



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

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

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées
le Vice-Président

La Défense, le 21 FEV. 2005

Rapport n°2002-0296-01 : Evaluation de la connaissance des territoires
par les services du ministère de l'Équipement

direction du
Personnel, des
Services et de la
Modernisation
le Directeur

Nous vous prions de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport sur l'évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement.

Inscrit au programme d'évaluation du ministère 2002, ce thème a donné lieu à une analyse approfondie, menée auprès des directions d'administration centrale concernées et d'un large éventail de services déconcentrés, du positionnement des services en matière de connaissance des territoires et de son utilisation pour la mise en œuvre des politiques nationales ou l'accompagnement des projets des acteurs locaux ; son pilotage général a été confié à Jean-René Brunetière, coordonnateur de la 9^{ème} mission d'inspection générale territoriale. Les débats de l'instance d'évaluation, présidée par Mme Marie-Christine Jaillet, chercheuse au CNRS, directrice du laboratoire CIRUS de l'Université Toulouse Le Mirail, ont validé la pertinence du constat et l'intérêt des pistes proposées dans ce rapport ; elles rejoignent les conclusions des réunions de restitution auprès des services enquêtés organisées en région.

Le contenu de cette réflexion doit également alimenter les travaux du chantier « connaissance et aménagement durable des territoires », piloté par la DGUHC. Il servira de base à la mission confiée par la DAEI et la DGUHC au CGPC sur le renforcement des fonctions d'observation et d'étude au sein du ministère.

Ce rapport nous paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

Claude MARTINAND

Christian PARENT

CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT
ET DE LA CONSTRUCTION

Rapport n° 2002-0296-01

Evaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'Équipement

Septembre 2004



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



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

CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION
CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT
ET DE LA CONSTRUCTION

Rapport n° 2002-0296-01

**Evaluation de la connaissance des territoires
par les services du ministère de l'Équipement**

établi par l'instance d'évaluation
présidée par

Marie-Christine JAILLET,
chercheuse au CNRS,
directrice du laboratoire CIRUS
de l'Université de Toulouse le Mirail

Destinataire

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

SOMMAIRE

Rapport final
Septembre 2004

1. Les conditions de l'évaluation	1
1.1. Le mandat	1
1.2. Les conditions de l'évaluation :	1
1.3. Le programme d'études.....	2
2. Quelques observations préalables sur le positionnement de l'État :.....	5
2.1. La situation au moment de l'évaluation.....	5
2.2. De quoi sera fait l'avenir pour l'État local ?	6
2.3. Qu'en déduire sur le champ de la connaissance des territoires ?	7
3. La « connaissance des territoires » dans les DRE et DDE.....	9
3.1. La collecte et le traitement de l'information.....	9
3.1.1. L'accès aux données territoriales.....	9
3.1.2. L'insertion dans des réseaux de connaissance	10
3.1.3. Le traitement des données :.....	13
3.2. La compréhension des territoires et de leur dynamique.....	16
3.3. L'utilisation finalisée de la connaissance.....	18
4. Le jeu des échelles de connaissance	21
4.1. Le « trou » de l'échelle interrégionale	21
4.2. L'État médiateur des échelles.....	21
4.3. La perte de substance à l'échelle micro-locale	22
5. La connaissance des territoires au niveau central du ministère de l'équipement... 23	23
5.1. Les commandes gouvernementales	23
5.2. La politique des moyens	24
5.2.1. La politique du personnel et des qualifications	24
5.2.2. La politique des moyens matériels	25
5.3. L'organisation et l'animation générale de la fonction.....	25
6. En guise de conclusions d'étape.....	27
6.1. L'État est attendu sur ses fonctions territoriales	27
6.2. Le professionnalisme sur la connaissance des territoires ouvre voix au chapitre et permet d'être utile localement.....	27
6.3. Pour être professionnel, il faut s'organiser.....	28
6.4. Le professionnalisme ne s'invente pas et ne se décrète pas	28
6.5. La DRE peut animer la politique de connaissance des territoires si elle n'apparaît pas comme « impérialiste »	29
6.6. Sans la centrale (orientations et moyens), on ne peut rien	30
6.7. Des DDE (et DRE ?) doivent s'organiser pour fédérer auprès du préfet la connaissance territoriale des services de l'État	30
6.8. Connaître pour comprendre, comprendre pour agir, et non connaître pour connaître	30
6.9. On ne doit sous-traiter que ce que l'on maîtrise	31
6.10. L'enfermement, c'est la mort	31

ANNEXES

- Annexe 1 : le mandat
- Annexe 2 : La composition de l'instance d'évaluation
- Annexe 3 : Rapport de synthèse de l'IFU
- Annexe 4 : Rapport José Roman
- Annexe 5 : Rapport Marc Wiel
- Annexe 6 : Rapport Daniel Béhar
- Annexe 7 : Contributions de l'inspection générale des Ponts et Chaussées
- Annexe 8 : Comptes rendus des réunions de l'instance d'évaluation.
- Annexe 9 : Note technique sur les normes d'échange et les compatibilités (CERTU)

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars 2002, a proposé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont une évaluation relative à la connaissance des territoires par les services du ministère.

1. Les conditions de l'évaluation

1.1. Le mandat

L'objet de cette évaluation est d'analyser le positionnement et la contribution des services à la connaissance des territoires et l'utilisation qui en est faite, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques de l'État ou de la participation au développement local en partenariat avec les acteurs locaux. En effet, aux termes du cahier des charges (Annexe 1) :

« Seule une connaissance approfondie et structurée du territoire peut permettre à l'État, d'une part, de décliner avec efficacité ses politiques nationales et, d'autre part, d'accompagner la mise en œuvre des projets des acteurs locaux qui sont adaptés et cohérents avec les enjeux identifiés.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL), de par ses missions, notamment en matière de planification intercommunale et communale, mais aussi du fait de son organisation, avec un réseau territorial très important et un réseau scientifique et technique développé, contribue largement à cette connaissance. »

On peut d'emblée remarquer que cette évaluation présente la particularité de porter non pas sur une politique publique, mais simplement sur une situation à un moment donné. On verra en effet qu'à aucun moment une politique de la connaissance des territoires n'a été formellement définie au sein du ministère de l'équipement.

D'autre part, cette évaluation trouve place dans une période de grands changements pour le ministère de l'équipement, du fait de la seconde étape de la décentralisation, de la mise en place de la LOLF et de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Les enseignements tirés de l'évaluation du passé ne suffisent pas, dans une telle période, à éclairer les choix pour l'avenir. Sans pour autant négliger l'état des lieux, l'instance d'évaluation a donc plus qu'il n'est de coutume dans une évaluation habituelle consenti à la tentation de la prospective.

1.2. Les conditions de l'évaluation :

Présidée par Mme Marie-Christine Jaillet, chercheuse au CNRS, directrice du laboratoire CIRUS de l'université de Toulouse le Mirail, l'instance qui a été réunie pour conduire cette évaluation rassemble des représentants des services de l'équipement et de ses partenaires, ainsi que des personnalités qualifiées :

- du Conseil général des Ponts et Chaussées ;
- des directions d'administrations centrales concernées :
 - la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction,
 - la direction du personnel des services et de la modernisation,
 - la direction des affaires économiques et internationales,
 - la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques ;

- des services déconcentrés du ministère de l'équipement (directions régionales et directions départementales) ;
- du réseau scientifique et technique (CERTU, CETE) ;
- d'autres ministères :

- ministère de l'intérieur,
- ministère de la ville ;
- des collectivités territoriales ;
- ainsi que des personnalités qualifiées par leurs compétences dans les sujets traités.

Sa composition détaillée est indiquée en annexe 2. Elle a tenu 5 réunions :

- le 24 avril 2003,
- le 3 juillet 2003,
- le 20 novembre 2003,
- le 26 mars 2004,
- et enfin le 10 juin 2004,

qui ont permis de mettre en débat les constats et réflexions au fur et à mesure de leur élaboration.

Le pilotage général des études a été assuré par M. Jean-René Brunetière, IGPC, coordonnateur de la 9^{ème} MIGT, assisté de M. Florent Chappel (DGUHC/OE).

Un groupe de pilotage des études s'est réuni à plusieurs reprises dans une formation qui a varié selon les phases des travaux.

1.3. Le programme d'études

Un programme d'études a été défini et approuvé par l'instance d'évaluation. Il a de fait porté sur les directions régionales et des directions départementales de l'équipement. Aucune enquête n'a été menée directement au sein du réseau technique de l'équipement.

Une recherche bibliographique a tout d'abord été conduite par M. Florent Chappel assisté de Sylvie Bienaimé (DGUHC/OE1) au cours de l'année 2002.

Une mission d'enquête a alors été confiée à un groupe d'étudiants de l'Institut Français d'Urbanisme encadré par le professeur Bernard Marchand. À partir d'une grille de questionnement élaborée au préalable, ces étudiants ont enquêté par groupe de deux dans six services déconcentrés du ministère de l'équipement. Ils ont ainsi pu élaborer pour cinq services sur six une monographie. C'est sur la base de ces matériaux qu'un rapport de synthèse (Annexe3) a alors été établi.

Dans chacun des sites enquêtés, les inspecteurs spécialisés des MIGT concernées ont été invités à mener des investigations complémentaires aux travaux des étudiants. On trouvera leurs contributions en annexe 7.

D'autre part, une enquête était menée sur l'ensemble des départements des régions Midi-Pyrénées et Limousin par José Roman, inspecteur spécialisé de la MIGT 7. Le rapport de synthèse de cette enquête est donné en annexe 4.

Service	site	Enquêteurs IFU	Responsable de l'enquête à la MIGT	N° MIGT
DRE / DDE	Midi-Pyrénées Hte Garonne	-	José ROMAN	7
DRE / DDE	Picardie Somme	Sylvain WEISS Julien BIETRIX	Daniel SENE Bernadette VANDEWALLE	1
DRE / DDE	Haute – Normandie Seine maritime	Dimitri POURNIN	Paul CHECCAGLINI	3 ; 4
DRE / DDE	Alsace Bas-Rhin	Marie-Lorraine VINCENT Serge DA SILVA	Jean-Pierre VIGNAL	8
DRE / DDE	Limousin Haute-Vienne	-	José ROMAN	7
DDE	Tarn	-	José ROMAN	7
DDE	Tarn-et-Garonne	-	José ROMAN	7
DDE	Hautes-Pyrénées	-	José ROMAN	7
DDE	Nièvre	Géraldine PHILIBERT Julien THOMAS	François LENOEL	9
DDE	Essonne	Dalila BRESSOL Christophe LECALVE	Gérard CHIODO	2
DDE	Maine-et-Loire	Jérôme RAUTURIER Nicolas PROIX	Paul KELIFA Jean DURAND	5
	Synthèse	Séverine FEUERMANN Emilie PETITPREZ Ingrid MEUNIER	Jean-René BRUNETIERE	9
	Coordination	Nathalie MARCHAND		

Coordination DGUHC : Florent CHAPPEL

Enfin, des travaux sont encore en cours dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, menés par les CETE de Lyon et d'Aix-en-Provence au moment de l'achèvement de ce rapport. Ils ont vocation notamment à nourrir le « grand chantier » du ministère qui porte sur « la connaissance des territoires et la planification ».

Simultanément, M. Marc Wiel, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Brest, et M. Jean-René Brunetière, coordonnateur de la MIGT 9 étaient chargés de rencontrer les cinq directeurs d'administration centrale les plus concernés :

- M. François Delarue, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- M. Guy Janin, directeur adjoint du personnel, des services et de la modernisation.
- M. François Perdrizet, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques ;
- M. Patrice Raulin, directeur des transports terrestres ;
- M. Paul Schwach, directeur des affaires économiques et internationales ;

La teneur de ces entretiens est résumée et commentée dans un rapport « *La connaissance des territoires, la posséder ou la partager ? point de vue de quelques directeurs du MELT et réactions de Marc Wiel* » donné en annexe 5.

Au cours des mois de décembre 2003, janvier et février 2004, un certain nombre de rencontres avec les acteurs de terrain ont été organisées, notamment dans les lieux qui avaient fait l'objet d'enquêtes, afin de :

- rendre compte aux services enquêtés des constatations recueillies ;
- confronter les premiers éléments du constat général à l'expérience des acteurs de terrain, et enrichir le diagnostic ;
- développer une réflexion générale plus collective sur le thème de la connaissance des territoires.

Des réunions se sont ainsi notamment tenues :

- à Arras le 19 décembre 2003 ;
- à Limoges le 9 janvier 2004 ;
- à Dijon le 20 janvier 2004 ;
- à Toulouse le 23 janvier 2004 ;
- à Besançon le 28 janvier 2004.

Leurs comptes rendus font l'objet de l'annexe 8. Plusieurs réunions ont été organisées au long des travaux avec des responsables concernés de la DGUHC, du CGPC et des services déconcentrés, afin de diffuser l'information et d'ajuster les points de vue.

Enfin un « dire d'expert » a été demandé à M. Daniel Béhar, (bureau d'études Acadie). Le rapport, qui a été discuté au cours de la réunion de l'instance d'évaluation du 26 mars 2004, figure en annexe 6.

Le présent rapport propose une synthèse des conclusions de l'ensemble de ces travaux.

2. Quelques observations préalables sur le positionnement de l'État¹ :

2.1. La situation au moment de l'évaluation

Cette évaluation a pris place dans une période où le rôle de l'État en général mais plus encore celui des services du ministère de l'équipement évoluent rapidement et sont appelés à se transformer radicalement à l'occasion de la seconde phase de la décentralisation. Les interrogations sur le rôle actuel et futur de l'État et de ses services déconcentrés dans le jeu des acteurs locaux, sur l'autonomie de ses objectifs de politique publique par rapport à ceux des collectivités territoriales, sur son rôle futur dans la coordination des politiques sectorielles dans une optique d'aménagement cohérent du territoire ont été présentes dans quasiment toutes les discussions qui ont jalonné ces travaux.

Bien entendu, sur ce point, la France se caractérise d'abord par sa diversité :

Dans de nombreux départements, l'État a perdu la main en matière d'aménagement dans tous les lieux où il se passe quelque chose d'important, gardant à peine un rôle de soutien et de conseil « au rural profond déclinant », selon l'expression de Bernard Marchand. Les collectivités territoriales et leurs structures de coopération, devenues majeures, n'attendent de l'État que la bonne marche de ses politiques sectorielles, se chargeant elles-mêmes de leur combinaison territoriale.

À cela répond l'attitude de certains préfets orientés essentiellement vers la sécurité des biens et des personnes ne se reconnaissant aucun rôle de « développeur » ou de responsable d'une réponse globale aux plus démunis.

En d'autres endroits, minoritaires, on peut reconnaître une coopération constructive entre les collectivités territoriales moyennes ou importantes et les services de l'État sur un ensemble assez large de problèmes d'aménagement, parfois même une demande réelle de ces collectivités pour que l'État joue un rôle d'ensambleur entre les divers aspects de ses politiques, et pour qu'il porte un regard prospectif qui dépasse dans le temps et dans l'espace le jeu naturel des pouvoirs territoriaux. De nombreux préfets se reconnaissent effectivement un rôle dans la coordination des services de l'État au bénéfice du développement local ou de l'équité territoriale². La difficulté principale vient de la logique de rotation des préfets qui n'assure pas la continuité de la politique de l'État local sur ce point. Dans plusieurs départements et régions, la succession de préfets ayant des priorités contrastées en la matière a été évoquée comme un facteur de trouble important pour le développement d'une politique territoriale qui demande de la continuité. Dans le Sud-Ouest :

« L'expérience des dernières années est six fois racontée de la même façon : une phase de mobilisation intense des Services par le Préfet y a été suivie d'un retrait aussi total du Préfet suivant sur ce thème. Cela a conduit à un retrait de l'activité de connaissance des territoires, même dans des situations où les fondements d'une véritable observation du territoire étaient très solides. » (J. Roman)

¹ Les travaux ont été conduits pour l'essentiel dans une période où le « ministère de l'équipement, du logement et du tourisme » comprenait dans son périmètre le logement, mais pas l'aménagement du territoire. Nous avons gardé dans la rédaction, sauf exception, l'intitulé du ministère tel qu'il figurait dans le mandat. Les changements de périmètre intervenus en 2004, intégrant l'aménagement du territoire, contribuent à accroître l'actualité du sujet.

² la dynamique des « projets territoriaux de l'État » (devenus « projets stratégiques de l'État en région et en département ») a accentué les volontés de coordination entre services.

2.2. De quoi sera fait l'avenir pour l'État local ?

« J'aime l'homme incertain de ses fins comme l'est, en avril, l'arbre fruitier. » (R. Char, A une sérénité crispée)

Les réflexions produites par Daniel Béhar (annexe 6) esquissent la silhouette possible d'un État produisant des politiques sectorielles « aveugles au territoire » ne laissant plus la place ni à une véritable territorialisation des politiques publiques, c'est-à-dire à une « reformulation stratégique en situation »³ dans une synthèse territoriale sous l'égide du préfet des diverses politiques sectorielles de l'État. L'idée d'une articulation horizontale au niveau du département ou de la région des différents politiques sectorielles par le représentant de l'État, articulation qui fondait la doctrine de la déconcentration conçue comme pendant nécessaire de la décentralisation n'a pas fonctionné dans le domaine de l'aménagement (alors que paradoxalement, elle semblerait fonctionner dans le domaine de la sécurité publique⁴).

« En dépit de tous les efforts et incitations, depuis une dizaine d'années, la posture d'un État « animateur des territoires », porteur au travers d'un « Porter à connaissance » d'un point de vue sur les territoires, à même à la fois de faire converger en les reformulant ses propres politiques, tout en interpellant, sur un pied équivalent, celles de ses partenaires territoriaux s'avère introuvable, ou plutôt relève de l'expérimentation marginale. (...) » (D. Béhar)

La cause en paraît structurelle :

« (...) Or, à l'épreuve de l'expérience, on fait ici l'hypothèse que les difficultés que rencontre l'État local pour tenir une telle position, ne sont pas seulement d'ordre méthodologique ou liées à un déficit de savoir-faire. Elles sont d'abord d'ordre politique et tiennent à la culture préfectorale de l'État local, fondée sur la posture d'arbitrage « discret » entre des intérêts locaux. Or cette posture d'arbitrage –et l'affichage formel d'une certaine neutralité qu'elle suppose– entre en tension avec celle d'un État animateur, défendant un point de vue explicite, aux fins d'interpeller les acteurs locaux. » (D. Béhar)

Marc Wiel partage un point de vue analogue :

« L'État local sera toujours en porte à faux car il doit se positionner avec les mêmes acteurs à la fois au début des processus (participation à l'élaboration des politiques) et à la fin (contrôle a posteriori). » (M. Wiel)

Dans une telle optique, l'invitation à l' « association » des services de l'État, à la demande des collectivités territoriales à leurs plans d'aménagement peut-elle véhiculer un point de vue global de l'État ?

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, en structurant l'action de l'État par missions et programmes nationaux correspondant chacun à une politique publique déterminée et jugés à partir d'indicateurs de performances nationaux, accentuera

à partir de 2006 la tendance à la « verticalisation » des politiques de l'État. Il est prévu que chaque directeur de programme au niveau national soit jugé uniquement sur les

³ D. Béhar

⁴ « On peut ainsi formuler un scénario de recomposition des missions de l'État local, autour d'un principe de dissociation entre des fonctions régaliennes effectivement territorialisées et des fonctions d'intervention conçues de façon « a-territoriale ». » (D. Béhar)

performances de « son » programme, sans que pour le moment soit évoquée la coordination entre les différentes politiques.

« L'activité du Ministère se penserait alors d'autant plus suivant un mouvement allant du « Je conçois » au « puis j'applique ». C'est par ailleurs certainement logique avec la notion même de « direction centrale » devant rendre compte de l'application des politiques votées. » (M. Wiel)

Bien entendu, ce n'est que lorsque l'ensemble des modalités d'application de ces nouvelles procédures budgétaires sera déterminé qu'on pourra réellement évaluer l'impact de ce changement structurel, mais cette transformation semble bien accompagner une évolution de fond rapprochant le profil de l'État de ce qu'il est chez tous nos voisins européens..

La différence avec d'autres pays (en particulier l'Allemagne) paraît flagrante. Là bas, semble-t-il, (...) l'État ne prétend pas définir une position stratégique globale sur les territoires, mais sait tout du local et n'a aucune difficulté pour obtenir des informations. Nous c'est exactement l'inverse. (P. Schwach)

La nouvelle étape de la décentralisation, en remaniant profondément les services déconcentrés de l'équipement dans les départements, changera probablement les perspectives dans des proportions qu'on a du mal à imaginer aujourd'hui : il faut imaginer des D. D. E. sans routes... Il est probable que dans leur nouvelle configuration, la question de la connaissance des territoires prendra une importance relative plus grande que dans l'ancienne. C'est l'utilité même du service dans ses activités alors devenues les plus stratégiques (contribution au développement durable en général, contribution à la politique de la ville, rôle dans la politique du logement...) qui sera conditionnée par sa capacité à disposer d'une connaissance avérée, soit en propre soit par son insertion active dans des réseaux de connaissance. Cette métamorphose s'accompagnera de recomposition des services dont le principe est adopté même si les modalités n'en sont pas définies encore.

