

n° 2005-0030-01

février 2006

Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire au sein des services du ministère de l'équipement

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2005-0030-01

Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire au sein des services du ministère de l'équipement

Rapport du groupe de travail
présidé par

Jean-Pierre GIBLIN,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataires

Le Secrétaire général
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Le Directeur des affaires économiques et internationales

note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

A l'attention de :

Monsieur le Secrétaire général

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

Monsieur le Directeur des affaires économiques
et internationales

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



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 1^{er} 9 FEV. 2006

**Rapport n°2005-0030-01 : Le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire
au sein des services du ministère de l'équipement**

Par note du 6 janvier 2005, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et le directeur des affaires économiques et internationales ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission de réflexion sur le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire au sein des services du ministère de l'équipement.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport de la mission confiée à **M. Jean-Pierre GIBLIN**, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 3^{ème} section du CGPC, assisté d'un groupe de travail formé de représentants du Conseil et des directions d'administration centrale concernées.

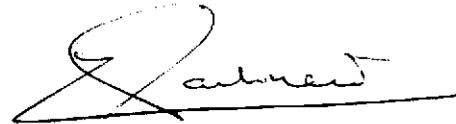
Ses travaux se sont appuyés sur le rapport sur l'évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement (Jean-René Brunetière – septembre 2004) et les analyses complémentaires réalisées par les CETE de Lyon et Méditerranée. Ils ont intégré les résultats du chantier de Roquelaure n°20 « connaissance et aménagement durable des territoires », notamment des leçons à tirer de la mise en oeuvre du plan d'action « territoires et planification », lancé début 2004 par la DGUHC avec le soutien de la DPSM. Ils ont été étroitement coordonnés avec ceux de Jacques Frémiot dans le cadre de la mission qui lui a été confiée pour développer et favoriser l'utilisation de l'information géographique au profit de la connaissance des territoires et des politiques du ministère.

Les propositions de la mission reposent d'abord sur l'analyse de l'expérience des services qui ont mené des actions innovantes dans ce domaine, les membres du groupe de travail ayant eu des entretiens approfondis avec une vingtaine de services représentatifs de la diversité des niveaux et des enjeux territoriaux.

.../...

Les résultats de la mission confirment, s'il en était besoin, le caractère stratégique de la connaissance des territoires dans le nouveau positionnement des services de notre ministère, mais aussi leur disponibilité au changement et leurs attentes, et la nécessité de leur donner un signal clair sur les priorités et les moyens à mettre en œuvre. Cette politique passe par une implication forte de l'administration centrale dans la définition des priorités et la mise en place des moyens, centraux et déconcentrés, et un renforcement résolu des compétences individuelles, utilisant l'ensemble des marges de manœuvre disponibles, et collectives, permettant la constitution d'équipes ayant une taille critique suffisante. Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapport formule un programme cohérent de propositions pour la mise en œuvre de cette politique.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', with a long horizontal stroke extending to the right.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0030-01

- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le secrétaire général	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	2 ex
- le directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique	1 ex
- le haut-fonctionnaire de défense	1 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	1 ex
- la directrice des affaires juridiques, informatiques et logistiques	1 ex
- le directeur général des routes	1 ex
- le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- le directeur des transports ferroviaires et collectifs	1 ex
- le directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux	1 ex
- le directeur des affaires maritimes	1 ex
- le directeur général de l'aviation civile	1 ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières	1 ex
- le directeur du tourisme	1 ex
- le directeur du service de l'information et de la communication	1 ex
- le directeur du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. PERRET	1 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- archives CGPC	1 ex

Rapport sur le renforcement des fonctions d'observation et de connaissance du territoire

Résumé – synthèse

Les évolutions institutionnelles et organisationnelles récentes dessinent un cadre profondément renouvelé pour l'action des services territoriaux du Ministère. Dans une situation où la légitimité de l'État repose de plus en plus sur sa capacité à produire une connaissance régulière fiable et précise sur les territoires, les services de l'équipement devront donc de plus en plus mobiliser et partager des données, coproduire et diffuser de la connaissance, confronter des analyses avec celles d'autres acteurs locaux.

Afin de fonder les démarches de diagnostic et d'évaluation de l'action publique, le directeur général de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction et le directeur des affaires économiques et internationales ont demandé au conseil général des ponts et chaussées de dégager des priorités relatives aux fonctions d'observation et de connaissance des territoires à développer dans les services, à leur organisation, au pilotage central, à la gestion des compétences et aux outils et moyens d'études. La responsabilité de cette mission a été confiée à JP Giblin, président de la 3^{ème} section du CGPC, assisté d'un groupe de travail formé de représentants du CGPC et des directions d'administration centrale concernées. Les membres du groupe de travail ont rendu visite à une vingtaine de services déconcentrés pour examiner leur positionnement sur cette fonction, analyser leurs expériences et recueillir leurs préconisations.

Champs de connaissance à couvrir

Une connaissance fine du fonctionnement des territoires est indispensable aux services du ministère de l'équipement dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques nationales dans leurs quatre grands domaines de compétence et d'intervention : habitat et politique de la ville, gestion de l'environnement et des risques, gestion économe de l'espace et des ressources naturelles, mobilité et équipements de transport. Cette observation doit être adaptée aux enjeux propres à chaque territoire : métropoles et grandes agglomérations, petites agglomérations et territoires ruraux, littoral, montagne, territoires en reconversion industrielle...

Compte-tenu de l'importance et de la diversité des sujets, l'effort d'organisation de la connaissance nécessite une compréhension générale du fonctionnement des dynamiques des territoires : dynamiques économiques, globales ou sectorielles, et dynamiques résidentielles ainsi que de leur articulation. Dans cette perspective, la mission a identifié quatre domaines prioritaires : l'analyse des besoins de logements et des marchés de l'habitat, la gestion de l'usage des sol, les interfaces aménagement-déplacements et l'analyse environnementale.

Organisation et partage des responsabilités

La politique de connaissance des territoires doit être organisée autour de la production propre d'études par les services du Ministère. Elle suppose une mobilisation nouvelle des services qui passe notamment par une reconversion de cadres A et A+ confirmés sur cette fonction.

L'organisation nécessite une implication forte du DRE dans l'organisation du travail collectif en matière d'observation et d'études. Celui-ci devra notamment définir et de mettre en œuvre une stratégie régionale d'acquisition et de diffusion des compétences et des connaissances, veiller au développement et au maintien des compétences techniques et thématiques, mettre en place un appui aux DDE, en renforcement de leurs moyens propres, sur les dossiers qui le nécessitent.

La DDE doit s'adapter à une grande diversité des situations et assurer au minimum une fonction de « connaissance des territoires » chargée du management général des activités d'observation et de la conduite d'une stratégie d'études fondée sur une veille territoriale permanente.

Le réseau scientifique et technique doit assurer à la fois une mission d'appui aux services déconcentrés dans la production d'intelligence territoriale et la qualification des équipes d'études et des missions d'expertise de haut niveau, de consolidation et de diffusion de méthode et d'outils d'analyse.

Le développement de l'aptitude à travailler au sein d'équipes projet interservices associant des agents de nos différents échelons territoriaux permettrait des approches multi-échelles où la valeur ajoutée de nos services est potentiellement la plus grande.

Ces dispositions impliquent également des partenariats avec les fournisseurs de données, avec les producteurs d'études et avec l'université, ainsi que des coopérations permanentes avec les collectivités territoriales pour la constitution de bases de données communes.

Compétences et moyens

La connaissance des territoires dans les services territoriaux s'organise autour de quatre fonctions : une fonction stratégique pour identifier les problèmes territoriaux aux différentes échelles, des fonctions de définition, de production et de portage d'études; des fonctions de prestation de service technique (géomatique, enquêtes, analyses de données) ; et des fonctions d'expertise spécialisée dans différents domaines.

S'il est prématuré de quantifier à ce stade les besoins et a fortiori de définir une trajectoire vers cette cible, il est clair que l'objectif à viser est de l'ordre de quelques centaines de postes supplémentaires, et donc d'agents à attirer et à fidéliser dans ces postes. Il justifie la mise en place d'une politique spécifique, de moyens adéquats et d'une structure de pilotage et de suivi particulière.

Cet objectif ne semble pas hors de portée, à condition d'y consacrer l'essentiel des marges de manœuvre disponibles, en termes de redistribution des emplois entre les secteurs d'activité du Ministère, de qualification et de recrutement des personnels et d'articuler action d'urgence et stratégie de long terme. Ceci implique de donner sans délai un signal fort montrant que le caractère prioritaire de ces fonctions est reconnu en utilisant l'élargissement du quota de recrutements sur titres et en mettant en place le comité de domaine.

