des interventions demandées).

Les deux missions faisant un constat similaire de la situation, il a été convenu avec Denis Hirsch, et Gérard Cadré qu'il leur revenait de présenter les propositions relatives à la confortation de l'intervention du réseau.

Mais tout plaide pour que les CETE développent une intervention dans le champ des SCoT, et au-delà de la planification stratégique, à deux niveaux : d'une part le maintien d'une assistance concrète aux directions départementales dotées de faibles ressources en la matière, pour autant que leur intervention s'accompagne d'une réelle qualification durable de la DDE ; et d'autre part le développement d'une expertise méthodologique fortement connectée sur la doctrine des directions centrales, utilisable par l'ensemble du réseau et capitalisée par les DRE.

2 - Le CERTU doit renforcer la place qu'il tient dans le dispositif d'appui aux services déconcentrés.

Pour la mise en œuvre de la loi SRU, la DGUHC et la DTT lui ont commandé un important programme de production de documents pédagogiques et méthodologiques (dont la série déjà citée sur l'interface entre l'urbanisme et les déplacements), et qui mobilise notamment l'expérience acquise par les CETE dans ces domaines. Pour l'essentiel ces guides et documents divers sont attendus, officiellement, pour la fin 2003. Concrètement, on peut penser que l'été 2004 est une date plus réaliste.

En outre, les commandes répondent au besoin professionnel d'un large public et ne sont pas toujours référencées aux missions propres de l'Etat, et à la place spécifique des services déconcentrés dans le processus. Il est essentiel que les administrations centrales précisent leur commande en ce sens, notamment en s'appuyant sur le travail du groupe des DDE et DRE pilotes.

Deux points restent à préciser en regard des cahiers des charges initiaux:

- comment fournir très vite un appui aux services déconcentrés qui investissent déjà les problématiques en question, sans devoir attendre la validation des guides par les administrations centrales, toujours très longue (plusieurs mois)
- et comment aider ensuite les services à s'approprier ces guides, dont la parution ne suffit pas à garantir la qualification concrète des chargés d'études intéressés.

Plus fondamentalement, la place et le rôle du CERTU à l'égard des services déconcentrés impliqués dans la planification stratégique mérite d'être clarifiée.

Le centre n'a pas repris sur ce plan le rôle qu'a pu jouer, au début des années 80, le service technique de l'urbanisme. Il apparaît davantage tourné par son expertise vers les collectivités locales, et par ses productions vers la qualification générale du milieu professionnel.

Si c'est bien la commande centrale, il est alors indispensable que les lieux du dispositif d'appui aux services déconcentrés du ministère soient mieux identifiés.

3 - A l'autre bout de la chaîne, de très nombreux clubs régionaux tentent de définir des doctrines adaptées aux situations vécues. Centrés sur les échanges d'expérience autour d'un métier commun, fonctionnant grâce à la mobilisation personnelle de leurs membres, et particulièrement actifs lorsqu'ils ont trouvé en leur sein un animateur stimulant, ils constituent aujourd'hui un lieu de production de fait de la doctrine locale. Mais leur mode de fonctionnement pourrait être amélioré.

- Les échanges sont assez peu écrits et formalisés : cela amoindrit la rigueur du réel travail conduit par les clubs, et empêche la diffusion vers ceux qui n'y participent pas, et qui y trouveraient profit. Si le club des chargés d'études de l'aire du CI FP de Nancy, comme ceux de Bretagne, fonctionnent selon des règles quasi contractuelles entre ses membres, les autres clubs paraissent davantage organisés sur un mode plus implicite.
- Les clubs d'une inter-région sont constitués par croisement entre des grands thèmes (habitat, urbanisme/aménagement..), et des métiers (chefs de services, chargés d'études), tantôt à l'échelle régionale, tantôt à l'échelle inter-régionale, et très peu selon la typologie des situations territoriales (sauf dans les cas concernant le littoral et les zones de montagne). Pourtant, si les objectifs globaux d'aménagement et de développement durable des territoires restent les mêmes, ils doivent se moduler selon les caractéristiques locales, et les méthodes et les outils doivent s'adapter à la diversité des problématiques.
- La transversalité des approches est souvent perçue, dans des clubs centrés sur l'échanges d'expériences communes, comme difficile, voire inopportune (cette remarque est souvent faite pour les clubs centrés sur l'habitat); on note pourtant quelques initiatives récentes de rencontres inter-clubs (habitat et urbanisme/aménagement, aménagement et déplacements).
- Les CETE et les CI FP (lesquels sont dans bien des cas simple observateur) ne sont pas systématiquement sollicités pour inscrire le fonctionnement des clubs dans un processus plus qualifiant, par exemple en passant de la relation d'expériences intéressantes à la recherche de la méthode généralisable qui peut s'en dégager. En revanche, la présence des CI FP lors des clubs leur permet de mieux saisir l'attente des services en formation ; ils peuvent même, comme à Rouen, jouer un rôle moteur dans la relance de clubs assoupis.
- Les SCoT sont encore peu présents dans la préoccupation des clubs, plus mobilisés sur les plans locaux d'urbanisme, mais c'est aussi parce qu'au-delà des périmètres l'élaboration concrète des ScoT n'est pas encore à l'ordre du jour de la pratique quotidienne des services.
- Enfin, malgré la présence généralement admise de la mission territoriale de la DGUHC, on ne voit pas bien qui est appelé à valider la doctrine élaborée de fait au sein des clubs, alors même que c'est souvent la seule localement disponible, et que la complexité d'approche des SCoT empêchera précisément qu'on se contente d'actualiser des pratiques usuelles.

Les clubs apportent une contribution précieuse à l'élaboration de réponses marquées par la pratique, le souci du réel et la prise en considération de la singularité des territoires. Encore faut-il que cet apport, issu d'un enracinement local qui est l'une des originalités du ministère, soit plus clairement mis au service de la qualification globale des équipes de la planification stratégique, et réinséré dans l'ensemble des actions conduites sous l'autorité des chefs de services. Il est donc souhaitable de mieux structurer leur

fonctionnement, tout en conservant les ferments de leur succès, qui tiennent notamment à une certaine autonomie à l'égard de la chaîne hiérarchique.

4 - Les DRE apparaissent de plus en plus motrices dans l'animation et la production de repères méthodologiques .

Dans la ligne de la circulaire du 31 janvier 2001, les DRE ont investi clairement un rôle pivot, apportant un appui de plus en plus concret et systématique aux DDE: programme régional d'études coordonné, aide à la démarche, production d'outils de connaissance des territoires. Elles apportent aussi une vision d'ensemble des territoires complexes et de leurs inter-relations, qui contribuent à la valeur ajoutée de l'Etat lors de l'association.

Leur soutien est particulièrement apprécié pour les SCoT lorsqu'il permet de mieux comprendre le fonctionnement de l'armature urbaine régionale, et la façon dont s'y inscrit tel territoire (exemple significatif des portraits d'aire urbaine dans la région Centre, constitués par un collectif régional de services de l'Etat, impulsés et coordonnés par la DRE Centre).

Parmi elles, les DRE impliquées dans l'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement ont capitalisé des acquis de méthode et de problématiques qui se distinguent aisément, c'est aussi vrai des DDE concernées. Dans ce cas, la relation DRE/DDE structure davantage l'apport de la DRE autour des notions de subsidiarité et de spécificité, pour éviter les doublons. Mais ces acquis d'organisation et de démarche liés à l'élaboration d'une DTA sont en revanche peu ordonnés en corpus disponible pour les autres services.

Le rôle des DRE en matière d'études est bien balisé. La circulaire annuelle « Etudes locales » de la DGUHC rappelle que « les DRE assurent la coordination, l'animation et le pilotage de la politique des études au niveau régional », et que leur activité propre d'études, « au-delà de réflexions sur les enjeux de l'Etat sur le territoire régional, doit permettre d'offrir aux services des référents de méthodes, des comparatifs entre territoires, des cadrages aux échelles interrégionales ou transfrontalières. »

Pour ce qui concerne la mise en commun de moyens, la charte de coopération entre les DRE et les DDE, lancée par leurs clubs respectifs fin 1999, se met progressivement en place localement. Ce mouvement se prolongera avec les orientations stratégiques de l'Equipement en région (OSER), déjà expérimentées en Pays de Loire. Celles qui s'établissent suite à la circulaire DPSM du 11 mars 2002 mettent au premier plan la question territoriale.

Enfin, par la compétence structurée autour du domaine et la production de documents référents, parfois aussi du fait de l'insatisfaction à l'égard d'un CETE, certaines DRE jouent un rôle méthodologique très important. C'est sans doute autour d'elles, et du réseau qu'elles tissent avec les autres services, que se joue aujourd'hui une part du positionnement local du ministère sur la planification stratégique.

On note en revanche, par endroits, la persistance de difficultés de coordination avec les DDE, notamment lorsque les moyens de la DRE sont plus faibles que ceux d'une DDE. La capacité des DRE à jouer pleinement leur rôle suppose qu'elles soient dotées des équipes permettant d'assurer cet apport dans la durée.

5 - Les services sont encore trop auto-centrés et se nourrissent peu d'apports publics extérieurs

On peut déjà noter que les spécialistes opérationnels de l'économie des territoires sont assez largement hors de l'Etat, sauf exceptions : bureaux d'études spécialisés, animateurs du développement local (notamment chefs de projets « pays »), agences....., même s'ils n'interviennent pas à la même échelle de problématique. L'enquête montre qu'on y a assez peu recours, encore une fois sauf exceptions. Pourtant, la tendance à structurer au sein de la DDE un référent territorial pourrait permettre de construire une relation durable à ces spécialistes, et faciliter le « transfert de technologie » nécessaire.

Sur les 42 DDE et 17 DRE ayant répondu à l'enquête, seulement 7 mentionnent l'université comme lieu d'appui et d'apport de contenu et de méthode, dont 4 ont un processus régulier de travail en commun avec les laboratoires ou instituts d'aménagement rattachés. S'il s'agit d'un oubli, il est révélateur.

Les accords de coopération vont de l'appui méthodologique pour construire un diagnostic territorial, à la participation de la DDE ou de la DRE à la formation des étudiants. L'accueil régulier de stagiaires, notamment lorsqu'ils préparent un DESS, est particulièrement apprécié. Les services déplorent la faiblesse des crédits leur permettant ce recours, toujours précieux : la DPSM estime que c'est plutôt lié à un défaut d'anticipation, c'est en tout état de cause un élément important qu'il importe de mieux expertiser.

Les équipes de la planification stratégique du ministère ne peuvent pourtant rester durablement à l'écart des démarches portées par l'université, et des approches toujours stimulantes qui s'y déploient. Et les étudiants d'aujourd'hui sont une part des futurs cadres de la planification stratégique.

Peut-être, comme l'avance Jean-René Brunetière, faut-il y voir la difficulté ressentie à dialoguer avec les universitaires quand on n'en partage pas soi-même, par sa formation initiale, le langage et les codes. Il faut aussi prendre en compte la difficulté à formuler une commande, d'autant plus grande que le service a peu de compétences d'études. Il est donc souhaitable d'apporter aux services les moyens de trouver le chemin de cette coopération : les DRE paraissent le lieu le plus approprié.

S'agissant des agences, 24 des DRE ou DDE ayant répondu sont membres du réseau des chefs de services ayant une agence dans leur département, animé par la DGUHC. 10 ont mentionné l'agence comme un partenaire dans l'élaboration du point de vue de l'Etat ou la fabrication des compétences nécessaires.

Dans un cas, les efforts de la DDE pour impliquer l'agence dans l'animation des études du SCoT n'ont pas été couronnés de succès, en raison d'hésitation des élus (la création de l'agence est récente). Les autres coopèrent, de façon institutionnalisée, sur le diagnostic territorial ou la constitution de donnée communes. Certaines DDE partagent les efforts, l'agence s'impliquant davantage dans le SCoT métropolitain et la DDE sur le reste des territoires.

Là encore, l'élaboration d'une DTA a généralement permis de nouer des coopérations régulières et une vraie mutualisation des apports. Il faut noter d'ailleurs que ces apports sont mutuels : si l'agence apporte son savoir-faire et ses méthodes, la DDE apporte à son tour sa connaissance d'un terrain plus étendu et la mise en perspective d'un ensemble de politiques publiques.

Mais globalement, qu'il s'agisse de l'université ou des agences, les contacts restent apparemment peu structurants pour la qualification des services et la professionnalisation de leurs approches. Il serait utile de veiller à l'insertion plus systématique de ces réseaux extérieurs dans les intervenants du réseau formation, comme auprès des clubs.

Enfin, la coopération avec le milieu professionnel local est peu courante, exception faite de quelques actions régulières comme en Midi-Pyrénées ou en Aquitaine.

6 - Dans ce contexte global, l'intervention des CIFP pourrait être encore mieux soutenue.

Du questionnaire spécifique auquel ils ont répondu, et dont les principales conclusions figurent en annexe, se dégage un panorama contrasté de la formation en matière de planification stratégique. Certains centres affrontent en outre un turnover important

et/ou des vacances de poste prolongées, qui ne facilitent pas la mobilisation continue dans le domaine.

La formulation et la validation des besoins des services déconcentrés, qui repose sur l'instrument classique du conseil de perfectionnement, sont de plus en plus étayées par l'intervention complémentaire de réseaux spécifiques : généralement par les clubs du domaine AUH, souvent par l'association d'un chef de service « tête de réseau », plus rarement, comme à Aix ou à Nantes, grâce à des groupes de travail inter-régionaux dédiés à la loi SRU. Il n'apparaît pas de décalage entre les attentes des services et la connaissance qu'en ont les CI FP, même si parfois l'expression des besoins gagnerait à être mieux formalisée.

Les réponses apportées sont plutôt du registre de la formation classique, dispensée lors de journées thématiques ou de séminaires spécialisés (habitat et planification, maîtrise de l'étalement urbain, méthodes de maîtrise d'ouvrage d'études...). Il n'existe pratiquement pas de formation-action inter-régionale, et pas davantage d'ailleurs au plan départemental (exception faite d'appuis ponctuels) : les CI FP n'ont pas de demande particulière des services en ce sens.

L'établissement des plans de formation ou des programmes de journées et de séminaires ne leur paraît pas suffisamment soutenu par des cahiers des charges nationaux (sauf domaine de l'habitat, et prise de poste des chefs de service et des chargés d'études du domaine AUH). Encore dans ces cas les centres regrettent-ils que ces cahiers des charges, d'une réelle qualité, ne soient établis que par la seule DGUHC : ils espèrent des formations moins sectorielles. Cette remarque est à rapprocher de la critique inverse apportée par les chargés d'études rencontrés dans trois des CI FP, et qui jugent leur formation de prise de poste insuffisamment adaptée à leur poste précis (habitat, études d'urbanisme, études de transport), justement parce que trop transversale.

Or c'est le gage d'une culture professionnelle des chargés d'études durablement adaptée à la complexité des problèmes traités, et d'une meilleure compréhension des interfaces entre domaines pour des actions publiques plus efficaces.

Mais cette formation de prise de poste pourrait être assortie d'un accompagnement ultérieur plus ciblé sur la fonction précise exercée : à la fois pour en développer le professionnalisme, et rendre plus concrète la prise en compte permanente, dans cette part plus restreinte du domaine global, des éléments de transversalité. C'est sans doute lors de séquences de formation-action que cet apport serait le plus utile.

A l'exception notable du séminaire organisé à Tours sur le thème de l'Etat face à la recomposition des territoires, qui a réuni en novembre 2000 150 personnes (dont 80% de l'Équipement), et de quelques formations ponctuelles (comme en Picardie par le SGAR), il n'existe pas de formation interministérielle locale de l'ensemble des services de l'Etat impliqués dans les questions territoriales. Les CIFP mobilisent peu les autres services de l'Etat pour leurs propres actions de formation, sauf les DI REN.

La plupart des CIFP peinent à trouver les formateurs disponibles au sein des services (arbitrages internes entre priorités, disponibilités). Collectivités locales, agences, professionnels privés, et bien sûr le réseau technique, sont fréquemment cités parmi les formateurs occasionnels. Mais très peu de centres sont familiers de coopérations régulières et structurées avec les agences et l'université (exception notable du CIFP de Tours): quelques centres recherchent désormais des partenariats plus soutenus. Les relations entre CIFP et CNFPT sur la loi SRU et la planification stratégique sont disparates : régulières à Aix, Nantes, et Toulouse (où une convention structure la coopération), elles sont très ponctuelles voire inexistantes ailleurs.

Tous les centres signalent le scepticisme du public quant à l'efficacité des formations suivies face à la réalité de la gestion quotidienne (dans ce contexte général, le concept de développement durable apparaît peu crédible). C'est à rapprocher de l'évolution réelle du métier des chargés d'études et de leur disparité selon leur formation initiale, leur positionnement au sein des services, et le passage général d'une fonction de réalisation d'études à une fonction de conduite d'études. Les référentiels emploi-compétences de la DPSM et de la DGUHC sont très attendus (chargés d'études confirmés ScoT, chargés d'études déplacements...), ils devront ne pas oublier que les chargés d'études peuvent être appelés à représenter le service dans la phase d'association et qu'une part croissante de leurs compétences doivent intégrer la communication et la relation à l'autre.

En résumé de cette seconde partie, se dégage un tableau très contrasté des compétences disponibles dans les services impliqués dans la préparation des SCoT:

- *si les diagnostics territoriaux conduits pour préparer les contrats d'agglomération ont maintenu ou ranimé, selon les cas, une culture active des territoires, les compétences restent fragiles dans beaucoup de départements, où le risque de « décrochage » est réel face à des collectivités mieux « armées »*
- *les clubs d'échanges et les relations qu'organisent entre elles les DRE et les DDE ne suffisent pas à constituer une vraie politique d'animation des réseaux, porteuse de problématiques fortes, chercheuse d'approches novatrices adaptées aux territoires traités, et participant par une formation-action régulière à la qualification des agents*
- *l'appui que les administrations centrales mettent en place progressivement est insuffisamment coordonné, ne touche qu'une partie des services et est encore peu lisible, qu'il s'agisse des approches thématiques ou de la gestion des ressources et des compétences*
- *l'articulation entre les DDE et les DRE fonctionne globalement bien, certaines DRE jouent un rôle important de production de méthodes et d'animation du milieu d'études régional qui pourrait être mieux valorisé*
- *les conditions actuelles de l'intervention respective du CERTU et des CETE doivent être clarifiées pour ce qu'ils sont susceptibles d'apporter aux services déconcentrés en matière de questions territoriales et de planification stratégique*
- *il est nécessaire de mieux connecter le réseau des services à la production externe d'études et de problématiques, qu'apportent notamment les universités et les agences d'urbanisme, mais aussi certaines collectivités territoriales.*

NB : Le directeur du personnel, des services et de la modernisation a souhaité savoir, à l'occasion de l'enquête, quels éléments pouvaient être avancés pour l'affectation la plus judicieuse, dans les différents niveaux de services, des généralistes, des spécialistes et des experts de la planification stratégique.

Cette question difficile, essentielle pour le plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ne pouvait être abordée simplement par les réponses des services au questionnaire diffusé. Des éclairages ont été tentés à partir de

l'expérience personnelle de représentants de quelques services. Une synthèse figure en annexe du rapport.

PROPOSITIONS : DEUX ANS POUR UNE MOBILISATION RENFORCEE AUTOUR DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

La définition des périmètres des SCoT n'est pas stabilisée partout, les modifications que le gouvernement décidera dans les prochains mois d'apporter à la loi SRU, voire à l'ensemble dit « des trois lois », relanceront localement les débats et les négociations autour des documents d'urbanisme.

La période des deux ans qui viennent s'avère néanmoins cruciale pour bâtir les bases d'une intervention plus solide et mieux étayée des services, et de la consolidation, voire la construction, des compétences individuelles et collectives nécessaires. Il est d'ailleurs significatif qu'à la suite de la relecture préalable de ce document avant sa diffusion définitive, les directeurs régionaux et départementaux consultés aient tenu à insister sur la fragilité ressentie des équipes et des compétences.

Les propositions qui suivent recherchent une valorisation plus soutenue du rôle des services déconcentrés dans la relance de la planification stratégique. Elles s'articulent autour de deux grands thèmes :

- la structuration d'un dispositif d'appui interrégional aux DDE autour de DRE chefs de file, et la diffusion rapide d'éléments de méthode et de contenu,
- le renforcement du pilotage des administrations centrales.

Elles ne portent pas sur d'autres aspects détectés lors de l'enquête, mais qui relèvent d'actions plus générales et non majoritairement utiles à la planification stratégique (par exemple, les besoins en formation économique générale, déjà pris en compte par la direction des affaires économiques et internationales).

Ces propositions sont volontairement très pratiques, elles ne modifient pas radicalement le portage des politiques publiques au sein du ministère. Mais c'est sans doute aussi de ce type de dispositions que dépend, pour partie, la crédibilité des équipes impliquées, au nom de l'Etat, dans le processus stimulant mais difficile de la planification stratégique.

RENFORCER LE CADRE DE PRODUCTION ET DE DIFFUSION D'OUTILS ET DE METHODES REpondant A LA SPECIFICITE DU POSITIONNEMENT DES SERVICES DANS L'ELABORATION DES SCoT

1 - Revalider l'ensemble des commandes en cours et des dispositifs expérimentaux d'appui en fonction de la demande d'outils quantitatifs et qualitatifs adaptés aux services déconcentrés, permettant de professionnaliser leur approche territoriale et de qualifier leur expression au fil de l'association . Notamment :

- tenir compte des deux niveaux d'approche indissociables: la planification à grande échelle (en approfondissant tout ce qui vise une approche de type DTA), et la déclinaison opérationnelle des objectifs de la loi à l'échelle du SCoT;
- qualifier les productions en traitant clairement les deux fils conducteurs : l'action publique générale sur les territoires (l'Etat partenaire d'autres acteurs), et le rôle propre de l'Etat dans le processus (Etat garant des objectifs de la loi, Etat marqueur du territoire...)
- mettre en place avec le CERTU une production plus rapide des acquis vers les services déconcentrés, mise en ligne et régulièrement actualisée, et avec les CETE un accompagnement qualifiant des outils produits, facilitant l'appropriation par les chefs de service, les chargés d'études et les référents SCoT.

Les acquis du PUCA, de la DRAST, de la DATAR, des universités et des agences (dans ce dernier cas, en veillant à l'effet « loupe » des grandes agglomérations) devraient utilement nourrir cet effort.

2 - Relire le dispositif général de qualification et de formation mis en place dans la planification stratégique, pour satisfaire à la fois les attentes des administrations centrales et les besoins des services. Notamment :

- accompagner la diffusion des référentiels emplois/compétences de cahiers des charges de structuration des formations ou des processus de qualification correspondants, soutenant en priorité la construction d'une compétence collective
- développer les formations sur l'économie des territoires, l'action urbaine opérationnelle (action foncière, revitalisation des centres, connaissance des logiques d'acteurs...) et expertiser pourquoi des commandes de formation ciblées sur des sujets repérés comme déficitaires (foncier notamment) ne rencontrent pas ou peu d'échos dans les services
- vérifier la mobilisation effective, dans le circuit de formation, d'acteurs externes détenteurs de savoirs ou de savoir-faire innovants, dont l'université
- contractualiser les conditions du recours aux formateurs internes ou aux personnes-ressources des services.

3 - Engager les clubs régionaux ou inter-régionaux dans une dynamique plus collective, contribuant à l'élaboration des outils et des doctrines. Notamment :

- systématiser l'animation confiée à un acteur des services (chef de service ou chargé d'études), avec un secrétariat assuré par un service ou le CETE, et la production de comptes-rendus systématiquement et largement diffusés
- constituer les clubs en réseau national « planification stratégique » (animateurs et secrétaires), présidé par un DDE ou un DRE, avec un secrétariat assuré par le CERTU ou un CETE chef de file, connecté à un réseau intranet d'échanges clubs/réseau technique/centrale, et assurant la relation aux directions centrales
- capitaliser les expériences au travers d'éléments de méthode réappropriables.

Si ce premier volet de propositions était validé, il pourrait être appuyé par une plus grande structuration de l'animation des métiers de la planification stratégique au sein du ministère, centrée sur la DGUHC avec l'appui de la DPSM, comme cela existe pour les métiers de l'ingénierie publique.

STRUCTURER UN DISPOSITIF D'APPUI AUX SERVICES A PARTIR DES DRE, EN TENANT COMPTE DES DISPONIBILITES DE COURT TERME

4 - Engager sans délai la mise en place dans les inter-régions, d'ici fin 2003, d'un dispositif de formation-action SCoT animé par une DRE, actualisant dans les nouvelles conditions les groupes inter-régionaux « SDAU/POS » qu'animaient les CETE au début des années 1970.

Selon les décisions qui suivront les deux missions en cours sur les CETE, ces derniers ont vocation à apporter une aide méthodologique, ou à assurer aussi le secrétariat technique.

Ce dispositif associant DRE et CETE assurerait :

- l'aide à la démarche d'ensemble et au rôle dans l'association, selon l'avancement du projet de SCoT,
- le traitement de certaines questions complexes ou spécifiques, qui appelle une expertise pointue et la mobilisation de spécialistes, voire d'experts.

Il interviendrait selon deux axes :

- la structuration des méthodes et de la doctrine (en mobilisant aussi agences et université), en lien avec le CERTU au plan national,
- la déclinaison concrète des principes de la loi sur les territoires particuliers.

Les départements ayant une très faible capacité d'intervention doivent par ailleurs pouvoir trouver les appuis nécessaires qu'ils revendiquent auprès du CETE, sous réserve qu'il s'agisse bien d'une prestation qualifiante et pas de pure substitution.

On peut estimer les besoins de structuration du dispositif national d'une quinzaine d'agents (hypothèse où les CETE sont le lieu de l'apport méthodologique et de l'assistance régulière, soit 2 agents par CETE) à une vingtaine (hypothèse où une DRE chef de file anime au plus près le dispositif dans l'inter-région, le CETE apportant son appui méthodologique).