Exprimer une position plus volontariste

2.3. Qu'en déduire sur le champ de la connaissance des territoires ?

L'évaluation l'a constaté et on le redira dans ce rapport, dans ces situations mouvantes, la capacité intrinsèque des services à produire une connaissance pertinente d'un territoire a une influence incontestable sur la place que peut prendre l'État dans le jeu local.

Au seuil d'une période de redistribution des cartes, il va de soi qu'on ne peut assigner une finalité utilitaire directe à la connaissance territoriale. Le rôle des services opérationnels de l'État n'est certes pas de brasser de la connaissance pour la connaissance, c'est de chercher à connaître pour mieux agir. Mais bien malin qui pourra dire quelles seront demain les connaissances spécifiques nécessaires aux différentes actions des services territoriaux⁵.

Une certaine logique voudrait qu'on détermine un corpus cible de connaissance, puis qu'on conçoive le dispositif pour l'atteindre. Mais dans les faits, le contenu de la connaissance et le dispositif de connaissance ont des relations dialectiques : le dispositif peut être déployé dans une finalité ciblée, mais sa conformation et son activité réelles produiront aussi de la connaissance inattendue qui moyennant débat, influera sur les orientations stratégiques.

« Les idées justes sont toujours inattendues. Toute idée inattendue a quelque chose de juste . » (P. Valéry)

⁵ La fonction de veille pour repérer les processus et les dynamiques d'évolution des territoires est d'autant plus nécessaire

Plus qu'au contenu de la connaissance (quelles données sont nécessaires, quelles données seraient inutiles...), c'est donc au dispositif général de connaissance territoriale que l'évaluation s'est intéressée.

Les évolutions prévisibles du périmètre et des postures de l'État local, si elles appellent quantitativement un effort accru de connaissance des territoires, ne sont peut-être pas sans influence sur la nature des registres de connaissance pertinents.

3. La « connaissance des territoires » dans les DRE et DDE

“Where is the knowledge we lost in information? And where is the wisdom we lost in knowledge?” (T.S. Eliot)

À la lumière des réflexions précédentes, et dans la ligne du cahier des charges de l'évaluation, l'instance a retenu une acception large de la notion de « connaissance des territoires ». Celle-ci comprend :

- la collecte et la gestion des informations concernant le territoire et ses habitants ;
- la compréhension des territoires, des phénomènes et des dynamiques à l'œuvre, ce qui suppose une capacité d'analyse et d'interprétation ;
- l'utilisation finalisée de cette connaissance dans des buts de politique publique.

Sur chacun de ces trois chapitres, les enquêtes de terrain ont révélé les nombreuses initiatives prises dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement. Un survol rapide de quelques-unes d'entre elles peut permettre de mieux préciser les différents aspects de ce que nous appelons « la connaissance des territoires ».

3.1. La collecte et le traitement de l'information

Disposer à point nommé de l'information nécessaire suppose que soient résolus trois types de questions :

- l'accès aux données territoriales pertinentes et aux études les plus récentes ;
- le traitement, l'évaluation, la mise à jour, la capitalisation et la mise à disposition des données auprès des utilisateurs ;
- l'entretien de liens avec les réseaux de production de l'information territoriale (notamment les producteurs institutionnels de données et les acteurs de la vie économique et sociale).

3.1.1. L'accès aux données territoriales

3.1.1.1. La production de données territoriales par l'équipement

Les services de l'équipement produisent des données statistiques d'intérêt territorial sur les transports d'une part, sur la construction d'autre part. Ces données sont directement issues des activités des services en matière de permis de construire, de financement de la construction, ou de contrôle des transports. L'équipement entretient ainsi des relations d'échange d'informations fructueuses avec un certain nombre d'acteurs économiques du monde des transports, de la construction, du logement social... La qualité des données produites est aujourd'hui globalement convenable, mais elle est de plus en plus mise en cause par la décentralisation progressive des activités « support » de ces données : les statistiques collectées à l'occasion des procédures de permis de construire, par exemple, sont plus difficiles à fiabiliser et comportent parfois plus de lacunes lorsque ce sont des communes qui pratiquent le droit des sols que lorsque ce sont les services de l'État qui instruisent les dossiers.

3.1.1.2. L'acquisition des données

Les relations avec les producteurs institutionnels de données territoriales (notamment l'IGN, l'INSEE, les services fiscaux) posent d'abord un problème financier : bien que services de l'État, ces organismes vendent leurs bases de données à tous les utilisateurs, y compris aux services de l'État eux-mêmes. La limitation croissante des crédits sur lesquels sont payées ces données pose un réel problème pour les services, qui voient les collectivités locales ou d'autres organismes disposer plus facilement qu'eux de matériaux pourtant produits par des services de l'État eux-mêmes.

De plus, lorsque ces données sont achetées (notamment à l'IGN), elles sont frappées de restrictions d'usage qui en interdisent la libre utilisation dans des documents diffusés à l'extérieur du service. Ces restrictions s'étendent loin : ainsi, par exemple, le fond des limites administratives (dit « GEOFLA »), dont on pourrait penser qu'il s'agit d'un bien commun, s'agissant d'une donnée républicaine de base, est frappée de ce type de droits. Cette situation est d'autant plus mal vécue par les services de l'équipement qu'ils sont habitués à transmettre les bases qu'ils ont constituées souvent sans contrepartie, en tout cas sans restriction d'usage : ils seraient peu à l'aise dans la négociation de telles clauses.

3.1.2. L'insertion dans des réseaux de connaissance

3.1.2.1. Les réseaux internes à l'administration

3.1.2.1.1. Les réseaux interministériels

Localement, on trouve peu de traditions d'échanges fournis et réguliers entre l'équipement et les autres administrations de l'État de niveau départemental ou de niveau régional qui peuvent disposer de données territoriales (agriculture, emploi, SGAR, affaires sociales, santé, etc.), même lorsque les relations sont bonnes, comme c'est le plus souvent le cas. L'échange d'informations n'est pas toujours fluide.

« La DDE de la Nièvre (...) ne dispose pas de données sur les logements insalubres. Celles-ci sont détenues par la Direction générale des impôts et ne lui sont pas transmises en dépit de ses réclamations. » (IFU)⁶

Au niveau régional, on observe parfois une sorte de relation de concurrence entre le SGAR et la DRE pour le pilotage de la connaissance⁷.

Certains préfets ont cherché ou cherchent à mettre en place un SIG (dit « système d'information territorial ») qui rassemblerait dans une base unique les données territoriales de toutes les administrations de leur ressort. L'évaluation en a rencontré quelques-uns, dont aucun ne semblait avoir produit des résultats à la hauteur des espoirs initiaux. Il n'en est pas résulté en tout cas de promotion significative du fonctionnement en réseau des administrations.

⁶ Depuis cette constatation, le « pôle habitat indigne, puis la DGUHC, ont diffusé des données de cette nature.

⁷ Cette question devrait évoluer avec la création de « pôles » auprès du préfet de région et la réunion, si elle est durable, de l'équipement et de l'aménagement du territoire dans le même ministère.

3.1.2.1.2. Les réseaux internes à l'équipement

Au sein de l'administration de l'équipement, les potentialités du fonctionnement sont loin d'être exploitées au mieux. Entre les DDE et les DRE, il n'y a encore parfois ni coproduction, ni capitalisation des données et projets.

« La circulation de l'information se fait uniquement de manière descendante (de la DRE vers les DDE et les subdivisions) » (IFU)

Des situations diverses ont été constatées. La région Limousin, par exemple, tire avantage de sa petite taille et de ses moyens réduits pour pratiquer une bonne coopération entre la DRE et les DDE. En revanche, on constate dans d'autres régions des traces de méfiance réciproque, les DDE semblant redouter toute forme d'hégémonie de l'échelon régional.

Sauf dans quelques DDE qui ont pris le problème à bras le corps (le Maine-et-Loire en est l'exemple le plus abouti parmi les sites visités on peut aussi citer les Hautes-Pyrénées) les subdivisions sont le plus souvent dans un autre univers de connaissance que le siège.

« Pour autant, la grosse difficulté des subdivisions est de ne pas avoir un accès facile à l'information présente au siège. (...) Les outils statistiques et cartographiques ne sont pas présents dans les subdivisions. » (IFU)

Les CETE ont été cités spontanément par les équipes des DDE sur le chapitre de la connaissance des territoires comme des sous traitants d'études avec qui on peut s'affranchir des contraintes de l'achat public pour le meilleur (la possibilité de mettre au point ensemble le cahier des charges d'une étude peut aller dans le sens de la qualité) et pour le moins bon (études engagées sans cahier des charges, par exemple). Leur appartenance au ministère n'a pas été citée autrement comme un apport stratégique particulier. Leur « force de frappe » sur le sujet est d'ailleurs numériquement restreinte. Le terme de « réseau scientifique et technique » reste encore un peu en mal de contenu quand on parle de connaissance des territoires.

3.1.2.2. Les relations avec la recherche et les universités

La recherche menée au sein du ministère de l'équipement n'a jamais été évoquée par les services déconcentrés, même si ses produits dérivés, médiatisés par les services centraux, nourrissent en partie la documentation dont ils disposent.

Les rapports avec les universités connaissent des développements très divers suivant les endroits : certaines collaborations suivies montrent toute leur richesse et tout leur intérêt : outre l'apport de connaissance, l'universitaire peut jouer un rôle de tiers dans des situations de débat ou de négociation ou il s'agit de développer une certaine pédagogie (c'est le cas dans les Hautes-Pyrénées, par exemple). La collaboration est alors fructueuse à la fois pour les universitaires et pour les services opérationnels. En d'autres lieux persiste une ignorance mutuelle.

3.1.2.3. Les relations avec les milieux économiques

En dehors des relations structurées dans le cadre des cellules économiques de la construction et des observatoires régionaux des transports (non compris dans le champ de l'évaluation), et naturellement du suivi des procédures (financement du logement social par exemple), les services déconcentrés de l'équipement ont traditionnellement peu de rapports avec le monde économique. Leur domaine de connaissance est assez étroitement circonscrit

ce qui résulte directement de leur activité propre. Ainsi, malgré des expériences locales intéressantes, nos services demeurent aveugles à un certain nombre de données qui seraient pourtant très pertinentes pour orienter leur politique : alors qu'ils connaissent relativement bien la construction neuve, ils ne suivent en général ni le marché de l'immobilier ancien, ni le marché foncier, alors que les problématiques de la maîtrise de l'urbanisation et du logement des catégories défavorisées, au cœur de la politique publique logement, sont étroitement tributaires de ce type de paramètres.

« Le thème le moins bien connu par les DDE est sans conteste le prix du foncier (bâti et non bâti) : seule la DRE de Picardie possède des informations sur ce sujet grâce au fonctionnement de l'observatoire régional des friches et du foncier. Les autres DRE et DDE ne disposent pas de données sur ce sujet ou ne les ont pas mentionnées, ce qui témoignerait du peu d'intérêt qu'elles leur portent. » (IFU)

De même la connaissance fine de l'occupation du parc social et de la demande de logement social reste en général très insatisfaisante, les D.D.E. accédant mal aux données des organismes de logement social.

3.1.2.4. Les relations avec les collectivités locales

On trouve évidemment sur l'ensemble du territoire une grande diversité de situations. Cependant, toutes les enquêtes menées à l'occasion de l'évaluation montrent une absence assez générale de coproduction entre les services de l'État et les collectivités, parfois même des relations de concurrence un peu méfiante (entre les services des départements et les DDE, par exemple). Les agences d'urbanisme, notamment, à l'origine conçues comme lieu d'échange, de réflexions en commun et de coproduction sur les sujets d'aménagement, semblent au moins pour certaines d'entre elles devenir de plus en plus l'instrument exclusif des collectivités territoriales, ne délivrant l'information aux services de l'État que sous le sceau de la prudence politique et sous réserve de filtrage. Sur ce point, les situations sont également variées selon les Agences et nos travaux ne suffisent pas à dresser un constat général. Il nous semble qu'une investigation complémentaire sur ce point serait utile, notamment pour éclairer la politique de l'État à l'égard des agences.

« beaucoup de collectivités seraient surprises d'entendre que les Agences ont vocation à « mettre le ballon dans la mêlée plutôt qu'entre les poteaux » tant elles sont devenues leurs choses... » (M. Wiel)

De plus en plus les services des régions, des départements, des communautés d'agglomération, sont importants (plus que les agences d'urbanisme bien souvent). Ils ont une force de frappe non négligeable en études et grâce aux moyens financiers des collectivités peuvent infléchir fortement la commande territoriale en matière d'études. Des partenariats sont possibles avec ces collectivités, mais il est indispensable de tenir compte des jeux d'acteurs.

« Les partenaires peuvent devenir méfiants vis-à-vis de la transparence de l'information dès lors qu'elle a plusieurs usages. Ils n'auront de cesse de se l'approprier pour nourrir leur propre argumentation. Elle devient par ce fait un enjeu de pouvoir là où chacun rêverait, en bon démocrate, qu'elle n'en soit pas un. » (M. Wiel)

3.1.3. Le traitement des données :

3.1.3.1. Une fonction active, mais livrée à elle-même

En l'absence d'une politique de la connaissance clairement définie au niveau national, chaque service a pris en ordre un peu dispersé les moyens de disposer des données utiles à ses différentes activités. L'obligation de « porter à connaissance » dans les procédures de planification territoriale, la nécessité de produire des études préalables et des études d'impact dans les procédures de déclaration d'utilité publique, l'engagement à produire des diagnostics territoriaux à des échelles diverses, la contribution aux documents stratégiques interministériels, etc. ont conduit tous les services à se doter de fait de fonctions de connaissance.

Cependant, il est rare dans les services déconcentrés de l'équipement que le développement de la connaissance territoriale ait fait l'objet d'une politique explicite définie par la direction. En ce sens, l'absence de directives locales ne fait que refléter l'absence de politique nationale de la connaissance proprement dite. On trouve en revanche de nombreuses initiatives de petite échelle, souvent au sein d'une cellule, reposant sur des individus identifiés, cherchant à répondre aux besoins de connaissance des activités de planification d'une part, d'application de politique particulière (notamment le logement), de contractualisation ou de conseil aux collectivités en matière de développement.

Il arrive que dans le cadre des projets territoriaux de l'État, une formalisation de la commande en matière d'études ou de réflexions stratégiques auprès des différents services déconcentrés de l'État voie le jour. Elle ne donne pas vraiment lieu à une réorientation de l'appareil de connaissance vers des priorités opératoires.

« La connaissance des territoires s'élabore aujourd'hui sans référence aucune aux objectifs du Service. On ne peut donc parler aujourd'hui d'un pilotage stratégique de la connaissance. » (J. Roman)

La fonction est dispersée dans les directions de l'équipement. La connaissance se traite de manière cloisonnée dans les services.

« Les informations sont compartimentées dans le service producteur alors qu'elles devraient être transmises à tous les services. » (IFU)

On a pu le constater dans quasiment tous les services enquêtés. Chaque individu a son réseau de connaissances propres, ses « informateurs », qu'il ne partage guère, qu'il ne formalise guère, de telle manière que celui qui arrive dans un service ne trouve à peu près rien d'exploitable. Même lorsqu'une fonction centrale (réduite à l'administration de données, jamais au-delà) a été formellement définie, on assiste souvent à un phénomène d'enkystement et à une réduction des échanges entre les administrateurs de données et les différentes unités potentiellement utilisatrices.

« L'absence de synthèse privilégie l'écoulement des connaissances des Services par les seuls canaux qui les lient aux socioprofessionnels et aux responsables locaux : ils renoncent ce faisant à l'expression d'un intérêt général. » (J. Roman)

La capitalisation des données n'est pas organisée explicitement. Leur mise à jour est incertaine

« En dépit de leur volonté affichée de développer des bases de connaissance territoriale, les DRE et DDE éprouvent des difficultés dans la mise à jour des informations. (...) Leur qualité, leur fiabilité et leur mise à jour varient fortement d'une

DDE à l'autre. Les bases de la connaissance territoriale sont inégales et les stratégies très différentes. » (IFU)

De nombreux services cherchent actuellement à se doter d'un système d'information géographique (S. I. G.) cohérent, mais, outre qu'ils y consacrent des moyens en général tout à fait insuffisants, il est encore très rare que les différentes unités utilisatrices de données territoriales puissent accéder directement et dans des conditions de bonne ergonomie au capital de données du service.

« Dans les services déconcentrés, les réticences à diffuser et à organiser l'information sont encore manifestes. La connaissance est toujours perçue comme un outil de pouvoir » (IFU)

Certaines études semblent être ignorées des autres unités que celles qui les ont produites, ou tombent dans l'oubli à l'occasion des mutations de personnel. Les services tiennent des répertoires des études à caractère territorial, mais rarement exhaustifs, à jour et facilement accessibles, jamais des catalogues comportant des résumés des études disponibles. La question des « méta données » est généralement ignorée. Au total, peu de capitalisation, peu de mémoire organisée, et une rotation rapide des responsables...

3.1.3.2. Les outils géomatiques et leur utilisation

Les outils géomatiques et les outils de gestion de données mis en oeuvre au sein du ministère de l'équipement n'ont pas suscité de critiques particulières au cours de l'évaluation. Un certain nombre d'expériences locales montrent le parti qu'on peut tirer de ces instruments pour le traitement, la présentation est la mise en perspective des données territoriales.

On trouve dans chaque service une ou plusieurs personnes qui font fonctionner ces instruments, souvent avec compétence. C'est beaucoup plus la fonction d'analyse et d'interprétation qui pêche que le stockage ou la restitution des données. Le cercle des personnes qui maîtrisent les instruments géomatiques apparaît aujourd'hui trop restreint. Au sein de la D. D. E. ou de la D. R. E., seul un petit nombre de postes accède à des logiciels tels que GEOKIT ou aux bases de données qui peuvent nourrir ces instruments géographiques.

« Le manque de formation du personnel, évoqué de manière récurrente au cours des entretiens, concerne essentiellement la maîtrise des outils permettant de gérer les informations et la connaissance (...) une grande partie des agents des DDE n'est pas formée dans ce domaine et n'est donc pas en mesure d'utiliser avec efficacité ce type d'outil. » (IFU)

Les enquêtes n'ont pas rencontré (à une exception près) de services dotés d'une cellule de synthèse dédiée à la connaissance des territoires confiée à un cadre A⁸. L'appareil géomatique est donc souvent servi par des personnels contractuels de catégorie B en fin de carrière (les départements du sud-ouest étudiés par José Roman sont à cet égard caractéristiques) affectés au même poste depuis très longtemps (souvent plus de 25 ans dans les départements du sud-ouest) parce qu'aucun autre déroulement de carrière ne s'offrait à eux. Cet état de fait explique parfois un certain enfermement dans la fonction.

[Cette situation] « ...a une conséquence claire : « Dans les têtes », la connaissance des territoires n'a d'avenir projeté qu'en catégorie B. Est-ce finalement ...l'« État-stratège » qui n'a pas d'avenir projeté dans les Services ? On reste en effet interloqué

⁸ Il y a bien sûr de nombreux chargés d'études d'aménagement de catégorie A : nous parlons ici d'unités dédiées à la connaissance.

par cet autre aspect de la vision des Services : celui qui enracine dans le cadre B un domaine que les grands partenaires, privés et publics décentralisés, ne cessent de faire relever chaque jour davantage de celui de l'encadrement supérieur. A hypothèses inchangées, les Services ne sont-ils pas en train de construire une véritable vassalité dans le jeu local ? » (J. Roman)

Là aussi, une comparaison avec d'autres administrations telles que certaines DIREN, où l'ensemble des chargés d'études trouvent l'information géographique dont ils ont besoin sur le serveur de la direction, et l'utilisent effectivement dans leurs analyses donne la mesure de progrès possibles.

3.1.3.3. La publication des données

3.1.3.3.1. vers les acteurs institutionnels :

Les milieux professionnels en rapport avec les activités de l'équipement disent trouver de manière assez satisfaisante auprès des services locaux les informations qu'ils en attendent.

En revanche, la diffusion vers les collectivités territoriales est très inégale :

« La diffusion en direction des collectivités publiques n'est guère gérée. En D.R.E., l'encadrement est en peine d'énoncer lesquelles de ces publications brutes sont adressées à ses partenaires publics quotidiens : il n'y a donc pas de stratégie de diffusion. » (J. Roman).