Il convient parallèlement d'organiser les ressources d'intérêt commun : administration des données géographiques et numériques au niveau central et régional ; moyens financiers pour des prestations externes telles que les achats de données et les outils de suivi des territoires.

Pilotage central

Pour assurer le pilotage du renforcement de la connaissance des territoires et l'appui technique aux services, les Directions centrales du ministère doivent mettre en place une « task force » collective, autour d'un « chef de chantier » (auprès du secrétariat général et/ou de la DGUHC), chargé de donner les impulsions nécessaires aux différentes directions de programme, de contrôler le suivi des actions et de faire en sorte que les moyens nécessaires, notamment ceux d'intérêt commun à plusieurs programmes, soient bien mis en place.

Au niveau des programmes LOLF, le dialogue de gestion est l'occasion de mettre en œuvre, avec chacun des DRE, des contrats pour l'amélioration de la qualité des productions et le renforcement des compétences, adaptés à l'hétérogénéité des situations locales et définissant à la fois les politiques nationales sur lesquelles les services en région doivent investir, et les priorités en matière de renforcement des connaissances et de moyens à mettre en œuvre.

Parallèlement, les directions centrales devraient engager les services déconcentrés dans des démarches de commandes qualifiantes destinées à légitimer ces services comme porteurs d'une vision d'ensemble sur l'aménagement des territoires, à développer et mettre à niveau les connaissances, les méthodes et les outils d'analyse et à constituer un corpus commun d'analyse et de prévisions.

La structuration d'un réseau coordonné de ressources et d'appui technique central permettrait d'apporter des ressources en données et méthodes, d'identifier et d'évaluer l'offre d'intelligence territoriale et de mettre en place des instruments d'échanges d'informations. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle structure mais de faire fonctionner en mode projet les services existants, CERTU, qui serait appelé à jouer un rôle majeur, DGUHC/OE, DAEI/SESP, DAJIL/TI, PUCA, mission de l'information géographique autour du « chef de chantier ».

PLAN DU RAPPORT

I - Introduction

1. Contexte de la mission (décentralisation, nouvelle organisation du ministère)
2. La mission (résumé de la lettre DGUHC, DAEI)

II - La connaissance des territoires par les services de l'Équipement : missions, finalité, contenu

1. Mission et positionnement des services de l'Équipement
2. Une observation et des problématique adaptées aux enjeux propres à chaque territoire
3. Un effort de développement de la connaissance des territoires ciblé sur certains domaines prioritaires

III - Des postures et des modes de travail nouveaux

1. Développer nos capacités de travailler à plusieurs échelles et à sortir des découpages administratifs
2. Croiser des compétences, s'organiser en équipes projets et décloisonner
3. Développer les partenaires (collectivités locales, autres administrations, universités)
4. placer la production propre des services territoriaux au cœur de la fonction étude

IV - Des compétences et des moyens à mettre en œuvre

1. Diagnostic
 - la ressource existe
 - la fonction études n'est pas suffisamment attractive
2. des fonctions et des métiers spécifiques
3. revaloriser les parcours professionnels pour un réinvestissement des agents, et notamment des A et A+, dans le champ des études et de la prospective
4. Les moyens à mettre en œuvre (formation continue, nouveaux recrutements,)
5. Des ressources d'intérêt commun à organiser et des investissements nécessaires (données, outils)

V - Nécessité d'une impulsion et d'un pilotage au niveau central

1. une organisation ad hoc pour assurer le pilotage transversal du renforcement de la connaissance des territoires et l'appui technique aux services
2. Au niveau de chaque programme, le dialogue de gestion est l'occasion de mettre en œuvre un « contrat [de progrès] » pour l'amélioration de la qualité des productions et le renforcement des compétences Le dialogue de gestion en donne l'occasion
3. La nécessité de commandes qualifiantes
4. Une « fonction support technique » à organiser au niveau central
 - centre de ressources
 - appui RST

ANNEXES :

1. Lettre de mission
2. Composition du groupe de travail et comptes-rendus des réunions du groupe
3. Les emplois-types

I – Introduction

I-1 contexte de la mission

Les opportunités et les menaces du nouveau contexte institutionnel :

Les évolutions institutionnelles et organisationnelles récentes (Loi organique sur les lois de finances, Loi du 13 août 2004 « libertés et responsabilités locales », réforme de l'administration territoriale de l'Etat, nouvelle organisation du Ministère de l'équipement) dessinent un cadre profondément renouvelé pour l'action des services territoriaux du Ministère.

Leur mise en œuvre repose sur une démarche d'explicitation des objectifs de l'action publique, d'appréciation des moyens nécessaires et des marges de manœuvre existantes, de suivi et d'évaluation des résultats et des performances de l'action publique. Elle oblige préalablement les services territoriaux à analyser précisément leur positionnement (forces et faiblesses) dans le contexte local.

un positionnement interministériel local conforté...

Les services de l'équipement sont les plus à même, au sein de l'administration d'Etat, d'avoir une approche à la fois technique, sociale, économique et administrative des problèmes de développement des territoires.

Au **niveau départemental, la DDE est le service de référence pour la connaissance et l'aménagement des territoires** ; le rapprochement avec la DDAF va conforter cette position. Les missions exercées dans le cadre du programme Aménagement, Urbanisme, Ingénierie publique (AUIP) élargissent cette expérience à des domaines non historiquement traités par les services de l'équipement (environnement, risques, ..).

Au niveau régional, **le rôle des DRE est conforté au niveau interministériel par leur désignation comme chef de pôle « transports, logement aménagement et mer »**, ainsi que par leur contribution aux autres pôles de l'action de l'Etat, notamment le pôle « santé publique et cohésion sociale » et **au sein des services de l'équipement par leur rôle de responsable de BOP**, et donc notamment des moyens humains et financiers du programme AUIP.

...à condition d'inscrire ce positionnement dans un jeu de partenariats locaux

Dans une situation où la légitimité de l'Etat repose de plus en plus sur sa capacité à produire une connaissance régulière fiable et précise, sur ce qui se passe sur les territoires, les services de l'équipement devront donc de plus en plus mobiliser des données et des connaissances issues d'autres métiers et d'autres cultures administratives (DDAF, DIREN, ministère de la culture et de la communication, INSEE,...).

Au delà de la coopération avec les autres services de l'Etat, les services de l'Equipement devront également de plus en plus partager des données, coproduire et diffuser de la connaissance, confronter des analyses avec celles d'autres acteurs locaux (collectivités territoriales, agences d'urbanisme, entreprises et leurs représentants, syndicats, associations d'usagers,...) ; ce positionnement implique que les services aient préalablement clarifié leur rôle dans le jeu d'acteurs local et leur plus-value dans la production de connaissance compte-tenu de l'offre existante. Ils doivent également faire jouer leur capacité à dépasser les limites territoriales administratives et à raisonner sur des territoires pertinents en termes géographiques ou économiques (bassins versants, bassins de vie ou d'habitat,...).

Dans cette perspective, **un renforcement de leurs compétences économiques est particulièrement attendu.**

... de dépasser les approches spécialisées par niveau territorial et de mobiliser pleinement les ressources intellectuelles du ministère

La compétence et la légitimité des services reposaient en partie sur leur activité en matière de routes. Leur réorganisation et la mise en œuvre de la logique verticale de la LOLF risquent de se traduire par un affaiblissement du réseau de contacts locaux et une perte de moyens financiers.

Par ailleurs, alors que les services de l'équipement sont a priori les mieux armés au sein de l'administration territoriale de l'État pour pouvoir produire de la connaissance à l'ensemble des niveaux territoriaux et que l'État est particulièrement attendu sur les approches multi-échelles et les comparaisons entre territoires, l'image donnée à l'extérieur est plutôt celle d'une juxtaposition de démarches que d'une véritable coopération.

Les agents se déclarent pourtant prêts à travailler ensemble au service d'un projet commun et d'une volonté clairement affirmée. Bien plus, une véritable connaissance des territoires implique le rassemblement de données en provenance de tous les secteurs du ministère, y compris venant des opérateurs ou établissements sous tutelle du ministère.

I-2 La mission confiée au CGPC

L'ensemble de ces évolutions rend cruciales les démarches de diagnostic, d'identification des enjeux et des leviers d'action possibles, de suivi et d'évaluation des résultats et des performances de l'action publique et, par conséquent, la qualité des fonctions d'observation et d'études sur lesquelles elles se fondent.