5 - Engager sans délai le repérage des spécialistes présents dans les DDE d'une inter-région, sans attendre la généralisation des expérimentations de gestion partagée, pour rendre visibles ceux qui sont capables d'épauler le dispositif inter-régional, structurer leur disponibilité pour un processus collectif transparent et assumé (exemple du partage de temps entre la DRE Limousin et les trois DDE pour le montage de SIG). Ce sera très facile lorsque le processus de gestion partagée aura été généralisé, mais il devrait être anticipé fortement dans le domaine de la planification stratégique. Il faut d'ailleurs noter que la mise à jour de ces compétences peut aussi être un moyen d'intégrer plus rapidement les jeunes recrutés, qui disposent vraisemblablement de compétences diffusables, acquises dans leur formation initiale.

III - RENFORCER LE PILOTAGE CENTRAL DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Le ministère a la chance d'avoir aujourd'hui, à différents postes de directions centrales de culture jusque là assez peu liée, des « gens de l'urbain » dotés de surcroît d'une solide pratique de terrain. Ce peut-être une occasion irremplaçable pour impulser davantage leur coordination, et lui donner les gages de la durée.

6- Constituer un noyau dur de pilotage de la planification stratégique au niveau des sous-directeurs

Il est nécessaire de mieux formaliser la coopération entre les sous-directeurs conduisant les politiques sectorielles qui trouvent dans les SCoT une mise en œuvre croisée: planification stratégique, interventions urbaines et habitat, observation et études, transports collectifs, investissements routiers, sécurité routière .

Ce groupe ferait périodiquement le point de l'état de production des méthodes et des doctrines, des avancées et des besoins des services. Il inclurait un représentant du CERTU, du club des DRE et du réseau des DDE.

Dans cette configuration, il est d'abord chargé de veiller à produire le contenu attendu des services. Il organise le lien avec les unités compétentes de la DPSM pour toutes les interactions avec le système de pilotage global des services. Il rend compte devant les directeurs compétents (DGUIHC, DTT, DR, DPSM, DSCR).

7 - Instituer un collège de la planification stratégique regroupant les responsables des questions territoriales au sein des DRE et les sous-directions concernées (les mêmes plus la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion, la mission de l'encadrement supérieur et de la gestion personnalisée, et la mission du développement des compétences et des qualifications).

Animé par la sous-direction de la planification stratégique et réuni trois fois par an, le collège serait chargé d'impulser, avec l'appui des CETE, du CERTU et des CIFP, la production collective de méthodes et de contenu sur la déclinaison des objectifs de la loi, notamment à l'échelle des inter-relations de territoires, ainsi que les actions d'animation de réseau concourant à la qualification des services, et privilégiant la formation-action. Il contribuerait avec la DPSM et le comité de filière urbanisme et habitat à assurer la communication sur tout ce qui, dans les actions de modernisation du pilotage des services, concourt à conforter les familles de métiers liés à l'urbanisme, l'habitat et les déplacements, et notamment les compétences mobilisées par la planification stratégique.

Ces deux dernière propositions nécessitent qu'au sein de la sous-direction de la planification stratégique, l'organisation interne du pilotage de l'animation des services soit rendue mieux visible, et assortie d'une réelle disponibilité.

8 - Dans le champ plus large du pilotage des services, une attention particulière devrait être portée à plusieurs points:

- . une fonction de validation et de suivi des affectations des recrutements exceptionnels de formation « aménagement » (au sens large),
- . la réaffirmation des orientations en matière de gestion personnalisée des carrières (soutien à une durée suffisante dans le poste, attention portée à la cohérence d'ensemble du parcours individuel...)
- l'accélération de la mise à disposition des services, sous des formes à définir, de tout ce qui peut les aider à mieux construire une compétence collective, au niveau régional, départemental, ou en articulation des deux
- la disponibilité de crédits d'études mobilisables rapidement pour être réactifs, et de crédits de vacations pour l'immersion de stagiaires de l'université dans les équipes, s'appuyant sans doute sur les expérimentations de fongibilité qu'autorise la réforme budgétaire.

9 - Pour donner plus de lisibilité à l'engagement d'une mobilisation mieux étayée des services, et au renforcement du pilotage central, des Rencontres nationales de la planification stratégique pourraient être organisées avant l'été 2003.

Destinées aux services déconcentrés, au réseau des CETE et des CIFP, et au CERTU, elles pourraient avoir trois objectifs :

- présenter les orientations retenues et les étapes de leur mise en œuvre,
- rapporter les premiers acquis du groupe des 9 DDE et DRE pilotes,
- faire témoigner un panel des clubs existants sur leurs expériences et leurs questionnements.

Ces rencontres, qui viseraient un public mixte de chefs de services et de chargés d'études, donneraient lieu à des actes diffusés susceptibles d'inaugurer « la collection de la loi SRU », ensemble d'éléments de toute nature conçus dans un esprit de collection faisant clairement référence à la mise en œuvre de la loi.

10 - Au-delà de l'appui aux services déconcentrés de l'Équipement, reste à améliorer la production d'un point de vue collégial et interministériel de l'État sur le territoire de chaque SCoT, et à mettre en place un cadre de travail adapté.

L'objectif est de produire des analyses et des propositions collectives, mais aussi de nourrir le point de vue de l'État des apports des différentes politiques qu'il impulse ou qu'il soutient. C'est autant affaire de compétence technique que de portage politique des enjeux de l'État ;

Pourraient y contribuer les orientations suivantes :

- établir, sous la conduite du comité des directeurs pour le développement urbain, les éléments de méthode permettant de faire concourir les différentes politiques publiques aux objectifs de la loi ; ce cadre fournirait aux préfets un dispositif d'action global, donnerait aux DDE un réel appui dans leur rôle d'animateur du pôle de compétences, et permettrait à chaque service déconcentré des différents ministères de mieux tenir compte des territoires stratégiques dans la définition de ses propres politiques, tout en contribuant à l'expression et au respect des objectifs de la loi dans le périmètre des SCoT ;
- étudier les voies et moyens de plans locaux de formation inter-services sur l'approche territoriale à l'échelle régionale et inter-régionale, mobilisant largement les CIFP, les DRE, le réseau de la DATAR et l'université ;
- organiser des contacts réguliers, autour des questions territoriales, entre les directeurs de la DGUHC, de la DTT, de la DR et de la DPSM et quelques préfets de région et de département, visant à mieux partager les orientations et les difficultés.

CONCLUSION GENERALE

La relance de la planification stratégique, dont les ambitions s'affichent à travers ses instruments rénovés, trouve les services déconcentrés dans un état mitigé : convaincus d'avoir un rôle spécifique à jouer, prêts à l'assumer et à prendre toute leur place dans le processus d'association, mais demandeurs d'une confirmation de leur rôle, et dotés de compétences en méthodes et contenus fragiles et insuffisamment étayés.

Cette situation n'influe pas seulement sur la façon dont l'Etat jouera pleinement son rôle dans l'élaboration des SCoT : elle pèse aussi sur l'efficacité des services lorsqu'ils sont appelés, en application de la loi, à aider les collectivités locales dans l'exercice de leur compétence.

Les deux ans qui viennent seront décisifs: ils correspondent à la véritable montée en régime de l'élaboration des SCoT, une fois clarifiées les questions relatives aux périmètres, et à la portée juridique (et politique) de l'absence d'un tel schéma. Il est indispensable de mettre ce délai à profit pour renforcer la mise en place du cadre d'appui aux services, et donner la priorité à tout ce qui pourra, de façon très concrète, construire une compétence collective mise en réseau.

C'est ce à quoi tendent les propositions avancées, qui s'appuient sur les efforts et les actions déjà engagés.

L'état des lieux dressé au fil du rapport n'est évidemment pas sans intérêt pour les évolutions de demain, pour que les services déconcentrés abordent avec toutes les compétences requises l'élargissement annoncé de la décentralisation des compétences, quels que soient les contours de l'organisation locale de l'Etat. De ce point de vue, trois thèmes complémentaires méritent d'être évoqués.

1 - Les préfets de département ont un pouvoir décisif dans l'aboutissement des initiatives des services en matière de planification stratégique.

Qu'il s'agisse de la manière d'aborder les collectivités territoriales autour de la notion de territoire stratégique et de périmètre, du niveau d'implication du service pour garantir la prise en compte des objectifs de la loi, du fonctionnement des pôles de compétences inter-services, ou de la définition de l'organisation interne, tout aujourd'hui relève de l'autorité du préfet, en vertu des pouvoirs que lui confèrent les textes.

Les services n'émettent aucune réserve sur cet état du droit de l'organisation administrative de l'Etat. Mais ils constatent que l'équilibre entre l'autorité et l'autonomie n'est pas facile à atteindre lorsque le préfet ne s'inscrit pas dans une pratique de management et de collégialité, conciliant le respect des compétences décentralisées et le maintien d'une expression forte de l'Etat. Ils sont donc en attente d'un renforcement des principes du management dans la conduite des services de l'Etat.

Dans le même temps, il est certain que le préfet arbitre en fonction de multiples éléments, dont ceux issus de la sphère du ministère ne sont qu'une partie, que l'intervention croisée des différents services dans la planification stratégique ne va pas de soi, et que le management se nourrit d'actes concrets plus que de déclarations de principes.

Toutefois, porteur des objectifs de chacun des ministres au sein de l'ensemble du gouvernement, le préfet est aussi directement comptable de la prise en compte locale des objectifs de la loi SRU, et de la mobilisation à cet effet de tous ses services. C'est pourquoi les propositions avancées incluent un axe de travail interministériel, de nature à mieux qualifier l'intervention globale de l'Etat dans la planification stratégique.

Plus largement, serait bienvenue une communication forte à l'égard des préfets sur les objectifs de l'Etat au travers des SCoT, et le soutien à toute recherche dynamique de relations partenariales avec les collectivités territoriales, étayées par la mobilisation collective des compétences et des acquis de chacun.

2 - Dans la relance de la planification stratégique, des priorités devront être affirmées pour éviter aux services une mobilisation générale improductive.

Globalement, compte-tenu du nombre de documents à élaborer, les services gèrent aujourd'hui une triple sollicitation en matière de planification:

- l'association à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, qui constituent la base d'action la plus familière de la majorité des DDE, au travers des équipes investies dans les plans d'occupations de sols et leur connaissance des territoires concernés, même si leur approche est souvent d'abord juridique ;
- la préparation de l'association à l'élaboration des SCoT, même si dans beaucoup de départements la question du périmètre définitif n'est pas tranchée ;
- l'assistance aux collectivités territoriales, et tout particulièrement les nouvelles intercommunalités, pour la démarche d'élaboration des PLU comme des SCoT.

Il est indispensable que des repères clairs soient établis pour les aider, sous l'autorité du préfet, à hiérarchiser les enjeux, et que les collectivités territoriales en soient informées sans ambiguïté.

Cette réflexion doit autant porter sur la place respective des PLU et des SCoT dans les enjeux de l'Etat (qui ne signifie pas qu'aucun PLU n'a d'importance, ni que tous les SCoT sont stratégiques), que sur la hiérarchie des enjeux de territoires au sein d'un département ou d'une région, voire au plan national.

Elle doit aussi aborder les conditions dans lesquelles les DDE peuvent assister les collectivités territoriales. La loi garantit leur mise à disposition pour l'exercice des compétences en planification, mais leurs moyens ne leur permettent pas d'être maîtres d'oeuvre des SCoT. Elles peuvent en revanche, dans le cadre de la mise à disposition, jouer un rôle équivalent à ce que connaît l'ingénierie publique avec la notion d'assistant du maître d'ouvrage, ou aider les élus dans la recherche de cet assistant. Cela suppose qu'elles soient épaulées, si elles en ont besoin, pour établir les cahiers des charges correspondants (y compris celui de leur propre intervention...), et qu'elles soient en mesure d'apporter à cet exercice le haut niveau professionnel qu'appelle la planification à l'échelle d'un SCoT.

Cela suppose aussi de clarifier les conditions de cette intervention. L'enquête a montré des ambiguïtés entre une intervention sur les questions territoriales qui peut fonder une proposition au titre de l'ingénierie publique (par exemple pour établir un diagnostic), et une intervention au titre de l'élaboration du SCoT, notamment l'assistance ensemblière, qui ne peut relever au titre de la loi que du régime de la mise à disposition.

3 - Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer des moyens d'assumer pleinement les compétences qu'elles tiennent de la loi.

Beaucoup de services soulignent la faiblesse de la capacité de pilotage technique des nouvelles intercommunalités, qui les sollicitent de plus en plus pour les appuyer, à l'exception de celles dotées d'agences d'urbanisme ou d'une réelle culture des stratégies territoriales. Cette faiblesse structurelle est de nature à peser sur la capacité du SCoT élaboré à prendre réellement en compte les objectifs de la loi SRU. Elle peut aussi peser sur la relation à l'Etat, pour un véritable dialogue étayé et équilibré.

Quelle que puisse être la disponibilité d'une DDE, il est donc nécessaire de s'assurer des conditions dans lesquelles les collectivités territoriales trouvent réponse à leurs propres questions de méthode et de contenu : autant dans le service qui sera chargé (si ce n'est pas la DDE) de suivre en continu l'élaboration du SCoT, que dans la structure privée qui fédèrera l'ensemble des démarches d'études et de propositions.

Les SCoT commandent une ingénierie ensemblière complexe des approches et des problématiques. Les professionnels estiment qu'en dehors des agences d'urbanisme, moins d'une quinzaine de bureaux d'études et de consultants, et plutôt dix que quinze, est aujourd'hui en mesure d'assumer cette ingénierie globale, distincte des apports ponctuels aussi compétents soient-ils.

Et chaque structure peut difficilement mettre en place plus de 2 directeurs d'études confirmés, dotés d'équipes pouvant suivre dans la durée, et avec la complexité requise, 2 SCoT chacun, cela signifie que les grands professionnels de l'urbain peuvent assurer une cinquantaine de SCoT.

Si cette estimation se vérifiait, il serait essentiel que la DGUHC appuie, avec les professionnels de l'urbain et les associations d'élus, la structuration et la qualification progressive du milieu professionnel oeuvrant dans la planification stratégique.

Contribution aux principes d'allocation des généralistes, des spécialistes et des experts de la planification stratégique

Le directeur du personnel, des services et de la modernisation a souhaité savoir, à l'occasion de l'enquête, quels éléments pouvaient être avancés pour l'affectation la plus judicieuse, dans les différents niveaux de services, des généralistes, des spécialistes et des experts en planification.

Cette question difficile, essentielle pour le plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ne pouvait être abordée simplement par les réponses des services au questionnaire diffusé. Des éclairages ont été tentés avec quelques représentants de services, à partir de leur expérience personnelle : les DDE de l'Ain et du Finistère, les DRE du Centre et de Basse-Normandie, l'ensemble DRE Nord-Pas-de-Calais/DRE Picardie/DDE du secteur/CETE/CIFP, engagé notamment dans l'expérimentation de gestion partagée des ressources et des budgets, le CERTU, la sous-direction de la planification stratégique, des chargés de mission de la DATAR. Ce choix ne repose que sur des considérations de temps et de proximité de préoccupations, il ne prétend pas être représentatif.

La contribution qui suit est donc forcément fragmentaire, et appelle des expertises beaucoup plus poussées que le cadre de cette mission ne permettait pas.

Il faut enfin observer que les notions de spécialistes et d'experts sont utilisées par les services dans un sens différent de la définition du plan GPEC : plutôt par opposition avec un généraliste, et souvent de façon équivalente. Ces notions privilégient alors l'expérience, et la familiarité avec des thèmes jugés complexes. On peut toutefois en tenter une « traduction » plus dans l'esprit du plan GPEC.

1 – Quoi faire ?

On considère ici que :

- sont identiques les compétences sectorielles de base utiles à une intervention au nom de l'Etat ou dans le cadre de la mise à disposition légale,
- diffèrent le positionnement (expression, au cours de l'association, du point de vue de l'Etat sur un territoire, et sur la mise en œuvre des objectifs de la loi / aide à la conception des études thématiques et transversales, aide à la conduite du dispositif d'études, aide à la fabrication des orientations du SCoT) et, en conséquence, certains aspects du métier (expression et négociation au nom de l'Etat / ingénierie ensemblière),
- sont en facteur commun, notamment, la compétence en analyse des territoires et en assemblage de politiques sectorielles, la capacité à décliner localement les objectifs de la loi, l'aptitude à passer de l'accumulation de données à la conception d'une stratégie, la nécessité de disposer d'indicateurs vérifiant, dans la durée, le respect des orientations définies.

Il se dégage des échanges avec les services un accord général sur l'importance, au sein de ce processus d'ensemble, de quelques éléments forts (mais auxquels ne se réduit pas l'exercice d'élaboration du SCoT) :

- l'observation et l'analyse des territoires, incluant le traitement de données à différentes échelles et sur différents axes (dont l'économie pratique des territoires, et leur dynamique),

- la formulation d'objectifs et de propositions, notamment à partir de l'assemblage des politiques publiques sur ce territoire, et la capacité à vérifier leur prise en compte ultérieure,
- tout ce qui concourt à donner un sens à la notion d'aménagement et de développement durable, notamment par des indicateurs performants,
- le suivi de la mise en œuvre des orientations, et l'évaluation des politiques conduites en regard des objectifs de la loi.

Dans ce panel, priorité est donnée à la dynamique des situations, plutôt qu'au constat statique. La DDE apparaît plutôt le lieu des analyses et des observatoires, la DRE des réflexions stratégiques.

Les apports nécessaires les plus mis en avant concernent pour les compétences techniques:

- le maniement de la géomatique,
- le passage des données observées à la définition d'orientations stratégiques,
- les outils de l'intervention opérationnelle (foncier, centres, renouvellement urbain...)
- la compréhension des logiques économiques (dont les stratégies d'acteurs divers)
- la compréhension des ressorts des dynamiques territoriales (démographie, paupérisation/richeesse...)
- la mise en perspective dans l'armature régionale voire inter-régionale

et pour les compétences comportementales :

- savoir porter la position de l'Etat dans un processus complexe
- savoir négocier les conditions de mise en œuvre des objectifs de la loi
- savoir participer à un processus collectif largement transversal
- savoir formaliser une commande
- savoir, dans la mise à disposition, plutôt orienter et manager un processus que le mettre en œuvre en régie.

Les référentiels emplois/compétences en cours d'établissement dans le cadre du plan GPEC apporteront les éclairages indispensables pour les métiers de chargés d'études, selon leur position administrative, de même que, pour tous les intervenants, l'ensemble de la production d'outils et de méthodes en cours d'élaboration au CERTU. Tous les services s'accordent sur l'importance des compétences en management de projet et de processus complexes, et en pilotage d'études complexes (notamment cahier des charges et suivi).

2 – Où le faire idéalement dans l'architecture habituelle des services ?

Dans le tableau dressé, le positionnement en DDE concilie une connaissance territoriale fine et des compétences pointues qui la valorise, dans un processus de contacts forts avec les collectivités territoriales. Le positionnement en DRE cible davantage la réflexion stratégique, les grands équilibres, la mise en perspective à une échelle plus large, et des compétences pointues soit pour accompagner ces missions, soit pour épauler les DDE qui n'en disposent pas pour leur propre échelle d'intervention. Les CETE restent le lieu par excellence de la production méthodologique et de la capitalisation.

1) En DDE :

- Généralistes du domaine en matière d'analyse territoriale départementale, d'assemblage des politiques, de formulation des orientations induites par le respect des objectifs de la loi, et de leur suivi.
- Généralistes ou spécialistes, selon les situations locales, des politiques sectorielles les plus mobilisées par les objectifs de la loi, et capables de les aborder dans une situation d'interface : habitat, déplacements, secteurs spécifiques comme littoral ou montagne, foncier, renouvellement urbain.....
- Selon la complexité des situations locales et l'état des équipes locales (bilan de compétences collectives contradictoire ?), des spécialistes de questions plus sectorielles : traitement de données localisées (SIG), fiscalité locale.....

2) En DRE :

- Généralistes en matière de diagnostics territoriaux (échelle du macro-territorial, élaboration de scénarios de développement, validation des analyses départementales en regard du fonctionnement de l'espace régional), de suivi et d'évaluation des politiques de l'Etat à l'échelle régionale et inter-régionale, et de leur prise en compte par les collectivités
- S'ils existent, généralistes ou spécialistes en prospective
- Spécialistes de collecte, analyse et traitement de données : statisticiens, administrateurs de données, cartographes, géographes économiques.....
- Quand proximité au local et partenariat avec les collectivités sont moins déterminants : spécialistes dans les domaines des déplacements, du foncier, du renouvellement urbain.
- Généralistes des domaines voisins impliquant les politiques territoriales : questions sanitaires et environnementales,.....

3) Dans les CETE :

- Même profils qu'en DDE ou DRE pour les analyses territoriales, afin d'appuyer l'action des services déconcentrés au niveau requis : généralistes des missions d'études et du pilotage d'études, spécialistes de volets thématiques, y compris hors du champ Equipement (environnement, agriculture, développement industriel et économique.....)
- Spécialistes pointus de thèmes particuliers, type économètre ou prospective
- Spécialistes de méthodologies, facilitant l'appropriation des outils et des contenus
- Spécialistes des questions de grand territoire, capables de proposer des analyses territoriales et des stratégies publiques à cette échelle : « boîte à outils » en point d'appui des équipes travaillant dans les DTA, et de la prise en compte des grands bassins inter-régionaux dans les dynamiques régionales.

4) Les experts :

Dans la définition qu'en donne le plan GPEC, les experts sont en nombre si restreint qu'à la limite peu importe où ils se trouvent, pourvu que l'accès soit garanti aux services déconcentrés (et donc organisé en conséquence).

A terme, leur localisation dans des structures « porteuses », capables de les inscrire dans un réel réseau d'excellence, doit être recherchée : instituts nationaux, universités et laboratoires, CETE.....

Ils sont surtout attendus sur la résolution de problèmes particulièrement complexes.

Les capacités de réseau du PUCA (notamment les programmes d'intérêt régional) ne sont pas assez utilisées.

3 – Donner priorité à la mise en réseau sur l'architecture idéale des compétences

L'ensemble des personnes interrogées ont un sentiment d'urgence quant à la nécessité de mobiliser très vite, dans les deux ans, les compétences nécessaires pour faire face aux enjeux de la planification stratégique. La volonté de pragmatisme l'emporte sur le souci de la modernisation du pilotage.

Sans attendre la mise en place aboutie du plan GPEC, il est donc nécessaire de repérer où qu'ils se trouvent et quelle que soit leur ancienneté (y compris les jeunes entrants dotés d'un DESS spécialisé) les agents capables d'apporter, dans leur propre domaine d'intervention, l'acquis de leur savoir et de leur pratique, et de les rendre réellement disponibles pour un travail en réseau et une meilleure capitalisation. C'est le sens de la proposition n°5 du présent rapport.

Ce repérage devrait tenir compte des compétences présentes, localement, autour des établissements publics fonciers ou d'aménagement de l'Etat, qui devraient être davantage mobilisées par le réseau Equipement.

La constitution d'équipes minimales (notion de « noyau dur ») dans une inter-région, en DDE ou en DRE (ou en combinaison des deux) paraît être une étape indispensable en ce sens.

Y contribuerait aussi la constitution systématique d'un triangle CETE/DRE/Agences d'urbanisme comme centre de ressources inter-régional (en veillant à ce que la présence de l'Agence -ou des agences- ne privilégie pas la constitution de compétences sur les seules métropoles ou les grandes agglomérations).

Il faut noter la forte demande de constitution d'un réseau régional de conseil juridique en urbanisme, capable de relayer et démultiplier l'expertise de la DGUHC.

Enfin, la garantie d'une durée suffisante dans le poste, capable de capitaliser l'acquisition des compétences requises, apparaît comme une condition aussi indispensable que la modernisation des référentiels et des pratiques de gestion.

DDE du Val d'Oise : 10 ans de services d'aménagement territorial déconcentrés

Entretien avec Marie-Anne BACOT, directrice départementale de l'équipement, et Emmanuelle DURANDEAU, chef du service urbanisme et aménagement

La DDE du Val d'Oise est organisée selon une articulation précise entre les services des sièges, assez classiquement sectoriels, et trois services d'aménagement territorial (SAT) localisés à Argenteuil, Gonesse et Pontoise. Les subdivisions y sont totalement polyvalentes (ADS, POS), sauf pour le service de l'aménagement territorial sud qui dispose d'une subdivision spécialisée pour les sujets routiers. Les deux arrondissements urbains accueillent chacun un chargé de mission politique de la ville.

Dix ans après, comment peut s'apprécier cette organisation au regard du rapport entre la proximité de traitement des documents de planification, la transversalité nécessaire des approches, et la capacité de pilotage du siège ?

1 - La transversalité au siège :

L'approche transversale entre services sectoriels du siège a progressé, notamment sur l'expertise des projets routiers à l'égard du développement local. Le service des grandes infrastructures et le service de l'urbanisme et de l'aménagement (SUA) se consultent réciproquement et fréquemment, le plus en amont possible. Quelques projets routiers d'enjeu particulier ont accéléré le processus, de même que l'arrivée de jeunes, plus sensibles à l'intérêt de cette coopération.

On peut considérer qu'une culture de service émerge au siège sur les questions de transversalité, capable de survivre au départ de ses initiateurs.

2 – La relation entre les SAT et le siège

- Dans le domaine de la politique de la ville, dont les chargés de mission sont dans les SAT, cette présence ne signifie pas forcément, à l'expérience, que le service se sente en tant que tel impliqué dans ces dossiers. Compte tenu de la complexité des sujets, et de la relation fréquente au siège qui est tête de réseau sur le thème, les chargés de mission sont plus vécus (et se vivent) comme des échelons déconcentrés du siège que comme membres à part entière du SAT. Eux-mêmes n'ont pas de problème particulier, toutefois, pour vivre une situation qui leur convient parce qu'elle les met très au contact du terrain sans les couper du siège.