3.1.3.3.2. vers le grand public :

Le ministère et ses services ont une politique particulièrement restrictive en matière de publication de données territoriales. La mise à la disposition du public de données qui le concernent au premier chef (comme par exemple les servitudes d'urbanisme) ou qui simplement peuvent l'intéresser (comme beaucoup d'études générales ou des études préalables à des réalisations ou à des documents de planification) ne fait pas partie des missions que les services se reconnaissent spontanément. En tout cas, dans les services enquêtés, elle n'est jamais traitée de manière professionnelle. Les conclusions de l'étude de l'IFU sont là-dessus cruelles :

« Aucune des institutions publiques visitées ne met à la disposition du public des informations qui pourraient lui être fort utiles. On peut sans doute expliquer cette lacune d'une part par la culture du secret que nous avons rencontrée partout jointe à une certaine indifférence envers la société civile ; d'autre part, par une manifeste ignorance des outils permettant de construire et d'entretenir un site Internet. » (IFU)

C'est probablement l'ensemble de la communication locale de l'État qui souffre de ce type de tare. L'imprimatur des préfets est parfois difficile à obtenir, notamment lorsque les études mettent en évidence des disparités territoriales, des inégalités entre collectivités. Mais cette prudence préfectorale est loin de tout expliquer. L'équipement reste encore largement replié sur lui-même à cet égard, comme en témoigne notamment son usage très parcimonieux des possibilités offertes par les sites Internet.

Le contraste avec les directions régionales de l'environnement, par exemple, est tout à fait frappant : elles ont pourtant le même statut que nos services, le même rattachement préfectoral, mais développent une très large politique de publication transparente des données concernant l'environnement.

Ce repli est d'autant plus préoccupant que les données territoriales ne valent que lorsqu'elles sont croisées, et que les diverses sources et les divers points de vue sont appelés à en débattre. On constate aujourd'hui une pénurie de lieux de débats entre acteurs territoriaux auxquels l'État prend part.

La connaissance n'est pas neutre, et, dans sa prudence excessive à la diffuser, l'État peut faillir à sa mission de garant de l'égalité :

« La peur des Services de l'État face à la perspective de l'expression publique sera demain contraire aux missions de l'État renouvelé. Simple « culture du silence » ? On cite partout des études « retenues ». La peur fondamentale des Services qui explique ce comportement, c'est la crainte de rendre publics les « déséquilibres » (euphémisme pour « inégalités ») généralement en cause. (...) Le réflexe historique de discrétion contrarie la mission de redistribution de la connaissance, avec conséquences en chaîne sur la redistribution tout court. (...) les Services de l'État ne peuvent demain s'en remettre à la posture hiératique de la réserve, et rester durablement muets ... sur l'essentiel -devenu leur charge spécifique. (...) De ce point de vue, si l'État tout-puissant d'antan pouvait s'offrir, un peu comme un luxe, la culture de la réserve, celui d'aujourd'hui en a-t-il vraiment les moyens ? (...) On ne voit pas comment en effet un État efficace pourrait rester muet, quand tout le pan décentralisé de l'action publique a déjà substitué l'expression publique de l'élu à l'action en effet muette du fonctionnaire d'antan, mettant un terme à la réserve dans l'action publique pour lui préférer désormais le débat. » (J. Roman)

Les données territoriales devraient avoir pour destination le débat citoyen, et l'État, du moins on peut l'imaginer, aurait normalement à prendre sa part de l'alimentation de ce débat. Des tentatives intéressantes sont menées autour de projets et de sites Internet dédiés (« RN19.net » et "Roane7.net", p. ex.) où l'expression des acteurs locaux est appelée. Ces initiatives sont encore très minoritaires, voire marginales.

3.2. La compréhension des territoires et de leur dynamique

L'implantation territoriale très fine des services équipement, au travers de son réseau de subdivisions territoriales, l'insertion de son personnel dans la vie concrète locale, les très nombreuses occasions de contact entre ces personnels et les élus locaux à l'occasion du traitement des problèmes concrets de l'espace public (aménagement d'espaces publics, application du droit des sols, gestion du domaine public, etc.) ont traditionnellement nourri l'administration de l'équipement d'une connaissance intime et très réelle du territoire. L'enracinement des responsables, dont les durées de fonctions étaient relativement longues leur procurait une expérience souvent précieuse lorsqu'il s'agissait d'adapter au terrain des projets d'aménagement ou des dispositions générales.

Cette forme d'osmose (qui trouvait d'ailleurs ses limites dans un certain cloisonnement entre le monde des subdivisions et celui des services centraux des directions départementales) est mise en cause par un ensemble d'évolutions qui obligent à repenser radicalement les modes d'accès de notre administration à la connaissance territoriale :

- le turn over accru des cadres, justifié par des raisons pertinentes de valorisation des parcours professionnels, diminue leur enracinement dans la réalité locale ;
- le transfert au département des activités relatives aux routes départementales, puis de l'ensemble du personnel en charge de ces activités réduit considérablement les occasions de contact avec les élus locaux ;

- le transfert aux collectivités locales de responsabilités en matière de conception et d'application du droit des sols va dans le même sens ;
- l'évolution des collectivités territoriales délaisse les DDE qui étaient très tournées vers les communes et leurs projets d'aménagement, alors que les communautés de communes aux compétences plus larges se structurent communément avec l'appui des départements⁹ et des régions plus que des services de l'État ;
- enfin, il est probable que la nature même de l'information territoriale pertinente pour la conduite des politiques de développement durable a changé au cours du temps : la valeur ajoutée vient du croisement de données de nature apparemment très hétérogène et de sources très diverses.

Ces évolutions de fond, appelées à se parachever dans les toutes prochaines années, imposent un renversement de l'approche heuristique, faisant appel à des méthodes plus scientifiques de collecte et d'interprétation des données, et à de nouveaux modes de relations.

Les services de l'équipement sont confrontés à deux nécessités auxquelles leur culture historique les prédispose mal :

- le recours aux sciences humaines (notamment la géographie, la sociologie, les sciences politiques et l'économie) pour interpréter et mettre en perspective l'information territoriale brute, puis pour en assurer la pédagogie ;
- l'organisation du débat et du croisement de points de vue pour parvenir à des diagnostics partagés et à des perspectives communes entre des acteurs venant d'horizons très différents, mais qui à eux tous font la dynamique des territoires.

De nombreux services, conscients de ces évolutions, ont cherché à intégrer ces nécessités : l'administration de l'équipement a fait d'incontestables progrès en termes d'élargissement de son champ de vision, d'ouverture aux autres points de vue, d'intégration dans le débat public. Mais paradoxalement, cette culture du débat public prospère mieux dans les services d'infrastructures, confrontés à des contraintes légales sur ce sujet, que dans les services d'aménagement.

« (...) Les agents même qu'on dit « routiers » : il n'est plus vrai que la route soit leur métier et ils le sentent très bien. Ils passent désormais infiniment moins de temps à « faire des routes » qu'à essayer d'expliquer ce qu'ils font, comment et pourquoi. Leur savoir-faire originel s'efface devant ce métier nouveau, et celui-ci n'est pas obligatoirement le leur. Ce n'est en tous cas ni leur vocation, ni leur formation. » (J. Roman)

La volonté d'évolution indéniable de nos services territoriaux reste cependant handicapée à cet égard par des manques quantitatifs et qualitatifs de capacités professionnelles : nos personnel d'études et de projets ont à une majorité écrasante des formations initiales d'ingénieurs civils, de techniciens des travaux publics ou de juristes. Certes les écoles du ministère ont cherché à diversifier leur enseignement, certes la formation continue propose de timides ouvertures aux sciences de la société, mais le décalage reste grand entre le type de sujets que nos services sont appelés à traiter dans leurs responsabilités territoriales et le type de qualifications professionnelles dont ils disposent.

⁹ Les présidents des communautés de commune sont souvent des conseillers généraux.

Dans les directions départementales de l'équipement, moins de 10 % des chargés d'études d'aménagement ont un diplôme de formation initiale en rapport avec les questions d'aménagement (géographie, sociologie, économie, sciences politiques, architecture, environnement, etc.). Ils font en général preuve d'une motivation nettement supérieure à la moyenne et d'un engagement quasi-militant dans leurs missions, mais se sentent fréquemment livrés à eux-mêmes, presque abandonnés, sans possibilité de recours facile à des experts compétents dans les sujets qu'ils ont à connaître. Leurs savoirs sont peu valorisés et leurs plans de carrière inexistant.

Les services cherchent à compenser cette lacune par l'appel à des compétences extérieures, en sous-traitant des études ou en s'adjoignant des conseils qualifiés (bureau d'études ou universitaires). C'est évidemment une nécessité en l'état actuel des choses, et bien sous traiter suppose un savoir-faire particulier (rédaction du cahier des charges, suivi de l'étude, utilisation des résultats...), mais on ne doit pas en sous-estimer les difficultés :

- certains services, ayant perdu toutes capacités propres d'études, sous-traitent la totalité de leur activité, au risque de devenir des intermédiaires bureaucratiques inutiles, incapables de réflexions propres ; les étudiants de l'institut français d'urbanisme ont livré sur ce sujet un point de vue d'autant plus intéressant qu'il est décalé par rapport à nos réflexions habituelles : en encourageant, voire en généralisant la sous-traitance, nos services auraient eu une attitude incompréhensible en termes de « concurrence », s'employant ainsi à perdre leur « part de marché » sur une activité considérée comme stratégique :

« Les études stratégiques sont de plus en plus externalisées au profit de bureaux d'études privés, qui s'affirment désormais comme de véritables concurrents des services déconcentrés de l'État Les DDE se déchargent elles-mêmes de leurs missions les plus importantes » (IFU)

- les difficultés budgétaires de l'État, dont rien n'indique actuellement qu'elles ne soient pas durables, conduisent à une réduction très importante des budgets d'études, évidemment plus vulnérables que les budgets couvrant les charges fixes de l'administration .

Faute de qualification sur le fond, les services ont tendance à se recroqueviller sur le formalisme juridique et se donnent une image bureaucratique.

3.3. L'utilisation finalisée de la connaissance

De nombreux services ont produit ces dernières années, à une occasion ou à une autre, des diagnostics territoriaux. Cette pratique a été impulsée en partie par l'administration centrale (DGUHC et DPSM notamment), et est en partie le fruit d'initiatives locales, avec le soutien ou non des préfets :

- diagnostics d'agglomération ;
- diagnostics de subdivisions ;
- diagnostics à l'occasion de la création de pays ;
- contributions au « projet territorial de l'État », ou aux « orientations stratégiques de l'État en région » ;
- etc.

Les diagnostics territoriaux à l'échelle d'un département ou d'une subdivision avaient été explicitement conçus par la DPSM dans le cadre du pilotage stratégique des services : les « projets de subdivisions », en particulier, devaient se fonder sur cette analyse territoriale.

Ces pratiques ont contribué à qualifier les services dans de nouvelles approches. Une DDE comme celle du Maine-et-Loire, qui s'était engagée dans une politique systématique de ce type avec l'ensemble de ses services et de ses subdivisions il y a une dizaine d'années en y consacrant les moyens et l'organisation nécessaires est aujourd'hui incontestablement un partenaire reconnu de l'aménagement local.

Le cas du Maine-et-Loire n'est malheureusement pas général : dans la plupart des directions départementales, on constate une piètre association des subdivisions à la réflexion sur le territoire, qui reste le fait de services du siège peu en relation avec les implantations territoriales. Ce fonctionnement est peut-être moins sensible dans les DDE sous « article 7 » que dans les DDE restées à la disposition du département, où les subdivisions sont très orientées vers les questions routières et l'activité opérationnelle.

Si les diagnostics en eux-mêmes ne sont pas toujours d'une originalité inoubliable, la démarche qui a présidé à leur élaboration, le plus souvent interministérielle et associant à l'occasion d'autres partenaires, a contribué à une meilleure disposition d'esprit et un meilleur positionnement des services pour l'action future. On constate en particulier aujourd'hui partout ou presque que le climat de la coopération interministérielle sous l'égide des préfets, et grâce aux PTE, a énormément progressé ces 10 dernières années. Encore insuffisamment active, elle ne connaît plus ces conflits de pouvoir (notamment entre l'équipement, l'agriculture, et l'environnement) qui parfois par le passé handicapaient gravement l'efficacité et la crédibilité de l'État. On trouve cependant encore quelques SGAR ou sous-préfets qui par leur action et leur volonté hégémonique de concentrer le dialogue avec les élus empêchent les services déconcentrés de produire des études territoriales qui auraient pu être utiles pour les élus et valorisantes pour l'État et ses personnels¹⁰.

L'échantillon enquêté ne suffit pas à faire une statistique probante, mais on peut y reconnaître une corrélation incontestable entre les capacités des services à connaître et interpréter leur territoire et le rôle qu'ils jouent, leur utilité dans le concert local, tant en milieu rural qu'en milieu urbain ou surtout péri-urbain. A ce titre, la connaissance apparaît comme une porte d'entrée vers l'efficacité locale :

- pour l'application des politiques de l'État qui n'emportent pas spontanément l'adhésion des responsables locaux, la meilleure arme reste la capacité de conviction fondée sur une lecture juste et approfondie du territoire et de ses dynamiques : l'évaluation a ainsi mis en évidence un certain nombre de cas où l'État a su convaincre sur des dossiers difficiles grâce à un effort réel de connaissance et de pédagogie (cas de certains PPRI, par exemple);
- pour l'aide aux collectivités locales, à leurs groupements, dans la lecture de leur territoire et la compréhension des phénomènes qui s'y déroulent : là aussi, on a rencontré des exemples où des études bien conduites et bien mises en débat avec les élus locaux et les partenaires économiques et sociaux produisaient un effet de révélation de situations jusque-là pressenties mais non explicitées et contribuaient à réorienter l'action (cas de l'arrondissement de Lens par exemple) ;
- pour « coproduire » du développement local, par exemple autour d'investissements structurants de l'État, ou dans la politique de la ville, ou à l'occasion de programmes particuliers d'aménagement du territoire (contrat de plan, aides européennes...)
- pour mettre en articulation différentes politiques locales qui se rejoignent (la politique du logement est très liée aux politiques sanitaires et sociales lorsqu'il s'agit de

¹⁰ Peut-être cette attitude se fonde-t-elle sur un manque de confiance, justifié ou non, envers la finesse diplomatique de nos services ?

personnes âgées, par exemple ; le développement local suppose d'agir sur le logement, les infrastructures, l'emploi, les services à la population...);

- enfin pour donner aux rôles de l'État dans la planification territoriale un contenu qui dépasse ses obligations formelles : élaboration des « porter à connaissance », contribution à la définition des périmètres de S. C. O. T., jeu de « l'association »...

Même des collectivités importantes parfaitement autonomes dans leurs décisions se montrent à l'occasion intéressées par des analyses dépassant leur strict périmètre de préoccupation, et sont même quelquefois demandeuses de réflexions stratégiques dont l'État serait le mieux à même de prendre l'initiative, lorsque la configuration des intérêts politiques locaux ou des périmètres administratifs ne porte pas à mettre en débat des sujets que chacun ressent pourtant comme importants.

Tirer parti d'une certaine distance au terrain, pour assurer un rôle de régulation, consistant d'une part à prévenir ou limiter les rivalités entre instances territoriales et d'autre part à les inciter à prendre en compte, telles qu'elles sont constituées, les territoires pertinents, adaptés à tel ou tel enjeu, voilà une fonction potentielle que l'État local pourrait prendre en charge (...) Pour assurer une fonction de régulation entre les acteurs territoriaux, pour constituer en quelque sorte des « scènes locales » entre ces acteurs, l'État a besoin de s'appuyer sur de la connaissance. Celle-ci doit lui permettre de conforter son « extériorité » relative et simultanément de « comprendre » ce jeu territorial. (D. Béhar)

Prenons conscience qu'il y a là une dialectique entre la connaissance et l'utilité sociale, l'occasion d'un cercle soit vicieux, soit vertueux, si, comme l'écrit José Roman :

« Le moteur fondamental de la connaissance des territoires, c'est l'invitation ressentie par le Service à s'exprimer sur ces territoires. »

4. Le jeu des échelles de connaissance

4.1. Le « trou » de l'échelle interrégionale

« De quoi s'agit-il ? : de la connaissance « des effets d'entraînement entre les villes d'un même espace métropolitain », ou d'un même espace régional, voire entre régions. A quelles conditions et jusqu'où se propagent des dynamiques induites par les modifications des accessibilités aux autres villes ou régions. (...). Maintenant que, dans l'analyse préalable à une décision de grande infrastructure régionale, il est obligatoire de dépasser les approches coût de l'offre/réponse de la demande de déplacements des biens et des personnes, la connaissance des effets socio-économiques d'entraînement des territoires entre eux se pose plus nettement (alors qu'avant elle pouvait paraître comme un simple habillage du dossier). Elle devient même incontournable pour alimenter le débat avec les élus locaux. » (M. Wiel)

Pour jouer son rôle d'éclaireur au-delà des périmètres des diverses circonscriptions administratives, où les collectivités territoriales sont a priori en position d'étudier et de traiter les problèmes d'aménagement, l'État devrait jouer de l'ensemble des échelles dont il est le seul à détenir la maîtrise : les problèmes d'aménagement s'expriment souvent sur un territoire pertinent qui n'a aucune raison de regrouper les circonscriptions administratives : les lignes de transport, les fleuves et rivières, les bassins d'habitat et d'emploi, les risques de pollution ou les zones d'attractivité culturelle transgressent les frontières des communes, des départements, des régions et même des États.

Or l'État s'est ingénié à calquer strictement les périmètres de ses structures sur ceux des collectivités territoriales, de sorte que l'échelle interrégionale par exemple est en pénurie d'études et de connaissance. Curieusement, même la connaissance universitaire, en partie tributaire de la commande d'études de l'État et des collectivités locales, sans doute aussi influencée par son propre découpage institutionnel, fait défaut à ces échelles.

« Nous avons le sentiment que l'échelle intermédiaire entre la Nation et la Ville n'a pas les données, les concepts, les cadres institutionnels facilitant les réponses aux questions que nous nous posons. » (F. Perdrizet)

Il est très rare qu'un service du ministère de l'équipement se permette d'aller étudier sur les terres de son voisin, et les frontières sont quelquefois plus étanches entre services territoriaux de l'État partageant des problèmes communs qu'entre collectivités territoriales de périmètres correspondants. L'idée évoquée au moment de la création des D. R. D. E., en 1991, de confier à certaines D. R. E. des études dépassant leur cadre territorial, qui aurait pu contribuer à faire progresser cette question, n'a en fait pas eu de suite.

4.2. L'État médiateur des échelles

Selon D. Béhar, l'État local est attendu dans le rôle de passeur, de traducteur entre les échelles : dans un schéma où descendent de l'État central des politiques « aveugles au territoire » et où les collectivités locales les assembleraient et les compléteraient pour produire de la cohésion sociale, l'État local aurait à veiller à l'articulation entre ces deux registres.

Si on reconnaît d'autre part à l'État local la charge d'aménager la scène locale du débat public (ça fait tout de même partie de son rôle), il ne peut le faire que s'il sait se décaler, à la fois présent et extérieur, en charge d'intérêts d'échelles différentes de celle de la scène locale. C'est ce qui a fait l'intérêt reconnu par tous de l'élaboration des directives territoriales

d'aménagement. Même si leur nombre et leurs périmètres sont restreints, chacun reconnaît la qualité des débats qui jalonnent leur élaboration.

« A cet égard, l'expérience de la plupart des DTA est sans doute riche d'enseignements, moins pour la singularité stratégique du point de vue de l'État dont elles ont été porteuses que précisément par la capacité qu'elles ont eu de structurer des scènes de débat, au travers notamment de l'échelle décalée de production de connaissance qu'elles ont mobilisée. » (D. Béhar)

Les grands projets de État peuvent également tenir lieu d'« objets transactionnels » du débat local, s'il les met en perspective aux échelles qui conviennent et s'il sait en faire un objet de débat élargi à tous les aspects du développement local dont puissent s'emparer les acteurs.

Enfin, les confins du « rurbain », l'articulation entre les agglomérations et leur hinterland sont aussi un terrain où, faute d'acteurs locaux d'échelle appropriée, l'État local peut avoir une utilité signalée, à condition qu'il accède à des grilles de lectures géopolitiques des dynamiques à l'œuvre

4.3. La perte de substance à l'échelle micro-locale

Pour certaines politiques (politique du logement, politique de la ville...), une grande part de la connaissance pertinente est d'échelle « micro-locale » : le quartier, voire la rue ou l'îlot. La décentralisation de la politique du logement, si elle se traduit par des jeux de conventions gérées à l'échelon régional, va tarir une source précieuse et fragile d'information à laquelle accèdent en partie les services logement des DDE. Une part de la connaissance ne s'acquiert que par une immersion dans l'action locale.

L'outil statistique ne pourra pas combler cette lacune, pour des raisons de coût, de difficulté de traitement et de protection des données personnelles : la CNIL interdit les échantillons trop restreints, de crainte qu'on puisse en déduire des paramètres individuels.