C'est pourquoi, dans le cadre du « chantier de Roquelaure n°20 » « connaissance, aménagement et développement durable et des territoires », le directeur général de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction et le directeur des affaires économiques et internationales ont demandé au conseil général des ponts et chaussées de conduire une réflexion avec les directions d'administration centrale pour dégager des priorités relatives aux fonctions à développer dans les services, à leur organisation, au pilotage central, à la gestion des compétences et aux outils et moyens d'études.

La responsabilité de cette mission a été confiée à JP Giblin, président de la 3^{ème} section du CGPC, assisté d'un groupe de travail formé de représentants du CGPC et des directions d'administration centrale concernées.

Ses travaux se sont appuyés sur le rapport sur l'évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement (JR Brunetière – septembre 2004), complété par les analyses réalisées par les CETE de Lyon et Méditerranée sur le grand Sud Est, qui dresse un état des lieux sur les enjeux, les missions, et les moyens des services territoriaux en la matière.

La mission a bénéficié de l'ensemble des travaux menés dans le cadre du chantier 20, notamment des leçons à tirer de la mise en œuvre du plan d'action « territoires et planification », lancé début 2004 par la DGUHC avec le soutien de la DPSM pour fournir aux services un appui en termes de formation, de production de doctrine et méthodes, de diffusion de bonnes pratiques. Elle a intégré les réflexions du collège de la planification et

les conclusions du groupe animé par L. Fayein, président de ce collège, sur le rôle des services déconcentrés dans l'aménagement et le développement durable des territoires.

Les réflexions menées sous le pilotage de la DGUHC, dans le cadre de la définition des différentes fonctions exercées dans le domaine de la connaissance et de l'aménagement des territoires sont également prises en compte.

Ses travaux ont été étroitement coordonnés avec ceux de Jacques Frémiot dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le cabinet du ministre pour développer et favoriser l'utilisation de l'information géographique au profit de la connaissance des territoires et des politiques du ministère.

Les propositions de la mission reposent d'abord sur l'analyse de l'expérience des services qui ont mené des actions innovantes dans ce domaine. A cet effet, les membres du groupe de travail ont eu des entretiens approfondis avec une quinzaine de services (DRE, DDE, CETE, DIREN) représentatifs de la diversité des situations territoriales (territoires métropolisés, ruraux, en reconversion industrielle, littoral, montagne), qui ont permis d'aborder différentes thématiques de connaissance territoriale préalablement ciblées : politique de la ville et du logement, tensions foncières, périurbanisation, conflits d'usage, développement économique, risques.

II - La connaissance des territoires par les services de l'Équipement : missions, finalité, contenu

II-1 Mission et positionnement des services de l'Équipement

Des politiques nationales inscrites dans des territoires qui nécessitent une compréhension fine de leur fonctionnement ...

Une connaissance fine du fonctionnement des territoires sur lesquels ils sont amenés à intervenir est indispensable aux services du ministère de l'équipement (au niveau local mais aussi au niveau central) dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques nationales dans leurs quatre grands domaines de compétence et d'intervention :

- l'habitat et la politique de la ville (production de logements adaptés, mixité sociale, rénovation urbaine)
- la gestion de l'environnement et des risques (ressource en eau, pollutions, risques naturels, ...)
- l'aménagement durable de l'espace (gestion économe de l'espace et des ressources naturelles, politique foncière, littoral, montagne...)
- la mobilité et les équipements de transport.

Ces politiques relèvent de la DGUHC, en charge des programmes « aménagement, urbanisme, ingénierie publique » et « développement et amélioration de l'offre de logements », mais également d'autres directions, notamment la DGMT et la DGR.

et conduisent à donner aux fonctions d'observation et d'études un triple objectif

- **Contribuer à la conduite des politiques nationales,**
 - en analysant le jeu local des acteurs pour pouvoir développer efficacement ces politiques

- en organisant le suivi et l'évaluation des politiques publiques et de leurs instruments de mise en œuvre,
- en alimentant le dialogue de gestion et les indicateurs LOLF.
- **Eclairer les politiques et les projets locaux par une vision spécifique de l'Etat** sur leur contenu au regard des enjeux d'intérêt national portés par le ministère, mais aussi par l'Etat dans son ensemble¹ (cet apport spécifique ne doit pas dupliquer les études réalisées par la collectivité compétente mais au contraire être fondé sur une analyse prospective, à plusieurs échelles territoriales, permettant de situer les problèmes dans un contexte plus large, et de bénéficier de comparaisons avec d'autres territoires).
- **apporter aux acteurs locaux des éléments de problématique et de débat** sur la base d'une analyse prospective du devenir du territoire et des enjeux de développement durable qui lui sont attachés et, s'ils le souhaitent, des voies de réponses aux problèmes rencontrés (études opérationnelles).

Dans l'exercice de ces trois missions, les services de l'Etat doivent être le garant de :

- la représentativité du débat public, notamment de la prise en compte d'acteurs qui ne le seraient pas spontanément par une organisation sectorielle et locale du débat
- la neutralité et la qualité de l'expertise, l'Etat étant le mieux placé, dans le paysage institutionnel français, pour adopter un positionnement à la fois « multi-échelles » et « trans-territorial », qui lui permette d'éclairer des débats locaux à partir d'autres données ou expériences.

L'analyse économique apporte à ces missions une contribution indispensable en fournissant une méthode cohérente et systématique d'analyse, permettant de passer en revue l'ensemble des impacts d'une politique ou d'un projet sur les différents agents économiques.

II-2 Une observation et des problématiques adaptées aux enjeux propres à chaque territoire

Pour mener à bien ces missions, les services ont d'abord besoin de croiser les caractéristiques d'un territoire, les enjeux des politiques publiques et les leviers d'actions dont ils disposent, afin de mieux cibler les connaissances et les études nécessaires pour mettre en œuvre ces politiques sur ces territoires.

La mise en place d'une stratégie d'observation et d'études doit ainsi s'appuyer sur cette analyse préalable des enjeux et des moyens d'action des politiques publiques pour s'adapter à différents types de territoires, comme :

- les métropoles et grandes agglomérations
- les petites agglomérations et territoires ruraux
- le littoral
- la montagne
- les territoires en reconversion industrielle...

¹Le rôle de l'Etat dans l'élaboration des documents de planification, pour lequel les services de l'équipement jouent un rôle d'« ensemblier », comporte non seulement le « porter à connaissance » préalable de l'état du droit et des enjeux de l'Etat sur le territoire mais son association à l'élaboration du document. (PS)

en croisant, sur chacun d'eux, les enjeux de politiques publiques et les leviers d'action, afin de définir les priorités qui en découlent pour la connaissance des territoires et le système d'observation.

Par exemple, sur le littoral, la planification apparaît comme le principal levier d'action et donc de mobilisation des services de l'Etat pour offrir des logements adaptés, prévenir les risques et assurer l'accessibilité des équipements ; l'évolution de l'occupation de l'espace et le fonctionnement des marchés immobiliers seront donc prioritaires en tant que thèmes d'analyse dans ce type de territoire.

II-3 Un effort de développement de la connaissance des territoires ciblé sur certains domaines prioritaires

La connaissance des territoires doit combiner les trois dimensions de la démarche de **développement durable**:

- Le pilier « environnemental », où la capacité des services de l'Équipement à traiter l'aménagement des territoires exposés est généralement reconnue mais qui doit être confortée pour passer à une approche plus proactive
- Le pilier social et sociétal, où les services bénéficient d'une légitimité forte dans le domaine du logement et de la rénovation urbaine, mais qui appelle un investissement méthodologique important et une exigence de précision et de rigueur dans les analyses, qui conditionnent la légitimité de la parole de l'Etat
- Le pilier économique, où les services doivent accéder à un niveau de compréhension et une capacité de proposition qui assure une crédibilité et une dynamique à l'ensemble de la démarche.

Compte-tenu de l'importance et de la diversité des sujets, l'effort d'organisation de la connaissance nécessite un niveau basique de **compréhension générale du fonctionnement des territoires**, c'est à dire :

- **Les dynamiques économiques globales ou sectorielles** (industrielles, agricoles, touristiques, recherche et développement, emplois publics...),
- **Les dynamiques résidentielles** (populations, revenus et transferts liés...).

Ces repères généraux doivent permettre aux services d'analyser les principaux enjeux de leurs territoires d'action (voir plus haut) et de définir sur cette base les domaines sectoriels sur lesquels un effort de développement des connaissances, notamment économiques, est nécessaire. Quatre domaines prioritaires ont été identifiés par la mission dans le domaine AUHD :

1. l'analyse des besoins de logements et des marchés de l'habitat (dynamiques démographiques et résidentielles, demande potentielle, renouvellement urbain et mouvements entre les différents parcs, besoins non satisfaits par le marché)
2. la gestion de l'usage des sol (conflits d'usage, évolution des marchés fonciers, formes urbaines...)
3. les interfaces aménagement-déplacements (accessibilité aux services et aux emplois / consommation de transport et d'espace, analyse de la mobilité et des systèmes de transport, et de leurs interactions avec les territoires)
4. l'analyse environnementale (consommation d'espace, d'énergie, ressources en eau, économie des risques, ...).