- Dans l'urbanisme et la planification, les chargés d'études vivent en revanche moins bien ce qu'ils estiment être un insuffisant soutien du siège : sur ces domaines, le fonctionnement entre échelons de terrain et siège « tête de réseau » est moins probant que dans la politique de la ville.

3 – La relation entre proximité et transversalité dans la planification

Les SAT ont été créés pour apporter de la proximité au traitement des dossiers, et fonder une connaissance plus fine du territoire qu'au siège. A la lumière de la pratique, les dossiers de planification stratégique sont de plus en plus complexes, ils exigent une expertise pointue. Dans les

faits, quelle que puisse être la qualité des chargés d'études en SAT, le siège est davantage en mesure d'y répondre.

- Le critère retenu par la DDE pour définir la notion de proximité est la capacité à se rendre en tout point du territoire en une demi heure ou moins. Deux SAT sur trois paraissent réellement couvrir cette exigence de proximité. La polyvalence trouve aussi ses limites dans la disponibilité, et la nécessité de hiérarchiser les priorités.

- Pour réellement connaître le territoire (pas seulement physiquement, mais aussi ses différents acteurs et sa dynamique), il est nécessaire d'investir en temps et en études, qui supposent, dans les zones urbaines à problématique complexe, une taille critique que les SAT n'ont pas. Par exemple, à la suite des diagnostics territoriaux et du constat que les études produites étaient trop générales, le SUA a recréé un bureau immobilier et foncier, pour mieux qualifier les réponses de la DDE. Cette structure ne pouvait pas être éclatée entre les SAT.

- Sur tous les sujets stratégiques, c'est le siège qui a la meilleure connaissance du territoire, parce qu'il est aussi en mesure de le resituer dans un fonctionnement plus global (départemental, voire régional). Or la DDE constate que c'est ce qu'attendent de plus en plus les collectivités territoriales urbaines de l'Etat. Le SAT peut bien sûr exprimer face aux collectivités territoriales des analyses produites par d'autres, mais ce n'est pas très sain ni motivant dans la durée.

- Pour se qualifier sur un thème, un service ne peut être simplement pilote d'une action plus collective, il doit aussi en suivre concrètement l'avancement, pouvoir intervenir pour corriger des erreurs ou impulser une dynamique : sur des sujets complexes, seul le siège en a les moyens, surtout s'il s'agit de projets « rares » comme des gares de transports collectifs urbains.

4 - Le bilan tiré par la DDE sur l'apport, selon les champs, de la proximité est donc mitigé.

Dans le cadre des compétences actuelles des DDE :

- Elle l'estime indispensable pour tout ce qui concerne les politiques du quotidien (de la politique de la ville à l'ATESAT).

- Elle le juge pas forcément indispensable pour l'ADS . A noter que la DDE a proposé aux collectivités territoriales qui gèrent elles-mêmes l'ADS de créer une structure d'appui juridique et d'échanges réservée à leurs services instructeurs. Cette structure est très appréciée, elle est animée par l'expert juridique du siège.

- Elle est partagée pour les documents locaux de planification : l'élaboration est mieux assurée au siège pour des raisons à la fois de taille critique et de compétences méthodologiques ; en revanche dans les zones plus rurales où la connaissance de l'histoire du développement local est plus prégnante, elle ne peut être apportée que par un service durablement au plus près du territoire.

- La remontée d'information ne vient pas que de la DDE, elle doit s'organiser pour que d'autres acteurs expriment leur point de vue et qu'elle s'en saisisse pour ses propres propositions (chambres consulaires, service des collectivités locales...). Si elle veut maintenir un rôle à vraie valeur ajoutée dans les réseaux, elle n'a pas les moyens de disperser les intervenants.

Conclusion

Le bilan mitigé de dix ans de SAT en Val d'Oise ne signifie pas que cette organisation territoriale au plus près des territoires stratégiques est à supprimer. Il marque en revanche qu'il est indispensable de travailler finement l'articulation entre le siège et les services d'aménagement territoriaux, et que la recherche d'une plus grande proximité ne suffit pas à qualifier l'intervention de la DDE dans la planification stratégique, qui appelle un professionnalisme pointu.

Il serait intéressant qu'un groupe de travail national suive l'expérience de services engagés dans une démarche similaire, pour progresser sur les conditions d'articulation entre le siège et les échelons déconcentrés, l'appui en méthodes de travail et la capitalisation des acquis organisationnels dans la planification stratégique.

Situation des 128 Ingénieurs des TPE « Ville » recrutés en 1992

Sur les 128 ITPE recrutés en 1992, 123 sont toujours en poste au 1^{er} janvier 2001.

59 d'entre eux occupent toujours un poste directement ou indirectement rattaché à la « famille » du recrutement initial : politique de la ville, habitat, planification ou plans de déplacements urbains (noter que 11 d'entre eux sont sortis un temps du domaine et y sont revenus)

9 sont dans le réseau scientifique et technique, ou en formation, toujours dans un domaine apparenté

9 sont en poste hors ministère stricto sensu (établissements publics d'aménagement, DIREN.....) mais dans des domaines similaires ou apparentés, comme l'environnement et le développement durable.

On peut donc considérer que 77 agents occupent toujours, directement ou indirectement, un poste dans la « famille » du recrutement initial : politique de la ville, habitat, planification ou plans de déplacements urbains. Cette évolution, qui les conduit autant dans les services déconcentrés que dans le RST, est cohérente avec un déroulement de carrière vivace et diversifié au sein du domaine.

20 ont quitté le domaine dès après le 1^{er} poste tenu dans le domaine initial (du moins l'intitulé de leurs deux derniers postes laisse penser qu'ils explorent durablement d'autres filières)

18 l'ont quitté après le 2^{ème} poste tenu dans le domaine initial

8 l'ont quitté après plusieurs postes dans le domaine initial.

46 des ITPE recrutés ont donc quitté le domaine, dont 26 après deux postes ou plus dans le domaine initial. (on peut considérer qu'ils n'y reviendront qu'occasionnellement, à l'exception peut-être des 8 qui ont déjà tenu plusieurs postes dans le domaine).

Plus de la moitié et près des deux tiers des 123 ITPE qui sont toujours en poste continue d'être dans le domaine de recrutement, ce qui est loin des soupçons d'évasion concertée souvent évoqués.

Il peut être recommandé qu'un suivi régulier de la situation, rendu public, permette de mieux analyser l'évolution professionnelle de cette population, et de vérifier que les sorties du domaine ne correspondent pas à des situations de frustration qui n'auraient pu être surmontées.

QUELQUES ILLUSTRATIONS

La place d'une DRE dans les approches territoriales : la DRE Centre

1- Un besoin fort de coopération et de mutualisation entre DDE et DRE, qui a conduit à l'Atelier Régional sur l'observation et la planification territoriale

Dès juillet 2001, démarche très volontariste de mise en réseau/mutualisation : l'« Atelier Régional sur l'observation et la planification territoriale », essentiellement dédié à la mise en œuvre de la loi SRU et aux SCOT en particulier.

L'Atelier réunit les 6 DDE, le SGAR, les principaux services régionaux concernés ainsi que les grands partenaires externes (les deux agences d'urbanisme, le conseil régional, l'association des villes du Centre, la Caisse des Dépôts et Consignations ...).

Cette initiative visait dès l'origine trois objectifs majeurs :

- Mettre d'abord la DRE en situation de mieux aider les DDE confrontées très vite à la montée en puissance des demandes sur le sujet des SCoT (des élus et préfet) dans un contexte marqué à la fois par un relatif manque d'informations de la centrale (retard dans la production des guides méthodologiques, interprétation encore fluctuante des textes...), ainsi que par la faiblesse des moyens d'étude et leur émiettement en DDE. Très vite est apparue la nécessité de construire localement et collectivement des éléments de doctrine cohérents et crédibles.

Le programme de l'Atelier est construit comme un dispositif d'appui, d'échanges et d'information organisé (et donc piloté et suivi) travaillant sur 3 aspects majeurs : élaboration/partage de doctrine, développement de méthodologies et d'outils d'analyse adaptés au contexte local, mise à disposition des matériaux , études... menés au plan régional et interrégional.

- Construire un partenariat durable entre services de l'équipement, et avec les autres acteurs associés à l'atelier : services régionaux de l'Etat (SGAR, DIREN., Direction Régionale de l'INSEE...), acteurs externes et conseil régional notamment.

- En interne, fédérer et mettre en synergie au sein de la DRE les moyens humains, techniques et financiers en matière d'études, autour d'un projet de management fort et visible, et s'inscrivant dans le « le pôle aménagement déplacement » de la DRE (dispositif transversal piloté par le directeur-adjoint) : approche de type équipe-projet inter-services (urbanisme, habitat, statistiques, transport),

L'Atelier est donc orienté vers la production de « livrables » : bases de données sur de périmètres d'aires urbaines, élaboration de 9 « portraits d'agglomération sur les principales villes de la région, étude de déclinaison des schémas de services, commandes groupées à l'INSEE, actions de formation des chargés d'études des DDE à l'utilisation de la donnée territoriale, etc... ; enfin, valorisation des études (études territoriales multiples...) et des apports des groupes de travail de la DRE (déplacements, approches foncières et cadrage de l'habitat notamment).

L'Atelier constitue aujourd'hui l'une des activités phares du volet aménagement du territoire du projet territorial 2001-2003 adopté par le préfet de région. Ses principales productions à ce jour :

- fourniture aux DDE, sur les « périmètres d'étude SCOT » qu'elles ont choisis, de la base de données mentionnée plus haut et appui technique aux DDE pour l'utilisation de cette base (1 réunion à ce jour) ;
- fourniture, par la DIREN, des « enjeux environnement » sur 5 de ces périmètres, pour les domaines de compétence qui la concerne ;
- apports méthodologiques et didactiques, par un bureau d'études privé, concernant l'analyse des données et des études disponibles pour la préparation des porteurs à connaissances (illustration sur des cas concrets et pistes de travail données) ;
- essai de déclinaison, par une étudiante stagiaire à la DRE, des schémas de services collectifs (en particulier transports et espaces naturels et ruraux) sur les « périmètres d'étude SCOT » des principales agglomérations de la région.

2- Une réelle contribution à valeur ajoutée de la DRE, affirmée dans sa relation aux DDE

- Vis à vis des services départementaux de l'État comme des collectivités territoriales, le niveau régional est un lieu qui permet les prises de recul nécessaire et permet de poser les questions de doctrine et de « mise en cohérence ». C'est particulièrement vrai en région Centre en raison de l'antériorité des approches en terme de pays ou de grands territoires supra-départementaux, qui ont fait l'objet de réflexions poussées dans la période récente : franges franciliennes, sud-régional (Berry), aire ligérienne. Il est essentiel de mettre à disposition la connaissance territoriale capitalisée et souvent méconnue ; comme de se réserver la possibilité d'émettre des « avis de cohérence » au niveau régional, possibilité prévue dans le cadre du projet territorial régional de l'État à propos des SCOT.

- La DRE est bien placée pour faciliter la nécessaire mise en cohérence des politiques locales de l'État sur les agglomérations et les aires urbaines, portées au niveau départemental, avec les politiques régionales tout à fait structurantes qui les concernent ? C'est particulièrement vrai des politiques de contrats de pays et d'agglomération portées par la Région, dont l'effet incitatif sur les dynamiques locales est à prendre en compte. La mise en cohérence concerne aussi les outils et études menées conjointement ou complémentaires par la DRE et le Conseil Régional (ex : observatoire des pays, portraits des 9 aires urbaines cofinancés avec la Région et la CDC).

Le chantier ouvert à l'occasion de l'Atelier régional et des SCOT a constitué de fait un puissant vecteur de renforcement de la coopération avec les DDE de la région, ainsi qu'avec le CETE et plus récemment avec le CIFP que nous avons associé à cet exercice. Il a sans conteste stimulé et accéléré la préparation de la charte entre la DRE et les DDE, signée cette année par le directeur régional et les 6 directeurs départementaux de la région.

3- L'exigence de l'inscription dans l'interministériel local

Elle est tout à fait centrale au regard des multiples domaines et thèmes qu'embrassent la loi SRU et le SCOT. C'est pourquoi nous avons souhaité faire de l'Atelier régional, un véritable espace interministériel. La DIREN et l'INSEE participent à son co-pilotage ; une démarche d'élargissement progressif du groupe est en cours (direction régionale de l'agriculture et de la forêt, direction

régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, délégation régionale du commerce et de l'artisanat...) avec toujours le souci de rester dans une démarche finalisée, à la fois organisée et reliée à des objectifs de production répondant aux attentes des DDE. L'atelier est doté à cet effet d'un budget d'étude et d'assistance technique.

Cette démarche est inscrite comme l'une de actions du Projet Territorial Régional de l'État, pôle « politiques territoriales et spatiales » piloté par délégation du Préfet à la fois par le DRE et par l'un des Préfets de département volontaire (Préfet de l'Indre). Le Projet Territorial Régional de l'État, aux côtés des Projets Territoriaux Départementaux constitue sans conteste l'un des leviers qui permet la sensibilisation et la mobilisation de l'État local autour des enjeux de planification locale.

4- L'organisation des moyens en interne : le besoin d'innover

L'intervention de la DRE dans le champ de la SRU et des études territoriales s'inscrit dans un **dispositif transversal interne, «le pôle aménagement déplacement »**, qui fédère l'ensemble des moyens AUHD de la DRE ainsi que les pôles ressources (statistique, carto, pôle documentaire) placé sous le pilotage du directeur adjoint. Dans ce cadre un important effort a été consacré à la professionnalisation des chargés d'étude, à la rationalisation de la production, la diffusion et valorisation des travaux de la DRE . Dans un souci de démultiplication, une politique systématique de partenariats a été poursuivie : protocoles de coopération avec l'université (Université de Tours) et les deux agences d'urbanisme. Enfin fin 2001, à la faveur du renforcement des DRE, une cellule « observation et planification locale » a été créée qui a vocation à porter et développer le partenariat interne externe dans ce domaine.

Au vu de l'expérience acquise, l'échelle régionale et le niveau DRE paraissent bien adaptés pour fédérer et rechercher les synergies nécessaires tout au moins sur le plan méthodologique.

Dans un contexte de relatif dénuement des DDE, l'existence d'une équipe disposant de la compétence et de la taille critique en DRE est sans conteste un atout. (cela n'a pas toujours été le cas pour la DRE Centre en raison d'une forte vacance et de l'arrivée récente de jeunes recrues). Ces besoins méthodologiques se font sentir dans tous les domaines de déclinaison de la loi (déplacements, environnement, développement commercial..) mais d'abord et avant tout dans la compréhension même des concepts «d'étalement » ou de « mixité » aux interprétations multiples. Un second besoin fort identifié concerne l'analyse et le traitement de la donnée face à la tentation techniciste de son accumulation, et l'exigence pour l'Etat de formuler une analyse stratégique sur un territoire ; il semble aussi que globalement les chargés d'étude des DDE soient encore trop peu familiers des potentialités des outils et bases de données mis à leur disposition (GEOKIT, MAPINFO...)

La charte de coopération DRE qui vient d'être signée avec les 6 DDE du Centre s'inspire fortement de ce souci de recherche de mutualisation et de synergie dans le champ AUHD relayé à travers les nombreux dispositifs animés par la DRE (groupes régionaux de travail sur le foncier, les déplacements, le cadrage de l'habitat...), de même que les travaux du comité de programmation des études du CETE mis en place en 2000.

Des gains d'efficacité pourraient probablement être trouvés par une meilleure association du CETE et du CIFP et tout au moins coordination pour éviter d'éventuelles initiatives redondantes. L'étendue et le caractère quelque peu arbitraire de leurs périmètres d'intervention qui ne coïncident

pas, militent dans le cas du Centre, à faire du niveau régional le niveau approprié garantissant à la fois la proximité nécessaire et le recul suffisant .

Ces arguments nous ont conduits à associer désormais systématiquement le CETE et le CIPF aux dispositifs régionaux évoqués plus haut, tout en les appelant à s'impliquer plus directement dans leur animation et leur pilotage.

LE REFERENTIEL TERRITORIAL URBAIN

Afin de préparer des documents de planification locale (SCoT) ou des contrats territoriaux, la connaissance des territoires et de leur fonctionnement est un préalable incontournable.

C'est pourquoi, l'INSEE et la DRE ont pris l'initiative de réaliser une série de dossiers socio-économiques sur les principales aires urbaines du Centre. **Cette série constitue le référentiel territorial urbain de la région.**

Chaque dossier présente sous une forme synthétique un état des lieux actualisé du territoire étudié. L'objectif est de permettre aux élus et aux techniciens des collectivités locales ou de l'Etat de trouver les informations quantitatives et les analyses statistiques dont ils ont besoin pour conduire leurs travaux.

Chaque dossier est un document technique qui contient une analyse sur l'aire urbaine, territoire :

- défini sur la base de critères objectifs, relatifs à l'activité des habitants (lieu de résidence et lieu de travail).
- approprié à l'étude des problématiques urbaines, et périurbaines,
- intégrant les périmètres institutionnels liés à l'espace urbain.

Chaque dossier a été élaboré ou sera élaboré sur la base d'un plan standardisé, incluant aussi largement que possible les thèmes relatifs à l'aménagement du territoire : la morphologie du territoire, les infrastructures, les déplacements de personnes, la démographie, les ménages et leur logement, les aspects sociaux et économiques.

L'approche comparative a été recherchée, en identifiant à chaque fois les spécificités de l'aire urbaine étudiée par rapport aux aires urbaines de référence. Cette comparaison se décline selon trois échelons géographiques intermédiaires : la ville centre, sa banlieue (reste de l'agglomération) et la couronne périurbaine.

Les partenaires

Le pilotage technique de la démarche et une part importante de la réalisation des dossiers est prise en charge par l'INSEE, la direction régionale de l'Equipement et les directions départementales de l'Equipement. Le Conseil Régional du Centre et la Caisse des Dépôts et Consignations ont apporté leur concours.

Les dossiers disponibles

- Portrait de l'aire urbaine de Tours, réalisé grâce à la collaboration de l'agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle; disponible à l'INSEE
- Portrait de l'aire urbaine de Montargis, prochainement disponible à l'INSEE

Les portraits prévus

- Aire urbaine d'Orléans, réalisé en collaboration avec l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise

- Aire urbaine de Châteauroux, réalisé en collaboration avec la Communauté d'Agglomération de Châteauroux
- Aire urbaine de Dreux, réalisé en collaboration avec le Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Drouaise.

La cohérence du point de vue de l'Etat sur des SCoT distincts Le cas de l'aire urbaine de Belfort – Héricourt – Montbéliard (Franche-Comté)

I - Répartition des tâches et articulations mises en place entre les DDE et la DRE

En matière d'organisation, trois principes régissent l'activité des services déconcentrés de l'Équipement sur la Région Franche-Comté :

- 1) Les problématiques interdépartementales en matière de contractualisation ou de planification relèvent de la DRE Franche-Comté qui assure avec les DDE concernées les missions relevant de ces problématiques. Deux exemples illustrent cette situation :
 - actuellement le pays de l'aire urbaine de Belfort – Héricourt – Montbéliard qui couvre trois départements (Territoire de Belfort, Haute-Saône, Doubs) et qui englobe trois projets de SCoT et deux contrats d'agglomération,
 - à terme l'agglomération bisontine avec l'extension éventuelle du périmètre du schéma directeur qui pourrait concerner deux départements (Doubs et Haute-Saône), et la mise en œuvre d'un contrat d'agglomération.
- 2) Le travail de fond concernant les autres SCoT et pays ne relevant que d'une logique départementale est effectué par les services des DDE concernées.
- 3) L'ensemble des démarches interférant avec le contrat de plan est suivi par la DRE Franche-Comté. Il s'agit principalement des pays et des contrats d'agglomération.

Dans ce contexte la DRE Franche-Comté assure la production d'un certain nombre de données permettant à l'ensemble des DDE de disposer d'information, de bases de données et de cartes leur permettant d'élaborer des diagnostics territoriaux ou tout autre document de ce genre.

II - Expérience d'organisation : le cas de l'aire urbaine de Belfort – Héricourt - Montbéliard

Le Nord-Est Franche-Comté étant identifié comme territoire stratégique dans le cadre du Projet Territorial de l'État en Région, un Service Public à l'Aménagement de l'Aire Urbaine (SPA) a été institué début 2001. La présidence du SPA est actuellement assurée par le Préfet de Région. Le Directeur Régional de l'Équipement a été missionné par celui-ci pour animer cette structure, le Service Aménagement du Territoire de la DRE contribuant en coordination avec les DDE concernées aux tâches de production et de réflexion relative à cette mission.

Le Service Public à l'Aménagement de l'Aire Urbaine fédère les administrations de l'État en charge de l'aménagement (DDE, DDAF, DRE, DRAF, DIREN) et les services des Préfectures (Préfecture du Territoire de Belfort, Sous-Préfectures de Lure et de Montbéliard, Préfecture de Région et du Doubs avec le SGAR). Ses missions : définir et harmoniser l'action des services de l'État concernant l'aménagement de cet espace qui couvre trois départements, au regard des nouvelles dispositions réglementaires et des dispositifs ou des politiques publiques déjà en œuvre sur ce territoire.

L'année 2001 a été marquée principalement par la déclinaison du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux et surtout par la conduite de réflexions sur la définition des périmètres des schémas de cohérence territoriale, ce qui a donné lieu à la publication d'un document de réflexion élaboré par la DRE Franche-Comté. L'élaboration d'un schéma directeur sur la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard (CPAM) étant antérieure à la promulgation de la loi SRU, il n'était pas possible d'envisager la création d'un SCoT unique sur la totalité de l'aire urbaine.

La stratégie retenue en matière de planification sur ce territoire est donc actuellement la suivante :

- achèvement du SCoT de la CAPM à la fin de l'année 2003 et extension éventuelle de celui-ci au sud de façon à couvrir les communes du pays de l'aire urbaine concernées par les dispositions d'urbanisation limitée,
- élaboration d'un SCoT sur la totalité du département du Territoire de Belfort, ce qui permet d'éviter la création de SCoT en pétale autour de la communauté d'agglomération de Belfort (le syndicat mixte en charge de l'élaboration de ce document est en place depuis la fin de l'année 2001),
- lancement éventuel d'une démarche sur le secteur d'Héricourt,
- fusion à 10 ans de ces démarches pour obtenir un document unique de planification, avec éventuellement plusieurs schémas de secteurs reprenant les périmètres des communautés d'agglomération ou des anciens SCoT.

Du fait de l'empilement de plusieurs démarches de planification ou de contractualisation (1 Pays, 3 SCoT, 2 contrats d'agglomération), l'année 2002 a été consacrée à l'élaboration d'un document stratégique sur ce territoire, permettant à l'ensemble des services de l'État de définir leurs enjeux prioritaires en matière d'aménagement et de développement. Ce document sera remis aux collectivités au début du mois de février.

La création du SPA trouve donc son origine dans deux constats :

- l'existence physique d'une conurbation entre Belfort et Montbéliard et la mise en œuvre de nouvelles formes de coopération entre les EPCI et les élus du Nord-Est Franche-Comté, qui obligent les services départementaux et régionaux des administrations à revoir leur organisation et à s'adapter,
- le lancement de différentes démarches de contractualisation ou de planification qui suppose de maintenir une position cohérente des services de l'État et d'articuler les différentes échelles d'approche.

La formalisation d'un document stratégique par les services de l'État sur le Nord-Est Franche-Comté, à l'occasion d'une part de l'élaboration des SCoT sur le Territoire de Belfort, la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard et prochainement la communauté de commune d'Héricourt, et d'autre part du lancement des démarches de contractualisation sur les communautés d'agglomération de Belfort - Montbéliard et le pays de l'aire urbaine, suppose d'organiser une démarche de travail afin de fournir à l'ensemble de ces collectivités une vision claire des enjeux que comptent défendre les services de l'État sur ce territoire, et de la manière dont ceux-ci se positionneront lorsqu'ils seront associés aux démarches citées.

Ce document a vocation à « chapeauter » les « porter à connaissance » qui seront rédigés par les DDE dans le cadre des SCOT et à donner de la cohérence entre :

- les démarches de contractualisation : le contrat de pays et les contrats d'agglomération,
- les démarches de planification : les SCoT de Belfort, Montbéliard et Héricourt,
- les démarches de contractualisation et de planification : le contrat de pays, les trois SCoT, les contrats d'agglomération avec les PDU et PLH, les PLU et les cartes communales.

Les besoins en analyse territoriale :

Le point de vue du DRDE Basse-Normandie/Calvados

(septembre 2002)

1. Tout d'abord, il y a nécessité de conduire sur le long terme un travail d'analyse sur le ou les territoires

C'est un travail qui combine plusieurs approches, qui ne doivent pas être confondues sous peine de tomber dans une lecture unique, simpliste.

D'abord l'approche macro territoriale à échelle régionale, interrégionale: performance économique (PIB régional, situation structurelle du PIB, niveau d'investissement industriel, processus de tertiarisation supérieure, filières d'excellences, etc..) / phénomènes de polarisation (métropolitain, littoral, etc..)/ démographie tendancielle/ marchés locaux de l'emploi (le plus dur: le manque de méthode)

Donc une analyse de type forces/faiblesse et de la situation du territoire au regard des grands enjeux de société (métropolisation, chute de l'industrie, polarisation résidentielle, vieillissement, etc..)

Ensuite, une analyse des phénomènes de cohésion/décohésion internes au territoire: qu'est ce qui tire la machine, qu'est ce qui décroche (échelles urbaines/ pays par exemple)

Puis, analyse plus fine à l'intérieur des entités territoriales élémentaires (par ex pays, aires urbaines): force/faiblesse, décrochage structurel, décohésion...