« N'a-t-on pas dès lors rendu structurellement impossible de repérer avec des outils modernes la pauvreté en milieu rural, et à plus forte raison l'exclusion ? La connaissance-identification de la pauvreté est pourtant la principale difficulté des services chargés du logement (et d'ailleurs des circonscriptions d'action sociale elles-mêmes) de bien des départements ruraux. Plus largement, puisque l'exclusion est par définition affaire de minorités, chercher l'information stratégique, consiste souvent à repérer précisément les fameuses « catégories sous-représentées ». A y voir clair précisément au-dessous des seuils critiques autorisés. » (J. Roman)

5. La connaissance des territoires au niveau central du ministère de l'équipement

5.1. Les commandes gouvernementales

Parmi les nombreuses instructions interministérielles ou ministérielles adressées aux services déconcentrés, un grand nombre supposent pour être exécutées que les services développent une bonne connaissance territoriale. Citons :

- La planification urbaine : l'application des lois successives dites « SRU » et « UH » ont fait l'objet d'instructions fournies de la DGUHC.
- Les diagnostics d'agglomération ;
- Les profils environnementaux ;
- Les PTE, PASED, PASER...
- La politique du logement ;
- Les politiques de prévention des risques (MEDD);
- La politique des études ;
- Les politiques d'infrastructures lorsqu'il s'agit d'études d'impact, d'enquêtes et de débats publics...

Mais dans chaque cas, la connaissance des territoires fait partie en quelque sorte des présupposés de l'action des services. Nulle part l'étude documentaire n'a trouvé trace d'instructions structurées définissant une politique de la connaissance en soi dans ses objectifs, ses moyens, son organisation. Lorsque l'évaluation a commencé, aucune structure du ministère n'était désignée comme en charge de définir et de piloter cette politique, à laquelle au moins quatre directions prennent une part principale : DGUHC, DRAST, DAEI, DPSM, et plusieurs autres (notamment la DTT) une part notable¹¹.

Tous les directeurs d'administration centrale interviewés sur le sujet ont considéré que la connaissance des territoires par les services en charge de l'application de leur politique était un facteur clé de réussite.

« L'enjeu représenté par la connaissance des territoires pour la D.G.U.H.C., dans le domaine de l'urbanisme, est de permettre à l'État de pleinement jouer son rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme et tout particulièrement des S.C.O.T.. » (F. Delarue)

En revanche, constatation tout de même étonnante, ils n'ont pas spontanément évoqué le besoin de connaissance territoriale pour la bonne conception à l'échelon central des politiques publiques, comme si les politiques nationales se concevaient « hors sol », ni la nécessité d'organiser l'action des services dans un but de connaissance.

« J'aurais pu entendre que pour bâtir des lois cette connaissance serait très utile... Est ce que ne pas l'avoir dit signifie que, pour la production législative, on en sait bien assez ou bien que, de toute façon, pour de nombreux objectifs, la loi n'est plus maintenant la voie la plus efficace ? (...) Le cabinet voudrait bien savoir maintenant comment « qualifier/quantifier » la notion d'étalement urbain depuis que ce mot est partout. Il est effectivement étonnant que le besoin de préciser en le mesurant ce qu'il représente ne soit ressenti qu'après coup, après que la notion, ressassée, soit devenue opératoire, c'est-à-dire inspiratrice de certains textes. » (M. Wiel)

¹¹ La sous-direction OE de la DGUHC a été désignée dans cette fonction fin 2003

Même le concept « définir une politique » se heurte à des difficultés de compréhension : certains entendent par là la définition de listes minimums de données dont les services devraient disposer, ce qui paraît peu opératoire, bien insuffisant, et quelque peu décalé par rapport à la nature du sujet...

5.2. La politique des moyens

5.2.1. La politique du personnel et des qualifications

Les moyens dont disposent aujourd'hui les services pour progresser dans la connaissance des territoires sont pour l'essentiel les fruits :

- de la politique du personnel de ces dernières décennies ;
- des politiques promues pour les SIG et l'administration de données;
- des politiques informatiques et bureautiques de ces dernières années.

Si les services aujourd'hui ne disposent pas des spécialités professionnelles qui seraient nécessaires à une production de qualité, c'est en grande partie dû à la politique de recrutement de ces 20 dernières années : c'était pour l'essentiel les agents de statut contractuel qui apportaient les qualifications spécialisées dans les sciences de la société. Le tarissement de leur recrutement, le vieillissement sur place de beaucoup d'entre eux sans possibilité d'évolution professionnelle, le départ à la retraite progressive de leurs classes d'âge, leur remplacement par des fonctionnaires techniques ou administratifs n'apportant pas du tout le même type de qualification ont contribué à une certaine déqualification globale de nos services déconcentrés.

« Les équipes d'études n'existent plus vraiment en tant qu'équipes pluridisciplinaires et les meilleurs éléments sont partis. Il reste des individualités parfois brillantes mais éphémères (proches de la retraite, ou jeunes et donc très mobiles). Ceci contrarie la capitalisation nécessaire et la pluridisciplinarité pourtant fort utile. » (F. Delarue)

Parmi les initiatives intéressantes prises pour contrer les effets néfastes de cette évolution, il faut citer les concours sur titres de recrutement d'ingénieurs des travaux publics de l'État ou de cadres administratifs, qui ont effectivement fait entrer dans notre administration des agents de qualification technique beaucoup plus variée et mieux adaptée à nos tâches actuelles et futures. On ne peut que regretter le caractère tardif de ces initiatives par rapport au calendrier de départ des agents contractuels, sachant que l'impact de ces mesures est réduit par le type de déroulement de carrière qu'on offre aux agents ainsi recrutés, proposant à une partie d'entre eux assez tôt dans la carrière de quitter leur spécialité d'origine pour aborder des fonctions de généralistes ou de managers. Il en résulte un déficit quantitatif et qualitatif qui, comme on l'a dit, pèse lourdement sur l'action des services.

Le turn-over des cadres, justifié par l'organisation de parcours professionnels formateurs dans une perspective où la progression s'entend essentiellement comme ascension hiérarchique, pose un problème de continuité aux services¹² : l'État, « garant du long terme » est représenté par des visages éphémères, qui n'ont pas le temps de capitaliser une connaissance culturelle du terrain, ni celui de constituer des réseaux de confiance pourvoyeurs d'informations pertinentes. Cette mobilité contraste avec l'encalminage des opérationnels contractuels. Elle handicape parfois la parole de l'État devant des élus locaux imprégnés d'une longue familiarité avec leur territoire.

¹² Sans parler de la rotation des préfets, dont on parle par ailleurs

5.2.2. La politique des moyens matériels

La politique du matériel et des logiciels offre évidemment un plus grand droit à l'erreur que la politique du personnel, car la succession rapide des générations technologiques permet de corriger le tir. Aussi, au cours de l'évaluation, n'a-t-on pas entendu de critiques de fond sur la politique suivie, malgré quelques erreurs commises au tournant des années 90.

En revanche, la question de l'acquisition des données institutionnelles venant de l'IGN, de l'INSEE ou des services fiscaux mérite d'être retravaillée au niveau central, afin d'obtenir pour les services de meilleures conditions d'accès à ces données indispensables. Certes des conventions nationales ont été signées, mais les services sont encore trop livrés à eux-mêmes pour l'achat de données, et ont souvent à y consacrer des ressources insuffisantes. Les partenariats entre services de l'État ou avec les collectivités territoriales pour la mise en place de données communes sont le plus souvent empreintes d'un grand amateurisme où la dépense publique globale minimale ne semble pas être la préoccupation de tous. Ce sont souvent sur les crédits d'opération (infrastructure, PPR...), et non sur des crédits de fonctionnement, que les données sont achetées, ce qui fragilise évidemment cet approvisionnement. Dans certains départements, l'État est tributaire d'initiatives locales (des départements, par exemple) pour acquérir les données de base, et il n'a parfois même pas de quoi payer sa quote-part. Il est probable par exemple qu'une proportion importante des services ne pourra pas acquérir à échéance prévisible le cadastre numérisé, qui paraît pourtant un outil de travail de base¹³. Pourtant, selon les services rencontrés par José Roman :

« Ce qui semble par exemple très assuré, c'est l'importance primordiale des données cadastrales, données qui fondent 90% des décisions prises localement et la nécessité, tout aussi primordiale, « de lire les mêmes données sur des fonds de plan type IGN 1/25000^{ème} »

Nécessité dont l'administration centrale ne semble pas avoir suffisamment conscience :

« On pense là d'abord aux insuffisantes co-implications de la D.G.I. et au mépris collectif qu'affichent les D.A.C. à l'égard du cadastre par leur silence persistant.¹⁴ » (J. Roman)

On doit attendre de l'État qu'il organise une meilleure synergie entre ses différents segments pour optimiser les flux de données qu'il met à la disposition de la société.

5.3. L'organisation et l'animation générale de la fonction

Après avoir traité la question des objectifs et celle des moyens humains et matériels, il appartient au ministère de traiter de l'organisation générale et de l'animation de la fonction de connaissance des territoires.

Portant sur des effectifs très peu nombreux et donc tributaires des caractéristiques des personnes disponibles, très liée aux circonstances et aux objectifs locaux, l'organisation est aujourd'hui dans chaque service plutôt le résultat d'un historique. On ne saurait de fait définir au niveau national d'organisation type de cette fonction au sein d'un service déconcentré : c'est à chaque service de s'organiser en fonction des conditions locales, mais les directions gagneraient à être éclairées par un peu plus de réflexions et d'échanges d'expériences sur les problématiques d'organisation.

¹³ Certains parlent d'une « économie de cueillette »... Vivement le néolithique !

¹⁴ « La DGI, après avoir annoncé qu'on aurait un cadastre moderne (et gratuit), et donc nous l'avoir fait attendre quelques années l'arme au pied, ...ne dit plus rien ! » Un responsable d'Observatoire.

Plus que d'organisation, c'est probablement d'animation et d'orientation qu'il convient de parler dans ce domaine. Celle-ci s'organise ici et là autour de clubs ou de réseaux de chefs de service aménagement ou de chargés d'études et ce mouvement d'échanges d'expériences semble actuellement en progrès. Il faut bien entendu l'encourager.

Mais ces échanges ne sont pas de nature à résoudre la question capitale de l'articulation des différentes échelles, depuis l'échelon national jusqu'au « micro local », et ne tiennent pas lieu de stratégie collective des administrations centrales, dont les services se sentent orphelins. C'est naturellement vers la DGUHC que les services portent le plus spontanément leur attente :

« La DGUHC est indiscutablement saluée comme pionnière pour avoir impulsé les diagnostics d'agglomération et encouragé les diagnostics de subdivisions. En revanche, on lui fait d'abord savoir que l'impulsion initiale attendue d'elle tarde beaucoup trop à venir : en matière de connaissance des territoires, la DGUHC apparaît actuellement aux Services comme délaissant à la fois toute maîtrise d'ouvrage nationale et ses fonctions d'accoucheuse de maîtrises d'ouvrage décentralisées. » (J. Roman)

La DR apparaît peu dans leurs discours, la DAEI est vécue sur le terrain comme « extra territoriale », et les cellules statistiques des DRE comme des « bastions avancés » de l'administration centrale implantés dans les régions. Quant à la connaissance produite sous l'égide de la DTT, elle est peu orientée vers les questions d'aménagement local qui intéressent les services déconcentrés.

L'État a la responsabilité de garantir la fluidité de l'échange d'information entre les divers partenaires et doit à ce titre s'assurer que les normes utilisées le permettent. Dans un contexte où :

« chaque acteur de l'aménagement a négligé tranquillement la compatibilité des systèmes d'information retenus avec ceux de ses partenaires en aménagement (à supposer qu'il ne la redoute pas) » (J. Roman)

Cette fonction de normalisation est insuffisamment exercée : les compatibilités entre les systèmes des collectivités locales et de l'État risquent de n'être plus assurées (cf. note technique en annexe 9).

6. En guise de conclusions d'étape

« Ce qui se fait d'habitude, ce qu'il convient de faire, on peut en général le consigner et l'écrire; quant à cette autre question, de savoir quand cela doit être fait ou de quelle manière, nul ne conseillera de loin, il faut délibérer avec les faits eux-mêmes » (Sénèque, Lettres à Lucilius, 22)

Il n'entraîne pas dans le mandat de l'évaluation de dessiner un programme d'action national pour améliorer la connaissance des territoires par les services. Cependant, au fil de la lecture, on aura égrené à la fois des points faibles et des expériences, des réalisations ou des pistes prometteuses qui peuvent alimenter une réflexion programmatique.

Au cours de l'évaluation, dont les travaux se sont étalés sur environ deux années, nous avons eu le sentiment d'une prise de conscience rapidement croissante de l'importance du sujet dans un univers ministériel appelé à de profonds bouleversements. La connaissance des territoires fera plus qu'au paravant partie du socle de légitimité des services, qu'ils soient appelés à développer in situ des programmes sectoriels de l'État (ce qui est certain) ou qu'ils aient encore un rôle de synthèse territoriale (ce qui est mis en question), et ce point de vue paraît de plus en plus partagé.

Les débats conduits sur le terrain ont accompagné cette prise de conscience.

L'un des 23 « chantiers » ouverts par le ministère dans le cadre de sa modernisation concerne très opportunément la connaissance des territoires, de sorte qu'on peut imaginer une passation de relais quasi-idéale entre l'évaluation qui s'achève et la réflexion opérationnelle qui commence. A ceux qui entreprennent actuellement ce « chantier », l'instance d'évaluation se propose de léguer quelques théorèmes sans doute pas démontrés mais au moins fortement induits par ses travaux.

6.1. L'État est attendu sur ses fonctions territoriales

« Au-delà de la difficulté pour l'État à clarifier sa position vis-à-vis des divers partenaires locaux, sa présence est (encore) irremplaçable pour garantir la neutralité des connaissances permettant le partenariat, la confrontation des logiques, l'élaboration des politiques. (...) Toujours au niveau local, les pratiques de l'instruction large des problèmes avant d'en débattre ou de l'évaluation a posteriori des politiques (comme de la réalisation de grands projets) sont, à mon avis, encore loin d'être pleinement banalisées. C'est beaucoup plus l'État, et c'est sans doute un effet paradoxal de la décentralisation, qui porte cette exigence au travers des procédures qu'il met en place. » (M. Wiel)

Une décentralisation mal comprise donnant une extension abusive à la notion de « blocs de compétences » porte en elle le risque que l'État délaisse ce rôle essentiel au fonctionnement de la démocratie et à l'harmonie du développement entre toutes les échelles et tous les aspects sectoriels.

6.2. Le professionnalisme sur la connaissance des territoires ouvre voix au chapitre et permet d'être utile localement

Un contraste est apparu nettement entre les endroits où des prestations de bon niveau professionnel étaient produites par la DRE ou la DDE et les autres lieux : les collectivités sont amenées à prêter une oreille attentive lorsque ce qui se dit les intéresse.

6.3. Pour être professionnel, il faut s'organiser

La compétence à développer est une compétence collective, qui fait appel, au-delà de la compétence administrative générale (capacité à passer des commandes et à les suivre, à gérer des procédures...) à au moins quatre familles de compétences particulières et les combine :

- Recueil, gestion et traitement des données, statistique, cartographie ;
- Informatique spécialisée ;
- Analyse et interprétation des données, « sciences du territoire » (sciences politiques, géographie, économie, sociologie, hydrologie, etc.) ;
- Communication et négociation : capacité à énoncer et défendre les analyses.

Ce sont des équipes de petite taille (4 à 10 personnes) qui sont nécessaires pour constituer le cœur de la fonction, sachant que beaucoup d'autres contribuent à l'alimentation et à l'exploitation du capital de savoir.

Actuellement, la fonction n'est pas organisée, et les masses critiques pour l'organiser ne sont pas atteintes dans la plupart des services.

« Le débat récurrent : vaut-il mieux avoir un Service unifié de la connaissance ou disséminer les techniques de cette connaissance dans l'ensemble des Services ? On résiste partout à l'idée d'une cellule de synthèse, redoutant sans doute sa distance à l'égard des Services. » (J. Roman)

S'il y en a une, en tout cas :

« On n'a une chance de disposer d'une cellule véritablement stratégique que si ce lieu de la synthèse bénéficie d'un rattachement direct au plus haut niveau, et d'un investissement réel et personnel du sommet. » (J. Roman)

Il est hors de question de définir actuellement une organisation type, ne serait-ce que parce qu'une partie des postes ainsi définis n'auraient aujourd'hui pas de titulaires. Mais il appartient aux responsables de chaque service de se pencher sur la fonction « connaissance » comme sur un objet d'organisation.

6.4. Le professionnalisme ne s'invente pas et ne se décrète pas

On ne s'improvise pas géographe ou économiste à l'issue d'un stage de trois jours au CIFP ou à l'école nationale des Ponts et Chaussées. Nos services sont gravement sous-dimensionnés dans les compétences utiles à la compréhension des dynamiques territoriales.

Or l'administration de l'aménagement du territoire que devraient constituer nos futures DDE et DRE après le passage de la LOLF et de la décentralisation auront un cœur de métier centré sur le traitement de la connaissance territoriale, en décalage avec les formations techniques actuellement à la tâche.

« En raison de la disparition des contractuels, les agents sont pour la grande majorité des ingénieurs de formation initiale et sont amenés, en dépit de cela, à travailler sur des domaines très différents (...) Il serait probablement intéressant de revoir la stratégie d'embauche au sein des DDE et DRE, à savoir une ouverture des postes à d'autres formations plus universitaires et moins spécialisées. » (IFU)

On peut se demander s'il est raisonnable de prévoir que l'armature des futurs services reste assurée par des ingénieurs et techniciens routiers et constructeurs alors que ces services ne

traiteront plus du tout de route et peut-être plus de construction, ou s'il ne faut pas généraliser le recrutement sur titres adaptés aux sujets traités.

La sectorisation des politiques de l'État, tendanciellement inévitable même si on n'en connaît ni le rythme ni l'ampleur, renforce cette exigence de professionnalismes adaptés.

6.5. La DRE peut animer la politique de connaissance des territoires si elle n'apparaît pas comme « impérialiste »

*« Le retrait des D.R.E à l'égard de tout projet régional s'est alimenté à la fois de l'affaiblissement de l'État, de sa faiblesse administrative spécifiquement régionale, et enfin de la complexification de tout projet que son importance situe à cette échelle. »
(J. Roman)*

Si le repli des services régionaux de l'État sur le terrain du projet territorial global ne paraît pas devoir être vu comme provisoire, il n'est pas sûr que la DRE ne puisse pas être un échelon pertinent de la politique de la connaissance, à raison même peut-être de son renoncement à l'hégémonie sur le terrain du projet.

Le créneau de la DRE mérite attention car il est subtil : il s'agit d'animer, de faire jouer les synergies entre les départements, de coordonner quelquefois, sans centraliser les choses ni faire de la connaissance un instrument de pouvoir... On pressent toutefois qu'il est sans doute essentiel. Il mérite d'être attentivement réfléchi dans la perspective des restructurations à venir.

Si la connaissance des territoires que l'État est appelé à développer, comme on l'a vu, doit intégrer le jeu des différentes échelles, les DRE peuvent être de bons pivots de ce mouvement, à plusieurs conditions :

- de savoir sortir de leur territoire pour accéder à la connaissance interrégionale ;
- de développer un rôle d'animation et non pas de centralisation de l'information, qui serait insupportable pour les directions départementales ;
- de construire des partenariats avec les autres services de l'État au niveau régional ;
- d'impulser une politique de large diffusion de la connaissance.

« La connaissance des territoires étant marquée par l'organisation faible et instable décrite plus haut, tant en études générales qu'en matière de S.I.G., elle est a priori justiciable d'une mutualisation.¹⁵ (...) On ne peut laisser sans écho l'attente de Services qui sont très conscients de leurs limites. L'apport qui leur sera nécessaire à cet effet précis semble avoir sa place au niveau régional... si on n'entend pas multiplier à plaisir les « baptêmes du feu » de DDE éternellement vierges, et si on souhaite au contraire fonder le savoir-faire sur une expérience minimale » (J. Roman).

¹⁵ La réponse ne peut pas être dans le recours à du personnel moins qualifié, « comme le croient à tort certaines DDE, qui imaginent pouvoir faire un S.I.G. avec un dessinateur parce qu'une carte ça ressemble à un dessin. Les compétences invisibles sont indispensables. »

6.6. Sans la centrale (orientations et moyens), on ne peut rien

Au niveau central, la connaissance des territoires est un sujet transversal, et comme tel, sa prise en charge fait problème. Néanmoins, il est indispensable d'identifier un lieu de coordination et d'impulsion de la politique de connaissance des territoires, et où s'ajustent les objectifs et les moyens humains et matériels. La DGUHC paraît aujourd'hui le lieu naturel d'accueil de ce point central où peut se définir en commun entre les directions concernées une politique de la production et du traitement de la connaissance territoriale et où peuvent se fédérer des énergies. Les directions sectorielles, bientôt les directions de programme développeront leurs domaines spécifiques en traitant en commun leurs problématiques communes, notamment celle des « facteurs de production » humains, matériels et organisationnels.