D'autres thématiques pourront être également développées en fonction des besoins spécifiques de certains territoires, mais il convient de ne pas disperser les efforts au départ et de les concentrer sur les enjeux prioritaires pour l'Etat.

III - Des postures et des modes de travail nouveaux

Il n'apparaît pas souhaitable a priori de spécialiser les services par type de thématiques (ex l'approche économique au niveau régional ou interrégional, les données socio-démographiques au plus près du terrain) ou par taille du périmètre d'intérêt (supra départemental ou infra départemental). Une telle organisation, apparemment simple à mettre en œuvre, serait doublement pénalisante:

- En termes de moyens d'études, elle rend plus difficile leur mutualisation et la constitution d'équipes pluridisciplinaires
- Surtout, elle est contradictoire avec une approche multi-échelles et multi-thématiques, qui constitue précisément une valeur ajoutée attendue des services de l'Etat par leurs partenaires locaux.

Ainsi, le développement de cette capacité d'analyse à plusieurs échelles passe par deux démarches complémentaires

- L'organisation d'un travail en commun et d'un partage des connaissances des services, où le niveau régional doit jouer un rôle de pivot et d'impulsion.
- Le traitement des dossiers en « mode projet » qui permet de croiser les compétences et de faire jouer au mieux les synergies.

III-1 Développer nos capacités à travailler à plusieurs échelles et à sortir des découpages administratifs

Principe général

L'organisation de la connaissance des territoires au niveau d'une région², doit aller au delà de la simple répartition optimale des crédits d'études et des ressources CETE et de la recherche d'économies d'échelle, qui existent d'ores et déjà, mais doit tendre à faire progresser l'intelligence collective de l'ensemble des services.

Positionnement spécifique des services

a) le DRE³

La réussite de cette organisation passe par une **implication forte du DRE dans l'organisation du travail collectif en matière d'observation et d'études**, qui comprend : la coordination des politiques d'études et la répartition des moyens; la définition de thèmes d'intérêt commun (ex littoral pour les régions concernées) sur lesquels l'ensemble des services doivent travailler en réseau ; la désignation de « chefs de file » pour le « défrichage » de thèmes d'études, ; l'identification des ressources externes (3èmes cycles universitaires notamment) et le lien avec la recherche ; la diffusion et la valorisation des études au niveau régional et national (identification des études à valoriser).

Les Directeurs de programme concernés devront donc demander au DRE, avec la participation de l'ensemble des services dans la définition des actions à mener :

² Associant, si nécessaire, d'autres services de l'Etat.

³ Responsable du pôle interministériel aménagement, transports, mer et logement

- **De définir et de mettre en œuvre une stratégie régionale d'acquisition et de diffusion des compétences et des connaissances** (identification et localisation des compétences rares à créer, consolider ou développer)
- **veiller au développement et au maintien des compétences techniques** (thèmes particuliers identifiés à ce stade : géomatique, administration données, réalisation et exploitation d'enquêtes, constitution d'observatoires) **et thématiques** (la constitution de réseaux d'échange régionaux ou interrégionaux, qui permettent de faire circuler l'information et d'alerter le niveau national sur les expériences qui paraissent particulièrement intéressantes, en constituant le moyen privilégié)
- **de mettre en place un appui aux DDE**, en renforcement de leurs moyens propres, sur les dossiers qui le nécessitent ; cet appui peut leur être apporté, non seulement par un CETE, mais également par une autre DDE, ou par le niveau régional.

Pour mener à bien ces missions, le DRE devra donc être assisté d'un **responsable du management des études** clairement identifié disposant d'une vision d'ensemble des domaines d'activité des services et des enjeux territoriaux de la région.

b) les DDE

La diversité des situations (taille des services, importance et nature des enjeux locaux) rend illusoire tout schéma-type d'organisation. Celle-ci doit cependant assurer au minimum :

- **l'identification d'une fonction « connaissance des territoires »**
 - * chargée d'éclairer et d'évaluer les aspects territoriaux des politiques menées par le service et responsable du management général des activités d'observation et d'études
 - * assurée au moins par un chargé d'études (niveau A) qui puisse formuler les questions et identifier les moyens (internes ou externes au service) pour y répondre.
- l'existence d'une **stratégie d'études fondée sur une veille territoriale permanente** (identification des enjeux et de l'offre existante, dont agences d'urbanisme, thèmes prioritaires, observatoires à mettre en place en fonction des enjeux thématiques et territoriaux, partenariats à nouer).

c) Le réseau technique

Il doit être en mesure d'assurer une double mission d'appui aux services déconcentrés et de production d'expertise pour l'ensemble du ministère.

L'**appui aux services déconcentrés dans la production d'intelligence territoriale et la qualification des équipes d'études** peut passer par la mutualisation des moyens d'études spécialisés, le conseil et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'animation des réseaux métiers, l'accompagnement des démarches pilotes, la valorisation et diffusion des productions⁴. Il nécessite de garantir une capacité de réponse **permanente et réactive** sur l'ensemble des thèmes concernant la connaissance des territoires **à disposition de tous les services**, même les plus éloignés du siège du CETE, et donc d'assurer une offre de proximité (mobilisant notamment les antennes locales). Son implication sera nécessaire dans la formation-action des services (accompagnement d'une démarche d'études et transfert de compétences) pour accompagner la montée en charge du dispositif de renforcement des compétences.

⁴ Voir les propositions du rapport de mars 2003 de l'atelier AUH (rapport Hirsch – Cadré) sur le renforcement de l'appui des CETE aux services déconcentrés pour la mise en œuvre de la loi SRU, qui peuvent être étendues à l'ensemble des champs de la connaissance des territoires.

La **fourniture d'expertises de haut niveau, la validation, la consolidation et la diffusion de méthodes et d'outils d'analyse** constitue le cœur de métier du RST. Elle nécessite une structuration forte des compétences individuelles (politique de recrutement ciblée sur les profils identifiés comme nécessaires, gestion des parcours professionnels) et collectives (équipes ressources), ainsi qu'une gestion spécifiques des postes d'experts, afin d'éviter les vacances de poste, d'assurer la transmission des savoirs, et d'être en capacité de répondre aux demandes des services dans un délai raisonnable.

III-2 Croiser des compétences, s'organiser en équipes projets et décloisonner

La variété des situations locales et la diversité des modes d'intervention de l'Etat appellent une organisation fonctionnelle autour d'équipes – projets qui permettent de croiser les compétences à mobiliser sur chaque dossier.

Ces équipes associeraient, pour une durée déterminée et en fonction des problèmes à traiter

- des chargés d'études et des responsables opérationnels (en charge d'une politique ou d'un territoire), de manière à croiser des approches formelles, éventuellement quantifiées ou cartographiées, et la compréhension des jeux d'acteurs, des enjeux et des leviers d'action locaux
- des représentants des différentes administrations
- différents niveaux territoriaux (différents services d'une même DDE, DDE d'un secteur géographique, DRE, le RST, éventuellement des DAC).

La réussite de ces démarches nécessite, outre un suivi rigoureux des tâches dont l'importance est généralement reconnue,

- une vision d'ensemble des projets et de leur coût global
- une identification préalable des rôles de chacun et de l'importance des ressources (internes et externes) à mobiliser
- une reconnaissance, en termes de gestion de carrière, de la contribution de tous les membres de l'équipe, et non seulement du chef de projet.

Il s'agit donc d'une démarche exigeante pour la hiérarchie des services concernés qui impose une grande rigueur dans la gestion des ressources internes et des interfaces entre thématiques, ainsi qu' une rétribution équitable de la contribution de chacun.

III-3 Développer les partenariats (collectivités locales, autre administrations, universités)

Afin de permettre aux services de valoriser leur capacité d'ensemblers, la stratégie d'observation et d'études doit s'inscrire d'emblée **dans une logique d'échanges de données et d'informations, et dans la construction de partenariats d'études.**

Le développement de la fonction d'observation et d'études de nos services, dont la valeur ajoutée réside largement dans le croisement de données de sources différentes passera de plus en plus par des **conventions d'échanges avec les fournisseurs de données** (INSEE, autres administrations – agriculture, DGI, DIREN, DRIRE - organismes sociaux, chambres syndicales, ...). Celles-ci permettent d'accéder à un spectre très large de thématiques et sont une garantie de qualité et de fiabilité des données fournies ; elles permettent en outre de réserver le plus possible les crédits budgétaires à la collecte de

données non déjà disponibles ou à l'achat de données payantes Elles peuvent être organisées au niveau national (convention globale ou convention cadre mise en œuvre au niveau local) ou local, selon la nature des partenaires.