L'idée c'est de:

- réintroduire une visée économique pragmatique
- ne pas « inventer l'eau tiède »: les mêmes causes produisent les mêmes effets
- éviter de raisonner "à l'intérieur de" sans connaître les forces et les dynamiques qui impactent les dits territoires du fait de phénomènes à plus grande échelle
- discriminer entre des situations qui sont exprimées à l'identique par les élus.

Ce travail est donc à la fois thématique et de synthèse: il vise à apporter, renouveler en permanence un cadre aussi bien pour le travail sur le pays que pour la mise en œuvre de la loi SRU par exemple, mais aussi pour mieux réfléchir aux marchés locaux de l'habitat

C'est la DRE qui est la mieux placée pour animer ce travail, en y associant évidemment les DDE: elle fait le lien avec les travaux à plus grande échelle (MIATT, DATAR), l'INSEE etc..

Idéalement, ce devrait être de l'interministériel... mais peu de services de l'Etat raisonnent sérieusement autour de la notion de territoire: il faut agréger, dans le cadre par exemple d'un pôle du PTE.

2. La mutualisation méthodologique

C'est une piste sérieuse à explorer si tant est qu'on conserve la même perspective en terme de couverture du territoire par des SCOT.

Il y a des territoires où il y a similarité des situations (ex: le littoral: évaluation de la ressource foncière disponible à long terme, analyse critique du rythme de consommation et pour quoi, disfonctionnement des marchés locaux de l'habitat et perte de productivité de la machine économique, etc...) Là, mutualiser à l'échelle de la région ou de l'inter-région permet d'avoir une vision éclairée, d'avoir des idées de méthodologie, et donc soit de qualifier plus aisément les problèmes (voir et aider à voir), soit d'apporter aux territoires demandeurs un niveau d'ingénierie méthodologique qui peut les intéresser.

3. La question du PADD:

Elle a été posée dans la DTA. Deux optiques:

a) littoral: partir d'une analyse structurée :

- évaluation de la ressource foncière disponible à long terme compte tenu du champ de contraintes (environnement, risque, géographie, etc..) + du rythme de consommation et pour quelles activités

- projection tendancielle: nécessité de faire des choix entre ce qui est stratégique à long terme et ce qui peut être mieux organisé en utilisant toute la profondeur et en équipant les espaces littoraux

- pointer la relation: disfonctionnement marché local de l'habitat / désordre marché local de l'emploi = perte de potentiel économique

b) pays d'Auge: mitage des espaces

- mieux comprendre les mécanismes complexes sur le foncier rural et l'économie agricole atypique dans ces espaces sous contrainte (ce qui n'est pas simple)

- identifier les process à l'oeuvre concernant le développement résidentiel (péri-urbanisation provoquée par les pôles urbains locaux/ mutation obligée du patrimoine agricole du fait des restructurations des exploitations, tropisme résidentiel sous pression du bassin parisien, tropisme qui alimente la machine économique locale, qui est un moteur plus puissant que le tourisme classique, etc..)

- identifier la structure des pôles de service de proximité, raisonner "polarisation autour de ces pôles" sans méconnaître la réalité économique locale pour autant

- à terme déboucher sur une analyse ADS a posteriori (nous regroupons l'ADS sur un pôle unique pour passer de " le nez dans le guidon" à "analyse critique de ce qui se fait" à partir de la grille précédente.

- etc..

Mais ce n'est pas nous qui faisons le développement durable. Notre principal levier d'action : l'observation critique + ouvrir des perspectives renouvelées pour dépasser les clichés.

Organisation du service et besoins en management des compétences

Une DDE parmi d'autres : la DDE de l'Ain

I – L'organisation du travail en planification stratégique

1. UN PEU D'HISTOIRE

Avant 1999, l'urbanisme et l'aménagement étaient organisés selon deux services qui avaient chacun en charge un atelier d'urbanisme et se répartissaient des cellules spécialisées du type ADS ou Environnement, tout en encadrant les subdivisions. Le découpage territorial s'effectuait de part et d'autre de la rivière d'Ain.

L'adaptation d'organisation décidée en 1999 reposait sur trois pôles principaux :

- l'expertise sur le volet ADS (cellule urbanisme réglementaire pour le contrôle de légalité et une cellule ADS pour l'animation de la filière),
- l'urbanisme local essentiellement centré sur les POS et les cartes communales, organisé autour de deux ateliers d'urbanisme respectant l'ancien découpage départemental,
- la planification stratégique.

Ce dernier pôle, créé en 1999, devait assurer d'une part le recueil et la synthèse des données, et d'autre part les politiques d'aménagement de rang départemental, régional, voire national (directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine Lyonnaise, schéma directeur Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain).

Parallèlement,

- la cellule Planification Stratégique s'est vu confirmée dans ses missions de logistique élargies aux missions de gestion de subventions européennes, nationales ou locales
- la mission infrastructure ferroviaire est conjoncturellement devenue pour le SAU un des principaux acteurs des sujets franco-suisse
- l'activité «grands programmes/fonds européens » s'est vue conjoncturellement assurée pour partie par la cellule planification stratégique, et le bureau des opérations subventionnées et de la gestion.

2. LES PRECEDENTS MODES OPERATOIRES

Pour le schéma directeur de la Dombes et le schéma directeur Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain, le porter à connaissance a comporté l'information sur les servitudes, les PIG, les informations diverses dont les services de l'Etat avaient connaissance et la mise en évidence des enjeux à l'issue d'un diagnostic assez abouti (d'ailleurs repris en grande partie par le bureau d'études chargé d'élaborer le schéma).

Ce lourd travail avait été préparé bien avant la date de la décision d'élaboration du document, ce qui avait permis d'être prêts dans les délais. Il avait nécessité des réunions de travail interne, et entre les services de l'Etat, animées par la DDE.

3. LA NOUVELLE ORGANISATION MISE EN PLACE DEBUT SEPTEMBRE 2002

- Trois unités fonctionnelles (Bureau des opérations subventionnées et de la gestion, ADS, Urbanisme réglementaire)
- Trois unités territoriales qui découpent le territoire du département en respectant les limites des schémas de cohérence territoriale (UT Est, Sud-Ouest, Nord-Ouest), chargées des SCoT, des PLU et des cartes communales
- Deux unités support et expertises rattachées au service d'aménagement et d'urbanisme (une cellule sur le ferroviaire assurant aussi une fonction transversale sur les SIG, et une sur la planification stratégique) : développement du SIG, diagnostics territoriaux, approches transversales.

4. LES OUTILS A METTRE EN PLACE

Devant le nombre de procédures qui démarrent (révision du schéma du Pays de Gex, élaboration du SCoT Val de Saône-Dombes, réflexion sur le territoire sous influence de Mâcon, probable lancement d'un schéma de secteur sur Ambérieu en Bugey,...) il a été proposé d'élaborer un « porter à connaissance » très factuel listant les servitudes (comme en Haute-Savoie). Les enjeux seront mis au point après la présentation du diagnostic, première phase de rendu du travail du bureau d'études.

Ce processus nécessite beaucoup de transversalité, qui s'engage à travers plusieurs niveaux de réflexion :

- Le pôle aménagement urbanisme et développement durable (PAUDD) réunit mensuellement les principaux services d'Etat concernés par l'aménagement et l'urbanisme (DDE, Préfecture, DDAF, DIREN, DDASS,...). Il a été créé suite au projet territorial de l'Etat et existe depuis une année. Il permet de réels échanges et l'expression d'une culture et d'un positionnement communs.
- Le pôle études générales, organe interne à la DDE, n'est plus actif en formation générale, mais peut être activé de façon bilatérale par deux unités. Il comprend les "penseurs" de la DDE en charge d'une réflexion dans un domaine particulier et les cellules chargées d'effectuer des synthèses territoriales: l'atelier prospective transport du service des grands travaux, la cellule environnement et paysage du service ingénierie et environnement, la cellule prospective habitat du service ville et habitat, les trois unités territoriales et les deux unités supports/expertise du service de l'aménagement et de l'urbanisme.
- Dans le cadre de la réorganisation, la cellule Planification Stratégique est amenée à assurer une transversalité au sein du service aménagement urbanisme. Pour cela, elle doit développer un certain nombre d'outils en lien avec les unités territoriales.

Bien-sûr, des réunions spéciales sur un thème particulier peuvent être organisées à la demande.

5. DES DIFFICULTES ET DES OPPORTUNITES

La première des difficultés est le nombre de procédures susceptibles de démarrer, qui va demander de gros efforts à des équipes déjà bien pressurées. Mais c'est aussi une opportunité pour élaborer des méthodes de travail en commun.

On peut aussi évoquer la nécessité de stabiliser le service suite aux diverses réorganisations (outil à élaborer comme le suivi des documents d'urbanisme, place de chacun à trouver, ...).

L'arrivée de nouveaux responsables de cellule, l'intérim du chef de service augmente la charge de travail de chacun, mais apporte du "sang neuf" et des pistes de réflexion intéressantes.

II - Esquisse des besoins en compétences :

La DDE peine à pérenniser les équipes, et à les former.

Ce qui serait utile :

- Des spécialistes sur les statistiques, la démographie, les déchets, l'économie..... mobilisables directement par la DDE (la DRE est trop loin en regard de la charge des questions à traiter).
- Des chargés d'études de double formation : aménagement ou géographie, plus une expérience professionnelle acquise (particulièrement précieux si elle s'est faite en collectivité locale).
- Des formations-actions sur les approches territoriales, sous pilotage inter-régional, et des échanges sur des positionnements similaires, quel que soit le territoire.
- Une formation lourde pour la prise de poste des nouveaux (en plus de la formation prise de poste transversale).

Il faut faire passer les chargés d'études aménagement des procédures aux enjeux : c'est difficile et doit se gérer dans la durée (en cours). Les chargés d'étude actuels ont une bonne connaissance des procédures et des problématiques locales, moins du fond. Leurs manques : l'évaluation socio-économique mesurant l'effet de scénarios, l'interprétation critique de données, la capitalisation, la conduite d'études, l'analyse quantitative.

Pour les SCoT très urbains, savoir manager le partenariat et l'interministériel est d'autant plus important que c'est le chargé d'étude aménagement qui pilote techniquement l'intervention.

L'approche des questions territoriales dans la DDE du Tarn-et-Garonne

I – Un peu de géographie....

L'aire urbaine de Toulouse déborde sur des communes du sud du département du Tarn-et-Garonne, mais l'aire urbaine de Montauban ne va pas jusqu'à la limite sud du département.

1- DRE et DDE 82 assurent la co-maîtrise d'ouvrage d'une étude "Bassin de vie de Montauban, 30 années d'urbanisation" qui débouche sur deux scénarios de développement de Montauban et de ses rapports avec Toulouse.

2- L'avenir des territoires à cheval sur les limites départementales mobilisent les équipes urbanisme de la DDE 31 et de la DDE 82. Conclusion: il est stratégique de ne pas laisser ce territoire "orphelin" de SCOT (enjeu de conurbation, localisation possible de très importants équipements structurants, etc...)

3- Plusieurs solutions: les SCOT des deux agglomérations vont jusqu'aux limites ou nous laissons la place à un SCOT interstitiel. Les deux Préfets se mettent d'accord sur cette deuxième stratégie en se promettant de lancer cette affaire lorsqu'ils auront réglé la question des SCOT centraux des deux agglomérations. C'est fait côté Montauban, pas encore fait côté Toulouse. La solution, plutôt bien vue par les élus des deux côtés, n'est pas encore arrêtée.

Pour la prise en compte des enjeux de l'aire urbaine de Toulouse dans le SCOT de Montauban :

- l'étude indiquée en 1 a été largement diffusée et commentée auprès des élus (tout le monde semble d'accord pour éviter que se crée une vaste conurbation Toulouse-Montauban),

- le positionnement de grands équipements dans ce secteur (nouvelle plate-forme aéroportuaire, nouvelle gare TGV, grand contournement autoroutier de Montauban) devra en tenir compte.

II - L'expertise territoriale et la préparation des SCOT

Première préoccupation : Avoir quelque chose à dire de pertinent et de reconnu :

Dans le cadre du projet territorial de l'Etat, le directeur départemental a été désigné par le préfet pour piloter un groupe projet interministériel sur le développement du bassin de vie de Montauban. Les grands établissements publics de l'Etat ont aussi été associés. Le travail a abouti à un dossier « Enjeux de l'Etat pour le Bassin de Vie de Montauban » validé par le Préfet : il sert de référence pour l'association des services de l'Etat au SCOT, pour le contrat d'agglomération et pour la charte du futur pays . Il a été présenté avec le Préfet à la Présidente de la Communauté d'agglomération, aux élus de la Communauté d'agglomération et à ceux du bassin de vie de Montauban .

Deuxième préoccupation aller faire de la pédagogie auprès des élus (toujours le couple préfet/DDE) :

Deux préoccupations, au départ concurrentes entre le préfet et le DDE, et à l'arrivée complémentaires :

- les préoccupations de gouvernance (Préfet)

- la vie quotidienne des gens et des acteurs économiques (DDE).

Sur la base de plusieurs scénarios de périmètre préparés par la DDE, trois séries de réunion : en juin 2001 une réunion générale des élus d'une zone très étendue et quatre réunions sectorielles, en septembre 2001 une réunion générale de relance et de débat sur le statut de l'EPCI, avec les élus du périmètre qui se dégageait, et entre les réunions, beaucoup de contacts bilatéraux.

Donc: gérer intelligemment l'articulation entre le rôle propre de l'Etat et le travail avec les collectivités : pas d'état d'âme par rapport à cette articulation quand on se positionne sur le fond des problèmes, et que s'instaure un jeu d'acteurs intelligent entre le Préfet et le DDE.

Mais la notion de PADD ou de projet urbain reste encore floue dans la mesure où les services ne disposent que de peu d'expériences en la matière. C'est notamment le cas dans les plus petits départements qui ont eu rarement à aborder ces sujets. Si le concept peut être plus ou bien cerné, il ne trouve que difficilement de traduction concrète. D'autant que les collectivités n'ont pas l'habitude de travailler sur ces sujets. Toutefois nous commençons à avoir quelques illustrations très concrètes notamment pour dénoncer les effets du mitage et tenter d'inverser cette tendance forte en Tarn-et-Garonne . Nous sommes encouragés par le résultat !

II – Une organisation adaptée aux territoires à enjeux

1) Une architecture globale restructurée :

- Rôle pilote du DDE dans l'interministériel
- Renforcement du rôle du Bureau de Définition des Politiques et Etudes Générales
- Poursuite de la réduction du nombre des subdivisions territoriales (5, bientôt 4 et à terme 3 divisions territoriales correspondant en gros aux trois pays)
- Une subdivision territoriale d'un nouveau type en cours de définition sur Montauban
- Et dans le cadre du PTE, positionnement des subdivisions territoriales (jusqu'ici actives dans les diagnostics territoriaux) dans l'interministériel (réunion régulières entre le directeur des subdivisions et les sous-préfets compétents en présence des subdivisionnaires).

Des redéploiements internes importants ont été faits au bénéfice du champ de la SRU :

- un catégorie A (SCOT et « cadrages amont » supra communaux) au sein du Bureau
- un catégorie A sur l'urbanisme opérationnel et les politiques foncières au SUH.

2) Dans ce dispositif, deux structures particulières : le Bureau de définition des politiques et des études générales, la subdivision de Montauban.

◆ Le Bureau : 8 personnes à profil et compétences différentes : 2 catégories A dont le chef du bureau, PNT A+, géographe de formation ; 2 catégories B+ (observation des territoires, politiques contractuelles), qui ont dans leur parcours passé transité par des services urbanisme ou eu des rôles de chef de projet; 1 catégorie B pour les questions de déplacements (formation sur le tas) ; 1 catégorie C d'excellent niveau chargé des « porter à connaissance » pour les PLU, et 2 catégories C d'exécution (secrétariat et dessinateur). Cette composition conduit à s'adresser à des prestataires plus pointus, type CETE pour les déplacements, ou l'Université. Le Bureau est rattaché à la Direction, le chef du bureau participe comme les autres chefs de services au collège de direction et travaille en direct avec le DDE.

◆ La subdivision de Montauban : en dehors du DDE, la Ville n'avait pas vraiment d'interlocuteur transversal, ce que la DDE lui réclamait aussi de son côté. Pour que le jeune chef de la subdivision devienne bien « référent urbain » de l'agglomération, il est doté d'un adjoint « quasi subdi » pour les affaires « traditionnelles ». Il pourra ainsi être disponible pour les démarches engagées: politique de la ville (chef de projet du développement durable des quartiers anciens sous contrainte PPRI), aménagement urbain des berges du Tarn. Etant de plus en plus associé à des démarches sectorielles sur l'agglomération , il sera progressivement capable au même titre que le DDE de gérer la "transversalité" sur l'agglomération.

Une inter-région au travail : Le Groupe de réflexion sur la loi SRU en Bretagne / Pays-de-Loire

Le GRISRU (groupe de réflexion inter-régional sur la loi SRU) a été créé fin 2001 à la demande du conseil de perfectionnement du CIFP de Nantes, par lettre de mission de l'Inspecteur général de la 5ème MIGT, par ailleurs président du conseil de perfectionnement .

Ciblé sur la mise en œuvre de la loi SRU, ses objectifs sont doubles :

- « repérer les besoins de compétences, d'échanges et de capitalisation dont le traitement au niveau inter-régional se révélerait un avantage pour les services »,
- « mettre en place les actions choisies, en en rendant compte périodiquement auprès du conseil de perfectionnement ».

L'animation a été confiée à deux chefs de service de la DDE du Maine-et-Loire : le chef du service prospective et environnement, et le chef du service urbanisme et construction.

Composé à l'origine de représentants des 6 DDE de l'inter-région, du CIFP et de la DGUHC (mission territoriale), le GRISRU s'est élargi aux deux DRE.

Depuis sa création, le GRISRU a organisé plusieurs séances de travail inter-régionales :
en novembre 2001 sur le thème « Le rôle de l'Etat et de la DDE dans le cadre de la loi SRU »,
en mars 2002 sur les modalités d'intervention de l'Etat dans l'élaboration des PLU,
en septembre 2002 sur les SCoT, à partir du guide du CERTU.

Les besoins en compétences repérés : essentiellement dans la dimension de mise en cohérence entre habitat, déplacements, et social, dans laquelle les pratiques des services sont loin du compte.

Sur ces thèmes, après les premières réunions d'échanges internes au réseau Equipement (qui étaient nécessaires), le GRISRU veillera à mobiliser plus largement à l'extérieur pour nourrir ses échanges sur les questions de fond.

Intervention de la DDE Loire Atlantique en matière de planification

Groupe planification urbaine (GPU), créé en mars 2002

Missions :

- Pour chaque procédure de révision ou d'élaboration de PLU, lorsqu'elle se présente :
 - identification du rôle des différentes unités dans le cadre de l'association sur la base des principes d'organisation définis et des questions ou enjeux de l'Etat sur le territoire concerné,
 - préfiguration des modalités d'association,
 - configuration des modalités de travail en interne,

Tenue à jour d'un tableau de bord par l'unité Politiques d'urbanisme de l'Etat (POL) du Service des politiques et des actions réglementaires (SPAR), sur la base d'un échange au sein du Groupe de planification urbaine (GPU)

- Echange sur le fond des dossiers PLU en cours :
 - veiller à la cohérence des politiques et approches des différents services concernés au titre de l'association
 - assurer la transmission du contenu de l'association, notamment en direction de SPAR POL, pour nourrir l'avis sur document arrêté
 - permettre la fonction de « contrôle de légalité en continu » ou « préventif » par une identification des problèmes ou difficultés en amont

Echange au sein du GPU, sur proposition de chaque service, avec inscription préalable à l'ordre du jour

- Echange entre les différentes démarches conduites à l'échelle de chaque SCOT. En face de chaque SCOT, une équipe projet devrait être amenée à conduire la démarche pour le compte de l'Etat. Aussi la mise en cohérence de l'approche des différents services concernés devrait se faire au sein de chaque équipe. Il apparaît nécessaire :
 - de faciliter la mise en cohérence entre le travail d'association conduit à l'échelle des différents SCOT
 - dans le même esprit, de pouvoir échanger sur les avis sur périmètres avant rédaction définitive de celui ci.

Echange au sein du GPU, sur proposition de chaque service avec inscription préalable à l'ordre du jour, secrétariat assuré par chaque SA concerné

- Assurer la fonction doctrine au sein de la DDE sur des règles de fond mais aussi de procédures afin d'harmoniser les approches et de faciliter l'expression de la DDE.

Proposition de thèmes par chaque service et travail au sein du GPU, ou sous forme de groupe de travail à partir d'une commande du GPU, puis validation au sein du GPU

- Alimentation et interface du pôle de compétence aménagement
A définir avec la mise en place du pôle

Composition :

Pilotage : chef du SPAR – responsable domaine aménagement

Secrétariat : SPAR - POL

Membres :

- un représentant de l'unité SPAR-POL,
- un représentant de chaque atelier,
- un représentant du service habitat logement
- un représentant du service d'aménagement nantais, transport.
- les subdivisions pourront être associées suivant les questions et dossiers à aborder au cas par cas.

Mode de fonctionnement :

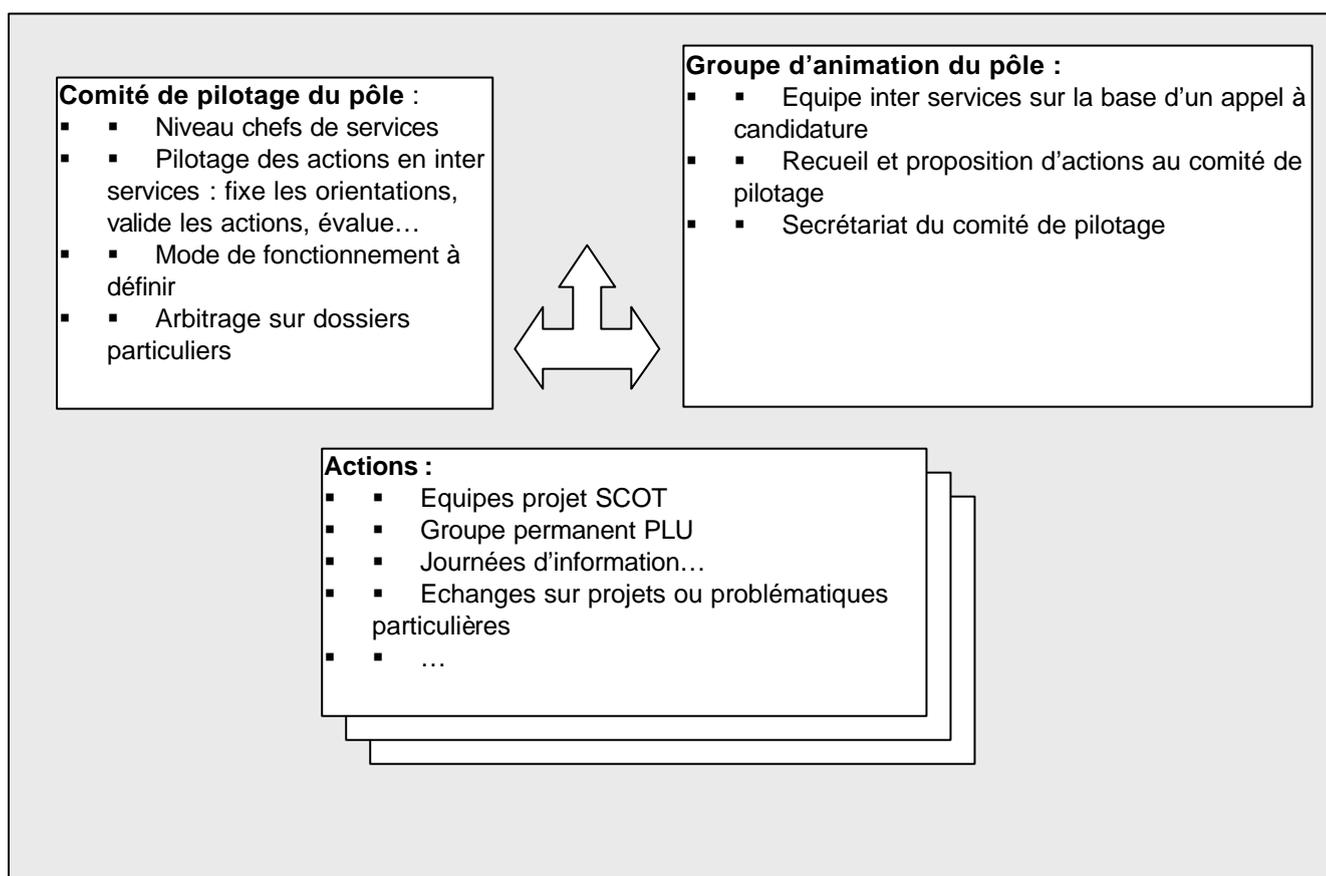
Réunion périodique (une fois par mois) à date fixe, le dernier mardi matin de chaque mois - Ordre du jour préalablement établi, sur proposition de chaque service, 15 jours avant - Compte rendu tournant.

Mise en place du pôle de compétence aménagement

Les thèmes ou sujets pouvant relever du pôle :

- Mutualiser la connaissance du territoire, des politiques, de la réglementation...
- Préciser les enjeux de l'Etat pour l'aménagement du territoire (planification, grands équipements...)
- Préparer les arbitrages et orientations – en particulier organiser la préparation départementale de la CRADT
- Organiser et promouvoir les politiques d'aide sur le territoire en particulier les fonds européens
- ▪ ...

Les principes d'organisation :



La diversité des sujets pouvant concerner le pôle de compétence « Aménagement et gestion de l'espace », la multiplicité des intervenants des différents services de l'Etat ainsi que la volonté d'un fonctionnement opérationnel, amènent à proposer une organisation du pôle de compétence reposant d'abord sur un certain nombre d'actions à conduire :

- équipes projets SCOT
- structure de rencontre interservices sur certain type de dossier
- actions particulières (information, échange...)