Des impulsions venant d'autres ministères que celui de l'équipement sont également souhaitables. Ce sujet devrait être débattu avec le ministère de la cohésion sociale (logement et ville), l'intérieur (rôle central des préfets pour les services déconcentrés et les relations avec les collectivités territoriales), la DATAR (maintenant dans notre ministère), le MAPAR (DDAF, DRAF et "affaires rurales"), le MEDD (DIREN, développement durable, risques)...

6.7. Des DDE (et DRE ?) doivent s'organiser pour fédérer auprès du préfet la connaissance territoriale des services de l'État

Dans la nouvelle donne territoriale, il pourra y avoir une vocation légitime des services de l'équipement à opérer des synthèses territoriales, et il y a lieu de s'organiser pour cela. Le champ de l'animation interministérielle et du partage de l'information territoriale est à bien des endroits ouvert aux services de l'équipement.

Ceci à une condition, sans doute, au-delà du nécessaire professionnalisme : « Connaissance territoriale » ne doit pas s'entendre en l'occurrence comme restreinte au territoire administratif du service, mais aussi comme la capacité à mettre les données en perspective dans des échelles plus vaste et à appréhender le ou les territoires pertinents et les réseaux de connaissance pour chaque problématique.

D'ores et déjà de nombreuses DDE ont été désignées par le préfet de leur département pour fédérer la réflexion des services de l'État dans le cadre de projets stratégiques territoriaux. Au niveau régional, la DRE apparaît également comme devant jouer un rôle majeur dans la synthèse des connaissances des services de l'État, à condition de travailler en étroite collaboration avec le SGAR et les autres services producteurs de données).

6.8. Connaître pour comprendre, comprendre pour agir, et non connaître pour connaître

La question de la finalité de la connaissance est importante pour des services opérationnels. La logique voudrait que l'on déduise les sujets d'investigation territoriale des objectifs qu'on se propose en matière de politique publique : ainsi, l'accompagnement d'un programme local de l'habitat (P.L.H) supposerait un ensemble de connaissances tout à fait différent de ce que réclame un schéma de transport.

Les choses se passent autrement en pratique :

- d'une part, les sujets d'aménagement du territoire interfèrent les uns avec les autres : on est obligé d'avoir une vision sur les transports lorsqu'on travaille sur l'habitat et réciproquement ;
- d'autre part, on ne sait pas à une date donnée de quoi seront faits les besoins de connaissance des époques futures. Or la connaissance met un certain temps à se constituer et à s'accumuler ;

- Enfin, les services ont un rôle de diffusion à destination du public de l'information territoriale générale qui peut l'intéresser ou lui être utile.

Ainsi donc, paradoxalement, les services de l'équipement qui ne sont pourtant pas des services académiques universitaires vont devoir consacrer une partie de leur énergie à la veille tous azimuts et à développer une connaissance « à 360° ».

Entre la veille générale et l'étude focalisée circonscrite sur un objectif déterminé, les services sont appelés à pratiquer une large variété de genres, qui à la fois se nourriront les uns les autres et enrichiront au fil du temps leur culture du territoire

6.9. On ne doit sous-traiter que ce que l'on maîtrise

Recourir à la sous-traitance d'études suppose une réelle compétence de maître d'ouvrage : circonscrire le sujet d'étude, rédiger le cahier des charges, suivre les prestations, en tirer l'essentiel pour le sujet traité et organiser le débat autour des résultats suppose un professionnalisme particulier. Mais ce professionnalisme ne fait pas justice de la compétence de fond sur le sujet de l'étude.

Le plein rendement de la sous-traitance ne s'obtient que lorsque la compétence professionnelle du mandant lui permet d'entrer dans les raisonnements du sous-traitant. Dès lors, nos services doivent être capables de faire eux-mêmes une part (minoritaire sans doute, il ne s'agit surtout pas de tout faire...) des études du type de celles qu'ils sous-traitent, faute de quoi ils risquent de s'enfoncer dans la logique bureaucratique. Si notre administration veut garder sa plus-value d'administration technique, elle doit retrouver une compétence sur le fond des sujets traités, et cette compétence ne s'éprouve in fine que dans le "faire".

« Cela fait une grande différence dans l'acquisition de certaines qualifications si on participe soi-même aux travaux . Car c'est une chose difficile ou impossible de devenir des juges valables de travaux auxquels on n'a pas pris part. » (Aristote, Les politiques, VIII, 6)

Relevons que des processus de coproduction avec les sous-traitants (notamment sur la mise au point du cahier des charges) seraient parfois les meilleures voies vers la qualité et la pertinence des études. (Or l'encadrement très strict auquel les soumet le code des marchés publics conduit de fait les services à y renoncer et à les réserver aux prestations des CETE).

6.10. L'enfermement, c'est la mort

Les droits et devoirs en matière de diffusion de l'information gagneraient également à être précisés, pour notamment limiter la frilosité constatée trop souvent en direction des autres administrations, des professionnels, des institutions et des usagers-citoyens.

Enfin, tout au long de l'évaluation, est apparue la nécessité d'ouvrir les fenêtres de notre administration. La connaissance des territoires est un sujet emblématique de cette nécessité, car elle impose le développement de réseaux, l'attention à des logiques externes, le recours à des disciplines non familières, le croisement des regards, et, in fine, la contribution au débat démocratique.

Pour que ce débat s'instaure, dès que l'enjeu devient significatif, l'État doit y porter une parole, développer une capacité à s'exprimer non pas uniquement pour des conclusions définitives, mais aussi comme un acteur particulier dans le débat, en charge d'intérêts et de responsabilités spécifiques qu'il défendra comme il en a la charge au travers des controverses, des contradictions et des négociations. Le fait qu'il aura souvent aussi le rôle de conclure le débat, de trancher en définitive, ne doit pas, comme il en a souvent la tentation,

inhiber son expression dans les phases actives de la réflexion et des débats. La possibilité d'une expression crédible dans ce contexte est précisément conditionnée par sa capacité d'appréhension de la réalité des territoires.

« L'enjeu premier de la connaissance des territoires est de permettre que la responsabilité de la production de la règle soit partagée, qu'elle soit un peu plus « à tout le monde ». Pas de compréhension du besoin de la règle sans la connaissance des territoires, de leurs enjeux, et des conflits qui les traversent. » (M. Wiel)

L'utilité sociale des services de l'équipement après la deuxième phase de décentralisation se jouera en partie sur leur capacité d'ouverture. Il y a du pain sur la planche.

« Les seules limites de nos réalisations de demain, ce sont nos doutes et nos hésitations d'aujourd'hui. » (F. D. Roosevelt).

Annexe 1 : Le mandat

PROGRAMME D’EVALUATION DU MINISTERE 2002

**EVALUATION DE LA CONNAISSANCE DES
TERRITOIRES PAR LES SERVICES DU MINISTERE**

Cahier des charges

LE CONTEXTE

Seule une connaissance approfondie et structurée du territoire peut permettre à l'Etat, d'une part, de décliner avec efficacité ses politiques et, d'autre part, d'accompagner la mise en œuvre des projets des acteurs locaux qui sont adaptés et cohérents avec les enjeux identifiés.

La connaissance des territoires utile à la conduite de l'action publique, telle qu'on l'entend au sens de la présente évaluation, revêt divers aspects :

- l'accès à des bases de données territoriales pertinentes et tenues à jour ;
- l'entretien de liens avec les lieux de production de l'information territoriale (autres administrations, observatoires, universités, organisations professionnelles) ;
- l'appréhension culturelle du territoire, de sa personnalité et de son histoire ;
- l'entretien de réseaux vivants d'échanges avec ceux qui font la vie sociale, culturelle et économique du territoire ;
- la capacité de traiter et de valoriser dans des conditions de qualité et de délai convenables l'ensemble des éléments de connaissance mobilisés dans un but donné;

Sa teneur va de la géographie physique aux données d'ordre environnemental, économique, social et culturel. Elle couvre un spectre extrêmement large, qui bien entendu ne peut être appréhendé que grâce à un fonctionnement en réseau.

Les services du ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) ont à la fois :

- le devoir de contribuer à la connaissance des territoires à la hauteur de leurs moyens (réseau territorial très important, réseau scientifique et technique développé) et de partager cette connaissance,
- le besoin d'accéder à cette connaissance à chacun de ses niveaux pour concevoir, développer les politiques de l'Etat, pour en adapter les modalités aux caractéristiques locales, et les défendre dans un contexte stratégique donné
- et la faculté (parfois l'obligation l'équale) de mettre au service des responsables territoriaux leurs capacités en cette matière¹

Plusieurs éléments de contexte récents renforcent l'enjeu d'une telle activité pour le METL, parmi lesquels peuvent être cités :

- la mise en œuvre de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU),
- l'accompagnement de l'évolution des structures intercommunales,
- la définition des politiques territoriales, concrétisées en particulier par l'élaboration des projets territoriaux de l'Etat et le rôle que jouent les services déconcentrés dans ce domaine,
- la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation du ministère.

Récemment, la circulaire n°2001-63 du 6 septembre 2001, relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification, insiste sur la nécessité de renforcer les capacités d'études dans les champs de l'observation et de l'analyse des territoires et de favoriser le partage des

¹ ce qui peut rejoindre une politique de l'Etat lorsque celui-ci veut, comme aujourd'hui favoriser la restructuration du maillage territorial.

connaissances et la transversalité des approches. Elle rappelle à ce titre le rôle important d'appui des services du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les évolutions techniques et technologiques de ces dernières années ont par ailleurs fait évoluer sensiblement les possibilités d'analyse, de capitalisation et d'échanges dans ce domaine.

En matière de pilotage stratégique, la réforme en cours des plans objectifs moyens des services met notamment l'accent sur l'enjeu et l'importance d'une connaissance suivie des territoires, pour la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires au travers d'un programme d'actions adapté.

FINALITES ET CHAMP DE L'EVALUATION

L'objectif de cette évaluation est d'analyser la contribution des services du ministère à la connaissance des territoires et l'utilisation qui est faite de cette connaissance, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'Etat ou de la participation aux initiatives de développement des acteurs locaux .

Rentre notamment dans le champ de cette évaluation l'examen :

- des directives successives données au fil du temps par le ministère ou par des instances interministérielles aux services pour définir une politique de la connaissance des territoires :
- du pilotage à tous les niveaux de cette activité et du fonctionnement en réseaux entre les services du ministère concernés,
- des modalités d'action des services et de leur positionnement dans le concert des services de l'Etat et vis-à-vis des partenaires extérieurs,
- de l'action réelle des services de toutes nature, de l'organisation, des moyens et des outils dont ils se sont dotés pour connaître et appréhender les différents territoires,
- des résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre et au regard des besoins d'information pour mener les missions évoquées ci-dessus.
- de l'articulation entre cette politique et les différents besoins auxquels doit répondre cette connaissance, à chaque niveau (national, régional, local).

LE QUESTIONNEMENT DE L'EVALUATION :

Plusieurs points devront être abordés au cours de l'évaluation :

1. la production des services et l'utilisation qui en est faite,
2. le positionnement stratégique des services, leur organisation et les moyens utilisés,
3. les partenariats mis en place à tous les niveaux.

1. La production des services et l'utilisation qui en est faite :

- Quelles sont les différentes commandes ? Quelle est leur origine ? Quelle est la part de l' « autocommande » ?
- Quels sont les différents types d'analyse territoriale ou d'études réalisés par les services (historique, situation actuelle) ?
- Quelles sont les activités et échelles territoriales concernées ?
- Quels sont les dispositifs formalisés d'accès aux données, de capitalisation, de mise à jour et d'alimentation, de validation et d'échanges ? Comment sont suivies et capitalisées les données ?
- Comment sont utilisées les productions réalisées (par les services qui les ont produites pour conduire les politiques d'Etat, par d'autres services de l'Etat, par d'autres organisations) ?
- Existe-t-il des référents (protocoles de formalisation) permettant aux services de comparer leurs données ?

2. La politique des services, leur organisation et les moyens utilisés :

- Quelles sont les politiques des services dans ce domaine, en interne, en inter-ministériel ou vis-à-vis des partenaires extérieurs ?
- Comment sont structurés et organisés les services pour connaître, suivre et capitaliser la connaissance des territoires ?
- Quels sont les moyens mis en œuvre ? Quelles sont les compétences existantes ? Comment sont utilisées les possibilités de financement des études ?
- Quels sont les outils et bases de données utilisés ? Sont-ils adaptés ? Les apports méthodologiques sont-ils satisfaisants ?
- Comment est effectué le pilotage au niveau central, régional et local ?

3. Les partenariats développés à tous les niveaux :

- Quelles sont les attentes des différents services du ministère, des autres services de l'Etat, des partenaires extérieurs ? Comment sont-elles exprimées ? Comment sont-elles satisfaites ?
- Comment fonctionne le travail en réseaux entre les différents services dans ce domaine (coordination, complémentarité) ?
- Quel échange et partage d'information en inter-ministériel, avec les partenaires extérieurs ?

LA CONDUITE DE L'EVALUATION :

Les **commanditaires** de cette action d'évaluation sont les directeurs de la DGUHC (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) et de la DPSM (direction du personnel, des services et de la modernisation).

L'instance d'évaluation pourrait être composée comme suit :

- Le président de l'instance d'évaluation,
- représentants du conseil général des ponts et chaussées (CGPC),
- représentant des administrations centrales (DGUHC, DPSM, DAEI, DRAST),
- représentants des services déconcentrés (DRE, DDE),
- représentants du réseau scientifique et technique (CERTU, CETE),
- représentants du ministère de l'intérieur et de la délégation interministérielle à la ville,
- représentants des collectivités locales,
- personnalités qualifiées en matière de méthodologie de la connaissance des territoires.

Le rôle de l'instance d'évaluation est de définir le cahier des charges et la méthode de travail, de suivre la réalisation de l'évaluation (un à deux points d'étape, à définir) et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis aux commanditaires.

Une **équipe projet** sera constituée afin de préparer les réunions de l'instance d'évaluation et de faciliter le déroulement de la démarche. Elle sera composée d'un représentant du CGPC, de la DGUHC, de la DPSM, de la DAEI, d'un CETE et d'un service déconcentré, avec l'assistance méthodologique d'une personne qualifiée en matière d'évaluation.

Les pistes envisagées pour réaliser cette évaluation sont les suivantes :

- **Analyse documentaire** : cette phase est d'autant plus importante que de nombreuses études ou rapports récents ont été effectués dans ce domaine. Peuvent être cités à titre d'exemple : l'étude d'impact sur la mise en œuvre de la loi SRU dans les services, le rapport du CGPC sur la prise en compte du développement durable dans les directives territoriales d'aménagement...
- **Etudes de terrain** : elles seraient effectuées dans douze services (7 DDE, 3 DRE, 2 CETE) afin d'analyser en détail les outils et les productions effectuées, leurs utilisations et leurs capitalisations, le type d'organisation mis en place...
- **Entretiens avec des partenaires extérieurs du ministère** : interviews des partenaires des services qui feront l'objet d'une étude terrain, qu'il s'agisse des autres services de l'Etat directement concernés ou des collectivités locales qui sont ou qui pourraient être associées.

Une expertise extérieure (géographes, aménageurs, urbanistes...) sera recherchée, notamment pour assister les évaluateurs dans l'analyse des productions écrites des services.

Le calendrier de réalisation pourrait être le suivant :

- Constitution de l'équipe projet et de l'instance d'évaluation : avril à juin
- Analyse documentaire : avril à septembre
- Etudes de terrain : 2^{ème} semestre 2002.
- Entretiens avec les partenaires extérieurs : 2^{ème} semestre 2002.
- Projet de rapport d'évaluation : 1^{er} trimestre 2003

Annexe 2 : La composition de l'instance d'évaluation

COMPOSITION DE L'INSTANCE DE L'EVALUATION :

Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance d'évaluation	Université de Toulouse le mirail 5, Allée Antonio Machado 31058 Toulouse cedex
Jean FREBAULT	Président de la 5 ^{ème} section au CGPC	Tour Pascal B
Bernard PERRET	CGPC/S6	T.Pascal B 27.12
Nicole KLEIN	Directrice adjointe au directeur général DGHUC	Arche Sud
Marie-Claire GRIMA	Sous-directrice DGHUC/OE	Arche Sud
MASSA Aldo	Directeur adjoint –Délégué MO.D DPSM/DIR	Tour Pascal B
PUYRAZAT Michel	Chargé de mission DPSM/MMOD	Tour Pascal B
Paul-Luc DINNEQUIN	DPSM / MiDeCQ	Tour Pascal B
Claude SPOHR	Chargé de mission auprès du directeur DRAST	Arche Sud
Emmanuel RAOUL	Chef du service Economique et Statistiques DAEI	Tour Pascal B
Jean-François GUET	Chef de Département CERTU/Urbanisme	9 rue Juliette Récamier 69456 Lyon cedex 06
Jean-Charles CASTEL	Chef de Groupe CERTU/Urbanisme/Stratégies et développement urbains)	9 rue Juliette Récamier 69456 Lyon cedex 06
Jean-Paul BLAIS Claire GILLIO	PUCA	Arche Nord
Philippe LALART	Directeur adjoint régional et départemental Alsace	5, rue du Général frère BP 1005 67070 Strasbourg Cedex
Claude DOUSSIET	Directeur départemental de l'Équipement Tarn et Garonne	2 Quai de Verdun BP 775 82013 Montauban Cedex
Bernard MOREL	Directeur à la DATAR	1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
Olivier LEFEUVRE	Chef du service Département Etudes et statistiques locales Direction générale des collectivités locales	2, place des Sausaies 75008 Paris
Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	194, avenue du Président-Wilson 93217 La Plaine-Saint-Denis
Vincent POURQUERY DE BOISSERIN	sous-préfet de Lens	25, rue du 11 Novembre 62300 Lens
Jean Luc LIPATZ	Département Action régionale Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques	18, bd Adolphe-Pinard 75675 Paris Cedex 14
Philippe MEJEAN	Institut d'Aménagement Régional Aix-en- Provence Université d'Aix-Marseille III	17, Montée de la Croix 13006 Marseille
Marc WIEL	Wiel consultants	Wiel consultants 4bis rue de Kerarrun 29200 BREST
Responsables de l'enquête à la MIGT	N° MIGT	
Jean-René BRUNETIERE	9	M.I.G.T. 9 57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Alain WAUTERS	10	144, rue Garibaldi BP 6130 69469 LYON CEDEX 06
José ROMAN	7	Cité administrative Bd Armand Duportal 31074 TOULOUSE CEDEX
Daniel SENE	1	Tour Pascal B
Bernadette VANDEWALLE	1	13, rue des Grands Viéziers BP 351 62026 ARRAS CEDEX
Paul CHECCAGLINI	CGPC/S5	Tour Pascal B.
Jean-Pierre VIGNAL	8	Cité administrative Bâtiment tour 68026 COLMAR
François LENOEL	9	M.I.G.T. 9 57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Gérard CHIODO	2	41, rue Thiers 92100 BOULOGNE BILLANCOURT
Paul KELIFA	5	M.I.G.T. 5 Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX
Jean DURAND	5	M.I.G.T. 5 Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX

Annexe 3 : Rapport de synthèse de l'IFU

Évaluation de la connaissance des territoires, juin 2003

**INSTITUT FRANÇAIS D'URBANISME
UNIVERSITÉ DE PARIS-8**

**EVALUATION DE LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES
PAR LES DDE ET DRE**

CONTRIBUTION DE L'INSTITUT FRANÇAIS D'URBANISME

SYNTHESE DES ENQUETES REALISEES EN MARS 2003
préparée par Séverine FEUERMANN, Ingrid MEUNIER et Emilie PETITPREZ

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1. Les bases de la connaissance territoriale.....	6
1.1. Présentation des documents collectés durant l'enquête :	6
1.2. Les niveaux de connaissances selon les domaines de compétences	11
1.3. Les outils de gestion et de conservation des informations	13
2. Comment circule l'information ?	15
2.1. Les échanges d'informations en interne.....	15
2.2. La circulation de l'information entre les DDE et les collectivités locales	19
2.3. Les échanges avec les autres services ministériels.....	21
2.4. Les relations entre les DDE et la société civile.....	22
2.5. Les relations entre les DDE et les sociétés privées	22
2.6. Les autres sources d'information	22
3. La sous-traitance des études	23
3.1. Une sous-traitance de plus en plus importante.....	23
3.2. Une pratique, néanmoins pas toujours systématique	26
4. La conservation et la gestion de la connaissance	27
4.1. La fréquence du « turn over » et les difficultés de recrutement, sources d'une perte considérable d'informations	27
4.2. Concentration et rétention d'informations	29
4.3. Le manque de moyens financiers et techniques : un obstacle à la mise en place d'une politique efficace de gestion des données	31
4.4. Les outils utilisés pour la conservation, la gestion et la mise à disposition des informations : efficacité et difficultés rencontrées	32
5. Les relations avec les autres services de l'Etat.....	37
5.1. Les relations avec les préfetures et sous-préfetures.....	37
5.2. Les relations avec les services départementaux et régionaux de l'État.....	37
5.3. La diffusion des études entre les services de l'État.....	42
6. Les rapports avec les acteurs locaux :	44
6.1. Les relations entre la DDE et le Conseil Général.....	44
6.2. Les relations à l'échelon local.....	44
7. L'usage de la connaissance des territoires dans le cadre des missions de la DDE	50

7.1. Les porter à connaissance : l'implication des DDE dans l'élaboration des documents d'urbanisme.....	50
7.2. Les Projets Territoriaux de l'État (PTE) : exemple de la DDE du Bas Rhin	52
7.3. Élaboration des diagnostics territoriaux : améliorer la connaissance des subdivisions sur leur territoire.....	55
7.4. Les risques naturels et technologiques, l'exemple de la DDE Maine et Loire et de la DDE Picardie.....	57
7.5. La politique locale de l'habitat : exemple des DDE du Maine-et-Loire et du Bas-Rhin	59
7.6. La politique des transports : l'implication de la DRE Picardie.....	65
CONCLUSION	69
ANNEXE 1 : LISTE DES AGENTS INTERROGÉS	74
ANNEXE 2 : LISTE DES ENQUETEURS.....	77
ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES	78

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement est actuellement en plein questionnement sur son avenir, d'autant plus que les crédits se restreignent et que le projet de décentralisation suscite de l'inquiétude au sein des services.