La mise en place de ces conventions se heurte en effet à des réticences de nature « culturelle » (crainte de perdre le contrôle de l'usage des données produites, non reconnaissance du travail intellectuel lié à la collecte et à la structuration des données) mais également bien souvent à des obstacles très concrets internes à nos services (mauvaise connaissance des données existantes, absence de contrôle qualité, règles de confidentialité, conditions de cession). Les lever suppose donc à la fois une implication de la hiérarchie et un professionnalisme dans le traitement (technique et juridique) des données.

Les observatoires locaux constituent un des axes privilégiés des **programmes partenariaux des agences d'urbanisme**, ; leur qualité et leur développement est une priorité assignée par la DGUHC aux services disposant d'une agence sur leur territoire.

Les partenariats avec les producteurs d'études (DR INSEE, Université, chambres de commerce,...) qu'ils soient ponctuels (échanges d'études réalisées, mise en commun de moyens pour une action donnée) ou a fortiori stratégiques (mise en place d'un programme de moyen terme sur des objectifs définis en commun) sont une occasion privilégiée de croisement des approches et les données de l'équipement et de ses partenaires, ainsi que de qualification mutuelle.

Un **partenariat organisé avec l'Université** (accueil de stagiaires de mastère, de doctorants ou de post-doc, voire possibilité de cursus « fonctionnaires » comportant une décharge complète pour suivre un cursus universitaire) constitue pour les services un outil privilégié pour bénéficier en permanence de l'évolution de l'état de l'art et pour ces dernières l'occasion de travailler sur des cas et des données concrètes. Il doit donc être partie intégrante de la stratégie d'études et de la fonction « ressources humaines » et donc être traité au niveau du chef de service (DRE ou DDE).

Il appartient enfin aux services de mettre en place une politique de **coopération avec les collectivités territoriales** et les acteurs locaux pour favoriser la constitution de bases communes de diagnostic et d'évaluation. Cette politique doit être fondée sur une analyse préalable des enjeux des territoires au regard des politiques publiques portées par le ministère et du positionnement des différents acteurs ; elle doit donc être définie et mise en œuvre par le niveau local.

III-4 Placer la production propre des services territoriaux au cœur de la fonction étude

La politique de connaissance des territoires doit être **organisée autour de la production propre d'études** par les services :

- en tant que fonction stratégique, elle doit reposer sur la principale richesse de ministère, ses moyens humains, et ne pas dépendre de moyens budgétaires qui resteront beaucoup plus limités et relativement sensibles à la conjoncture
- capacité de maîtrise d'ouvrage et de production de connaissance sont étroitement liées, la production en régie étant le meilleur moyen de connaître les difficultés d'un dossier, les limites des données et méthodes, ainsi que d'être un interlocuteur reconnu par le prestataire.

Des orientations qui privilégient la valeur ajoutée de la contribution des services dans le débat local

- instrumenter un processus de production d'études au service de l'ensemble des postures de l'Etat local (garant des politiques et de la solidarité nationale, appui aux projets de territoires, prestataire de services) et ne pas se lier à une procédure ;
- ne pas se borner à réagir aux positions des acteurs locaux et privilégier les études prospectives, qui permettent de mettre en évidence les différentes échelles d'analyse et l'impact sur les territoires voisins, de prendre en compte les intérêts des acteurs non naturellement représentés au débat
- dans le dialogue avec les collectivités territoriales et les agences d'urbanisme, aller au-delà de l'indispensable échange de données et viser un apport en contenu à partir d'une analyse propre au service ou copilotée avec la collectivité, sous réserve dans ce cas de vérifier auparavant la compatibilité des objectifs des deux parties prenantes.

Un processus de production et de valorisation des études amélioré

- instituer un système de veille permanent sur l'offre d'études disponible et faire une revue systématique de l'existant avant le lancement de toute étude
- articuler de manière complémentaire moyens d'études internes, recours au réseau technique et sous-traitance externe
- intégrer les problématiques de communication, de diffusion et de valorisation dès la conception des dispositifs d'observation et d'étude
- assurer un suivi dans le temps des études réalisées (utilisation, analyse de l'écart entre leurs résultats et les évolutions observées, actualisation).

IV - Des compétences et des moyens à mettre en œuvre

IV-1 le diagnostic

la ressource existe

Un premier cadrage quantitatif

Les services de l'équipement représentent sur le papier le plus gros « bureau d'études » en matière de connaissance des territoires, au niveau national ; il en est largement de même au niveau local, en dehors des agglomérations importantes.

Même si les agents affectés à des fonctions d'observation et d'études ne peuvent pas être identifiés précisément⁵ ; leur nombre peut être évalué en première approximation à quelques centaines d'agents. Cela constitue une situation a priori beaucoup plus favorable que celle de la plupart des autres services de l'Etat, des bureaux d'études privés ou de nombreuses collectivités, où la capacité d'observation et d'analyse repose sur un nombre très limité d'individus, qui, à défaut de pouvoir prendre en charge la totalité des tâches, sont contraints de s'appuyer sur des ressources précaires (stagiaires notamment).

D'autre part, l'administration de l'équipement dispose de ressources importantes (à titre d'exemple, le programme AUIP, le plus concerné par la connaissance des territoires

⁵ Dans la mesure, où il apparaît stratégique de mesurer l'évolution de l'activité des services dans ce domaine transverse, cette préoccupation devrait être intégrée dans la construction du référentiel d'activité du suivi des activités du ministère (SAM).

représente plus de 20 000 agents), qui lui donnent une marge de manœuvre pour renforcer progressivement les équipes d'études.

les fonctions d'études ne sont pas suffisamment attractives

Le rapport Brunetière sur l'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'équipement a mis en évidence :

- **la marginalisation relative de la fonction d'études territoriales**, qui s'inscrit mal, de par sa nature transversale, dans les logiques de filières « métier » verticales (routes, transports, logement social, ADS,...), et **dans les parcours professionnels** des agents de l'équipement. De ce fait, elle tend de plus en plus à se structurer autour des « A 1^{er} poste », sans progression de carrière organisée et, sauf exception, les agents A+ ne sont pas investis dans la production d'études,
- **l'absence d'une communauté professionnelle** (« structure apprenante »),
- une gestion des effectifs et des postes qui induit une grande fragilité, avec des **vacances fréquentes et parfois longues** qui obligent à parer à l'urgence et qui provoquent trop souvent la perte du « fil rouge » d'une étude en cours, ainsi qu'une perte de mémoire. Et ce au détriment très souvent de l'évaluation, de la capitalisation, de la diffusion des résultats, et de la constitution de partenariats de long terme. Cette situation rend par ailleurs évidemment très difficile d'investir dans des formations lourdes (impliquant une indisponibilité de plus de trois mois),

IV – 2 des fonctions et des métiers spécifiques

Schématiquement, la connaissance des territoires dans les services territoriaux s'organise autour de quatre types de **fonctions spécifiques** :

- une fonction stratégique qui allie à la fois la démarche d'énonciation des problématiques et d'interface avec les activités opérationnelles des services et la compréhension des dynamiques territoriales aux différentes échelles,
- des fonctions de définition, production et portage d'études (« chargés d'études » pluridisciplinaires et spécialistes),
- des fonctions de prestation de service technique (dans le domaine de la géomatique – géomaticiens expérimentés et opérateurs géomatiques – et de la gestion des enquêtes et des données)
- des fonctions d'expertise, qui nécessitent une connaissance approfondie du domaine traité dans l'ensemble de ses aspects et une grande expérience professionnelle ; sauf exception, ces fonctions relèvent plutôt de l'administration centrale et du réseau scientifique et technique.

a) La fonction stratégique de **management des études** :

Cette fonction de « 2^{ème} niveau » requiert d'abord une bonne connaissance des méthodes et des outils d'analyse⁶. Elle nécessite également des aptitudes à discerner les interactions de long terme, à anticiper les scénarios d'évolution, à comprendre les jeux d'acteurs locaux, à réagir rapidement aux changements de contexte, dans le cadre d'une activité qui suppose une vision systémique sur plusieurs domaines (aménagement et habitat par exemple), une large autonomie dans la définition des objectifs, l'organisation et le pilotage de plusieurs projets simultanés. Ces compétences s'acquièrent « sur le tas » dans la conduite de projets complexes.