Ces actions seront pilotées par un comité de pilotage (niveau chefs de service) fixant les orientations, définissant les priorités, validant les propositions, dont la fréquence de réunion, à adapter, sera de l'ordre de 2 à 3 fois par an.

L'animation du pôle, qui intégrera tout le volet proposition d'actions au comité de pilotage, reposera sur une équipe réactive composée d'agents de différents services de l'Etat, animée par la DDE et constituée à la suite d'un appel à candidature.

Pôles de compétences inter-services de l'Etat

Un département parmi d'autres Le Var et son pôle « environnement urbain »

La DDE du Var joue le rôle de coordonnateur pour le compte du Préfet en matière de loi SRU et de contrat d'agglomération : lettre de mission du DDE, présidence du pôle environnement urbain.

En effet le projet territorial de l'Etat dans le Var, arrêté en mai 2000, a décidé la mise en place d'un certain nombre de pôles de compétences en vue de "constituer des structures interministérielles destinées à mettre en œuvre des politiques prioritaires et à assurer une fonction logistique commune à plusieurs services".

C'est dans ce cadre que **le pôle de compétences "environnement urbain"** a été créé par arrêté préfectoral du 25 juin 2001.

Ce pôle a pour mission la préparation du « dire de l'Etat » dans le domaine environnemental et du développement durable en milieu urbain pour l'élaboration des « porter à connaissance » des SCoT et la préparation des contrats d'agglomérations. Il regroupe les services de l'Etat suivants : DIREN, DRIRE, DRAC, Préfecture, DDE, Académie, DDASS, DDAF, DDJS, SDAP. Le ministère de la Défense est associé en tant que personne qualifiée.

Sont invités à participer aux travaux du pôle, en tant que de besoin : l'ADEME, l'Agence de l'eau, RFF, SNCF, EDF, La Poste, France Télécom ainsi que toute personne qualifiée dans le domaine de l'environnement.

Par lettre de mission du 25 juin 2001, le préfet a désigné comme chef de projet de ce pôle le DDE, à qui il en a confié le pilotage pour une durée de 3ans.

Le fonctionnement du pôle a été organisé de la façon suivante :

- un comité de pilotage, regroupant les chefs de services et les organismes, se réunit au moins 2 fois par an pour proposer les orientations et les actions du pôle,
- un comité de suivi regroupe les personnes responsables des différents domaines de compétences du pôle, il est chargé de mettre en œuvre les orientations du comité de pilotage pour la préparation des « porter à connaissance » des SCoT et des contrats d'agglomérations.

Dans les faits, sur un an de fonctionnement, le comité de pilotage s'est réuni 1 fois, le comité de suivi 3 fois et les instances se confondent totalement.

Chaque service produit son diagnostic dans son domaine de compétences. Des bureaux d'études aident le pôle à synthétiser un diagnostic commun, à faire émerger les enjeux de l'Etat dans le

domaine environnemental et du développement durable sur les territoires concernés, à dégager les objectifs et les actions à proposer sur ces territoires.

Un groupe de suivi réduit (DDE, DIREN, DDASS, DDAF, Préfecture, Marine) est chargé d'orchestrer les travaux des bureaux d'études en vue de leur restitution en séance plénière à chaque étape clé de l'étude.

S'il est trop tôt pour affirmer que cette méthode de travail s'avère pertinente, (les réunions en comité restreint démarrent à peine) la DDE n'a pas de crainte quant à son efficacité pour produire un discours et une stratégie uniques et clairs de l'Etat sur un territoire.

Le pôle vient d'ailleurs de produire un diagnostic environnemental de l'aire toulonnaise, dont l'élaboration a été confiée à l'agence TETRA, et qui constitue une démonstration très positive que l'on peut produire du contenu et de la méthode en inter-services de l'Etat.

RESUME DES REPONSES DES DDE ET DES DRE

NB :

Le résumé des positions prises par les services sur différents sujets peut éclairer les éléments du diagnostic du rapport, malgré l'aridité de présentation qui en découle.

Les constatations des services sur les périmètres des SCoT étant par nature liées à l'évolution de ces derniers, il n'a pas été rappelé ici, pour chaque département ayant répondu à l'enquête, comment se délimitait le territoire du futur SCoT (pour lequel on se rapprochera utilement de la sous-direction de la planification stratégique). N'ont été gardés que les éléments utiles à la compréhension du positionnement du service, et son organisation.

Ce résumé n'engage que l'auteur du rapport. La DGUHC et la DPSM ont été destinataires de l'intégralité des réponses.

I - L'organisation face aux territoires stratégiques et aux périmètres des SCoT

◆ Ain (voir fiche annexe) : L'organisation territoriale vaut pour les SCoT, les PLU et les cartes communales ; avec l'objectif de travailler en priorité sur les SCoT. Une unité support pour le diagnostic et les méthodes participe aussi à la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, elle gère la planification stratégique, le SIG et les questions ferroviaires. La DDE est mandatée par le préfet pour coordonner avec la DDE de Saône et Loire le « porter à connaissance » et l'association sur l'aire urbaine de Mâcon (2 départements, 2 régions). Interrogations sur l'organisation à mettre en place pour le suivi des SCoT, à la fois complexe et peu attractif (en attente d'instructions).

◆ Aisne : Réorganisation engagée en 2001 pour renforcer le service urbanisme habitat (politiques urbaines, expression de l'Etat et politiques contractuelles) et instaurer 6 subdivisions hors ADS pour le portage des politiques d'Etat et l'ingénierie publique, calées sur les pays et les intercommunalités, avec un chef de projet Etat par pays (généralement sous-préfet, la DDE et d'autres services se répartissant la coordination). Le nouveau découpage résulte de l'étude confiée au CETE Nord-Picardie sur les territoires stratégiques de l'Aisne, conduite en associant collectivités territoriales et partenaires économiques, et qui a aussi inspiré les 6 nouvelles intercommunalités.

◆ Alpes de Haute-Provence : Les réflexions sont en cours, en vue de renforcer le rôle des subdivisionnaires comme interlocuteurs des pays, et du service du développement urbain pour les SCoT. Un comité d'aménagement, présidé par le DDE 2 fois/an, sera renforcé en périodicité.

◆ Alpes-Maritimes : L'atelier aménagement du siège et ses chargés de territoire coordonnent les services du siège (Habitat, Transports, Urbanisme) et les subdivisions recentrées sur les communautés d'agglomération. La cohérence inter-SCoT sera surtout assurée par la future agence de l'aménagement et des déplacements (2003) créée à partir de l'agence existante.

◆ Aveyron : Projet d'un service des politiques publiques, distinct des services prestataires, pour porter l'association et renforcer les études générales.

◆ Calvados : La DDE veut être à la fois le grand service territorial de l'Etat local, capable d'avis autorisé sur tout ce qui marque l'espace, y compris sur les questions sanitaires ou agricoles, et un espace d'arguments sur la compréhension des territoires, pour aider à orienter les décisions que prendront les collectivités. Les interférences entre SCoT devront être gérées au-delà de l'aire urbaine. Une équipe projet par SCoT (souplesse, synergie de compétences, programme d'études en commun). A la suite du passage à l'article 7, 6 ateliers territoriaux remplacent les 15 subdivisions initiales (animation : le directeur délégué).

◆ Côte d'Or : la DDE a engagé la mise en cohérence du réseau des subdivisions, pour passer de 15 en 2000 à 7 en 2003, plus une division territoriale (en gros, une unité par pays). Du fait des périmètres négociés, l'articulation des pays sur de vastes territoires impose à la DDE de pouvoir fournir un diagnostic clair, global et réellement interministériel.

◆ Côtes d'Armor : Un service chargé des missions d'Etat (« porter à connaissance », expression dans l'association), un autre davantage ciblé vers la mise à disposition et l'aire aux collectivités territoriales (études de territoires, conseils, pilotage des procédures).

◆ Dordogne : Le cloisonnement horizontal/vertical classique est fortement remis en question par la loi SRU. Les « porter à connaissance » seront établis par le service urbanisme et habitat, qui assure aussi l'association et l'inter-ministériarité. Le périmètre des deux SCoT (Périgueux et Bergerac) mobilise le service de la prospective et de l'environnement, créé en 1998 comme un « SGAR départemental » pour coordonner le projet territorial de l'Etat. Ses 4 chargés d'études ont un rôle transversal (prospective, économie et développement, eau et risques, développement local et environnement) ; ils interviennent sur les périmètres, et sur la traduction territoriale de projets de

l'Etat. Dans un autre registre, l'avenir de la RN 21 mobilise le service des routes, le service de l'urbanisme et de l'habitat et le service des politiques d'Etat.

◆ Haute-Garonne : Le préfet a proposé aux élus, qui l'ont accepté, de travailler jusqu'à mi 2003 à faire émerger un projet de territoire pour l'aire urbaine (342 communes, 5 départements, 965 000 habitants) avant d'amorcer les négociations sur les périmètres. L'agence d'urbanisme est maître d'œuvre des travaux, auxquels participe activement la DDE (un A technique). Organisation interne renforcée depuis 1999 pour adapter les services aux enjeux de l'aménagement : un adjoint aménagement dans chaque subdivision de territoires ruraux (les territoires urbains sont déjà bien couverts), renforcement en cours de la transversalité sur l'urbain, notamment pour l'habitat ; unicité de gestion par le service Urbanisme/aménagement des SCoT, des DVA et du plan de déplacements urbains.

◆ Hérault : la DDE recherche plus l'organisation des compétences que des services, elle soutient la mise en place de clubs par la DRE pour les chargés d'études et les chefs de services. Le préfet a demandé que l'organisation du « porter à connaissance » et de l'association se fasse sur des entités proches de l'arrondissement. Trois axes de coordination : une équipe projet pour mutualiser les prestations internes PLH, SCoT, contrat d'agglomération (la DDE est chef de projet pour les communautés d'agglomérations), un atelier départemental inter-services pour un document de référence commun, et la répartition du travail entre subdivisions (pays) et siège (agglomérations).

◆ Ille et Vilaine : La loi SRU a conduit à une réorganisation lourde au printemps 2001. Les SCoT sont pilotés par chaque arrondissement, et coordonnés par la direction quand le périmètre les dépasse. L'association sera systématique pour les SCoT, variable selon les PLU.

1^{er} janvier 2002 : cellule unifiée pour la planification spatiale, les études générales et la coordination des subdivisions impliquées dans l'association. Elle organise des pôles AUHD qui détectent aussi les besoins de compétences, et la communication des études et des projets. La direction anime les Carrefours de l'aménagement et du développement durable, lieux d'échanges et de confrontation de projets en cours ou réalisés.

◆ Indre : Subdivisions calées sur les pays depuis 2001. La réorganisation plus large, si nécessaire, viendra du nouveau POM en cours d'établissement. Le travail se fait à partir du projet territorial de l'Etat sur le développement durable et les territoires à enjeux.

◆ Indre et Loire: L'article 7 a entraîné la réorganisation de la DDE, et le partage de responsabilité entre le siège pour les politiques d'Etat et les subdivisions pour le développement local. Une cellule prospective unique sur les études et les observatoires. Le service urbanisme-aménagement-environnement traite de tous les aspects sectoriels. Des diagnostics territoriaux ont été établis fin 2001 sur tout les pays, à partir de tous les services DDE et l'appui d'un cabinet privé.

◆ Loire: Nombre important de documents à faire, y compris les « porter à connaissance » pour les PLU : mais l'organisation de la DDE est encore trop thématique et dilue les compétences en planification stratégique. Chaque SCoT a un correspondant dans les services.

◆ Loire Atlantique (voir fiche annexe): La DDE a fait le choix d'une organisation territorialisée (même si elle ne coïncide pas forcément avec les territoires émergents), et coordonnée entre l'ensemble des intervenants ; trois services d'aménagement, lieux de la synthèse inter-sectorielle, et dont l'un des chefs de service pilote le domaine aménagement (renforcé par un chargé de mission loi SRU depuis septembre 2002) ; une équipe projet par SCOT ; un groupe de planification urbaine mensuel depuis mars 2002 . Objectif : trouver des personnes ressources, bâtir des équipes transversales par SCoT, pour faire de l'association le lieu privilégié d'expression de l'Etat (prioritaire sur la mise à disposition).

◆Loiret : le SAURA (service d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement) est chargé au siège de coordonner les SCoT, les PLU et les PLH. Création récente d'une cellule «observatoire des territoires», un comité inter-services pour les études est envisagé (domaines AUH et déplacements/transports).

◆Marne: L'organisation a été calée après l'article 7 sur les principaux territoires, donc pas d'incohérence. Répartition : le siège pour les SCoT, les « porter à connaissance » et le contrôle de légalité, et les subdivisions (avec l'appui du siège) pour les PLU et les cartes communales. Chaque chargé d'études suit en gros trois grands types de dossiers documents d'urbanisme, analyse territoriale, accompagnement des subdivisions ; aménagements localisés dans le cadre de l'ingénierie publique et la mise en œuvre de la démarche « projet urbain » ; tenue de dossiers départementaux comme le tourisme ou l'urbanisme commercial.

◆Mayenne : La DDE n'a pas été consultée par le préfet sur les périmètres potentiels. Une équipe au siège : chargé de mission SCoT, responsable planification territoriale PLU, responsable observatoires.

◆Meurthe et Moselle : équipe projet pour chacun des deux SCoT : un pilote connaissant bien le territoire, et des fonctionnels.

◆Pas-de-Calais : 3 arrondissements territoriaux dotés d'une fonction d'études, et une cellule études au siège qui anime le réseau. Projet d'une mission ou d'un service Aménagement, pour la synthèse des politiques sectorielles.

◆Puy de Dôme : équipe projet ciblée sur le SCoT du grand Clermont.

◆Pyrénées Atlantique : Réflexion relancée par le groupe de travail sur l'article 7 : à l'échelle de l'aire urbaine et du bassin de vie pour l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB), à l'échelle de la seule communauté d'agglomération de Pau sur le secteur du Béarn (assez satisfaisant sur l'aire BAB, moins sur le Béarn). «Porter à connaissance » validés par la mission inter-services présidée par le sous-préfet. Choix d'un nombre limité de représentants face aux collectivités territoriales : les chefs d'arrondissement de Bayonne et de Pau, ou leurs représentants. L'arrondissement de Bayonne fait la synthèse de toutes les planifications avec l'appui du siège. Le diagnostic d'agglomération est un élément du « porter à connaissance » du SCoT nord. Démarche commune avec le service Habitat pour les PLH et le volet habitat des SCoT.

◆Hautes Pyrénées : La démarche SCoT a été présentée aux élus sur la base du diagnostic établi par la DDE. Proposition d'une conférence inter-urbaine pour coordonner les SCoT des pays du Val d'Adour, sur 3 départements et 2 régions ; objectif : capitaliser les travaux en l'absence d'agence d'urbanisme.

◆Bas Rhin : Le service urbanisme et aménagement participe à l'association pour le compte de l'Etat ; une cellule spécifique commune « porter à connaissance » et enjeux de l'Etat.

◆Rhône : Deux territoires importants, l'un autour de la communauté urbaine et Satolas (communauté d'agglomération), l'autre autour de l'ouest lyonnais (contrat de pays). La DDE anime le pôle de compétences interministériel sur l'urbanisme (réunions mensuelles avec la DIREN et la DRIRE). Elle intervient à deux niveaux : les débats et la coordination générale des processus (comités d'agglomérations avec l'Ain et la DRE tous les trimestres sur l'envergure métropolitaine, conférence territoriale sur des sites particuliers, réunions autour des études avec l'agence et la communauté urbaine 2 à 2 fois /ans, une réunion trimestrielle avec la communauté urbaine) et la coordination quotidienne des services (sur l'action opérationnelle comme les grands projets ou les grandes infrastructures, les approches thématiques comme les risques, le logement ou les transports), des synthèses territoriales avec l'arrondissement urbain et le service urbanisme et environnement..... Le

processus de travail a été calé par note de service, d'abord sur les PLU et ensuite sur les deux SCoT.

◆ Saône et Loire: Les négociations ont plutôt abouti à la fragmentation des aires urbaines sur Chalon et Mâcon. Aire urbaine de Mâcon : plusieurs SCoT, 2 départements (Saône et Loire et Ain), 2 régions : les préfets des départements concernés ont mandaté les deux DDE pour un « diagnostic territorial » commun et un point de vue de l'Etat commun. Trois arrondissements territoriaux (Chalon, Mâcon et Le Creusot-Montceau les Mines) sont chefs de projet SCoT, avec le siège en appui. Ils ont chacun un bureau d'étude aménagement dédié à l'ingénierie publique, et un bureau d'études urbanisme qui assure la mise à disposition, la politique de la ville, l'association au SCoT. La DDE a décidé que les SCoT sont prioritaires, et que parmi les PLU la DDE n'assurera la cartographie que pour ceux d'entre eux également prioritaires. Des ateliers permanents d'urbanisme par trimestre entre le SAU et les arrondissements territoriaux.

◆ Seine Maritime : Le dispositif articule trois outils. D'abord la division urbaine Rouen Elbeuf (politique urbaine, politique de la ville, aménagement), créée en 2001 au sein du service territorial de Rouen et interlocutrice privilégiée des élus. Ensuite une nouvelle unité « études prospectives et planification » au sein du service de l'aménagement du territoire, et enfin des équipes projet par SCoT essentiellement à partir de personnes ressources de la DDE et de la DRE, comme cela s'est fait pour les diagnostics d'Etat sur les pays. L'ensemble associe les services territoriaux.

◆ Somme : Le préfet va demander à être associé aux SCoT périphériques d'Amiens. La DDE aura l'appui du CETE Nord Picardie. Le siège gère les « porter à connaissance » et l'association, les services infra-départementaux assurent l'assistance aux collectivités. Les études ont été groupées en DRE.

◆ Tarn : La DDE a préparé les analyses mais n'est pas associée aux négociations de périmètres. Le service habitat, aménagement et urbanisme est chargé de la doctrine et du suivi des politiques. Les « porter à connaissance » et l'association sont pilotés par 2 services de coordination et d'aménagement à Albi et Castres (A+), sous l'autorité directe du DDE. Ils encadrent les ateliers d'aménagement (1A, 7B ingénierie/urbanisme, 5 dessinateurs) et les subdivisions territoriales de leurs arrondissements.

◆ Tarn et Garonne : L'organisation est clairement recentrée sur les questions territoriales : par redéploiements, création du bureau de la définition des politiques et des études générales, auprès de la direction ; création d'un poste d'adjoint auprès du subdivisionnaire de Montauban pour gérer les dossiers habituels, le subdivisionnaire étant chargé des relations avec l'agglomération sur les questions urbaines. En parallèle de l'organisation interne, recherche de cohérence avec la Haute Garonne (l'aire urbaine de Toulouse influe 5 départements) : co-maîtrise d'ouvrage DRE/DDE d'un document sur le bassin de vie de Montauban (scénarios de développement et de relations avec l'agglomération toulousaine), très commenté par les élus ; travail commun des deux DDE sur les territoires de recoupement, qui a conduit à l'idée de SCoT interstitiels pour pallier les éclatements de bassins de vie liés aux premières négociations de périmètres, en limite des SCOT de Montauban et de Toulouse.

D'avril 2001 à mai 2002 : ¼ du temps du directeur départemental consacré à l'agglomération de Montauban (négociations de périmètres, contrat de ville, contrat d'agglomération, pilotage de groupes de travail PDU, PLH.....).

◆ Var : L'organisation combine deux services (Développement du territoire et environnement, et Urbanisme et habitat), dotés de chargés d'études et de chargés de mission territoriaux ; un chargé de mission de 2^{ème} niveau sur l'aire urbaine toulonnaise ; des réunions régulières entre le siège et les subdivisions. Le CETE Méditerranée intervient pour le « porter à connaissance » SCoT et le DVA.

La DDE est pilote pour la loi SRU au nom du préfet. Chaque service de la DDE a le même découpage territorial, avec correspondant identifié. Le principal dossier est celui du SCoT de l'aire toulonnaise : constitution d'une équipe projet, et conférence des services présidée par le DDE. Très peu de contacts avec les DDE des territoires limitrophes, qui ont pourtant des enjeux forts pour le Var.

◆ Vaucluse : Redéploiements internes pour renforcer l'atelier d'urbanisme d'Etat et pour créer un atelier d'aménagement au sein du service du développement local (traite des études générales). Une fois par mois un comité d'examen concerté présidé par le DDE ou son adjoint assure la coordination. La mission du grand Avignon, qui a vocation à perdurer au sein de l'Etat après la création de la future agence d'urbanisme, a été confortée comme pôle d'ingénierie territoriale à l'échelle de l'agglomération.

◆ Vendée : Mise en place d'un subdivisionnaire référent par SCoT ; le service urbanisme au siège est tête de réseau des subdivisions concernées par les SCoT.

◆ Haute-Vienne : La DDE conseil d'études n'est pas le même service que celui qui fait le « porter à connaissance » : cellule des politiques territoriales de l'Etat au sein du service de l'urbanisme et de l'habitat. Ont impulsé un diagnostic unique sur l'habitat pour tout le syndicat intercommunal de l'agglomération de Limoges, qui est décliné ensuite pour les PLH adossés aux communautés de communes. La subdivision de Limoges n'intervient pas dans ces domaines. Les dossiers de voirie d'agglomération relèvent du service des grands travaux, mais dans le cadre de la mutualisation des moyens le plan de déplacements urbains relève de la mission aménagement et développement durable de la DRE Limousin.

◆ Vosges : Les services Habitat et urbanisme/aménagement ont fusionné. Le nouveau service intègre une équipe spécialisée sur les approches territoriales : chargé de mission développement et aménagement des territoires, unité des études et des prospectives territoriales, unité des documents d'urbanisme. La préparation de l'association (les périmètres ne sont pas arrêtés) repose sur la veille territoriale, la mise en place du réseau de travail, la répartition des rôles pour préparer le point de vue de l'Etat.

◆ Franche-Comté (voir fiche annexe) : Du fait du caractère particulier de l'aire urbaine de Belfort-Héricourt-Montbéliard (3 départements, 2 contrats d'agglomérations, 3 projets de SCoT), la DRE et les DDE ont proposé début 2001 un service public à l'aménagement de l'aire urbaine (SPA). Mais pas sur Besançon, qui pose des problèmes similaires (2 départements): la position locale est moins avancée, la position de l'Etat plus divergente à l'égard des collectivités. L'organisation adaptée est difficile si les périmètres préexistent depuis longtemps, s'il y a mauvaise articulation entre le périmètre des pays et la logique des SCoT, ou si manque la volonté tant de l'Etat que des collectivités.

◆ Martinique : Une réflexion est en cours sur l'organisation, pour dépasser le caractère thématique du service aménagement, urbanisme et habitat.

II - L'articulation des interventions respectives des DRE et des DDE

◆ Alsace : La DRE appuie les DDE en méthodologie sur l'habitat, et bientôt sur les déplacements. Les chargés d'études de la DRE animent les clubs inter-régionaux des chargés d'études AUVH. Un projet de SIG commun est en cours, et la DRE intervient aussi sur les approches transfrontalières.

◆ Aquitaine : La DRE n'est pas positionnée comme bureau d'études régional pour les DDE, elle fournit plutôt un cadre régional des études : objet référencé à des objectifs et des enjeux identifiés,

volonté d'être opératoire. Elle appuie les DDE sur des thèmes particuliers : transports, territoires, littoral, liaisons régionales et inter régionales... Recherche actuelle de structuration d'un réseau de chefs de services et/ou de chargés d'études SRU avec le CIFP et le CETE. Un poste a été créé en septembre 2002 pour la mutualisation des champs urbanisme/aménagement.

◆ Auvergne : Plutôt acteur de l'optimisation des moyens d'études (CETE, crédits d'études...) que prestataire d'études régionales. Bonne articulation avec les DDE pour l'analyse territoriale (diagnostic et stratégie), la méthodologie et les modes théoriques d'approche (les correspondants études des DDE sont mis en réseau), pas vraiment pour les pratiques de la planification et les modes de mise en œuvre. Besoin d'une capitalisation en réseau, à condition qu'elle soit transversale (intéresserait aussi les collectivités territoriales). Trois niveaux d'approches: le club régional des chargés d'études, la réunion trimestrielle du DRE et des DDE, le club inter régional Auvergne/Limousin des chefs de services du domaine AUHD. Apport essentiel de la DRE : savoir rendre du recul, si les services ont le temps de s'approprier les résultats. Des formations d'une journée s'adressent aux deux publics. La DRE : veille régionale, comités de pilotage d'études régionales (exemple du comité de massif sur le réseau des villes). Elle apporte le recul souhaitable (connaissance des développements régionaux, notamment via la CRADT).

◆ Bourgogne: Recherche de rôles clairs puisque pas de relations hiérarchiques entre les deux niveaux. Les DDE gèrent les SCoT, les réflexions sur les services urbains et l'aménagement, appuyées sur leur culture opérationnelle. La DRE traite l'observation des territoires (ce qui la qualifie davantage pour l'exercice de l'association) et les approches territoriales interministérielles, en intégrant l'économie, la culture, l'université et la recherche. La DRE n'est pas un bureau d'études régional mais elle anime des politiques territorialisées.

◆ Bretagne : Au-delà de la participation aux nombreux clubs inter-régionaux, référentiel des études pour aider les DDE sur les méthodologies (pas que pour les SCoT). Sur les SCoT, suit les procédures et traite les analyses de territoires (réinvestit les acquis des analyses précédentes : chartes de pays, projets d'agglomérations). Une division intermodalité créée pour épauler les DDE, au-delà des grands projets ponctuels. La DRE est associée avec le CETE à la MIIADT Grand ouest (inter-région Poitou-Charentes, Bretagne et Pays de Loire) animée par la DRE Pays de Loire . L'apport régional aux études est encore à venir : améliorer la programmation régionale, renforcer la maîtrise d'ouvrage régionale (études de portée régionale). La DRE est associée au GRISRU, groupe de travail inter-régional PLU / SCoT.