Le contexte de l'évaluation est donc particulier et mérite d'être précisé. Seule une connaissance approfondie et structurée du territoire peut permettre à l'Etat, d'une part, de décliner avec efficacité ses politiques et, d'autre part, d'accompagner la mise en œuvre des projets des acteurs locaux. De même, le contexte de ces dernières années (mise en œuvre de la loi solidarité et renouvellement urbain, définition des politiques territoriales, accompagnement des structures intercommunales) renforce l'enjeu d'une telle activité. Parallèlement, la décentralisation et le développement de l'économie de marché entraînent une diminution des responsabilités du Ministère et la réduction des domaines de travail des DDE. Les conséquences en sont des pouvoirs et des crédits de moins en moins importants et une concurrence accrue avec les collectivités locales et les agences d'urbanisme privées. Récemment, la circulaire n°2001-63 du 6 septembre 2001, a redéfini le rôle de l'Etat dans le domaine de la planification. Par ce biais, le MELT a souligné la nécessité de renforcer, au sein de ses services déconcentrés, les capacités d'études sur les territoires, de contribuer à l'échange et au partage des connaissances et de favoriser les approches globales et transversales. Ces services doivent également prendre en compte et utiliser au mieux les nouvelles possibilités offertes par les innovations techniques et technologiques en matière de production, de capitalisation et d'échange d'informations.

Dans ce contexte, le conseil ministériel de l'évaluation a décidé en mars 2002 de réaliser une « évaluation sur la connaissance des territoires par les services ». L'objectif de cette étude est d'analyser la contribution des services du ministère à la connaissance des territoires et l'utilisation qui est faite de cette connaissance, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'Etat ou de la participation aux initiatives de développement des acteurs locaux. Une partie de l'enquête a été confiée à l'Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris-8. Les étudiants de DESS de l'option GIV (*Gestion Informatique de la Ville*), dirigée par Valérie Aillaud ont effectué cette enquête au cours de la semaine du 17 au 21 mars 2003. Ils étaient encadrés par Ouardia Ider et Bernard Marchand.

Les différents sites enquêtés par l'IFU ont été les suivants :

- La DRE de l'Alsace et la DDE du Bas-Rhin,
- La DDE de l'Essonne,
- La DRE de la Haute-Normandie et la DDE de Seine-Maritime,
- La DDE du Maine-et-Loire,
- La DDE de la Nièvre,
- La DRE de Picardie et la DDE de la Somme.

L'objectif de l'enquête de terrain a consisté à évaluer la connaissance produite, acquise et utilisée par les services cités ci-dessus. L'étude s'est attachée à trois types de connaissances des territoires de natures différentes:

- Une information brute (données n'ayant fait l'objet d'aucun traitement)
- La connaissance (information organisée mais non analysée)
- La compréhension (connaissance utilisée afin d'apporter des explications au fonctionnement des territoires)

La connaissance peut être utilisée dans les services déconcentrés en fonction de trois finalités:

- Améliorer l'efficacité des politiques publiques impliquant le MELT,
- Apporter une capacité d'analyse suffisante et nécessaire lors des négociations avec les acteurs locaux sur les grands projets territoriaux,
- Soutenir de manière efficace les projets des collectivités locales.

L'évaluation réalisée est donc d'une importance capitale. La première étape de ce travail est une analyse des documents recueillis et rassemblés au cours de l'enquête de terrain. L'étude est centrée sur certains thèmes jugés essentiels : la circulation de l'information, la sous-traitance des études, la conservation et la gestion de la connaissance, les relations avec les services de l'Etat et les acteurs locaux ainsi que l'usage de la connaissance du territoire réalisé dans le cadre des missions des DDE.

1. LES BASES DE LA CONNAISSANCE TERRITORIALE

Au cours de l'évaluation, les enquêteurs ont eu la possibilité de récupérer ou de consulter les documents dont disposent les DDE et les DRE et qui constituent la base de la connaissance territoriale. Il s'avère donc nécessaire, au cours de la première étape de ce travail, de classer, de comparer et d'analyser les documents rapportés ainsi que les informations obtenues par les enquêteurs.

1.1. Présentation des documents collectés durant l'enquête :

Les documents récoltés au cours de l'enquête varient quantitativement et qualitativement suivant les DDE / DRE. Globalement, ils peuvent être classés en trois catégories :

- Les documents alphanumériques
- Les documents cartographiques
- Les données chiffrées.

1.1.1. Les documents alphanumériques

Dans cette catégorie, il est possible de distinguer plusieurs types de document :

➤ **Les listings des études.** L'ensemble des DDE et DRE étudiées possède des listings des études réalisées ou commandées. Leur mise à jour n'est pas toujours effective : ainsi, en Alsace et en Essonne, elle semble demeurer à l'état de projet. Cependant, les listings font généralement l'objet d'une mise à jour régulière : tel est notamment le cas de la Nièvre, de la Seine-Maritime, du Maine-et-Loire, de la Picardie... Notons toutefois que ces listings ne sont pas toujours disponibles dans l'immédiat et sont parfois informels (ils sont le résultat d'une démarche individuelle et se limitent à un service) : en Alsace, les enquêteurs ont ainsi dû faire la demande pour obtenir des listings par service.

➤ **Les circulaires ministérielles.** Les personnes interrogées ont peu mentionné ce type de document : certains services déconcentrés et notamment la DRDE Alsace, la DDE Seine-Maritime et la DRE Haute-Normandie ne les ont évoqué à aucun moment. Ceci peut témoigner d'un certain manque de prise en compte de ces documents réglementaires au sein de ces organismes. Au contraire, certaines DDE, telles que celles du Maine-et-Loire, de la

Picardie et de l'Essonne, portent une grande attention à ces circulaires : elles les répertorient et les mettent régulièrement à jour. Ceci leur permet d'être bien informées des orientations des politiques ministérielles. **La possession et l'utilisation de ces documents varie fortement d'une DDE à l'autre.**

➤ **Les diagnostics territoriaux.** L'ensemble des DDE dispose de ce type de documents. Ils ne sont pas toujours réalisés en interne. Certains sont élaborés par la DDE en partenariat avec d'autres services de l'État : ainsi, la DDE du Maine-et-Loire a conçu le diagnostic d'Angers en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme de la région Angevine. Les diagnostics territoriaux sont fréquemment commandés à des prestataires extérieurs, notamment à des bureaux d'étude (DDE de Picardie, DDE de la Nièvre...). Les échelles étudiées sont variées : les diagnostics territoriaux concernent les régions, les pays (pays du Segréen, du Saumurois...dans la DDE du Maine-et-Loire), les départements (DDE de l'Essonne), les subdivisions et les agglomérations (DDE de la Nièvre et DDE du Maine-et-Loire). Ces documents sont le plus souvent relativement anciens : leur date de production remonte généralement à quelques années. Ainsi, outre le diagnostic d'agglomération de Nevers à laquelle elle a participé, la DDE de la Nièvre ne dispose que de diagnostics territoriaux réalisés cinq ans auparavant; cependant, elle les met régulièrement à jour. Ces documents ne font pas l'objet d'une mise à jour dans toutes les DDE : en Essonne, celle-ci est occasionnelle et est effectuée au gré des commandes.

➤ **Les interventions de la DDE dans les communes et le suivi des opérations et des projets en cours sur le territoire départemental :** Globalement, les DDE produisent ces documents¹. Cela leur permet de faire un état des lieux de leurs interventions dans les communes. Les bilans font l'objet d'une commande auprès d'un prestataire (DDE de l'Essonne) ou sont élaborés en interne, le plus souvent par les subdivisions. Dans la Nièvre, les subdivisions effectuent chacune un rapport annuel sur ce sujet. La production et la conservation de ces documents relèvent également de la mission des subdivisions en Picardie et dans le Maine-et-Loire. Peu évoqués au cours des entretiens, ces documents ne semblent pas considérés comme des documents stratégiques dans la connaissance des territoires.

¹ Cependant, les personnes interrogées au cours de l'enquête ont peu évoqué ce type de documents.

➤ **Les documents et les plaquettes sur les services de la DDE et leurs objectifs** : les DDE et DRE interrogées possèdent toutes des organigrammes permettant d'identifier les agents et de comprendre la structure et l'organisation des services. Cependant, ces documents ne sont pas mis à jour régulièrement dans toutes les DDE. En Seine-Maritime, l'organigramme n'est pas souvent révisé, ce qui n'est pas sans poser des problèmes dans le fonctionnement interne et la qualité des échanges entre et à l'intérieur des différents services. Au contraire, la DDE de la Nièvre met à jour son organigramme tous les ans. Dans certains organismes, le bilan des activités est présenté dans un rapport annuel. Dans la DDE de l'Essonne et la DDE / DRE d'Alsace notamment, les services élaborent tous les ans des rapports d'activités. La DDE / DRE réalise également des rapports internes tout au long de l'année afin de permettre à ses agents d'être mieux informés sur les activités des différents services. Des plaquettes sont parfois produites pour présenter les projets et les actions menées : elles sont essentiellement le résultat d'une démarche individuelle ou propre à un service. Ainsi, l'observatoire Régional des Transports de Picardie (ORT) a réalisé une brochure pour présenter les actions qu'il mène. **La réalisation des ces documents est donc fortement dépendante de la bonne volonté des services et parfois même du personnel.**

➤ **Les rapports divers** : Les rapports produits ou commandés par les DDE et les DRE portent sur des thématiques variées : le logement, l'offre foncière... Ils sont généraux mais témoignent cependant des centres d'intérêt de l'organisme producteur. Ainsi, le rapport sur la Conférence du Rhin Supérieur produit en 2002 (*Pour un avenir commun de l'espace du Rhin Supérieur, orientation et projet pour le territoire*) La DRE de l'Alsace n'a pas réalisé ce document (pilote par la préfecture de Région) mais elle y a fortement participé. Ceci témoigne de la volonté de cet organisme à s'impliquer dans une réflexion globale sur le territoire rhénan. **Leur quantité et leur qualité varient considérablement d'un site à l'autre, voire d'un service à l'autre.**

➤ **Les revues et bulletins publiés par les DDE** : De nombreuses DDE produisent des revues et des bulletins. La DDE de la Nièvre réalise une fois par an en interne le *Cantonoscope*. La DDE Seine-Maritime et, plus particulièrement, le service SAT-PEG² produit trois fois par an un document de quatre pages intitulé *L'observatoire communiqué* portant sur une question ou un thème d'actualité. La DRE de Picardie publie chaque mois un

² SAT-PEG désigne le bureau de la Programmation et des Études Générales au sein du Service de l'Aménagement du Territoire.

magazine de conjoncture statistique sur le logement et la construction : celui-ci est réalisé par plusieurs services, sur ordre de la Préfecture. De même, une revue est produite en interne dans la DDE / DRE Alsace : la *BTP* (Bâtiment Travaux Publics) rassemble des études statistiques et économiques sur le territoire alsacien. Elle est publiée plusieurs fois par an par le Service de l'Observation Régionale. Ces revues et bulletins publiés par les DDE et DRE sont le plus souvent produits par un seul service, excepté dans le cas de la DRE de Picardie où la collaboration est imposée par le Préfet. **Ces initiatives sont particulièrement intéressantes puisqu'elles témoignent de la volonté de certaines DDE et DRE d'utiliser et d'interpréter leurs données.**

1.1.2. Les documents cartographiques

Ces documents peuvent être classés en quatre catégories : les photographies aériennes, les images satellitaires, les cartes et les plans.

➤ **Les photographies aériennes.** L'ensemble des DDE enquêtées dispose de ce type de documents. Elles sont achetées par les services à des prestataires extérieurs et plus particulièrement à l'Institut Géographique National. Leur niveau de précision est élevé. La qualité et la fréquence de leur mise à jour ne sont pas connues. Deux exemples nous permettent toutefois de supposer que la révision des photographies aériennes varie d'une DDE à l'autre : elles sont mises à jour régulièrement en Seine-Maritime mais ne le sont pas dans la Nièvre.

➤ **Les images satellitaires.** Les DDE et DRE n'en possèdent pas, ce qui est assez étonnant. Ces images seraient particulièrement utiles pour l'étude du milieu, des zones d'inondation, etc...

➤ **Les cartes.** Les DDE et DRE étudiées disposent d'un corpus de cartes relativement bien fourni. Elles sont réalisées en interne à partir des fonds de plan de l'IGN (DDE de Picardie et de l'Essonne), acquises auprès d'autres services de l'État ou achetées à des prestataires extérieurs (ceci est couramment pratiqué par la DDE de l'Alsace). Les cartes peuvent être produites par la DDE à l'occasion d'une commande réalisée par un organisme extérieur : ainsi, la DDE de Seine-Maritime a réalisé en 2001 une carte des trafics afin de répondre à une commande de la Cellule Départementale de l'Équipement et de la Sécurité.

Les cartes sont pour la plupart récentes. Les échelles utilisées sont variées : de nombreuses cartes sont disponibles au 1/ 50 000^e (DDE de la Seine-Maritime) voire au 1/200 000^e (DDE du Maine-et-Loire et de la Nièvre). Les thématiques abordées sont multiples : carte des trafics, carte de l'intercommunalité, carte du découpage administratif du département, POS numérisé... Le processus de mise à jour des cartes est variable suivant les DDE : il est régulier dans certaines d'entre elles (DDE de l'Essonne, de la Picardie et de la Nièvre) et informel dans d'autres (DDE de Seine-Maritime). En dépit de la fraîcheur satisfaisante de la grande majorité des documents cartographiques, la mise à jour n'est pas véritablement organisée dans les services déconcentrés. Un élément intéressant mérite d'être ici souligné : la DDE Seine-Maritime a numérisé les POS du département. Malheureusement, ce document numérique ne fait pas l'objet de mises à jour régulières, ce qui en réduit beaucoup la valeur. Les DRE produisent également des cartes à l'échelle régionale³. L'ensemble des DDE et des DRE interrogées utilisent les bases de données localisées produites par l'Institut Géographique National : la BDCarto, la BDTopo et la BDOrtho.

➤ **Les plans de l'espace urbain** (échelles entre le 1/1 000 et le 1/100). Seules la DDE de la Nièvre et la DDE / DRE de Picardie semblent posséder de tels plans. Réalisés le plus souvent par des prestataires extérieurs, ils sont à différentes échelles et sont régulièrement mis à jour.

1.1.3. Les données chiffrées

Les services déconcentrés enquêtés disposent d'une importante quantité de données chiffrées. Celles-ci sont généralement achetées à des organismes extérieurs, notamment à l'INSEE. Elles peuvent également être fournies par d'autres services étatiques (DDE de la Nièvre) ou produites par la DDE elle-même dans le cadre de certaines études. L'exploitation est assurée par la DDE ou confiée à des prestataires de service dans le cas d'études très spécialisées (DDE / DRE d'Alsace). Les données sont précises : elles sont disponibles aux échelles des communes et des Iris. Elles font, semble-t-il, l'objet d'une mise à jour régulière dans l'ensemble des DDE et des DRE enquêtées.

³ Nous possédons peu d'informations sur ces documents.

Les documents ainsi présentés et recensés témoignent de la volonté des DDE et des DRE de produire ou d'acquérir des informations sur leurs territoires respectifs. La connaissance de ces organismes sur le territoire est essentiellement qualitative. Les informations strictement quantitatives sont le plus souvent exploitées par les services de la DDE eux-mêmes et intégrés à des études. En dépit de leur volonté affichée de développer les bases de la connaissance territoriale, les DDE et DRE éprouvent des difficultés dans la mise à jour des informations. Les différents types de documents présentés ci-dessus sont communs à tous ces services : cependant, leur qualité, leur fiabilité et leur mise à jour varient fortement d'une DDE à l'autre. Les bases de la connaissance territoriale sont inégales et les stratégies très différentes. Il en est de même des thématiques et des missions relevant des compétences de ces organismes.

1.2. Les niveaux de connaissances selon les domaines de compétences

Les documents présentés succinctement ci-dessus abordent de manière variable un certain nombre de thématiques. Ils témoignent du niveau de connaissance des DDE et des DRE dans les domaines abordés. Ces niveaux varient au sein des DDE en fonction des domaines de compétences et des thématiques concernés. Plusieurs thématiques peuvent être distinguées :

- **Les domaines qui relèvent de la responsabilité directe de la DDE/DRE** : le *porter à connaissance* dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (PLH, PDU...), les transports, la gestion des risques et le prix du foncier (bâti et non bâti)
- **L'organisation territoriale des collectivités locales** : les noms des intercommunalités du territoire, la construction (jeux de pouvoir) et l'organisation de ces groupements et la gestion de la Taxe Professionnelle Unique.
- **L'intérêt pour d'autres domaines** : risques, environnement, sol, eau, air...

Les DDE et DRE ont le plus souvent des niveaux de connaissance différents selon les domaines. Elles privilégient parfois certaines missions : ainsi, la majorité des études réalisées ou commandées par la DDE de Seine-Maritime porte sur les risques (naturels et technologiques), sur les pays et sur les agglomérations. De même, les documents produits par la DRE Haute-Normandie seule ou en partenariat avec d'autres organismes publics sont centrés sur les infrastructures (portuaires et aéroportuaires) et l'habitat (parc locatif social et privé).

1.2.1. Les domaines placés sous la responsabilité directe des DDE

Le niveau de connaissance des DDE dans ces domaines est inégal, bien que ceux-ci relèvent de sa compétence propre. Ainsi, la DRE de Picardie dispose de très bonnes connaissances dans le domaine des transports, contrairement à la DDE de la Nièvre qui ne possède que des informations très lacunaires sur ce sujet (même s'il ne faut pas perdre de vue que ce domaine est de la compétence des DRE). Globalement, les DDE produisent des *porter à connaissance* d'un bon niveau. Cependant, les situations varient d'un site à l'autre : ces documents présentent parfois des lacunes non négligeables⁴. De même, lorsqu'une thématique fait l'objet d'un nombre d'études très limité (comme cela est le cas pour le logement dans la DDE de la Nièvre), les *porter à connaissance* qui en relèvent s'avèrent insuffisants.

Le thème le moins bien connu par les DDE est sans conteste **le prix du foncier (bâti et non bâti)**: seule la DRE de Picardie possède des informations sur ce sujet grâce au fonctionnement de l'observatoire régional des friches et du foncier. Les autres DDE et DRE ne disposent pas de données sur ce sujet ou ne les ont pas mentionnées, ce qui témoignerait du peu d'intérêt qu'elles leur portent. Ce constat est également valable pour la plupart des données sur les activités économiques.

La gestion des risques est une thématique très importante dans la grande majorité des DDE, surtout dans les départements fortement menacés par les risques naturels et technologiques : la DDE de Seine Maritime concentre une grande part de ses efforts sur les risques naturels, les risques technologiques relevant de la compétence de la DRIRE.

1.2.2. L'organisation territoriale des collectivités locales : construction et organisation des groupements intercommunaux

La connaissance des DDE sur les intercommunalités est globalement bonne. Elle l'est beaucoup moins dans les DRE (DRE Haute-Normandie et Picardie). En dépit de ce bon niveau général de connaissance, les DDE ne s'impliquent pas toutes dans la construction et l'organisation des groupements intercommunaux. Ainsi, certaines se contentent de récolter et de produire de la connaissance sur les intercommunalités (exemple de la DDE Seine-

⁴ L'exemple de la DDE de Seine-Maritime est développé dans la dernière partie de cette synthèse.