⁶ Le manager d'études doit en effet être capable d'être, si nécessaire, un très bon chargé d'études.

L'exercice d'une telle fonction est nécessaire dans le RST (CERTU et CETE), les DRE, et dans les plus grandes DDE (qui sont par ailleurs positionnées sur les territoires les plus complexes), ce qui induit des besoins à hauteur de 70 à 80 agents de catégorie A+.

b) Les fonctions de « **Chargés d'études** » :

Elles peuvent être classées en deux catégories :

- des fonctions de généraliste, qui demandent d'abord des compétences d'analyse et de synthèse de données spatiales (capacité de combiner les approches thématiques et les échelles dans une perspective dynamique pour définir les enjeux d'un territoire et évaluer un projet par rapport à ces enjeux) ; des connaissances de base en géomatique pour manipuler des outils simples (croisement simple de deux couches d'information par exemple) ou passer commande à des géomaticiens sont également nécessaires. Ces compétences correspondent à un niveau bac + 4 ou 5 en géographie, aménagement, urbanisme ; elles sont bien représentées dans les formations initiales dispensées par l'Université ; la réforme des enseignements de l'ENTPE va dans ce sens
- des fonctions spécialisées dans les domaines prioritaires précédemment identifiés, à savoir : transports et déplacements, économie territoriale⁷, risques, territorialisation des besoins en logement, économie foncière et immobilière, analyse financière des projets, des entreprises et des collectivités, mais aussi dans d'autres domaines (paysages, biodiversité, ...).

Les besoins de chaque entité sont bien sûr à décliner selon son niveau territorial (DDE, DRE, CETE), selon la nature et l'importance des enjeux territoriaux (notamment ceux des grands territoires ruraux) ; la distribution des compétences de spécialistes dans les services devrait être organisée au niveau de la région, voire de l'interrégion.

En tout état de cause, l'enjeu porte sur plusieurs centaines de postes, ce qui justifie la mise en place d'une politique spécifique, de moyens adéquats et d'une structure de pilotage et de suivi spécifique.

Les services de l'équipement peuvent en outre compter sur la présence d'assistants d'études, appartenant pour la plupart aux corps techniques B, dont le nombre doit être maintenu car leur contribution est indispensable à la production en régie d'analyses et d'études de qualité⁸.

c) Les fonctions de prestation de services **techniques** :

Les compétences en matière de SIG sont un point fort pour le positionnement interministériel de l'équipement et un outil indispensable pour le dialogue avec les partenaires locaux. D'où l'importance de pouvoir disposer dans chaque service de professionnels pointus (ingénieurs ou techniciens supérieurs) et, au moins au niveau DRE, d'un responsable de pôle géomatique). Des statisticiens (bac + 4 ou + 5) possédant une bonne connaissance des principales données manipulées et la maîtrise de l'analyse de données seraient le pendant nécessaire des géomaticiens, si on prétend dépasser les

⁷ Dont le déficit paraît d'autant plus crucial que les autres services opérationnels de l'Etat ne possèdent, au mieux, qu'une connaissance du fonctionnement économique de leur région parcellaire et ciblée sur les procédures dont ils ont la charge.

⁸ En revanche la présence des assistants d'études ne doit pas être un palliatif pour suppléer aux vacances de poste de chargés d'études, situation qui trouve rapidement ses limites, notamment sur le portage des études à l'extérieur du service ; bien au contraire une synergie doit exister entre chargés et assistants d'études.

croisements simples de données préformatées pour l'exploitation de données plus complexes. Si cette fonction est déjà organisée au niveau régional, elle mérite d'être renforcée, notamment au niveau interrégional (CETE).

IV-3 revaloriser les parcours professionnels pour un réinvestissement des agents, et notamment des A et A+, dans le champ des études et de la prospective

Une gestion adaptée aux spécificités de l'exercice des métiers d'études est nécessaire pour :

- **faire travailler ensemble les chargés d'études et les opérationnels de terrain dans le cadre d'équipes projet** (v plus haut, sous III2)
- **adapter la gestion des postes** à l'investissement que doivent faire les chargés d'études pour bien maîtriser leur domaine (ce qui implique en particulier une durée dans le premier poste supérieure à 3 ans)
- **reconnaître les parcours spécialisés dans la gestion des carrières** (prise en compte des fonctions de production d'études, même si elles n'impliquent pas de responsabilités hiérarchiques ou gestionnaires, dans l'avancement, valorisation des formations lourdes reçues, évaluation interne et externe des compétences et des résultats)
- **mettre en place des parcours professionnels qualifiants** (parcours sur deux - trois postes de production d'études et évolution vers des fonctions d'expertise ou dans des responsabilités dans et hors fonction études, allers-retours entre postes « de terrain » et « connaissance des territoires », voire entre les emplois du ministère de l'équipement, des collectivités locales, des agences d'urbanisme, des SEM...)
- **permettre à ceux qui le souhaitent une réorientation à mi-carrière vers la fonction « études » et leur offrir la formation nécessaire.**

La mise en place du comité de domaine « aménagement, urbanisme, habitat et politique de la ville » est donc essentielle pour :

- identifier le « vivier de compétences » et repérer les individus ayant les capacités d'accéder à des fonctions de management d'études et d'expertise
- suivre les emplois disponibles
- définir et promouvoir des parcours professionnels types et qualifiants (cf supra)
- aménager des possibilités de formations « lourdes » dans le cadre d'un contrat avec le ministère, pouvant aller jusqu'à une décharge complète de service
- organiser la mobilité entre différents types de structures (p ex sous forme de mises à disposition réciproques).

IV-4 les moyens à mettre en œuvre

miser sur la formation continue

Le renforcement des fonctions d'études reposera donc d'abord sur un effort important, de qualification pour conforter les compétences des agents actuellement en place dans la fonction « études » et permettre à ceux qui le souhaitent de la rejoindre :

- **formation-action** aux concepts et outils de l'analyse territoriale dans ses dimensions environnementale, sociale et économique
- animation structurée des compétences métier (évolution de l'état de l'art, échanges d'expériences sur des thématiques prioritaires).

Cette action doit s'inscrire dans un plan d'action coordonné, qui implique d'aller au-delà de la mise en place de cycles de formation prise de poste et perfectionnement et de ne pas exclure des actions ambitieuses de **formation en alternance** (possibilité de décharges complètes pour bénéficier d'une formation complémentaire, dans le cadre d'un contrat entre l'agent et le ministère) ; ce dispositif doit accompagner la réorganisation des services et donc être mis en place rapidement.

Un accent particulier devra être donné sur les compétences en matière d'information géographique, au niveau de la maîtrise d'ouvrage (chargés d'études) pour qu'ils puissent dialoguer avec les géomaticiens sur les commandes d'études, comme au niveau de la maîtrise d'œuvre (afin de permettre aux agents qui le souhaitent d'acquérir une compétence géomatique).

Consacrer les marges de manœuvre induites par la redistribution des emplois entre secteurs d'activité pour renforcer les fonctions d'études

Cet effort doit être lancé sans attendre pour faire disparaître les vacances d'emplois, disposer des délais indispensables à la transmission des dossiers et des savoirs (possibilité de compagnonnage sur certains postes), permettre les investissements de formation exposés plus haut, et enfin tenir compte des départs en retraite des agents recrutés au début des années 70.

Identifier les compétences insuffisantes pour orienter les nouveaux recrutements (notamment sur titre)

Les nouveaux recrutements doivent être l'occasion de favoriser un « mélange des cultures » au sein des services, et d'élargir la palette des compétences disponibles.

Ils supposent :

- un travail commun avec la DGPA et les responsables des écoles du ministère (réforme engagée des études à l'ENTPE, contact pris avec les ENTE)
- des recrutements exceptionnels, sur des profils aménagement-géographie mais aussi sur des profils plus spécifiques, économistes au premier chef mais également statisticiens, sociologues, écologues,...

Le nouveau statut des ITPE prévoit de recourir aux recrutements sur titres dans une fourchette de 5 à 15% des emplois pourvus par concours ; compte-tenu de l'urgence qui s'attache à disposer de ces compétences, qui sont peu présentes chez les ingénieurs en poste, il conviendrait, pendant les prochaines années, d'utiliser pleinement les possibilités engendrées par cet élargissement pour recruter de tels profils.

renforcer l'accueil en détachement

Cette procédure permettrait notamment de renforcer rapidement les compétences géomatiques, statistiques et économiques des services.

Le directeur général de l'IGN serait ouvert à accroître le nombre de détachements vers les services de l'équipement, tout en souhaitant que l'IGN puisse bénéficier du retour d'agents détachés qui feraient bénéficier ultérieurement l'établissement public de l'expérience qu'ils y auront acquises⁹, ce qui permettrait aux services de disposer d'agents compétents en matière d'information géographique (qui peuvent jouer le rôle de référents techniques et de formateurs internes).