◆ Champagne-Ardenne : L'apport de la DRE doit être une valeur ajoutée sur la mise en cohérence à une échelle plus large (avec le SRADT, le Livre Blanc du Bassin parisien...) et sur les transports où la DDE est traditionnellement plus faible. Cela suppose des cadres de niveau suffisant, des apports très concrets, et une diffusion correcte : difficile dans une «petite» DRE. La DRE est confrontée à une vacance durable de postes stratégiques : responsable de la division aménagement/transports, et économiste transports, qui ne lui permettent plus de tenir la place qu'elle a occupé pour les diagnostics d'agglomération.

◆ Centre (voir fiche annexe) : Intervention à 3 niveaux. 1) l'atelier régional de l'observation et de la planification territoriale; 2) le pôle de management interne Aménagement - Déplacements, pour professionnaliser les chargés d'études et valoriser leurs travaux; appuyé sur un partenariat avec l'université et les deux agences d'urbanisme ; 3) la participation aux réflexions sur les franges franciliennes, en coopération avec le Loiret et l'Eure et Loir.

La DRE veut apporter une valeur ajoutée dans la vision globale des territoires et la capitalisation des connaissances acquises, et dans la mise en cohérence des politiques d'agglomérations et des

politiques régionales. L'amélioration des relations entre services a stimulé la signature, en 2002, de la charte DRE/DDE.

◆ Franche-Comté : La DRE traite les problématiques interdépartementales (en associant les DDE), essentiellement sur les aires urbaines de Belfort-Héricourt-Montbéliard et de l'agglomération bisontine, ainsi que les démarches interférant avec les contrats de plan Etat – Région (contrats de pays, contrats d'agglomération). Le service d'aménagement du territoire produit des données régionales (cartographie MAPINFO systématique, cartographie thématique régionale, modélisation des pays, prévisions de trafics marchandises..). La loi SRU est abordée par un club régional d'échanges spécifique entre la DRE et les DDE.

◆ Languedoc-Roussillon : la DRE a produit un document de référence régional pour donner une dimension supra-départementale aux « porter à connaissance », elle a systématiquement diffusé les études et réflexions conduites avec les DDE sur les territoires à enjeux (espaces charnière entre départements, impact de la croissance démographique à 30 ans, espace en mutation autour de Montpellier-Sète-Nîmes). A noter que la DRE a plus de chargés d'études que les 5 DDE réunies, avec une forte compétence sur les questions économiques et l'économie des territoires.

◆ Limousin : Au-delà du club régional du domaine AUHD, mise à disposition partagée entre la DRE et les DDE des compétences acquises en transports-déplacements-mobilités, et en SIG (deux chargés de mission en temps partagé). La DRE apporte aux DDE des éclairages sur les données, les similitudes ou les contrastes entre territoires, l'insertion régionale de chaque territoire particulier. Le rôle de bureau d'études régional n'est pas systématique, il dépend de la commande concertée, et des programmations pluriannuelles d'études. Mais ce rôle peut aussi être assuré par une DDE, c'est le cas pour la démarche méthodologique de la DDE de la Corrèze. Les OSER seront l'occasion de renforcer ces apports croisés (notamment la mise en place d'un SIG régional).

◆ Lorraine : Elle anime le club régional des chargés d'études du domaine AUH sur l'aire du CIFP de Nancy, et publie un bulletin de liaison (« Transversal ») soutenu par la DGUHC. Une étude sur le diagnostic et la prospective de la Lorraine a été confiée à un universitaire, une autre est en cours sur l'urbanisme et les déplacements dans le sillon mosellan, elle sera utilisée pour les SCoT.

◆ Midi-Pyrénées : Elle anime le club des chefs de service aménagement, et organise les échanges trans-départementaux autour de l'aire urbaine toulousaine.

◆ Nord-Pas-de-Calais : Problème d'organisation pour gérer, au sein de l'Etat, le système de « vases communicants » dans la dynamique des deux départements. Pourraient s'organiser de façon plus unifiée sur tout l'ensemble littoral, mais dépend de l'évolution des relations inter-portuaires.

◆ Basse-Normandie : La DRE fait le lien avec la MIADT et la DATAR. Elle mutualise sur toutes les similarités de situations, traitées à l'échelle régionale ou inter-régionale, et a établi un référentiel urbain pour l'Etat. Elle accueille une ressource partagée avec les 3 DDE sur la loi SRU : le chargé de mission « analyses territoriales », mis à en place dans le cadre des OSER, assure l'animation des clubs et conduit les études thématiques (économie spatiale, production de données stratégiques) qui sont réinvesties dans la formation et l'animation des groupes de travail.

◆ Haute-Normandie: la DTA a apporté aux services, mais moins que cela aurait été utile. La DRE est très sollicitée sur l'économie, et la logistique. La poussée « hors limites » des agglomérations du Havre et de Rouen conduira à des évolutions dans les échanges entre la DRE et les DDE, pas facilités aujourd'hui par la configuration d'une DRE à deux DDE.

◆ Pays de la Loire: Expérimentation de la démarche OSER, avec un double objectif : la subsidiarité (éviter les doubles emplois), la spécificité (cohérence régionale, interdépartemental, supra-régional). Orientations : mise en place de chefs de file et mutualisation de moyens. La DRE travaille sur la cohérence des aires urbaines : DTA, approche régionale de la règle de constructibilité limitée,

cartographie régionale et analyse des projets de SCoT, études territoriales localisées, synthèse régionale des diagnostics d'agglomérations.... Elle contribue au pôle de compétences régional sur les agglomérations, et aux « porter à connaissance » sur le périmètre des SCoT de Loire-Atlantique. En termes d'armature urbaine régionale, elle intervient sur la relation au Tripôle Rennes-Nantes Saint-Nazaire-Angers, les villes du Maine, la MIAT Grand ouest.

◆ Picardie : Toutes les études ont été regroupées au niveau de la DRE.

◆ Rhône-Alpes: La DRE a adapté son organisation aux deux DTA. Cette organisation lui permettra d'établir un tableau de bord régional des SCoT, intégré au SIG régional, ainsi que des éléments de point de vue supra territorial pour les SCoT concernés par les DTA. Hors DTA, elle proposera des éléments à décliner lors de l'association. Sur la vallée du Rhône existe un groupe de travail Aménagement, piloté par la DRE et groupant les DDE Ardèche, Drôme, Isère, Loire et Rhône ; il produit une étude commune Drôme et Ardèche sur les périmètres, et le cadrage global des objectifs de l'Etat sur la vallée du Rhône.

◆ PACA : La DRE a créé un atelier régional renouvellement urbain et projets territoriaux (ARUPT). En septembre 2001 il a abordé la relance de la planification territoriale, et en novembre 2001 le « porter à connaissance » et l'association pour les PLU et les SCoT (prochaine séance : la prise en compte de l'habitat dans les SCoT). La DRE est le relais d'information des DDE sur le SRADT. Les acquis de méthode et de contenu de la DTA ont été réinvestis. Par contre la DRE est moins utile sur les franges de départements, où les échanges sont surtout entre DDE.

◆ Ain : La DDE souhaiterait une meilleure articulation au niveau réglementaire des pratiques entre DDE, des échanges d'expériences... afin de cerner de façon plus pratique le contenu des SCoT, et mieux apprécier le niveau d'exigence de l'Etat pour que les SCoT soient bien l'instrument de pilotage d'un territoire.

◆ Alpes de Haute-Provence : La DDE regrette que l'atelier régional sur le domaine AUH, l'ARUPT, n'ait pas de continuité, elle reste en attente d'appui régional.

◆ Alpes-Maritimes : la DRE n'intervient en fait que par les clubs autour de la loi SRU.

◆ Calvados : La DDE attend de la DRE la mutualisation des compétences et des méthodes, plus l'approche territoriale sur le système métropolitain.

◆ Dordogne : se tourne ponctuellement vers la DRE (pour resituer dans le cadre régional, pour de la production de données...). L'apport serait réel pour expertiser par exemple l'intérêt d'un réseau de villes aquitaines, et le rôle particulier de Périgueux et Bergerac dans ce réseau.

◆ Haute-Garonne : La DRE est associée à la démarche du projet pour l'aire urbaine toulousaine, mais la mutualisation entre les deux structures est ponctuelle.

◆ Gers : Très peu de relations avec la DRE sur les questions territoriales, la DRE apparaît surtout mobilisée sur les franges de l'aire toulousaine.

◆ Indre et Loire : La DRE est associée à la préparation des « porter à connaissance », et ont dressé le bilan du précédent schéma directeur : par rapport aux enjeux de l'Etat, et comme élément d'échanges avec les élus.

◆ Mayenne : La DDE est en attente d'un pilotage régional des chargés d'études SCoT : méthodes de travail, recensement d'études, cadre d'intervention de l'association, appui du CETE.

◆ Meurthe-et-Moselle : La DRE est associée au pôle interministériel départemental, des études sont conduites en commun sur les déplacements dans le sillon mosellan et sur l'armature urbaine régionale.

◆ Hautes-Pyrénées : La DRE est très impliquée avec le CETE sur l'interface transports/déplacements. Des ateliers régionaux devraient être organisés pour la mise en œuvre de la loi SRU.

◆ Somme : La cellule « études générales et observatoires » de la DDE a été intégrée au pôle aménagement/transport de la DRE pour plus de synergie. Ce sera aussi vrai pour les autres départements via la démarche OSER.

◆ Tarn-et-Garonne : Les OSER en cours sont l'occasion de clarifier et renforcer les liens avec la DRE, notamment pour la mutualisation de données. Une équipe commune DRE/DDE/CETE a produit des diagnostics sur les déplacements.

◆ Var : Peu de coopération avec la DRE, mais des réflexions associées autour de la DTA de la métropole marseillaise. Le vrai lien régional est fait par le CETE Méditerranée.

III - Le point de vue de l'Etat dans l'association : conception, préparation, formalisation, attentes à l'égard des directions d'administration centrale

◆ Ain : Passer des études de diagnostic à la vérification que les principes sont pris en compte, et ensuite mis en œuvre : de fait, la réponse aux enjeux, c'est le projet qui l'apporte, et il relève des collectivités. Pas de problèmes de légitimité si on sait ce qu'on a à dire (investir, comprendre, définir), et si le préfet a validé les propositions. Tant que l'association n'a pas démarré, les services craignent que le point de vue de l'Etat soit réduit au contenu d'un « porter à connaissance » exclusivement juridique et factuel. Il y a 4 ans les diagnostics ont été pilotés par les chefs de service, on avait les experts, maintenant vacances durables et les équipes sont quasiment investies sur les POS/PLU : plus difficile.

◆ Aisne : Distinguent un document « porter à connaissance » et un document ciblé sur les enjeux . La difficulté est d'apprendre à travailler large : les autres documents sont circonscrits aux agglomérations (PLH, PDU...)

◆ Alpes-Maritimes : La déclinaison des objectifs de la DTA, qui est un enjeu, s'est faite pour la préparation des contrats d'agglomération : devra aussi être déclinée pour les SCoT.

◆ Ariège : Tous les SCoT du territoire d'influence d'une grande métropole devraient être mis en cohérence: l'appui du CETE serait précieux.

◆ Calvados : Le « porter à connaissance » est factuel, mais dans ce terme il y a sans doute place aussi pour des énoncés de constats sur la dynamique territoriale : analyse du positionnement du territoire (force/faiblesse par exemple), analyse des défauts structurels de cohérence territoriale qu'il convient de corriger, rappel des partenariats noués avec l'Etat . Par ailleurs la DTA couvre plus de la moitié du département, ça facilite l'approche territoriale. Travail sur le contenu : les études et les analyses alimentent le pôle aménagement inter-services, les pays et la préparation du projet d'agglomération sur Caen.

◆ Côtes d'Armor : La demande d'association est faite au cas par cas, selon les résultats du travail interministériel local.

◆ Dordogne : Pour aller au-delà du « porter à connaissance », expertise sur le développement économique (sur la base d'une réelle expérience locale de la DDE), et sur le cadre de vie des habitants. Sur le développement durable, et la cohésion sociale et territoriale, forte attente à l'égard de la centrale, comme sur le rappel des principes de la loi et surtout leur déclinaison concrète (attente d'autant plus forte dans le contexte d'évolution des missions et des modes d'intervention). Problèmes d'effectifs du service urbanisme et aménagement : élaborer les « porter à connaissance » de base en régie, pour les contenus élargis rechercher des bureaux d'études.

◆ Gard : la DDE a engagé une réflexion dénommée Novillada, réflexion prospective sur les problématiques d'organisation et d'aménagement du bassin de vie de Nîmes. 12 articles dans le Midi Libre entre novembre 2001 et avril 2002.

◆ Hérault : Un document sur les enjeux de l'Etat par SCoT, et un texte commun sur la nécessité d'articuler les différents SCoT sur des thématiques de grands bassins de vie.

◆ Indre : Les politiques nationales s'intéressent surtout aux grandes agglomérations, il faut les adapter aux agglomérations moyennes. Refonte des pratiques : les documents comme les PLH et les PDU peuvent désormais difficilement se faire sans lien avec le SCoT. «Il ne suffit pas de mettre en commun les analyses pour être performant, il faut acter une stratégie commune comportant tous les aspects de la gouvernance ». A l'égard des centrales, ne pas « administrer » les schémas, fixer les missions et évaluer les interventions et les pratiques, aider les services à adapter les enjeux généraux à la réalité des territoires. Faute de doctrine claire, les services l'élaborent avec les collectivités locales dans une démarche de construction collective de l'intérêt général et font eux-mêmes les arbitrages.

◆ Indre et Loire : le point de vue de l'Etat se nourrit de l'expertise de l'ancien SDAU, notamment le décalage entre les objectifs et les réalisations. Attend davantage de diffusion de la doctrine, y compris localement (la formation est coûteuse et pas toujours pertinente).

◆ Isère : La maîtrise de l'étalement urbain relève surtout des collectivités locales, comment faire ? l'Etat a besoin d'un talent de persuasion, le contrôle de légalité n'empêche pas grand chose. C'est plus facile de s'exprimer quand on a des crédits à mobiliser (GPV, TCSP) : parce que le point de vue porte au fond sur des choix de projet urbain, indépendamment des compétences et du droit

◆ Loire Atlantique : Situations très variées, pas de position a priori sur le contenu : s'adapter aux territoires, à leur maturité en termes de projets, aux outils, aux enjeux...Les études préalables à la DTA sont un matériau indispensable pour fonder le point de vue de l'Etat, il faudra une présence forte de l'Etat dans l'association pour la prise en compte de la DTA.

◆ Marne : Trois éléments pour l'expression de l'Etat: les contraintes supra-communales, le contexte large dans lequel s'inscrit le SCoT (mais difficile si on n'a pas des éléments de type DTA), et les questionnements sur des thématiques essentielles (considérant que les réponses relèvent des élus).Le PADD est un document de nature politique : les services doivent mettre à jour ses conséquences pour aider les élus à prendre en compte, par itération, les exigences du développement durable.

◆ Mayenne : Le point de vue doit éviter les généralités, sinon ne sert pas à grand chose : il doit avoir du contenu et comporter des indicateurs .

◆ Meurthe-et-Moselle : Les messages sont clairs dans la loi et les commentaires qui l'ont accompagné, mais l'attente est forte sur les outils pour construire le point de vue de l'Etat, ils mettent trop de temps à sortir. Il faut aussi aider à décliner les schémas de services collectifs, pour faciliter l'expression des enjeux.

◆ Nord :On peut avoir un contenu de schéma parfait sur les principes, mais difficile à réaliser : par exemple la volonté de développer davantage le centre et la 1^{ère} couronne que la périphérie peut être contrebattue par le rythme de développement des permis en périphérie. Comment s'assurer de la mise en œuvre des objectifs, au-delà des mots ? Aider à faire, mais pourquoi pas aussi aider à freiner ?

◆ Pas-de-Calais : C'est la somme de petites actions quotidiennes anodines qui peut contredire une stratégie : comment l'Etat peut-il se positionner ?

◆ Pyrénées Atlantiques : le problème essentiel est celui de l'assemblage des compétences et des diagnostics pour élaborer une vision cohérente et partagée au sein de l'Etat. La DGUHC a beaucoup impulsé la coopération DDE/DRE/centrale sur les diagnostics d'agglomération, regrette

que ce ne soit plus le cas pour les SCoT. Ne constate pas beaucoup de coopération entre les DAC sur les instructions relatives à la loi SRU.

◆ Bas-Rhin : Le préfet a initié un référentiel commun aux services de l'Etat pour les démarches de planification, le pôle interministériel s'en saisit pour formaliser le point de vue de l'Etat.

◆ Rhône : Les grands enjeux territoriaux ont été identifiés avec la DTA: sud aire urbaine, centre et reconquête 1^{ère} couronne, St Exupéry et le pôle multimodal, la maîtrise de l'urbanisme dans l'ouest lyonnais.

◆ Saône-et-Loire : Le point de vue de l'Etat est d'autant plus important s'il n'y a pas d'agence d'urbanisme et s'il y a un enjeu fort de développement durable. Le projet territorial de l'Etat a été important : a induit le livre blanc du Val de Saône à partir des problèmes d'eau et d'écosystème.

◆ Tarn-et-Garonne : Trois voies d'action: d'abord agir contre ce qui empêche la mise en œuvre des projets de niveau agglomération ou bassin de vie (développement urbain, habitat, commerces, culture...). Ensuite étudier les scénarios de développement du bassin de vie de Montauban (étude faite en 2000), et ses relations avec le bassin toulousain ; ce document servira de fondement pour l'association, le contrat d'agglomération, les chartes de pays. Enfin faire de la pédagogie auprès des élus, sur la gouvernance, et les questions de cadre de vie, de vie quotidienne, d'exigences économiques. La DDE n'a pas d'état d'âme si elle est positionnée sur le fond des problèmes, et si elle est dans un jeu d'acteur intelligent avec le préfet.

◆ Var : La tendance est souvent à faire l'analyse de chaque territoire, mais on peine à traiter leur articulation. Les enjeux de l'Etat se construisent aussi avec les collectivités locales ; pas de conception d'un point de vue « en chambre » et non négociable.

◆ Vosges : Le PADD c'est d'abord l'affaire de l'EPCI, l'Etat doit en tenir compte pour sa propre expression.

◆ Auvergne : L'association est importante aussi pour permettre à l'Etat d'être en capacité de partenariat des processus de production. C'est l'enjeu des démarches de projets d'agglomération : initier des modes de management urbain nouveaux, passant de la culture de guichet à celle du partenariat. La DRE attend qu'on traite davantage l'articulation entre projet d'agglomération et charte de pays, (problème d'articulation des trois lois) ; par sa présence à la CRADT, elle a pu obtenir finalement que l'aire urbaine ne soit pas « grignotée ». Il n'y a plus de démarche interministérielle centrale dans l'impulsion des pratiques, comme c'était le cas pour les diagnostics d'agglomération, c'est dommage pour les services et pour l'interministériel local. Les diagnostics d'agglomération de 1999 ne sont pas assez actualisés et utilisés ; le projet d'aménagement et de développement durable devrait être resitué dans un projet de territoire et un périmètre de gouvernance.

◆ Centre : Le référentiel territorial urbain (les portraits des aires urbaines) a été élaboré non seulement par l'Etat mais en coopération avec les collectivités locales : acte important. Il y a un retard de la centrale toutes DAC, pour la production des guides et d'une doctrine stable.

◆ Franche-Comté : Les caractéristiques particulières de l'aire urbaine Belfort-Héricourt-Montbéliard amènent à proposer un SCoT sur chacune des trois agglomérations, avec une perspective de fusion à 10 ans et des schémas de secteurs. Un document stratégique pour 2002 définit les enjeux prioritaires de l'Etat, comme une « mini DTA ». Mais la dichotomie actuelle « porter à connaissance » / point de vue de l'Etat risque, si l'association est rendue difficile, ne donner de poids qu'au premier document au détriment d'une expression plus de fond, qui acquiert de surcroît un caractère informel de par le mode d'expression propre à l'association. Demande de clarification forte de ces éléments. Les études mobilisent un panel varié d'intervenants : les principes d'organisation et de structuration avec

l'aide du CETE de Lyon, des études spécifiques sur le foncier avec un cabinet privé, les déplacements avec le CETE°, la démographie et les logements avec l'INSEE, la déclinaison du schéma de services « espaces naturels » avec la DIREN. Elles alimentent ainsi le travail inter-services de l'Etat sur le positionnement et le rayonnement de l'aire urbaine, l'étalement urbain et la protection des paysages, les déplacements, l'activité et l'habitat. L'objectif est d'élaborer un « chapeau » commun aux différents SCoT.

◆ Languedoc-Roussillon : un document de référence régional est établi pour cadrer le point de vue, mais les DDE sont plus à l'aise avec la cohérence des aires urbaines qu'avec le fonctionnement en réseau des agglomérations.

◆ Limousin : définition en cours d'une stratégie d'études territorialisées, permettant d'asseoir une programmation pluri-annuelle des études pour nourrir le point de vue.

◆ Martinique : Les diagnostics précédents ont été réactualisés, en association avec l'agence d'urbanisme. Le schéma d'aménagement régional, qui s'impose aux SCoT et relève du conseil régional, est pris en compte mais il peut être obsolète sur certains points : l'Etat devra être vigilant sur la cohérence globale des documents.

◆ Midi-Pyrénées : l'Etat doit inscrire son point de vue par rapport à ses missions : le contrôle de légalité strict, la prise en compte de ses projets en tant qu'acteur, le respect des objectifs nationaux (qu'est-ce qui est négociable, qu'est-ce qui ne l'est pas, quelle place pour le partenariat), et son rôle de partenaire de la décentralisation.

◆ Basse-Normandie : Il faut privilégier l'observation critique et ouvrir des perspectives pour dépasser les clichés. Le point de vue de l'Etat impose une vision cohérente entre services, important aussi pour les collectivités locales, c'est un devoir qu'on a envers elles.

◆ Pays de Loire : L'enjeu des années à venir s'illustre avec le point de vue de l'Etat. La décentralisation a besoin d'un Etat fort, qui sache exprimer ses priorités et les faire prendre en compte. La DTA ne reprend pas que les attentes de l'Etat : consensus local sur les orientations d'aménagement, mais l'Etat est seul aujourd'hui à pouvoir le faire émerger. La DTA fournit ici le socle du point de vue de l'Etat.

◆ Rhône-Alpes : Le point de vue est alimenté par l'investissement de plusieurs années sur les DTA, même si elles n'ont pas empêché le morcellement des périmètres de SCoT.

IV - L'apport des démarches interministérielles locales

◆ Ain : L'interministériel local met du temps à se constituer localement, il faut un vrai réseau de fonctionnement. Le pôle aménagement, urbanisme et développement durable (noyau dur 1 fois/mois) permet aux chefs de service de se coordonner ; réels échanges et expression d'une culture et d'un positionnement communs, mais peu d'apports concrets.

◆ Aisne : Un pôle de compétences en urbanisme, qui a besoin d'être réactivé, et une formation régionale montée par le SGAR sur l'approche territoriale, à laquelle ont participé 3 agents de la DDE. Sur certains SCoT, ce sera sans doute la DDAF qui sera chef de file, vu le contexte.

◆ Allier : Diagnostic des trois agglomérations actualisé et enrichi en 2001 dans un cadre interministériel : a facilité le débat avec les intercommunalités sur les perspectives du projet d'agglomération.

◆ Ariège : La DDE est pilote du pôle d'aménagement de l'espace, et avec les OSER la DRE s'impliquera davantage, ça tirera aussi les DDE.

◆ Aveyron : La DDE est pilote de la mission inter-services aménagement et paysage, ont créé un observatoire territorial.