Maritime) tandis que d'autres s'impliquent et suivent de très près et de manière relativement efficace l'évolution et le fonctionnement des groupements qui se forment sur leur territoire. En dépit de son importance, le thème de la gestion de la TPU n'a été abordé à aucun moment.

1.2.3. Autres domaines d'intérêt des DDE

De nombreuses DDE s'intéressent aux problèmes de l'environnement. Elles ont d'ailleurs, pour certaines d'entre elles, créé des bureaux chargés de produire de la connaissance sur les thématiques environnementales. Les domaines d'intérêt des DDE varient en fonction des atouts, des enjeux et des spécificités de leur territoire : la DDE de la Nièvre développe ses connaissances sur les voies navigables afin de protéger et de valoriser son territoire. Les informations accumulées sur les différentes thématiques évoquées ci-dessus doivent être conservées et gérées afin d'être réutilisées par la suite. La question de la gestion de la connaissance est primordiale et mérite d'être à présent analysée.

1.3. Les outils de gestion et de conservation des informations

La grande majorité des documents est désormais conservée sous forme numérique. Cependant, certaines études ne sont parfois disponibles que sur support papier : ceci a notamment été observé à la DRE de Haute-Normandie. Les informations sont le plus souvent ou sont du moins censées être centralisées sur un serveur ou un SIG (ou logiciel équivalent). Cependant, les « personnes ressources » ou « personnes de mémoire » jouent encore un rôle prédominant dans la grande majorité des DDE et des DRE. Dans ces organismes, l'administration et la conservation des documents sont fréquemment le fruit d'une démarche purement individuelle.

Le SIG est l'outil le plus souvent utilisé pour la capitalisation des données mais cette démarche n'est pas toujours efficace (exemple de la DDE / DRE de l'Alsace). L'absence d'organisation, le manque de personnel et la faiblesse des moyens techniques constituent de puissants obstacles à la conservation et à la diffusion de la connaissance. La « gestion de la mémoire » est inégale selon les DDE. Certaines éprouvent beaucoup de difficultés à administrer les informations, d'autres innovent et n'ont de cesse de développer des outils permettant d'améliorer la capitalisation de la connaissance. Ces éléments seront développés ultérieurement dans la 4^{ème} partie de cette étude.

Les documents étudiés ici sont à la fois semblables et hétéroclites. Les DDE possèdent dans l'ensemble les mêmes types de documents. Cependant, la qualité, la fiabilité et la fraîcheur des informations sont variables. La qualité du contenu est inégale. Il est donc particulièrement difficile de définir ce que pourrait être le corpus de base des DDE et des DRE. Les documents sont d'autant plus hétéroclites que le niveau de connaissance varie au sein même des DDE en fonction des domaines de compétence. **Les informations ne sont généralement pas conservées de manière efficace**, en dépit des efforts faits en la matière par les « personnes ressources » et de la mise en place d'outils spécialisés (SIG notamment). L'efficacité des démarches menées en vue d'améliorer la capitalisation des données diffère fortement suivant les DDE. La connaissance produite par les DDE et DRE est globalement **qualitative et sectorielle**.

2. COMMENT CIRCULE L'INFORMATION ?

Un tableau a été réalisé pour appréhender les échanges entre la DDE et différentes personnalités. Ont été distinguées :

- les collectivités locales et territoriales : communes, groupements intercommunaux, Conseil Général...
- les autres services ministériels : Direction Départementale de l'Agriculture (DDA), DDASS, l'éducation, le cabinet du préfet
- les autres sources d'information : INSEE, IGN, DGI (cadastre)...
- la société civile : associations agréées, syndicats (ouvriers, de copropriété, agricoles...) et les lobbies...
- les sociétés privées : pour la cartographie (achat de bases de données, numérisation...), sociétés informatiques (pour les logiciels) et les sociétés de conseil...

Ce tableau permet de vérifier si la connaissance circule largement ou non. Mais l'important est de connaître les fréquences de transmission. Pour la Picardie par exemple, nous ne disposons pas d'informations sur les relations entre les collectivités locales et les autres services ministériels, sur ceux entre la société civile et les autres services ministériels et les sociétés privées avec la société civile.

L'analyse de ce tableau va permettre de faire ressortir les idées principales qui pourront être développées dans d'autres parties.

2.1. Les échanges d'informations en interne

Les échanges d'informations entre les services de la DDE se font plus ou moins bien selon les DDE.

Tout d'abord, **ils s'avèrent peu nombreux en Essonne**, notamment en raison du manque de temps et de l'absence d'une politique de circulation. S'ils existent, alors ils se font au coup par coup. *"Il n'y a pas de politique, à proprement parler de connaissance du territoire"*⁵.

⁵ Entretien avec un membre de la Subdivision de Montgeron

Les différents services des DDE élaborent des études pour une meilleure compréhension du territoire. Cependant, cette connaissance n'est pas suffisamment partagée et échangée. Les informations sont compartimentées dans le service producteur alors qu'elles devraient être transmises à tous les services. Le moyen pratique, rapide et souple pour faire circuler les informations est le réseau Intranet de la DDE. **Celui-ci est inexistant à la DDE de la Somme.** En fait, chacun dispose de son Cd-rom de données, réalisé à l'initiative d'une seule personne⁶. La Direction a timidement fait la promotion de la production de la connaissance du territoire et de sa diffusion, mais ce n'est pas très concluant. Toute initiative semble systématiquement mal acceptée. Ceci n'a cependant été évoqué que dans la DDE de la Somme.

Par contre, à Rouen, l'intranet existe. Suite à une circulaire ministérielle du 26 février 2001, une **fiche de suivi des études** est mise en place sur intranet. Seules les cartes intéressantes y sont indiquées. Cependant, les documents d'analyse ne sont pratiquement jamais lus. De plus, ces fiches sont inégalement remplies et utilisées ; **cela repose plutôt sur le volontariat. Les relations entre DDE et DRE en Normandie sont à la fois formelles et informelles.** D'un côté, elles sont formelles car les études réalisées sont connues mais informelles car les relations relèvent le plus souvent d'une relation personnelle. Cette remarque revient souvent dans les entretiens, même en ce qui concerne les relations avec les autres services de l'État ou d'autres organismes.

En Alsace, il n'y a pas de véritable politique de partage et de diffusion de l'information. En fait, il y aurait **une rétention des informations au sein de chaque service et donc une absence de coordination.** Ce cloisonnement entre les services peut être préjudiciable à la diffusion de l'information. En effet, cela éviterait les doublons. Cette question du partage des connaissances a été l'objet d'un conflit entre les services de la DDE au cours d'une réunion en décembre 2002. Il faudrait donc préparer les réunions auparavant, avec ceux qui connaissent pour que la réunion soit riche. Ainsi, la DRE d'Alsace tente, depuis 2001, de réorganiser l'information car les études n'étaient pas vraiment suivies. L'arrivée de M. Lalart a été le point de départ de cette réorganisation. En effet, depuis janvier 2003, un comité d'études les gère. Son objectif est de mener une politique globale. Désormais, tout doit être centralisé au Service d'Aménagement et de Prospective. Les DDE Bas Rhin et Haut Rhin, réalisaient auparavant les études chacune de leur côtés et parfois les mêmes. « *C'est lors*

⁶ Entretien avec le responsable de la cellule des études générales de la DDE 80

*des réunions que l'on a vu des études qui se ressemblaient étrangement*⁷ ». La première réunion de ce comité a eu lieu en janvier 2003. Les objectifs sont les suivants :

- faire un suivi qualitatif et financier avec une synthèse de 2 pages pour chaque étude afin d'alimenter une base de données
- réunir toutes les études réalisées par l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg et en faire une synthèse
- organiser des réunions de pilotage d'étude.

A ces échanges insuffisants s'ajoute un point négatif, sans doute le plus récurrent, dans les sites étudiés : la circulation de l'information se fait uniquement de manière descendante (de la DRE vers la DDE et les subdivisions). Les données remontent rarement aux responsables régionaux.

A la DDE de la Nièvre, les relations s'avèrent bonnes mais diffèrent suivant les projets. Mlle X⁸ travaille régulièrement avec les personnes de son service, le SHC (Service de l'Habitat et de la Construction), la SCT 7 (Service Grands Travaux RN 7) et le SHVN (Service Hydrologie et Voies Navigables). Avec les autres services, les relations se font au coup par coup en fonction des besoins. Mais le turn-over est très important dans cette DDE, comme dans beaucoup d'autres. Le personnel y reste en moyenne 3-4 ans ce qui explique la perte des connaissances. Même si celles-ci sont récoltées, elles sont mal ou pas du tout organisées et ne sont donc pas réutilisées.

La DDE du Maine et Loire est sans doute le meilleur exemple pour illustrer le bon fonctionnement des échanges entre les services. « *Pour les études sur des thèmes généraux, la matière grise est peu nombreuse*⁹ ». Toutefois les services de la DDE apportent leur aide et leur expertise et apprécient que la subdivision soit une porte d'entrée sur le territoire.

Les échanges d'informations entre le siège et les subdivisions se font par le biais des groupes projet-Pays présidés par la direction, qui se réunit 4 fois par an. La DDE apporte l'information descendante sur la politique de l'État ; quant **aux subdivisions, elles connaissent les projets des collectivités**. Ces réunions permettent également d'avoir un échange entre subdivisions, pour savoir ce qui se passe aux franges de leur territoire d'intervention.

7 Entretien avec l'Adjoint au directeur, DRE Alsace.

8 Au Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement (AUE) : Etudes générales.

9 Entretien avec le subdivisionnaire à Cholet et M. Dufour, adjoint de développement au sein de la subdivision.

La réorganisation de la DDE en 2001, a largement contribué à modifier la stratégie. La nouvelle carte des subdivisions procède à de nombreux regroupements, le nombre de subdivisions passant de 13 à 8¹⁰. Cependant, ce document a tendance à être oublié par le siège. Les subdivisions ont bien compris l'enjeu et l'intérêt qu'elles ont à connaître leur territoire, mais leur connaissance est surtout **informelle et peu structurée**. Elles n'ont pas de fonction de veille des territoires très développée.

Lors de cette réorganisation, des personnes ont été désignées dans les subdivisions pour jouer un rôle d'**adjoint de développement : elles constituent des personnes ressources** en matière d'analyse des territoires dans les subdivisions.

Néanmoins, quelques problèmes peuvent être notés. Toutes les subdivisions n'ont pas d'adjoint de développement (5 sur 8 en ont un). Cela se ressent : les propositions sont plus traditionnelles. Un objectif du prochain Plan Objectifs- Moyens serait de mutualiser les moyens entre subdivisions.

Selon les personnes interviewées, de nombreux domaines restent à la seule analyse des subdivisions. Quelques exemples d'applications, qui pourraient se développer en subdivision, ont été cités :

- en matière d'urbanisme, elles sont bien positionnées pour participer aux diagnostics amont PLU/SCOT. Ainsi pour le diagnostic d'agglomération de Saumur, la subdivision a été impliquée au côté des services du siège et a rédigé le document final.
- les subdivisions sont également impliquées pour le *porter à connaissance*, dans le cadre de l'association avec les collectivités.
- il est envisageable qu'elles soient également sollicitées dans le domaine de l'habitat, le paysage, les fonds structurels européens (notamment grâce à leurs contacts avec les entreprises et la sous-préfecture).

Ainsi, selon le subdivisionnaire de Cholet, les subdivisions sont amenées à faire davantage de petits diagnostics ou de pré- diagnostics. La subdivision de Cholet a, par exemple, participé à une étude sur les impacts de « l'urbanisation limitée » en application de la loi SRU. Cette étude avait pour objectif d'inciter les communes à élaborer un SCOT.

¹⁰ 8 subdivisions, s'occupant du droit des sols, de l'ingénierie et de l'urbanisme. De nouvelles relations s'établissent entre siège et subdivisions pour l'élaboration des documents. Il y a par ailleurs 4 agences techniques départementales déléguées aux routes départementales, et 1 subdivision « routes nationales ».

Pour autant, la grosse difficulté des subdivisions est de ne pas avoir un accès facile à l'information présente au siège. La mise en place de l'Administration des Données Localisées (métadonnées présentes au siège sur intranet, diffusées au format papier dans les subdivisions) est déjà un gros progrès. Mais, les outils statistiques et cartographiques ne sont pas présents dans les subdivisions. De plus, les données traitées n'ont pas de suivi et n'ont donc qu'un caractère opérationnel. Mais l'idée principale qui ressort de cet entretien avec les subdivisions est le **manque de culture de conservation de l'information**. En effet, les informations sont vite perdues à l'occasion d'un départ ou sont difficilement trouvables, du fait d'un mauvais rangement.

En définitive, il reste encore beaucoup d'efforts à fournir pour que les échanges de connaissances permettent de travailler le plus efficacement possible. La circulation de l'information n'apparaît encore que ponctuelle au sein des DDE.

2.2. La circulation de l'information entre les DDE et les collectivités locales

➤ **D'une DDE à l'autre, les relations avec les collectivités sont très différentes. Pour certaines elles sont occasionnelles voire inexistantes.** A titre d'exemple, l'entretien avec la commune de Boves¹¹ au Sud Est d'Amiens fait état d'une méconnaissance des activités de la DDE. Elles ont été plus fréquentes lors des inondations qui ont touché la Somme en 2001. Amiens Métropole et la DDE ont collaboré pour élaborer le Plan de Prévention des Risques Inondation. Cependant, les relations semblent conflictuelles entre le service Collectivités Locales et Environnement de la DDE (CLE) et la collectivité sur la définition du périmètre. **La DRE Picardie et la DDE de la Somme sont en position de retrait par rapport à leurs ambitions en terme d'aménagement et de planification.** *« Ici nous ne faisons pas 1/10^{ème} de nos tâches car les collectivités locales ont pris de plus en plus de poids avec la décentralisation et ont de moins en moins besoin de l'Etat (pour leurs documents d'urbanisme...) hormis les petites communes (élaboration des PLU...) »*¹². La DRE n'a donc pas de positionnement majeur. De plus, le fait d'être au niveau régional et d'intervenir au niveau départemental ou local est très mal vu.

11 Entretien avec la secrétaire de mairie et le responsable de l'urbanisme de la commune de Boves

12 Entretien avec le Directeur adjoint de la DRE-Picardie.

➤ **Nombreuses sont les communes qui passent directement par des bureaux d'étude pour réaliser leurs études.** Cependant, la DDE reste compétente pour le *porter à connaissance* ; les communes de moins de 10 000 habitants lui font appel pour des études gratuites, sous un seuil financier préalablement fixé. Les responsables de la DDE/DRE en Alsace ont souligné le rôle qu'elles pouvaient jouer envers les collectivités qui ne disposent pas de service d'urbanisme. L'ensemble des chefs de services veut privilégier ce rôle d'expert et de conseil, que les DDE pourraient jouer sur le territoire avec leurs subdivisions. Or, **l'implication de ces dernières est très diverse selon les territoires.** Certains subdivisionnaires ne sont, par exemple, pas associés aux comités de pilotage (SCOT, PLU...) ¹³. En fait, l'utilisation des subdivisionnaires dépend de la volonté et des compétences des personnes présentes.

➤ **Les relations de la DDE Maine et Loire avec les collectivités locales sont occasionnelles** (quelques échanges de données). Elle est le plus souvent supplantée par l'Agence d'Urbanisme d'Angers (AURA). La DDE du Maine-et-Loire s'est lancée depuis 1996 dans une démarche de développement local. Son objectif est de travailler en collaboration et de se positionner au sein d'un réseau d'acteurs locaux constitué des collectivités locales, des associations, des services déconcentrés de l'Etat, des acteurs économiques et des universitaires. Ces approches permettent ainsi à la DDE d'avoir une meilleure connaissance du territoire et des projets engagés, d'y participer et d'y apporter ses conseils. Cette stratégie se traduit concrètement par une **nouvelle logique de fonctionnement** et une réorganisation interne. Désormais, les subdivisions sont impliquées dans les *porter à connaissance* ou dans les diagnostics territoriaux. Elles apportent leur réelle connaissance du terrain (jeux de pouvoir, état de l'urbanisation...) aux services de la DDE. **A l'heure actuelle, le fruit de ce tandem est la concrétisation du rapprochement entre la DDE et les comités d'expansion de Pays ou avec l'institut de géographie.**

Les échanges sont aussi pratiquement inexistantes entre la DDE de Seine-Maritime et le Conseil Général, car ce dernier ne semble pas intéressé par les questions d'aménagement du territoire.

13 Entretiens de la DRE de l'Alsace

2.3. Les échanges avec les autres services ministériels

➤ **Les échanges avec les autres services ministériels sont plus ou moins importants.** La DDE Maine-et-Loire échange fréquemment des données pour l'élaboration de diagnostics territoriaux. Les diagnostics de territoire (Pays, contrat de ville...) ont été l'occasion d'établir des partenariats, et les échanges semblent bons. De même, selon la DDE, les services de l'État sont globalement assez coopératifs dans le cadre du Projet Territorial de l'État. La mission générale du PTE est de renforcer la capacité de coopération entre divers services étatiques placés sous l'autorité du préfet pour assurer la politique de l'État.

Le MELT transmet un certain nombre de données à ses services déconcentrés. Cependant, ces informations sont le plus souvent divisées selon les thèmes (habitat, transport...) et réparties selon la fonction de chaque personne. Ce fonctionnement est préjudiciable dans le sens où **la connaissance d'un territoire est complètement éclatée.** Pourtant, toutes ces informations sont nécessaires pour comprendre un territoire. Les personnels ont donc une vision rétrécie et partielle et n'ont donc pas tous les moyens à leur disposition pour appréhender les enjeux d'un phénomène urbain, social et économique dans son ensemble.

➤ La collaboration de la DDE de Seine-Maritime avec les services de l'Équipement concerne la connaissance des logements (données sur les permis de construire) et la base de données OZA (Observatoire des Zones d'Activité). Mais cette base de données est moins utilisée ces derniers temps du fait de lacunes dans la mise à jour. **L'Agence d'Urbanisme de la Région du Havre** s'est constituée sa propre base de données car elle a besoin d'avoir une connaissance fine sur les disponibilités foncières, les zones d'activités, etc. Les bases de données concernant l'activité économique sont complexes à mettre en place car il se pose toujours des problèmes de compatibilité entre les différentes informations. Elle **sert de relais d'information local pour la DRE.** Elle a une mission de connaissance du territoire, du fait, en partie, des financements publics.

2.4. Les relations entre les DDE et la société civile

Les DDE et les DRE réalisent des plaquettes à destination de la société civile. Par exemple, la DDE du Maine et Loire a réalisé une plaquette pour prévenir des risques d'inondation liés à la Loire. Les relations existent mais se limitent à la diffusion de quelques documents informatifs. Aucune information de ce genre n'est donnée sur Internet. Ce point important sera repris plus tard.

2.5. Les relations entre les DDE et les sociétés privées

En général, toutes les DDE et DRE sous-traitent une partie de leurs études à des sociétés extérieures spécialisées dans différents champs (urbanisme, transports, environnement...). Toutes sont en général satisfaites du travail réalisé, excepté la DDE du Maine-et-Loire.

2.6. Les autres sources d'information

On relève quelques échanges d'information avec l'AURH (Agence d'Urbanisme de la Région du Havre) et parfois l'achat de contours IRIS à l'INSEE. De même, la DRE de Picardie se procure les fichiers SIRENE et les données du recensement auprès de l'INSEE. La DDE et la DRE achètent auprès des services fiscaux tous les deux ans le fichier FILOCOM. Il contient des informations sur les revenus par foyer fiscal, le fichier de la taxe d'habitation, le fichier sur la propriété bâtie et le fichier des propriétaires. Ces quatre fichiers sont reliés aux données communales fournies par le CETE de Lille. En fait pour se procurer ces données, une centrale d'achat nationale au CETE de Bordeaux, créée depuis dix ans, permet aux services d'acheter leurs données en groupe afin de réaliser des économies. C'est un groupe interministériel d'utilisateurs de données qui les négocie dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région (ou du Contrat de Plan interrégional du bassin parisien) et qui a aussi financé une grande carte aérienne de Picardie. Aucun problème n'a été signalé quant aux conditions et aux modes de réception des données.

3. LA SOUS-TRAITANCE DES ETUDES

Les études ont une fonction d'apport de connaissance nécessaire à la définition des politiques de l'État ayant une incidence sur l'utilisation de l'espace et à l'efficacité des politiques publiques. La DGUHC a, dès sa création, donné la responsabilité aux DRE de coordonner et de programmer les études regroupées sur une ligne budgétaire unique. Cette palette doit permettre aux services de mettre en place une politique des études conforme à la diversité des besoins. Or aujourd'hui, tous les entretiens réalisés le montrent : la sous-traitance devient très importante, au point de remettre en question le travail des ingénieurs des DDE et leur formation.