L'accueil en détachement d'attachés de l'INSEE, au-delà des cellules statistiques régionales, – qui seront ipso facto habilités à traiter les données confidentielles et ont une bonne connaissance des données d'enquêtes produites par l'INSEE mériterait d'être développé..

⁹ source : mission information géographique

A plus long terme, il conviendrait de mettre en place des procédures d'accueil de fonctionnaires des collectivités territoriales, d'agences d'urbanisme, voire d'universitaires.

En conclusion : articuler action d'urgence et stratégie de long terme

S'il est prématuré de quantifier à ce stade les besoins et a fortiori de définir une trajectoire vers cette cible, il est clair que l'objectif à viser est de l'ordre de quelques centaines de postes supplémentaires, et donc d'agents à attirer et à fidéliser dans ces postes. Cet objectif ne semble pas hors de portée, dans une perspective de moyen terme, à condition d'y consacrer l'essentiel des marges de manœuvre disponibles, en termes de redistribution des emplois entre les secteurs d'activité du Ministère, de qualification et de recrutement des personnels. Il justifie de créer une « task force » chargée de définir les savoirs et les métiers nécessaires et de mettre en place un plan de renforcement des compétences utilisant tous les leviers d'action identifiés plus haut.¹⁰

Les agents de la fonction études demeureront pour les années qui viennent une ressource rare pour le ministère ; il importe donc de donner sans délai un signal fort montrant que le caractère prioritaire de ces fonctions est reconnu :

Utiliser pleinement l'élargissement du quota de recrutements sur titres, notamment pour les profils de spécialistes

Mettre en place le comité de domaine.

IV-5 Des ressources d'intérêt commun à organiser et des investissements nécessaires (données, outils)

Des ressources d'intérêt commun à organiser¹¹

De nombreux arguments plaident en faveur d'une administration des données géographiques et numériques (y compris celles produites par les services de l'équipement en dehors de l'observation statistique stricto sensu) par une équipe suffisamment robuste et professionnelle : permettre des partages de données entre différentes thématiques, s'investir dans la conclusion de partenariats et de mettre en place des échanges gratuits, répondre aux fluctuations des commandes, mieux résister aux coups et aux mutations, mettre à disposition des services, et en particulier des services d'études, les bases de données correctement documentées, en spécifiant leurs conditions de bon usage notamment sur le plan de leur signification statistique ou de leur précision géométrique. En revanche, le risque d'un enfermement d'une telle cellule dans une optique purement technique, dans une extension sans limite autre que financière du périmètre de la base ou dans un dialogue avec ses pairs en dehors du service n'est pas nul. Un optimum est donc à trouver au cas par cas pour éviter un éloignement excessif entre les prestataires et les utilisateurs « de terrain ».

Les propositions avancées par la mission information géographique paraissent tout à fait pertinentes pour l'organisation de la gestion de ces ressources d'intérêt commun :

- organisation d'une concertation de l'ensemble des services concernés sous l'égide du DRE, débouchant sur une charte reprenant la stratégie régionale, les mutualisations de moyens décidées d'un commun accord, les échanges de

¹⁰ cette démarche devra être articulée avec le groupe « Compétences-Ressources-Formation » sur l'information géographique dont la mission de l'information géographique préconise le renforcement et l'élargissement.

¹¹ Nous remercions la mission information géographique, dont ce paragraphe reprend très largement les propositions.

données entre services et notamment l'organisation d'un retour d'information pour les services producteurs de données, la formalisation des relations entre les services, l'organisation de partenariats au niveau régional

- dans les services disposant en leur sein d'une équipe de prestation de services, mise en place d'un comité de pilotage présidé par un membre de la direction et associant les utilisateurs pour définir la politique du service en matière d'information géographique, pour organiser les relations entre l'équipe précitée et les utilisateurs et pour définir les partenariats locaux.

Par ailleurs une formation de base, technique (apports et limites) mais aussi juridique, au maniement des bases de données devrait être incluse dans les formations « prise de poste » de chargés d'études.

Des moyens financiers à renforcer et à sécuriser

Les moyens de prestations externes sur la connaissance des territoires ne doivent pas pallier les faiblesses et les lacunes internes ; ils sont en revanche indispensables à la mise en œuvre de la stratégie d'études des services, et complémentaires des études en régie, pour nourrir celles-ci, les valider ou les évaluer, ou pour bénéficier d'une expertise spécifique.

Ces besoins portent d'abord sur les achats de données. Concernant les données géographiques, le Ministre a décidé de consacrer 3 millions d'euros supplémentaires par an pendant cinq ans afin que les services déconcentrés du ministère puissent tous être équipés de SIG. Fondée sur les propositions de la mission information géographique, cette action doit permettre l'acquisition de licences de bases de données de l'IGN, la mise à jour des bases déjà acquises ou qui le seront, ainsi que les droits de reproduction électronique attachés à ces données, dans un cadre centralisé qui vise à obtenir de meilleurs prix, des conditions homogènes d'utilisation pour tous les services, avec des mesures d'accompagnement par le RST. D'autres données descriptives des territoires (transactions foncières et immobilières, occupation du sol, localisation des activités,...) sont également nécessaires.

Ces achats doivent être complétés par des outils de suivi des dynamiques territoriales (pression foncière, modes d'occupation des sols, tache urbaine, autonomie et dépendances des territoires, accès aux emplois et aux services) et des dispositifs d'évaluation des politiques publiques (littoral, impact des grandes infrastructures,...) et de prospective.

Ne pouvant pas être adossés à des crédits d'investissements lourds, les moyens budgétaires disponibles sont par essence limités et particulièrement exposés aux ajustement budgétaires. Or une visibilité pluriannuelle (trois ans minimum) est nécessaire pour qu'une politique d'études porte ses fruits. Il conviendrait donc d'introduire le principe d'une **garantie des crédits d'études au sein de chaque programme**.

V - Nécessité d'une impulsion et d'un pilotage au niveau central

V-1 Les DAC doivent mettre en place une organisation ad hoc pour assurer le pilotage du renforcement de la connaissance des territoires et l'appui technique aux services

Ce chantier est transversal à la majorité des programmes LOLF (réseau routier national, sécurité routière, transports terrestres et maritimes, transports aériens, stratégie de l'équipement, tourisme, aménagement, urbanisme et ingénierie publique) du ministère de l'équipement et au programme « développement et amélioration de l'offre de logement » du ministère du logement ; il mobilise des moyens relevant, non seulement de ces programmes mais également de programmes supports. Il concerne donc la plupart des directions d'administration centrales (DGPA, DGR, DSCR, DGMT, DT, DAEI, DRAST) même si la DGUHC est tout particulièrement mobilisée.

La transversalité et l'ampleur de ce chantier appellent la mise en place d'une « task force » collective des principales DAC concernées, avec la mission d'information géographique, autour d'un « chef de chantier », chargé de donner les impulsions nécessaires aux différentes directions de programme, de contrôler le suivi des actions et de faire en sorte que les moyens nécessaires, notamment ceux d'intérêt commun à plusieurs programmes, sont bien mis en place.

Compte-tenu de son caractère transversal et stratégique, la responsabilité du chantier devrait revenir au secrétariat général ; elle pourrait également revenir à la DGUHC, en tant que direction générale la plus concernée, à charge pour elle de s'assurer que les objectifs et les contraintes des autres directions sont bien prises en compte.

Le « chef de chantier » serait assisté d'un « secrétariat permanent » formé de responsables des directions d'administration centrale les plus concernées par le dossier. Ce secrétariat assurerait l'interface entre les orientations transversales du chantier et leur déclinaison sectorielle par programme.

Il définirait les orientations générales du « réseau coordonné de ressources » (voir plus bas) et approuverait son programme de travail.

V-2 Au niveau de chaque programme, le dialogue de gestion est l'occasion de mettre en œuvre un contrat pour l'amélioration de la qualité des productions et le renforcement des compétences

Le nouveau contexte lié à la LOLF doit être mis à profit pour instaurer un processus « gagnant - gagnant » d'amélioration de la qualité des productions et de renforcement des compétences d'une part, de garantie d'une allocation des moyens appropriés d'autre part.

Pour prendre en compte l'hétérogénéité des situations locales et donner des points de repères communs, ce contrat doit être fondé sur une « **feuille de route** » **négociée entre le DRE et les responsables de programme qui traduise une vision pluriannuelle** partagée et définisse :

- les politiques nationales sur lesquelles les services de la région doivent investir, compte-tenu des enjeux locaux, et les éléments d'évaluation de ces politiques attendus par la centrale
- les priorités en matière de renforcement des connaissances (données à recueillir, démarches d'analyse à mettre en œuvre) et les moyens à mettre en œuvre
- les moyens matériels et humains.