- ◆ Calvados : Le DDE est référent Etat sur le pays et l'agglomération de Caen : correspond à 80% des territoires à enjeu.
- ◆ Côtes d'Armor : Le travail en groupe interministériel permet de valider ou non l'opportunité de l'association.
- ◆ Dordogne : La DDE fait des « offres de service » pour le travail en commun mais il y a peu d'attente de la part des autres services. Le pôle fonctionne comme un « SGAR départemental » parce que les deux précédents préfets l'ont voulu, sinon serait très fragile. Le service devrait être clairement reconnu comme pivot sur les problématiques de planification territoriale.
- ◆ Gers : La DDE est pilote de l'interministériel local sur la planification mais les autres services n'ont pas les moyens du temps nécessaire et des outils de contenu.
- ◆ Hérault : Constitution d'un atelier départemental d'aménagement, présidé par le préfet, suite au projet territorial de l'Etat. Expérimenté durant un an sur le bassin de Sète/Thau, il a été étendu vu ses acquis. La DDE élabore les documents « déclencheurs », les autres services donnent leur avis : pas vraiment d'élaboration collective.
- ◆ Ille et Vilaine : Pôle de compétences aménagement très limité, réglementaire et cloisonné.
- ◆ Indre et Loire : La DDE est pilote d'un groupe de travail inter-services sur les risques, les activités économiques, l'agriculture, l'éducation et l'interface habitat-urbanisme-déplacements.
- ◆ Isère : On a besoin de prendre des éléments dans toutes les politiques publiques pour respecter les objectifs de la loi notamment sur le péri-urbain : on n'a aucun cadre méthodologique pour le faire.
- ◆ Loire Atlantique : Pôle de compétences sur l'aménagement et la gestion de l'espace, animé par la DDE : fixer les principes d'intervention et la doctrine, instruire ensemble les périmètres de SCoT..Mode de travail collectif plus que groupe de travail formel.
- ◆ Marne : La DDE et le sous-préfet essaient d'animer l'interministériel sur Epernay, mais c'est difficile parce qu'à part la DIREN, les services en voient mal l'utilité.
- ◆ Meurthe-et-Moselle : La DDE a initié fin 2000 un pôle de territorialisation des politiques publiques, dans le cadre du PTE. Il contribue à l'élaboration du point de vue de l'Etat avec l'agence d'urbanisme de Nancy.
- ◆ Pyrénées Atlantiques : la DDE fait partie de la Mission inter-services Aménagement (MISA), présidée par le sous-préfet d'arrondissement, et qui pré-validate les « porter à connaissance ».
- ◆ Hautes-Pyrénées : La DDE a été pilote dans la création de la MISA, animée par le DDE adjoint (aménagement, tourisme, risques...); considère que c'est un élément moteur de la politique interministérielle et du « regard » de l'Etat (avaient déjà expérimenté une mission inter-services sur l'ingénierie publique, et des pôles de compétences dans d'autres domaines : culture locale de l'interministériel). Objectifs : capitaliser (SIG), instruire en commun des dossiers importants, élaborer une doctrine commune. Le préfet des Hautes-Pyrénées est préfet coordonnateur pour les pays du Val d'Adour (3 départements et 2 régions), la DDE aide à dégager des éléments d'arbitrage, par exemple pour proposer une conférence interurbaine.
- ◆ Bas-Rhin : Un pôle aménagement depuis 1994, produit un référentiel commun aux services.
- ◆ Saône et Loire : Les autres services se mobilisent difficilement sur le long terme, sauf si les enjeux sont bien identifiés (par exemple, la réalisation du livre blanc du Val de Saône initié par le préfet sur différents problèmes de risques).
- ◆ Tarn et Garonne : La DDE est pilote du groupe de travail sur le bassin de vie de Montauban, mais constate l'absence de dialogue entre les DAC des différents ministères concernés, et la faiblesse des approches territorialisées. Les diagnostics établis sont souvent restés lettre morte. A l'échelle des subdivisions, réunion régulière entre le directeur des subdivisions, le sous-préfet d'arrondissement et le subdivisionnaire. La TG est intervenue pour expertiser les capacités financières de la communauté

d'agglomération, et le ministère de l'économie et des finances a testé certains projets ou scénarios de développement. Considèrent que les échanges et la mutualisation interministérielle sont un vrai enjeu.

◆ Var : (voir fiche annexe) Pilote un pôle environnement urbain, créé en juin 2001 avec un comité de pilotage (au moins 2/an) et un comité de suivi (3 ou 4/an), avec l'apport de bureaux d'études pour synthétiser les diagnostics de l'ensemble des services.

◆ Vaucluse : Ce n'est ni la priorité des autres services ni un enjeu pour eux.

◆ Vendée : L'interministériel local appelle un fort investissement du service animateur : autant en externe (autres services) qu'en interne, dans le champ des pratiques.

◆ Vosges : La DDE est légitimée par le préfet, avec un cahier des charges en préparation pour synthétiser les politiques interministérielles de l'Etat sur Epinal. Les réunions servent aussi à débattre (parfois de façon vigoureuse) des différents points de vue, avant expression devant les élus.

◆ Auvergne : Bilan mitigé pour les diagnostics d'agglomération, le travail interministériel a besoin d'une impulsion forte des administrations centrales concernées pour être conforté localement. La DRE a proposé la création d'un groupe de travail « Territoires » au sein du SGAR (mais c'est parfois vécu comme concurrent) et a recherché des éléments méthodologiques sur la transversalité des politiques autour de la loi SRU. Ne sent plus le soutien à l'interministériel que la DGUHC avait apporté pour les diagnostics d'agglomération.

◆ Bretagne : L'animation structurée est inexistante, le préfet de région peu impliqué dans le pôle de compétences régional sur l'aménagement, le groupe a un problème de légitimité sans cet appui.

◆ Bourgogne : Les différents préfets sont peu concernés par l'aspect observation, et la DRE doit investir ce thème. Les DDE ont une position difficile parce que la plupart des services utiles sont à l'échelle régionale. A une vision assez négative des efforts déployés quant aux résultats.

◆ Champagne-Ardenne : Dépend du mode de fonctionnement du préfet avec ses services déconcentrés (3 expériences diverses, une seule vraiment collégiale, les autres qu'avec les sous-préfets), et de la capacité de la DRE à avoir une vraie valeur ajoutée, reconnue par tous : cela suppose une présence forte dans les instances impliquées. Les vacances de poste longues sur la division transports et aménagement pèsent sur la réalité de l'interministériel local.

◆ Centre : L'Atelier régional est co-piloté par la DRE et un préfet coordonnateur (préfet de l'Indre), mais dans la réalité le travail est difficile même si la direction régionale de l'INSEE et la DIREN, par exemple, participent activement au référentiel urbain.

◆ Franche-Comté : Association large à la production du document stratégique de l'aire urbaine de Belfort-Héricourt-Montbéliard.

◆ Languedoc-Roussillon : les compétences économiques reconnues de la DRE lui assurent sa place dans l'atelier départemental d'aménagement mis en place dans l'Hérault, et elle est membre du groupement de la statistique publique (informel). Intervient aussi en coopération ponctuelle sur certains sujets d'études.

◆ Limousin : Observatoire régional du suivi des politiques territoriales, largement impulsé par la DRE, mais il se heurte à des problèmes de plan de charge pour bien fonctionner.

◆ Lorraine : Apport important à la DTA en interministériel, et projet d'un SIG inter-services.

◆ Midi-Pyrénées : Intervient surtout pour préparer les dossiers sur les périmètres pour la CAR.

◆ Basse Normandie : La DRE et les DDE ont impulsé un référentiel urbain pour l'Etat au niveau régional, les dossiers thématiques passent en CAR pour harmoniser les points de vue.

◆ Pays de Loire : « Ardente obligation qui reste à définir » : pas beaucoup de répondants régionaux.

V - Le positionnement face aux collectivités territoriales

- ◆ Ain : Le plus difficile c'est de faire comprendre aux élus « semi-ruraux » la réalité incontestablement urbaine de leur territoire.
- ◆ Aisne : Analyse du département conduite par le CETE pour la DDE, construite en association avec les collectivités locales et les chambres consulaires ; a permis aux élus de caler les pays. Pour le reste, appui à la demande, si c'est important et si la DDE le peut.
- ◆ Alpes de Haute-Provence : La DDE aide les collectivités locales à ne pas se trouver isolées et contraintes, sans l'avoir voulu, par la constructibilité limitée (rôle pédagogique).
- ◆ Alpes-Maritimes : La future agence sera un lieu clé de la concertation Etat/collectivités ; pour le SCoT de Menton, aide à l'élaboration du cahier des charges d'études.
- ◆ Ariège : Il n'y a pas de services capables de s'investir dans la durée dans le suivi du SCoT : on demande à la DDE de s'y préparer, en plus de la conduite d'études et de l'assistance méthodologique. L'aide des CETE est indispensable.
- ◆ Aveyron : Partenariat fort avec Rodez, où la DDE est commanditée par le District pour les périmètre, et associée au conseil de développement. La DDE n'envisage pas de conduite d'études, mais est impliquée dans la démarche du PDU « volontaire », et est membre des jurys de Rodez sur les projets urbains.
- ◆ Calvados : Défiance des élus à l'égard de l'Etat : pas de demande d'appui pour l'ingénierie d'études, malgré besoins importants.
- ◆ Dordogne : Les élus ont une attente manifeste envers l'Etat : méfiance à l'égard de la collectivité « principale », crédit de compétence et de neutralité de la DDE. Mais il faut aider l'exercice de leurs compétences : mieux positionner les DDE sur la conduite d'études pour le compte des collectivités.
- ◆ Haute-Garonne : Les élus doutent du bien fondé de la maîtrise de l'étalement urbain, le pouvoir de conviction de l'Etat ne peut rester incantatoire. Le groupe de travail sur l'aire urbaine que le préfet a initié est un bon vecteur d'échanges très en amont du SCoT proprement dit. La sortie de la loi a été l'occasion de très nombreuses réunions avec les collectivités ; envisagent action commune CIFP/CNFPT.
- ◆ Gers : Dans ce type de département, l'Etat reste non seulement attendu mais très demandé.
- ◆ Hérault : Pratique de partage d'informations avec Montpellier déjà régulière, avis sur les cahiers des charges et les expertises. Réunions mensuelles avec les deux agglomérations, et aide informelle à d'autres collectivités pour des cahiers des charges. Pour les élus, les DDE sont des « sachant » à qui on fait confiance, mais en même temps des services qui parlent au nom du préfet : ambigu. Faute d'agences d'urbanisme, grande exigence à l'égard de la DDE.
- ◆ Indre : Fort besoin d'ingénierie de maîtrise d'ouvrage au sein des nouvelles intercommunalités, associant l'Etat dans un « partenariat de porteurs d'intérêt public ». Les territoires « moyens » souffrent de l'absence de réponse de l'Etat sur ce plan (qui lui même doit arbitrer dans l'usage de ses moyens). Il est essentiel que chacun ait sa propre capacité d'ingénierie, pour mieux travailler ensemble. Concrètement, ont proposé sur Châteauroux une instance de gouvernance regroupant tous les partenaires publics du SCoT, avec modes d'échanges sur le développement durable et la production de documents ; une aide au syndicat mixte de pays pour mettre au point la méthode « étude – pilotage – concertation » du SCoT ; et pour la structure d'ingénierie du maître d'ouvrage, réfléchissent à une agence d'urbanisme ou un GIP aménagement.
- ◆ Indre et Loire : La DDE a proposé aux collectivités de dresser le bilan du précédent schéma directeur, pour mesurer les décalages entre les intentions et la situation d'origine : ont beaucoup apprécié.

◆ Loire Atlantique : Pour le SCoT métropolitain, le rôle pédagogique est moindre qu'ailleurs du fait de la présence forte d'une agence. Pour les autres SCoT, la faiblesse de l'ingénierie locale favorise une position de DDE partenaire.

◆ Mayenne : Aide à l'élaboration des cahiers des charges pour recruter le cabinet d'études ensemblier du SCoT, assistance par la subdivision à la conduite d'études. Département rural à forte attente à l'égard de l'Etat, reste fortement défensif par rapport aux objectifs de la loi et soucieux de procédures.

◆ Pyrénées Atlantiques : Très associée aux SCoT du sud du Pays basque, très peu au nord. Aurait souhaité que la nouvelle agence d'urbanisme anime les études sur les deux SCoT pour des raisons de cohérence, les élus ne l'ont pas souhaité. Pour renforcer la qualité du dialogue, il faut un nombre restreint d'interlocuteurs au sein de l'Etat.

◆ Hautes-Pyrénées : Travail de longue haleine de la DDE sur les schémas directeurs, réinvesti sur la préparation des SCoT, avec la mise en évidence par exemple du Cœur de Bigorre comme espace trans-agglomérations et trans-pays : ça sert de pédagogie mutuelle. La DDE apporte aux élus des éléments de choix dans les secteurs dépourvus d'agence d'urbanisme, par exemple pour les pays du Val d'Adour.

◆ Bas-Rhin : N'envisage la conduite d'étude que pour un SCoT du département.

◆ Rhône : Réunions périodiques avec la communauté urbaine sur les grands dossiers, mais face à l'explosion des demandes (cartes communales, PLU, SCoT) la mise à disposition privilégiera ceux qui ont à faire de tels documents pour la 1^{ère} fois.

◆ Saône et Loire : Les EPCI naissants sont faibles, la DDE fait une sorte d'assistance à maître d'ouvrage en établissant les cahiers des charges de recrutement des maîtres d'œuvre, et en aidant à les sélectionner. Le « porter à connaissance » permet d'enrichir la commande passée par les collectivités. Ce qui est difficile, notamment sur le Mâconnais, c'est que la cohérence nécessaire entre les deux SCoT se heurte aux dynamiques différentes des deux territoires: les élus voient davantage de concurrence que de cohérence.

◆ Tarn : Les collectivités locales sont dans l'ensemble peu sensibles à la notion de projet, le risque d'éclatement de la cohérence de l'aire urbaine via les périmètres de SCoT n'est pas ressenti.

◆ Tarn et Garonne : Les élus sont plutôt dans une logique de gouvernance, pas de bassin de vie : l'Etat doit contrebalancer en soutenant une logique de projet, et faire entendre aussi les acteurs économiques. Souvent les services des intercommunalités de taille moyenne ou petite ne suffisent pas face à la complexité des sujets, notamment de planification. Les DDE sont extrêmement sollicitées pour assister les collectivités : la DDE a aidé l'agglomération et la ville de Montauban à se doter des compétences techniques qui leur sont nécessaires en propre. L'enjeu : échanges et mutualisation avec les services des collectivités locales, dans un rapport équilibré : si on ne rénove pas la qualité de commande côté collectivités leurs compétences sont vidées de leur sens. Un comité d'orientation de l'action de la DDE vers les collectivités locales a été monté avec 5 élus de l'association des maires et 5 cadres de la DDE.

◆ Var : A réalisé une plaquette «Un projet d'agglomération pour l'aire toulonnaise » en octobre 2000, qui a inspiré beaucoup d'échanges locaux, et une autre sur les territoires de cohérence fin 2001. Estime que le point de vue de l'Etat se construit tout autant avec les collectivités qu'avec l'ensemble des services déconcentrés.

◆ Vendée : Partenariat actif avec la Maison des communes, lieu de l'association des maires de Vendée: formation d'élus et de personnels communaux, convention sur la géomatique, réunions de sensibilisation aux politiques de l'Etat et leurs enjeux.

◆ Vosges : D'autant plus sollicitée qu'il n'y a pas d'agence, et intervient sur la base d'une réflexion conduite sur le projet de développement de l'agglomération d'Epinal.

◆ Auvergne : Aller vers des réseaux d'ingénierie d'aménagement et de développement territorial, administrés par les collectivités, et dialoguant avec le réseau interministériel des services déconcentrés. Exemple de l'ARPA (association régionale des pays d'Auvergne), qui intervient sur le rural, mais pas du tout sur l'urbain : aider à constituer ces réseaux.

◆ Centre : La Région a été associée au référentiel territorial urbain, elle participe avec l'association des villes du Centre à l'atelier régional. Il est important de construire localement et collectivement des éléments de doctrine cohérente et crédible.

◆ Languedoc-Roussillon : Travaille avec le Conseil général de l'Hérault, à la demande de ce dernier, sur la logistique et les zones d'activités, et a aidé le Conseil général des Pyrénées Orientales pour le cahier des charges de sélection du cabinet ensemblier du SCoT.

◆ Martinique : Un partenariat est arrêté avec la communauté d'agglomération existante pour des études complémentaires d'analyse territoriale.

VI - Les attentes en matière de formation et de compétences

◆ Ain : La disponibilité en temps résulte d'arbitrages permanents. Un seul expert opérationnel (sur les transports). Nombreux thèmes en jachère : renouvellement urbain, déplacements, fonctionnement économique (y compris commercial), environnement (voir fiche annexe).

◆ Aisne : Action de formation des subdivisionnaires et leurs adjoints sur le thème du portage des politiques de l'Etat : 8,5 journées centrées sur l'acquisition de connaissances, la formation-action par territoire avec la définition d'un chantier par subdi, et la validation collective puis la feuille de route des différents chantiers.

◆ Alpes de Haute-Provence : Attentes sur le volet déplacements des SCoT par rapport au PDU, et l'inter-relation entre développement urbain et développement économique ; savoir piloter des études au lieu de les faire en régie ; développer les clubs métiers pour échanger sur les pratiques.

◆ Alpes-Maritimes : Sous l'emprise du développement durable, l'expertise environnementale a progressé plus vite que sur l'économique et le social : problème d'équilibre. Formation sur l'économique et le social indispensable pour tous publics. La DDE a mis en place une formation spécifique sur l'environnement et le développement durable. Il faut aussi travailler la qualité de la communication, élément majeur pour la concertation et la relation aux élus.

◆ Ariège : La capitalisation des expériences intéressantes, et leur diffusion.

◆ Calvados : L'acquisition-diffusion de méthodes d'approche analytique. Besoin de méthodes (cahiers des charges, suivi des études...) lié au repyramidage des compétences du pôle études.

◆ Dordogne : Pas d'attente particulière, la DDE créé un poste de correspondant « déplacements » pour suivre les formations correspondantes (dont celles initiées par la DTT).

◆ Haute-Garonne : Le volet déplacements du SCoT par rapport au PDU ; l'impact de la suppression de la carte de destination des sols ; la DDE applique la grille d'analyse du diagnostic fondée sur la méthodologie du CERTU, et intégrant les préoccupations du développement durable.

◆ Gers : Le développement économique, les questions sanitaires et sociales et leur impact sur les territoires.

◆ Hérault : Un cycle de formation interne sur le développement durable a réuni 40 personnes en 4 séances et a débouché sur un groupe de travail dans le cadre du POM. Mais les agents sont assez sceptiques : notion très générale face aux tâches du quotidien ; en même temps ils voient bien que

c'est une notion opératoire (une entreprise a fait son propre « PDU », le covoiturage se développe, attentes du débat public...) : dans les faits, c'est un concept qui peut mener plus loin qu'on croit.

◆ Ile et Vilaine : Deux démarches internes : les ateliers sur le développement durable (le département et ses franges, les 4 SCoT aujourd'hui connus) et les carrefours de l'aménagement et du développement durable (confrontation de projets ou de réalisations).

◆ Indre : On n'a pas besoin des mêmes compétences selon qu'on intervient pour l'Etat ou pour les collectivités locales, parce que l'implication sur la réalisation du document n'est pas la même : nous aider à faire la ligne de partage.

◆ Indre et Loire : Améliorer les analyses transversales sur le fonctionnement global d'une agglomération ; donner du sens au développement durable à partir des réalités locales, la loi en donne une définition trop standardisée.

◆ Isère : Les cadres supérieurs souhaitent une formation précise à partir du « décorticage » d'une démarche réelle d'un SDAU récent, avec une agence d'urbanisme et les acteurs ayant eu à négocier les orientations, mettant en valeur, outre la façon dont se sont formalisés les enjeux de l'Etat, l'ensemble des problèmes concrets posés ; les 1^{er} niveau et les chargés d'études ont besoin de formation en sciences humaines, et dans les méthodologies d'observatoires (mais doute sur la capacité de reconversion sur la planification stratégique des équipes POS et ingénierie publique) : importance des recrutements futurs.

◆ Loire : Etablissent le noyau dur des personnes-ressources disponibles; manques sur la méthodologie d'analyse des territoires.

◆ Loire-Atlantique : Le groupe interrégional Bretagne et Pays de Loire sur la loi SRU est un lieu de formation autant que d'action et d'information. Manques : développement économique et quantification des objectifs d'aménagement. Le problème essentiel est le remplacement difficile de chargés d'études très expérimentés par de plus jeunes.

◆ Loiret : Attentes : la conduite de projets sur des documents de planification urbaine ; la capacité de lecture et d'analyse d'un diagnostic global établi par la collectivité ; l'application concrète du développement durable (concept flou).

◆ Marne : Les déplacements et transports collectifs sous tous les aspects.

◆ Mayenne : Le savoir-faire et les compétences manquent dans des domaines essentiels (géographie, environnement, social, économique) : engage la crédibilité ; comprendre comment la notion de développement durable s'applique à un territoire.

◆ Meurthe et Moselle : Attendent avec impatience les outils promis que le CERTU met en place, et des éléments sur la relation développement urbain/transport.

◆ Nord : On a réussi à capitaliser l'acquis de l'intervention sur la re-création du centre ville de Roubaix : a essaimé même sur l'arrondissement de Valenciennes.

◆ Pyrénées Atlantiques : Transports et déplacements (expertise indispensable), économie, questions foncières, et apport méthodologique pour l'assemblage des diagnostics, et des compétences.

◆ Hautes-Pyrénées : La DGUHC est le seul lieu de capitalisation et de mutualisation, il faut les développer ; trouve les compétences sur les transports et les déplacements au CETE.

◆ Rhône : Les cadres sont bien repositionnés, formation sur mesure du CIFP de Mâcon avec l'appui de cadres supérieurs de la DDE.

◆ Saône et Loire : Besoins prioritaires sur les questions économiques concrètes (localisation des zones d'activités économiques le long des axes), attente au moins d'une expertise DRE sur ces thèmes ; et savoir distinguer ce qui est négociable ou non dans la mise en œuvre des principes de la loi.

- ◆ Seine-Maritime : L'articulation des enjeux : habitat et déplacements, urbanisation et risques, mixité.....
- ◆ Var : L'application de la loi littoral dans les SCoT (capacités d'accueil, coupures d'urbanisation), et les transports et les déplacements (la DDE est AMO pour le PDU, en plus des problèmes de tramway)..
- ◆ Vaucluse : Attente sur le développement économique, le croisement entre différents thèmes.
- ◆ Vendée : 1) Attente majeure sur les déplacements : « sans un réinvestissement fort départemental ou régional, le volet déplacement des « porter à connaissance » et de l'association des SCoT sera symbolique ». 2) Les guides sont généralement adaptés aux grandes métropoles, attente d'éléments adaptés à des situations plus rurales. 3) Attente sur le management de projet, des démarches d'analyse de la valeur...La préfecture alimente un observatoire de l'intercommunalité, très largement diffusé, et reconnu par les collectivités locales et le milieu économique.
- ◆ Haute-Vienne : La définition du rôle des DDE entre le conseil et le régalien ; le contenu d'un SCoT dans les nouveaux domaines de l'économie des territoires ; le management du partenariat.

- ◆ Centre : En priorité la déclinaison concrète des objectifs de la loi, la compréhension de certains concepts comme l'étalement urbain ou la mixité ; l'analyse et le traitement des données, pour dépasser leur simple accumulation technique et aller vers l'analyse stratégique ; et une meilleure connaissance des outils disponibles comme Géokit, Mapinfo.....
- ◆ Languedoc-Roussillon : L'isolement des chargés d'études dans chaque DDE ne facilite pas l'émulation : faire le bilan des compétences présentes dans les DDE.
- ◆ Limousin : Priorité à l'identification des compétences rares, voire stratégiques, dans les 4 DDE du réseau, pour une mise en synergie ; la démarche OSER est un instrument essentiel.
- ◆ Martinique : Manques particuliers en matière de SIG (difficultés de recrutement), besoins en management de projets (conduite et coordination d'études) et d'appui méthodologique des services centraux et du réseau technique (isolement).
- ◆ Midi-Pyrénées : Renforcement envisagé des compétences d'observation et d'analyse des territoires (OSER) ; recherche d'une capitalisation d'expériences plus que de méthodologies insuffisamment réactives.
- ◆ Basse-Normandie : (voir fiche annexe) 3 approches nécessaires : macro-territoriale (échelle régionale et inter-régionale), cohésion/décohésion interne des territoires, entités territoriales. Disposer à la fois d'éléments thématiques et de synthèse. Ont établi pour les services, dans le cadre de la démarche « pays », une approche méthodologique sur l'analyse de territoires.
- ◆ Nord-Pas-deCalais : Dans l'inter-région avec la Picardie, assez peu de formations sur les secteurs émergents, et quand on les propose peu de demandes en retour. La priorité pour l'instant s'est portée sur les PLU. Privilégier les équipes-projets. Le recours à l'établissement public foncier régional est ponctuel (péri-urbain, observatoire régional).
- ◆ PACA : Pourraient être des relais entre la centrale et les DDE sur la doctrine ; ne pas oublier d'inviter des magistrats parmi les personnes associées aux formations (c'est devant les tribunaux que se tranche la légalité). Apport important sur la géomatique et la cartographie, par le centre régional d'information géographique : production, échanges, diffusion. Enjeu pour les DDE : l'harmonisation et la coordination de la production cartographique.

VII – L'articulation avec le réseau scientifique et technique et le réseau formation

- ◆ Ain : Il y a beaucoup d'intervenants, pas toujours facile de voir à quelle échelle c'est performant (CIFP, CERTU, stages ENTPE, DGUHC...)
- ◆ Dordogne : Associent le CETE sur les transports (pré-diagnostic PDU), sinon se tournent vers d'autres DDE ou la DGUHC.
- ◆ Loire : Une action de formation méthodologique avec le CETE n'a pu voir le jour faute de motivation des autres DDE : conforter les messages de la centrale.
- ◆ Loire Atlantique : Le CIFP intervient dans le partage d'expériences.
- ◆ Mayenne : Le CETE devrait fournir des apports méthodologiques pour l'animation régionale des chargés d'études de l'aire de la DRE.
- ◆ Vienne : Attente très forte sur les déplacements et les transports en raison de l'interface traité par le CERTU : constituer une référence de compétences.

- ◆ Aquitaine : Association du CETE au club des chefs de services pour mieux comprendre les besoins et mettre en place les apports en méthodologie.
- ◆ Auvergne : Participe aux comités mis en place à la suite du rapport Durand sur les CETE ; considère que le CIFP est un opérateur au service des animateurs de clubs.
- ◆ Bretagne : Le CIFP est associé au GRISRU, le groupe de travail inter-régional mis en place sur la loi SRU.
- ◆ Centre : Mieux associer les CIFP et CETE pour des gains d'efficacité, en dépassant, par le niveau régional, le caractère parfois inadapté de leurs périmètres ; ils sont régulièrement conviés à l'atelier régional, où ils doivent s'impliquer davantage.
- ◆ Champagne-Ardenne : Le CETE est peu mobilisable, n'a pu travailler sur un processus conjoint avec l'agence d'urbanisme.
- ◆ Franche-Comté : Le CETE de Lyon est assistant type AMO de la démarche «aire urbaine Belfort-Héricourt-Montbéliard » : a réinvesti l'expérience acquise sur les DTA. Le CIFP a des contraintes de temps très fortes, ne participe qu'irrégulièrement aux réunions des chefs de services AUH.
- ◆ Limousin : Le CETE intervient ponctuellement sur le PDU de Limoges, mais que sur des thématiques particulières.
- ◆ Haute-Normandie : Le CIFP participe régulièrement au club d'échanges des chefs de service habitat, et s'est impliqué dans la relance du club aménagement-urbanisme.

VIII – L'intervention d'acteurs extérieurs, notamment les agences et les universités

- ◆ Haute-Garonne : L'Agence de Toulouse est le pivot du système partenarial et de la construction collective du projet.
- ◆ Loire : Une conférence d'agglomération sur le sud Loire a été organisée par l'Agence de St Etienne, mais sans l'Etat. L'Agence est consultée sur les « porter à connaissance » et la définition des enjeux.
- ◆ Loire Atlantique : La loi SRU exige une capacité d'anticipation : on noue des échanges pour la mise en commun de banques de données avec les collectivités et les agences, mais il faut passer d'échanges informels à une vraie coopération.
- ◆ Loiret : Convention-cadre de 3 ans qui prévoit l'intervention de l'agence sur le SCoT de l'agglomération d'Orléans, et son articulation avec les autres territoires.
- ◆ Marne : Diagnostic territorial mené en partenariat avec l'université de Reims (institut d'aménagement du territoire) : diagnostic des territoires de 7 subdivisions, diagnostics plus ponctuels

de préfiguration de pays par exemple. Des stagiaires en 6^{ème} année d'études participent à des commandes ponctuelles pour des diagnostics locaux.

◆ Meurthe-et-Moselle : Le point de vue de l'Etat est élaboré avec l'agence de Nancy, la DDE participe régulièrement aux clubs d'échanges organisés par l'Agence.

◆ Nord : Forte coopération avec l'agence d'urbanisme de Lille.

◆ Puy-de-Dôme : Diagnostic établi en partage avec l'Agence : sert ensuite de base aux collectivités locales comme à l'Etat.

◆ Pyrénées-Atlantiques : Bien que récente, l'agence intervient peu, et quasiment pas hors partie ouest du département. La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées a créé une direction « SCoT-Pays » qui est une quasi-agence. La nouvelle agence aurait pu être chargée de l'animation des études des deux SCoT, les élus ont estimé que c'était prématuré.

◆ Bas-Rhin : le club des chargés d'études est animé par l'Agence.

◆ Saône et Loire : Recours ponctuel à des stagiaires universitaires, mais pas de véritable coopération avec l'université.

◆ Tarn-et-Garonne : Coopérations ponctuelles avec l'université.

◆ Centre : protocole de coopération avec l'université de Tours et les deux agences existantes.

◆ Franche-Comté : Le service aménagement du territoire de la DRE entretient des relations étroites avec l'université (laboratoire Thema-Irades) : travaux d'analyses avec des étudiants, éclairages territoriaux, intervention dans la formation des étudiants et encadrement de stagiaires.

◆ Lorraine : L'étude de diagnostic et de prospective de la Lorraine a été confiée à un géographe professeur d'université.

◆ Martinique : Partenariat public global autour de l'agence d'urbanisme, mais elle est encore faible. Elle participe à des diagnostics en coopération avec la DDE/DRE.

◆ Midi-Pyrénées : la DRE collabore avec l'université du Mirail.

IX – Les relations avec le milieu professionnel privé de l'urbanisme et de l'aménagement

◆ Ain : On n'a pas créé l'offre professionnelle privée pour répondre aux besoins des collectivités locales : la présence continue de la DDE lors de l'association peut faciliter la maturation des idées.

◆ Aisne : Faiblesse des collectivités locales dans la commande, qui peut être « exploitée » par les bureaux d'études, on le voit déjà pour les PLU.

◆ Ariège : Constate que les chartes de pays faites par les cabinets privés sont davantage des collages de projets en attente que la vision d'un territoire à moyen terme.

◆ Hérault : Charte départementale avec les professionnels pour caler l'ingénierie et la maîtrise d'œuvre vers les collectivités locales, et la mise en œuvre de la loi SRU pour l'élaboration ou la révision des documents de planification. Objectif : promouvoir un cadre d'intervention commun associant les compétences, rechercher pour les collectivités locales la constitution d'équipes pluri-disciplinaires, créer des groupes de travail permanents sur la mise en œuvre de nombreux textes (cohérence d'interprétation et d'application). Mais la charte est surtout tournée vers les PLU.

◆ Bas-Rhin : Réunions régulières avec les bureaux d'études privés sur les objectifs et les méthodes.

◆ Vendée : Doute de la capacité des bureaux d'études à assumer des fonctions lourdes sur le contenu des études et l'animation des démarches auprès des interlocuteurs de l'EPCI.

◆ Auvergne : Observatoires ouverts aux professionnels pour les transports, en cours pour l'habitat.

◆Midi-Pyrénées : L'association APUMP (association des professionnels de l'urbanisme en Midi-Pyrénées) regroupe les professionnels privés, ceux des collectivités locales et ceux de l'Etat : conférences en commun avec CNFPT et CIFP 3 à 4 fois/an, colloque sur l'étalement urbain avec la Catalogne, et participation à l'élaboration des cahiers des charges d'élaboration des SCoT (déjà fait pour les PLU).

RESUME DES REPOSES DES CIFP

NB :

Le résumé des positions prises par les services sur différents sujets peut éclairer les éléments du diagnostic du rapport, malgré l'aridité de présentation qui en découle.

Même si l'enquête ne concernait pas les services déconcentrés d'Ile de France, les réponses du CIFP de Paris ont été maintenues pour donner un panorama complet de l'intervention des CIFP dans le champ de la planification stratégique.

Le résumé n'engage que l'auteur du rapport. La DGUHC et la DPSM ont été destinataires de l'intégralité des réponses.

I – L’appréciation et la validation des besoins des services en planification stratégique

◆ Aix : Le CIFP s’appuie sur trois groupes de travail, chacun piloté par un chef de service : mise en œuvre de la loi SRU (animation : DDE adjoint Bouches du Rhône), déplacements (animation : chef de service DDE Gard), développement durable (animation : directeur DDE du Var). Un représentant du CIFP assure la liaison avec chacun et peut mieux connaître les besoins des services. Les propositions des groupes sont soumises au conseil de perfectionnement.

◆ Arras : A partir des orientations nationales, orientations régionales définies en conseil de perfectionnement, après travail préparatoire avec les chefs de services et des experts, tenant compte des demandes des réseaux de métiers. Les experts sont des chefs de service de DDE ou de département du CETE. Inadaptations de certaines commandes de formation des DAC à la réalité de l’inter-région.

◆ Clermont-Ferrand: Un chef de service du domaine AUHD participe au conseil de perfectionnement, qui connaît aussi les propositions émanant des clubs. Le sous-groupe « AUHD » du conseil a disparu, une nouvelle démarche est en cours au travers du plan de compétences et de conseil interrégional. Les besoins des services sont encore mieux connus lorsque le CIFP est amené à faire des actions de formation directement au sein des services (exemple du projet Habitat de la DDE de la Corrèze) mais c’est exceptionnel.

◆ Mâcon: Les enquêtes exhaustives auprès des services ont été supprimées car leurs résultats étaient trop généraux et inexploitable : le CIFP privilégie les remontées plus ponctuelles des MIGT, des clubs et de divers échanges entre les services. La validation s’effectue par entretien avec les chargés d’études, les chefs de services, et les clubs.

◆ Nancy: La formulation se fait surtout par les réseaux métiers, les clubs de chargés d’études et de chefs de services, qui font remonter leurs difficultés pratiques. Le chargé de projet AUHD au CIFP propose ensuite des actions en relation avec les personnes ressources des services.

◆ Nantes : La connaissance des besoins emprunte deux canaux : l’enquête d’élaboration du programme annuel de l’inter-région, et les travaux du GRISRU (groupe interrégional sur la loi SRU) monté en juin 2001 suite à un conseil de perfectionnement « spécial loi SRU ».

Les demandes ont évolué de l’information sur la loi vers des sujets plus précis. Forte attente sur le positionnement (proposer un périmètre de SCoT, savoir analyser les projets des collectivités locales pour vérifier le respect des principes de la loi...) et sur la qualification des chargés d’études (travaux sur les référentiels très attendus). Déficit de compétences de base sur les fondamentaux de l’aménagement, les techniques, les méthodologies d’études, des connaissances de fond sur divers sujets, en relation directe avec l’évolution du métier de chargé d’études vers la conduite d’études et vers davantage de compétences relationnelles. Si les demandes viennent des services et des réseaux, la validation intervient via la commission Aménagement du conseil de perfectionnement, et le bureau du conseil. Les autres demandes sont traitées par le GRISRU.

◆ Rouen : Les demandes viennent à la fois des bureaux Formation des services (notamment entretiens d’évaluation), et de rencontres plus ciblées avec les directeurs et les chefs des services. L’animateur inter-région du domaine AUHD (DDE 50) valide avec les chefs de services.

◆ Toulouse : Les clubs sont la source traditionnelle de l’information du CIFP. Depuis 2002, les demandes émanent de plus en plus directement du club des DRE et du réseau des DDE.

◆ Tours : Le résultat de la consultation des services pour le programme annuel change assez peu en pratique des orientations nationales déjà établies. Les réseaux apportent une plus grande réflexion sur les métiers en évolution. Le conseil validant presque systématiquement, le CIFP saisira en 2003 les chefs de

service du domaine, avec présentation d'un rapport de l'un d'entre eux devant le conseil de perfectionnement, pour affiner les propositions.

◆ Paris : Le CIFP rencontre le club des chefs de service Urbanisme tous les 2 mois, et la MIGT une fois par an. Cela lui assure une bonne connaissance des problèmes rencontrés. Le collège des DDE valide et fixe les priorités, présentées au comité annuel d'orientation du CIFP.

II - Les différents clubs existants et leur intervention au titre des SCoT

◆ Aix : Deux clubs Habitat en PACA et Languedoc-Roussillon, chacun animé par la DRE, et un club Aménagement en Languedoc-Roussillon, animé par la DRE. Le public est généralement mixte (chefs de services et chargés d'études), la présence du CIFP irrégulière (sauf club Habitat Languedoc-Roussillon). La recherche de transversalité est rapide : présentation « sommaire » des plans de déplacements urbains au club habitat et aménagement, et de la politique de la ville et des programmes locaux de l'habitat au club déplacements.

L'urgence a d'abord été celle des plans locaux d'urbanisme. La première formation liée aux SCoT a eu lieu en octobre 2001.

◆ Arras : 7 réseaux métiers dans le domaine sur les 35 de la zone du CIFP : chefs de service Aménagement (animation DDE Pas-de-Calais), chefs de services Habitat (animation DDE du Nord), chefs de services Déplacements/Transports (animation DRE Picardie) ; tous en moyenne 2 fois/an et 10 personnes en moyenne, et les réseaux de chargés d'études Aménagement (animé par le CETE), chargés d'études PLU (animation agence d'urbanisme de Dunkerque), responsables cellules ADS (animation tournante), et réseau « risques » animé par la DIREN (chacun 20 à 40 participants selon les thèmes, plusieurs fois par an). Les chefs de services Aménagement et Habitat se réunissent le même jour d'abord séparément, puis ensemble.

◆ Clermont-Ferrand : Un club de chargés d'études (3 fois/an sur les thèmes de la planification, environ 50 personnes), un club ADS (avec la DGUHC, 12 à 15 personnes), un club de chefs de services AUH (une quinzaine de personnes), un club Déplacements (2 fois/an, environ 30 personnes). La transversalité est vécue comme une culture, alors que les clubs recherchent d'abord l'échanges d'expériences sur des métiers. Le CIFP a d'ailleurs du mal à trouver des centres d'intérêt et des têtes de réseau transversaux.

L'essentiel de la formation sur les SCoT aura lieu en 2003, après une première journée préparée par les clubs de chargés d'étude, le CERTU et le CIFP.

◆ Mâcon : Un club des correspondants Déplacements sur l'inter-région depuis décembre 2001, réuni 3 fois en 2002 (16 DDE, 3 DRE, CIFP, CETE, CERTU), un club de chefs de services Habitat réuni 2 fois/an (DDE, ANAH, CETE, CIFP), et un club des chefs de services Aménagement/Urbanisme 2 fois/an (DRE, DDE, CETE et CIFP). Il est animé par 3 chefs de services et le CETE assure le secrétariat.

En 2003 un séminaire conjoint réunira les deux clubs sur des aspects communs de la loi SRU. Il constituera le lancement de la formation sur les SCoT.

Le club Déplacements s'interroge sur la prise en compte de l'échelle des territoires pour décliner correctement les principes de la loi : territoires urbains, péri-urbains, ruraux.

◆ Nancy : Des clubs déjà réguliers : un club de chargés d'études AUH (3 à 4 fois/an, animé par la DRE Lorraine) qui s'est doté d'une charte de fonctionnement, un club de chefs de services ADS, un club de chefs de services AUH, animé par la DDE 54. Et trois nouveaux clubs : Déplacements (2 fois/an), Fiscalité de l'urbanisme (animé par la DGUHC 1 fois/an), et Politique de la ville, animé par le SGAR de Champagne-Ardennes, 3 à 4 fois/an.

Les thèmes de planification sont pour l'instant abordés sans distinguer entre les différents documents d'urbanisme.

◆ Nantes : Clubs de métiers : chefs de services Aménagement, chefs de services Habitat, chargés d'études, instructeurs ADS. Pas de transversalité, sauf thèmes ponctuels : le caractère trop large des thèmes transversaux induit des généralités et des frustrations. Le regroupement des chargés d'études et des chefs de services maintient un caractère hiérarchique qui est peu apprécié, et un public trop nombreux (120 personnes dans l'inter-région).

Les réseaux de chargés d'étude ont déjà abordé les SCoT, et un séminaire a eu lieu fin 2002 à l'initiative du GRISRU.

◆ Rouen : Un club Habitat regroupe chargés d'études, chefs de services, chefs de bureau des DRE, des DDE et du CETE, 2 fois/an (une vingtaine de participants). Le club des chefs de services Urbanisme-Aménagement, en sommeil depuis novembre 2000, est réactivé depuis novembre 2002 (chargés d'études et chefs de bureau, environ 25 participants autour des DRE, DDE et CETE). Le CIFP a impulsé la relance de ce club, qui aura à aborder les SCoT.

◆ Toulouse : Un club Aménagement de 2^{ème} niveau dans l'inter-région, deux clubs Habitat (un par région), un club de chefs de cellules ADS, un club Déplacements de 2^{ème} et 1^{er} niveaux, un club de Financement du logement de 1^{er} niveau. Le CIFP peut y être invité mais n'y joue pas de rôle particulier. La DRE Aquitaine anime un club Aménagement de 1^{er} et 2^{ème} niveau, la DDE de Haute-Garonne et le CIFP animent le réseau des chargés d'études de la loi SRU de Midi- Pyrénées. Le CIFP monte une animation similaire en Aquitaine, en cours de relance. La transversalité n'est pas souhaitée (tout particulièrement au sein des clubs Habitat).

Les ordres du jour des clubs aménagement distinguent entre les PLU et les SCoT, et le club Aménagement de l'inter-région a consacré une session particulière aux SCoT fin 2002.

◆ Tours : Un club de têtes de réseau Habitat (chefs de services) accueille aussi le 1^{er} niveau, et 2 clubs Aménagement de 1^{er} et 2^{ème} niveaux existent autour des DRE (1 à 20 personnes). Trois types d'expression : tour de table sur des questions pointues, partage d'expériences en vue de débats thématiques, interventions d'appui extérieures (consultants, universitaires). Prudente évolution vers la transversalité (le club des têtes de réseau Habitat va consacrer des séquences aux questions d'aménagement et d'urbanisme puisque 6 DDE sur 10 ont un service commun SUH), par crainte de « casser » le club Habitat qui est très apprécié.

Les SCoT ont surtout été abordés jusqu'ici sous l'angle des périmètres, de la règle des 15 kms et de la constructibilité limitée. Le CIFP a été surpris du peu d'écho rencontré par une formation inter-régionale sur les « porter à connaissance » et le rôle de l'Etat.

◆ Paris : Uniquement des clubs de chefs de services, mais qui managent eux-mêmes le développement des compétences de leurs services : ils pilotent à tour de rôle un club urbanisme élargi aux chargés d'études. Forte fréquentation selon les thèmes (de 30 à 80 personnes).

En matière de planification stratégique, le CIFP attend beaucoup du séminaire national organisé par la DGUHC et la DPSM en janvier 2003.

III – Les actions proposées en réponse aux attentes des services

◆ Aix : Le Centre privilégie des actions ciblées, par exemple sur les zones NB avec le CNFPT de la région PACA et les liens avec l'étalement urbain.

◆ Arras : Peu de cahier des charges des formations, sauf prise de poste des chefs de cellules ADS : appelle un travail urgent entre la DGUHC, la DPSM et le réseau formation. Pas de formation-action.

- ◆ Clermont-Ferrand : Le Centre répond par un assez large panel d'actions, mais se heurte à deux écueils : des cahiers des charges inexistant, des intervenants difficiles à mobiliser.
- ◆ Mâcon : Le Centre privilégie dans l'immédiat la préparation du séminaire prévu pour 2003, qui constitue la vraie relance des échanges sur la planification stratégique dans l'inter-région. Deux axes de travail : repérer les besoins en formation, aider les réseaux à se structurer.
- ◆ Nancy : Deux modes de réponses : des journées de formation/information dans les clubs (déjà traités : habitat et planification, maîtrise de l'étalement urbain, déplacements..), et des actions sous maîtrise d'ouvrage inter-régional (déjà traité : analyse statistique ; prévu en 2003 : les porter à connaissance). Faute de candidats, une formation sur la commande d'études a dû être reportée en 2003.
- ◆ Nantes : Les actions combinent des journées organisées par les clubs ou le GRISRU, et la réponse à une demande inter-régionale spécifique : ont été traités en 2001/2002 la commande d'études, le pilotage d'études, la réalisation d'un diagnostic de territoires, et sont attendues en 2003 les questions foncières et les relations urbanisme déplacements.
- ◆ Rouen : Le Centre a un panel d'actions assez classiques; il constate que les formateurs potentiels et les stagiaires sont de moins en moins disponibles.
- ◆ Toulouse : Le programme 2003 intègre un cycle de formation à l'analyse territoriale, et à l'articulation entre urbanisme, habitat et déplacements. Le plus difficile : savoir clarifier le « ton » des interventions de l'Etat dans l'association, ce qui appelle plutôt des échanges au sein des clubs et la doctrine de l'administration centrale.
- ◆ Tours : Le Centre a développé des formations de perfectionnement : l'économie et les politiques foncières en 2001 avec l'ADEF, le développement économique des territoires en 2002 avec le CESA de Tours (université) et la conduite d'études. En 2003 sera traité le renouvellement urbain, et les questions de mobilité urbaine.
- ◆ Paris : Les chefs de service s'expriment en termes transversaux, mais leur point d'appui essentiel est le management, pas la formation. En 2003 le Centre prévoit (avec le CNFPT pour le plan de déplacements urbains) d'instaurer des lieux d'échanges sur les « bonnes » pratiques, et des journées d'information sur l'évolution de la Région.

IV – Les intervenants dans les sessions de formation, et les partenariats externes

- ◆ Aix : Le CIFP expérimente ses propres techniques d'intervention à partir du travail des 3 groupes inter-régionaux sur la loi SRU. Les formateurs sont issus des services déconcentrés (même si c'est difficile : disponibilité, frais de mission) et du CETE Méditerranée. Les clubs Déplacements font fréquemment appel à des intervenants des collectivités locales (élus et techniciens). La coopération avec l'université et les agences d'urbanisme est ponctuelle (chercheurs CNRS, agence d'urbanisme du pays d'Aix), de même qu'avec le CNFPT (associé aux formations sur les zones NB).
- ◆ Arras : intervenants pris dans les services et à la DGUHC, peu à l'université. Les experts du domaine (chef du service urbanisme DDE Pas de Calais, chef du service Habitat DDE Nord, chef du département Environnement du CETE) interviennent pour le choix des intervenants et le programme. Depuis la loi SRU, contacts renoués avec le CNFPT, conférences communes pour les deux publics sur la loi (environ 100 personnes chaque).
- ◆ Clermont-Ferrand : Le CIFP est en attente d'appui méthodologique sur les chantiers lancés par les administrations centrales auprès du CERTU, et du nouveau bureau AC2 de la DPSM pour le repérage des intervenants. Aucune coopération avec l'université, les structures professionnelles de

l'urbanisme ou le CNFPT, mais les contacts sont en cours depuis l'arrivée de la nouvelle directrice du Centre.

◆Mâcon : Le Centre trouve ses formateurs en centrale pour les questions générales, dans les services pour les aspects plus opérationnels. Difficile de mobiliser les formateurs, et de faire « remonter » les expériences intéressantes. La coopération avec l'université ou les agences reste très ponctuelle. Un projet de convention avec le CNFPT est à l'étude (il y a déjà 1 ou 2 actions par an sur les deux domaines de l'aménagement urbain et des routes).

◆Nancy : Le CIFP n'exprime pas de difficultés particulières pour trouver des formateurs, en interne des services comme à l'extérieur, même s'il n'y a pas de coopération particulière avec l'université, les agences ou le CNFPT.

◆Nantes : Le Centre estime ne pas avoir de problèmes particuliers de compétences pour assurer l'offre de formation, les formateurs sont recrutés parmi des professionnels extérieurs, les agences ou les collectivités locales, et dans les services s'il y a les compétences requises. La coopération avec l'université ou les agences reste très ponctuelle. Quant au CNFPT, s'il est surtout mobilisé sur le département du Maine et Loire où il a son siège, une formation commune sur la loi SRU a eu lieu avec l'appui de la sous-direction du droit de l'urbanisme.

◆Rouen : Après une vacance longue de postes, le Centre reconstitue sa capacité sur le domaine. Il explore pour l'avenir les contacts avec l'université et les agences. Les actions avec le CNFPT sont rares (une formation commune en Haute Normandie sur la loi SRU), le CNFPT n'apporte pas de méthodologie particulière et reproduit les actions du CIFP. Le CIFP recherche des contacts pour faire évoluer cette situation.

◆Toulouse : Le Centre estime avoir eu des difficultés à mobiliser les directions centrales dans une première phase, aujourd'hui la coopération est plus régulière. Il existait une coopération déjà régulière avec l'APUMP, association des professionnels de l'urbanisme en Midi-Pyrénées, et avec le CNFPT sur la politique de la ville et le domaine AUH. Depuis janvier 2001, la convention de co-maîtrise d'œuvre des actions entre le CIFP et le CNFPT s'est élargie à l'APUMP. Huit conférences ont été organisées sur la loi SRU, avec près de 1200 participants au total. La prochaine phase portera sur le volet planification de la loi. En revanche, la coopération avec l'université ou les agences reste très ponctuelle.

◆Tours : Malgré un turnover de 75% en 18 mois, le CIFP essaie de constituer un vivier de formateurs et de gérer la transmission des savoirs. Les administrations centrales sont jugées peu disponibles pour fournir des personnes ressources pour les formations innovantes, idem pour le CETE et le CERTU.

Le CIFP a depuis 3 ans une collaboration régulière avec le CESA de Tours (université), qui a permis de traiter l'économie des territoires, le développement local, les nouvelles intercommunalités, les finances locales. Un site internet capitalise les acquis. Coopération de même type avec l'agence d'agglomération de Tours. Pas de coopération avec le CNFPT (qui n'est pas implanté à Tours), mais le CIFP accueille des stagiaires des collectivités locales.

◆Paris : Le panel de formateurs est très large, des services à l'université. Si la coopération avec l'université est très ponctuelle, des contacts sont en cours avec Paris XII Créteil pour construire un partenariat de long terme (mais en Ile de France, c'est rendu difficile par la notoriété et le coût d'intervention de beaucoup d'universitaires, leur disponibilité...). Le CNFPT de la 1^{ère} couronne est un partenaire régulier sur le plan de déplacements urbains, il a demandé une formation spécifique sur les PLU et les SCoT pour 2003. Aucune coopération avec le CNFPT de grande couronne.

V – La formation inter-ministérielle locale sur la planification stratégique

◆ Aix : A part la formation dispensée par l'IRA de Bastia sur la politique de la ville, il n'existe pas de formation ouverte aux services déconcentrés impliqués sur des politiques territoriales. Le club du développement durable s'est ouvert aux DIREN de l'inter-région, et plus ponctuellement à l'ADEME et aux services du ministère de l'agriculture.

◆ Arras : Peu fréquent, information régulière vers les DIREN. Séminaire d'échanges en septembre 2002 organisé avec la DDE du Pas-de-Calais, entre les DDE, les préfectures, les DDASS, les agglomérations et les professionnels (50 personnes) mais sur le thème des conférences intercommunales du logement.

◆ Clermont-Ferrand, Mâcon, Nancy, Nantes : L'intervention d'autres services de l'Etat dans les formations dispensées est nulle ou marginale, et concerne alors exclusivement la DIREN.

◆ Rouen : La DIREN est un acteur régulier des stages, sur les milieux naturels, les paysages et les risques.

◆ Toulouse : La seule formation inter-ministérielle locale a été organisée par la DDE du Tarn de 1994 à 1997 (voir synthèse des réponses des services), pour le reste on note peu de mobilisation.

◆ Tours : La DIREN participe autant aux réseaux qu'aux formations (intervenants, aide à l'ingénierie de formation notamment sur la police de l'eau). Le CIFP reçoit beaucoup de stagiaires issus des services du ministère de l'agriculture, mais peu de formateurs issus de ce milieu. La seule expérience est un colloque organisé en novembre 2000 par le CIFP et la délégation interministérielle à la formation du Centre Limousin, sur le thème de l'Etat face à la recomposition des territoires. Il a reçu 150 personnes mais issues à 80% de l'Equipement.

◆ Paris : la DIREN anime le club consacré aux risques naturels, le reste des contacts est ponctuel.