Ces engagements réciproques seraient garantis par le « chef de chantier » défini plus haut.

Ce processus **se traduirait dans le dialogue annuel de gestion** par la place réservée aux fonctions d'observation et d'études où seraient notamment examinés les points suivants :

- existence d'une politique d'études formalisée et son positionnement interministériel
- analyse de la production d'études (régie, sous-traitées, stagiaires) au regard des enjeux territoriaux préalablement identifiés
- participation à des observatoires et des instances de débat
- contribution à la compétence collective du ministère (études valorisées, diffusion des études dans les réseaux internes, formations dispensées)
- renforcement des compétences internes (formations reçues, tutorat)

et négociés des objectifs en termes

- d'exigences à atteindre (p ex : pourcentage des cadres A disposant d'une compétence économique de base, maîtrise de démarches d'analyse comme projections de la « demande potentielle » de logements ou l'analyse de filières économiques, d'outils comme le « point mort » de la demande de logements)
- moyens à mettre en œuvre (formation continue notamment).

En contrepartie, la direction de programme s'engagerait à une répartition des moyens en personnel, en crédits de fonctionnement (formation notamment), en moyens CETE et en crédits d'études correspondant aux objectifs négociés plus haut et aux enjeux de connaissance territoriales ¹².

Elle mettrait en œuvre, avec la direction générale du personnel et de l'administration, un plan d'action pluriannuel de renforcement des compétences (recrutement, formation, gestion des carrières) sur la base d'une analyse de la situation existante, de son évolution « au fil de l'eau » et des besoins qualitatifs et quantitatifs identifiés sous IV.

V-3 La nécessité de commandes qualifiantes

En matière d'aménagement durable des territoires et d'habitat, les chargés d'études, leur hiérarchie et leurs interlocuteurs ne peuvent pas se référer, comme dans le domaine des transports, à une culture commune fondée sur des concepts, des approches et des données de cadrage global partagés. Leur démarche demeure très parcellisée et spécialisée par thématiques, types de territoires, ...

Engager les services déconcentrés dans une démarche de commandes qualifiantes suivies dans le temps, mobilisées pour la définition et l'évaluation des politiques nationales, et bénéficiant sur la durée des moyens nécessaires permettrait

- de légitimer ces services comme porteurs d'une vision d'ensemble, multi-échelles, sur l'aménagement des territoires
- de développer et mettre à niveau les connaissances, les méthodes et les outils d'analyse
- de constituer un corpus commun d'analyse et de prévisions, sur la base de données définies et spécifiées de manière homogène, avec des indicateurs comparatifs aux différentes échelles de territoires servant de référence aux partenaires pour la déclinaison territoriale des objectifs nationaux d'aménagement durable et pour le positionnement des services de l'État.

¹² La répartition des crédits d'études qui tient compte actuellement de critères objectifs comme la population et de la consommation passée (indice de capacité de maîtrise d'ouvrage) pourrait être modulée selon la qualité du programme et de la production d'études au niveau de l'ensemble des services de la région.

A titre d'exemple, le secrétariat général (SESP et mission stratégie) et la DGUHC proposent de lancer cette démarche sur une première commande portant sur un thème limité, mais central (la prospective de la demande et des besoins en logements liés aux évolutions économiques et démographiques et son impact sur l'organisation et l'artificialisation de l'espace).

Cette initiative constituerait une première démarche qui, en cas de succès, pourrait être appliquée à d'autres thèmes stratégiques de connaissance des territoires.

V-4 Une « fonction support technique » à organiser au niveau central :

Les services déplorent l'absence, dans de nombreux domaines, de données accessibles¹³, de démarches d'analyse simples et d'outils de traitement conviviaux. En fait ces ressources sont d'abord sous-utilisées, en raison d'une mauvaise connaissance de leurs possibilités et de leurs limites, voire de leur existence, et d'un manque de compétences dans la manipulation des données et le maniement des concepts (économiques p ex). Quant à leur coût, c'est moins le coût individuel de chaque source¹⁴ ou d'une prestation que leur accumulation, sans que les services aient toujours une idée claire de leur intérêt relatif, l'obligation de mises à jour régulières, les conséquences des règles de confidentialité et l'absence bien souvent de compétences techniques pour manipuler des données détaillées¹⁵, qui pèsent lourdement sur des budgets d'études en réduction.

Sauf à entrer dans une fuite en avant budgétaire incompatible avec les moyens des services, les pistes de solution reposent d'abord sur l'organisation du service (au niveau local, régional, voire inter-régional) et la mobilisation des compétences (implication de la hiérarchie et prise en charge par des chargés d'études « seniors », renforcement des compétences statistiques des services) exposés plus haut, **appuyées par la structuration d'un réseau coordonné de ressources et d'appui technique central et la mobilisation du réseau technique.**

Le réseau coordonné de ressources serait **un lieu de thésaurisation, de gestion et de pilotage technique central** qui aurait pour fonction :

- (i) d'apporter des ressources en données (évaluation de l'intérêt des sources au regard des besoins des services, négociations au niveau national¹⁶, développement d'outils d'exploitation) et méthodes (références méthodologiques, veille technologique sur les innovations développées dans d'autres instances, évaluation des approches et des outils élaborés par les services déconcentrés, certification et généralisation des bonnes pratiques)
- (ii) d'identifier et d'évaluer l'offre d'intelligence territoriale « pointue » (institutions, universités, bureaux d'études), et de mettre cette information à disposition des services

¹³ qu'elles soient inexistantes, trop coûteuses ou de qualité difficile à vérifier

¹⁴ encore que les prestations impliquant une collecte spécifique (enquête logement p ex), l'acquisition de données de données à grande échelle ou de scènes satellitaires soient relativement onéreuses (plusieurs centaines de k€, d'où la nécessité d'augmenter les budgets d'études (v plus haut, sous II, C)).

¹⁵ elles se traduisent par l'obligation de commander des exploitations agrégées prédéfinies dont la combinatoire est infiniment plus riche, donc plus coûteuse, comme l'ont montré les travaux de l'instance d'évaluation de la diffusion du recensement général de la population 1999 ; pour l'exploitation du RGP 99, l'INSEE avait initialement proposé de substituer à l'accès au fichier détail, même anonymisé – très strictement encadré par la CNIL –, la fourniture de tableaux « à la demande », facturée au coût incrémental de production, dont le prix s'était rapidement révélé très lourd pour les utilisateurs, notamment les communes. Sur la base de l'évaluation précitée, l'INSEE a revu sa politique tarifaire et fournit gratuitement en ligne l'essentiel des croisements utiles aux décideurs publics.

¹⁶ On peut en espérer des économies d'échelle mais surtout une clarification des conditions juridiques d'utilisation.

- (iii) de mettre en place des instruments permanents d'échanges d'informations ou de séminaires thématiques

Il ne s'agit pas de créer une nouvelle structure mais de faire fonctionner en mode projet les services existants, CERTU, qui serait appelé à jouer un rôle majeur, DGUHC/OE, DAEI/SESP, DAJIL/TI, PUCA, mission de l'information géographique autour du « chef de chantier ».

Une mission spécifique confiée au RST (STC et CETE) dans la pérennisation et la diffusion des méthodes et des outils

- élaboration et maintenance d'un guide des sources
- mise à disposition de références chiffrées homogènes, qui constituent la base à toute réflexion préalable à un travail, une commande, ou une contre-expertise d'études¹⁷ ; le site « territoires.gouv.fr » constitue une bonne amorce de ce que pourrait être un tel outil
- fourniture d'outils simples de diffusion et d'exploitation, en privilégiant la validation et la pérennisation d'outils développés sous maîtrise d'ouvrage locale, qui sont les mieux à même de répondre aux besoins des services¹⁸
- garantie, pour les prestations locales de la possibilité d'une généralisation de la méthode et des outils à l'ensemble des services ; le supplément de dépense serait financé par la centrale sur la base d'un dialogue avec la DRE.

¹⁷ le site du CERTU et l'outil « diagnoskit » construit par le CETE de l'Ouest pour la DRE Pays de Loire constituent de bons exemples de ce qu'il faudrait faire

¹⁸ ces propositions supposent que soit défini au préalable le statut de ces applications dans la politique informatique du ministère, sachant que les services sont demandeurs d'applications nationales stabilisées et souhaitent dépasser l'illustration de « bonnes pratiques » sans garantie d'assistance et de pérennité.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45