3.1. Une sous-traitance de plus en plus importante

3.1.1. Le recours à des bureaux d'étude privés

Les DDE passent de plus en plus par des bureaux d'étude privés pour réaliser leurs études. La DDE de la Somme et la DRE de Picardie confient la plupart de leurs études à des bureaux d'étude spécialisés. A titre d'exemple, les chefs des subdivisions préparent le cahier des charges pour les bureaux d'étude qui vont ensuite réaliser des diagnostics pour les communes.

L'entretien avec Monsieur Y¹⁴ est intéressant quant à l'organisation de la sous-traitance. La DDE se charge en fait d'expliquer aux communes l'utilité d'un PLU. Puis elle fait appel à des bureaux d'étude pluridisciplinaires afin d'obtenir une vision complète du territoire.

La DRE et la DDE disposent d'un budget d'études partagé entre la cellule habitat et la cellule urbanisme. Avant 2000, ce budget était réparti entre la DDE et la DRE. Aujourd'hui, c'est la DRE qui dispose désormais de ces crédits et qui les ventile entre les différentes DDE de la région. Les crédits sont débloqués pour financer les bureaux d'étude privés mais aussi pour l'utilisation du CETE de Lille. M.Z¹⁵ souligne qu'il faut trouver un équilibre entre les « auto-commandes » et la sous-traitance. **Cependant, au vu des entretiens, il s'avère qu'il y a un déséquilibre.**

¹⁴ Chargé d'étude au sein de la Direction Subdivision Est de la DDE de la Somme.

¹⁵ Chef de service du pôle aménagement et transport de la DRE de Picardie

La DDE est efficace pour les procédures mais elle a tendance à perdre de sa légitimité sur le terrain : elle est de plus en plus concurrencée par le privé. La DDE de la Somme pilote des études pour les Plans Locaux d'Urbanisme et les PADD mais les cabinets d'étude privés les réalisent. Elle a également un rôle de conseiller. Cependant, quand la DDE fait des études gratuitement pour des petites communes, il n'y a pas d'appel d'offre. Le privé ne peut donc lutter avec la DDE sur ce créneau. **Mais la tendance est à une sous-traitance massive des études par la DDE. De plus, les communes passent de plus en plus directement par des bureaux d'étude privés**¹⁶.

A la DDE de la Nièvre, la réalisation des études est pour la très grande majorité sous-traitée à des bureaux d'études et financée par les crédits d'études de la DGUHC.

3.1.2. La collaboration avec les CETE et les Agences d'Urbanisme

Les CETE ont un rôle spécifique à jouer par leurs compétences techniques, la continuité de la qualification des équipes, leur perspective interrégionale et leur capacité à développer des approches transversales et à travailler en réseau. **La plupart des DDE interrogées fait appel au CETE pour réaliser des études.**

Par exemple, la DRE de Haute Normandie, dispose de deux types de crédits

- des crédits pour les commandes à des partenaires extérieurs,
- des crédits CETE. Chaque service lui commande environ 2-3 études par an.

Le CETE Normandie/Centre est régulièrement sollicité, en tant que maître d'ouvrage unique ou associé à la DRE pour les études. A titre d'exemple, le service Aménagement de la DRE Haute Normandie, lance une étude sur l'évaluation des impacts socio économiques de l'autoroute A28 (obligation légale qui pèse sur le concessionnaire, le département)¹⁷. La DDE s'est reportée sur la DRE en disant qu'elle n'avait pas les compétences techniques. *In fine*, la DRE et le CETE vont se tourner vers des cabinets externes. Il s'agit de mettre en parallèle les infrastructures et les territoires et d'évaluer l'impact sur l'urbanisation, les activités économiques, les ports, etc.

¹⁶ Entretien avec le secrétaire de mairie et le responsable de l'urbanisme de la commune de Boves

¹⁷ Entretien avec le responsable du Bureau Transports, Déplacements et SIG, Service de l'Aménagement du Territoire, DDE de Seine-Maritime.

En ce qui concerne la politique des études générales de la DRE Picardie, de nombreuses commandes sont passées au CETE de Lille sans cahier des charges ni finalisation précise des études.

En Alsace, « *toutes les études sont sous-traitées. On est maître d'ouvrage* ¹⁸ ». Ce propos insiste sur le fait que la DDE ne peut réaliser ces études faute de temps et de personnel. Au total cela représente environ 30-40 études par an.

La production en interne se limite donc à la DRE Alsace :

- au *porter à connaissance*,
- à la réflexion sur la problématique du logement dans le Bas-Rhin. Cette étude est d'ailleurs réalisée par un stagiaire.
- à des études pour évaluer sa propre connaissance du territoire (Exemple: un diagnostic partagé pour l'agglomération strasbourgeoise, DDE service Urbanisme et Aménagement, juin 2000).

Sinon, la DDE Bas-Rhin travaille beaucoup avec l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg. Par exemple, lors de l'élaboration du PLH, la DDE a rédigé le *porter à connaissance* et a sous-traité les études techniques à l'agence d'urbanisme. Cette dernière est mieux équipée que la DDE puisqu'elle dispose de 45 chargés d'étude alors que le Service Aménagement et Prospective n'a que 4 chargés d'étude. Enfin, les DDE engagent souvent des stagiaires pour réaliser leurs études.

En définitive, même si la loi SRU constitue une étape décisive dans la relance de la commande d'études, les DDE ne peuvent faire face à la **concurrence exercée par les bureaux d'étude, le plus souvent pluridisciplinaires**. Par ailleurs, le **manque de personnel et le turn-over trop important** freinent la production des études. Enfin, l'exemple de la DDE de l'Essonne paraît plus alarmant car celle-ci ne disposerait pas d'assez de crédits pour faire des études¹⁹.

18 Entretien avec l'adjoint au chef du Service Habitat et Construction, DDE de l'Alsace.

19 Entretien avec un membre du Service Actions juridiques, urbanisme, et environnement (S.A.J.U.E), DDE de l'Essonne.

3.2. Une pratique, néanmoins pas toujours systématique

A la DDE d'Angers, il semble que la sous-traitance ne soit pas systématique. Elle a pour but de pallier le manque de compétence. La cartographie n'est pas sous-traitée ; de même que les SCOT et les diagnostics.

Le **volet social** en matière de connaissance des territoires, est un thème d'étude sur lequel la DDE semble avoir davantage recours aux prestataires. Par exemple, le service Habitat²⁰ a sollicité un bureau privé pour réaliser une étude portant sur le lien social²¹. De même, ce service a mobilisé le CETE pour la mise en place de l'observatoire sur le Fond de Solidarité Logement (FSL). L'information préventive nécessite de mieux prendre en compte les enjeux et les aléas sur un territoire, et aussi la connaissance humaine, sociologique, géographique. Ainsi le Service des Equipements Collectifs préfère faire appel à des bureaux privés pour ce genre de travail.

Mais plusieurs exemples montrent que la **DDE n'est pas toujours satisfaite du travail réalisé en externe** ; ce fut le cas pour un diagnostic de pays, ou pour l'observatoire du précédent Fond de Solidarité Logement. Aussi, un des objectifs de la DDE Maine et Loire a été d'inscrire dans le Plan Objectifs Moyens de 1998-2000 deux principaux axes d'intervention :

- animer et piloter la filière ingénierie,
- améliorer la prise de commande en ingénierie.

Sur ces deux points, la DDE a beaucoup avancé. Le Service des Equipements Collectifs se positionne désormais comme animateur et conseiller auprès des subdivisions. La mise en place d'un club des bureaux d'étude en est l'illustration principale.

20 Entretien avec le chef du Service Habitat Ville et la responsable de la cellule Habitat, lutte contre les exclusions, DDE du Maine-et-Loire

21 Etude réalisée dans le cadre d'un contrat de ville. Information donnée par une collectivité lors d'un entretien.

4. LA CONSERVATION ET LA GESTION DE LA CONNAISSANCE

La gestion et l'administration des informations constituent une étape essentielle du processus de connaissance des territoires. Cependant, dans la réalité, ses enjeux ne sont pas toujours mesurés à leur juste valeur. On est amené, à ce stade de l'évaluation, à se poser les questions suivantes : les DDE et DRE enquêtées ont-elles véritablement une stratégie de conservation et d'administration des informations produites ou acquises au fil des mois et des années ? Quels sont les moyens et les outils mis en œuvre dans ce but ? Quels sont les obstacles susceptibles de freiner l'application d'une véritable politique de « gestion de la mémoire » au sein des services déconcentrés du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports ?

4.1. La fréquence du « turn over » et les difficultés de recrutement, sources d'une perte considérable d'informations

4.1.1. Le manque d'effectifs

De nombreuses DDE et DRE éprouvent des difficultés à recruter de nouveaux agents. Il est courant que certains postes restent vacants, faute de candidats. Tel est notamment le cas de la DRE de Haute-Normandie, où 57 postes sont actuellement occupés sur 61 offerts. D'après les propos recueillis par les enquêteurs auprès du personnel de la DRE, la difficulté de recrutement serait liée à la localisation géographique de l'organisme. Les DDE et DRE situés au nord de la Loire seraient considérés comme moins attractives que les autres. Les agents sont nombreux à partir et ne sont pas remplacés : ainsi, à la DDE de la Somme, un agent assume seul l'élaboration des *porter à connaissance* pour les collectivités locales du département.

La vacance de certains postes se prolonge parfois sur des périodes relativement longues : dans le service Habitat et Construction, l'un des postes est resté inoccupé pendant près de trois ans. Cela freine considérablement l'activité des services affectés par ce type de difficultés et génère une perte considérable d'information. Ainsi, M. un agent affecté depuis peu au poste resté vacant pendant trois ans dans la DDE de la Nièvre, n'a retrouvé absolument rien des travaux de son prédécesseur et doit « repartir de zéro ».

L'absence d'agents à certains postes peut être particulièrement problématique, surtout lorsqu'il s'agit du directeur lui-même, comme tel était le cas au moment de l'enquête dans la DDE de la Nièvre. Les exemples de manque d'effectifs et de personnel dans les DDE et les DRE sont relativement nombreux et ont été particulièrement mis en avant par les personnes interrogées au cours des entretiens. Ainsi, il n'y a qu'un seul agent qui travaille à la cellule des études générales de la DDE de la Somme alors que ce service devrait employer trois personnes.

Le manque d'effectifs et la vacance prolongée de certains postes sont donc des problèmes particulièrement graves. Le fonctionnement de certains services s'en trouve ainsi totalement bloqué : par exemple, le service cartographie de la DRE de Haute-Normandie n'a plus de responsable et ses activités en sont affectées. Le manque d'effectifs constitue un frein à la production et à la gestion de la connaissance : « *on n'est pas beaucoup pour gérer tout ça* »²².

4.1.2. Les difficultés induites par la rotation du personnel

Le « turn over » (ou rotation) est un phénomène très fréquent dans les DDE et les DRE. « *Le turn over du personnel est trop important : les jeunes restent trois années puis s'en vont. C'est un véritable problème* »²³. Ces variations de personnel sont particulièrement problématiques et sont sources d'une perte considérable d'information et de connaissance. Au moment où les agents, après quelques années d'exercice dans une DDE ou une DRE, possèdent une bonne connaissance sur le territoire et sont à même d'appréhender les enjeux dans leur globalité, ils sont mutés dans un autre service de l'État. **Les fréquents changements de poste entravent le processus de capitalisation de la connaissance**, d'autant plus que les agents quittant leur poste ne transmettent pas toujours leur savoir à leur successeur ou, du moins, pas dans leur totalité.

Ainsi, dans les DDE de la Somme et de l'Aisne, 2002 et 2003 ont été des années de transition en raison de l'arrivée de nouveaux chefs de services. Dès leur arrivée, ils ont dû faire un long et fastidieux travail afin de combler la perte d'informations résultant du départ de leurs prédécesseurs. Afin de pallier les difficultés engendrées par le départ d'un agent, certains services s'organisent de manière à ce que tous ses membres participent à chacune des missions menées. Ainsi, à la DDE de Seine-Maritime, les quatre chargés de mission qui

²² Chef du SID, DRE de Picardie.

²³ Directeur adjoint de la DRE de Picardie.

composent le bureau Environnement du SAT²⁴ sont polyvalents : ils travaillent sur tous les projets en cours afin de ne pas être gênés dans leur travail en cas de départ de l'un d'entre eux.

4.1.3. Le manque de formation du personnel

Le **manque de formation du personnel**, évoqué de manière récurrente au cours des entretiens, concerne essentiellement **la maîtrise des outils** permettant de gérer les informations et la connaissance tels que les bases de données, les SIG,... Une grande partie des agents des DDE n'est pas formée dans ce domaine et n'est donc pas en mesure d'utiliser avec efficacité ce type d'outils. A la DDE de la Nièvre, M. est, selon lui, la seule personne du pôle géomatique sachant se servir correctement de toutes les bases de données et du SIG.

Afin de remédier à cette situation, certains services, comme le service SIG de la DDE de l'Essonne, souhaiteraient organiser des formations sur les logiciels de SIG (notamment sur MapInfo). Celles-ci permettraient aux agents de pouvoir produire eux-mêmes les cartes basiques et de mieux formuler les commandes adressées au service SIG. La formation du personnel des DDE dans ce domaine améliorerait et faciliterait sans doute la qualité des relations existant entre le service chargé du SIG et les autres SIG. Afin de sensibiliser et familiariser ses agents à ce type d'outils, la DDE Seine-Maritime a diffusé un Cd Rom explicatif sur l'intranet et le SIG. Cependant, cela est-il suffisant ? Ce Cd Rom aide-t-il réellement les agents à mieux comprendre le fonctionnement de ces outils, à défaut de savoir les utiliser ?

4.2. **Concentration et rétention d'informations**

4.2.1. L'omnipotence des « personnes ressources »

Dans une grande majorité des DDE, la conservation et la gestion des informations sont assurées par un nombre limité de personnes qu'il est possible de nommer des « personnes ressources » ou des « personnes de mémoire ». Cette situation est d'autant plus problématique qu'il se produit inévitablement **une perte d'informations**

²⁴ Service de l'Aménagement du Territoire

considérable en cas de départ de ces personnes (exemple de la DDE de l'Essonne). Les agents interrogés ont fréquemment mentionné ce fait.

Les démarches initiées dans les DDE et les DRE afin de favoriser la capitalisation de la connaissance et de l'information sont le fait d'initiatives isolées. **La gestion de la mémoire est plus le résultat d'une démarche individuelle que d'une véritable stratégie de conservation et d'administration.**

4.2.2. Le rôle prépondérant joué par les services chargés du SIG

Les services spécialisés dans les SIG jouent un rôle prépondérant dans la gestion et la conservation des informations. Ils existent dans la très grande majorité des DDE, celles-ci étant dans l'ensemble toutes pourvues en SIG. Il en est de même dans les DRE : la DRE Picardie a créé le SID²⁵ en 1975. Celui-ci, axé autour d'un SIG, comprend « un poste unique en DRE et quelques postes en DDE »²⁶. Commun à la DRE et aux DDE concernées, il est chargé de la production, de la mise en valeur et de la diffusion des informations. La DDE de la Nièvre a également créé un service spécialisé mais beaucoup plus récemment. Les missions du pôle géomatique fondé en 2001 sont diverses : il est notamment chargé de l'administration des données communes pour l'ensemble des services de la DDE, de la veille technologique et documentaire et de la production d'outils destinés à la gestion des informations. Ces deux exemples témoignent du rôle stratégique joué par les services chargés du SIG dans la capitalisation des données.

4.2.3. Réticences et résistances : la connaissance comme un enjeu de pouvoir

Dans les services déconcentrés, **les réticences à diffuser et à organiser l'information sont encore manifestes.** La connaissance est toujours perçue comme un outil de pouvoir. La rétention d'information est une pratique courante mais peu mentionnée comme telle. Les personnes interrogées ont peu évoqué ce phénomène pourtant relativement bien connu et analysé par la sociologie des organisations. La rétention d'information, permise par le fait que certaines données ne sont pas accessibles à tout le monde, est un thème, semble-t-il, difficile à aborder. En dépit des nombreuses questions posées sur ce sujet, aucune autre

²⁵ Service Informatique et Documentation.

²⁶ Chef du SID, DRE de Picardie.

réponse n'a pu être obtenue. Il semblerait que les agents interrogés, conscients de l'importance des phénomènes de rétention de l'information, n'aient pas voulu en parler davantage.

Selon les analyses de M. Crozier dans *La sociologie des organisations*, la rétention des informations est le produit d'une hiérarchie lourde et trop verticale. Crozier a part ailleurs longuement et finement décrit et expliqué ce phénomène, propre à l'administration française. Cela n'est pas sans poser des difficultés dans les services déconcentrés: **les bases de la hiérarchie sont les plus demandeuses en informations mais aussi celles qui y ont le moins accès.**

4.3. Le manque de moyens financiers et techniques : un obstacle à la mise en place d'une politique efficace de gestion des données

Une politique définie de gestion de la mémoire ne peut être mise en place que si les chefs de service en reconnaissent la nécessité. Or, cela n'est pas toujours le cas. Le manque de moyens financiers est également mis en avant par certaines DDE : dans la Nièvre, les agents interrogés ont souligné les contradictions existant entre les incitations à connaître le territoire et les moyens alloués. Certains services connaissent des difficultés financières pour acquérir les logiciels car ceux-ci sont extrêmement chers : le pôle géomatique de la DDE de la Nièvre est ainsi fortement contraint par les restrictions budgétaires. L'acquisition des logiciels dépend non seulement des montants financiers réservés à cette fin mais également du bon vouloir du DDE²⁷. Le manque de moyens financiers explique peut-être la présence, dans certaines DDE et DRE, de logiciels dont il n'est pas sur que l'usage soit légal. Les données sont également très coûteuses, en particulier celles de l'IGN qui est, rappelons-le, rattaché au MELT. De plus, aucun crédit n'est spécifiquement dédié à ce type d'acquisition.

Les moyens techniques ne sont pas toujours suffisants pour permettre une bonne administration de la connaissance. Les problèmes les plus couramment évoqués concernent essentiellement la faible performance des outils informatiques. A la DDE de l'Essonne, le matériel est dans l'ensemble relativement ancien et, par conséquent, peu performant : le traceur a dix ans, les imprimantes en ont quatre et les ordinateurs sont équipés de microprocesseurs Pentium II et Pentium III. On peut se demander si l'administration a bien compris les avantages, en particulier les progrès de productivité, que permet l'usage d'outils informatiques efficaces.

²⁷ Chef du Pôle Géomatique, DDE de la Nièvre.

4.4. Les outils utilisés pour la conservation, la gestion et la mise à disposition des informations : efficacité et difficultés rencontrées

Les outils utilisés par les DDE et les DRE pour gérer au mieux les informations sont essentiellement informatiques. Ils sont divers et, en dépit de leurs atouts, ne sont pas toujours utilisés de manière efficace. Certains outils sont dans l'ensemble communs à toutes les DDE et DRE et d'autres résultent d'une politique volontariste d'administration des données. Par ailleurs, certains services s'appliquent à développer des outils de plus en plus performants pour gérer les informations dont ils disposent sur le territoire. La qualité de la conservation et de la gestion des informations est variable d'une DDE à l'autre et diffère également entre les services eux-mêmes. Il est donc intéressant de présenter ici les principaux outils dont disposent les DDE et d'analyser la manière dont celles-ci les utilisent.

➤ **Centres de documentation.** Ils peuvent être différenciés en deux catégories : les centres de documentation relevant des services et les centres de documentation « centraux ». Le SAT de la DDE de Seine-Maritime a récemment développé un centre de documentation afin de conserver les documents existants. Cependant, il lui est spécifique et ne dispose pas des documents produits par les services de la DDE (ceux-ci sont toutefois répertoriés). Le centre de documentation est alimenté par les agents du service. Le SAT a récemment mis en place la constitution d'un dossier « jurisprudence » et de revues de presse thématiques. **La gestion et la conservation de la connaissance sont donc réalisées de manière cloisonnée et sectorielle.**

La mise en place d'un centre de documentation s'accompagne généralement de la création d'une base de données recensant l'ensemble des documents produits ou rassemblés par les services. Lors de la création de son centre de documentation, le SAT a créé une base de données répertoriant l'ensemble des documents produits ou rassemblés par le service et consultables sur place. Dans les mois à venir, il sera théoriquement possible, grâce au travail sur Access réalisé par la documentaliste et le webmestre (de la DDE et de la DRE), d'interroger la base de données à partir de l'intranet et d'effectuer des recherches par mot-clé. Le service crée actuellement une base de données répertoriant l'ensemble des documents cartographiques. Le responsable du BTDS²⁸ du SAT pense cependant que peu d'agents se sentent concernés, la plupart ne remplissant pas les bases de données.

²⁸ Bureau Transports, Déplacements et SIG.

Les bases de données peuvent être des outils performants de conservation des informations ; il est cependant nécessaire que les agents contribuent à leur constitution. Certains organismes disposent de centres de documentation communs à l'ensemble des services (DRE de Picardie, DRDE de l'Alsace et du Bas-Rhin...). Les ressources offertes par les centres de documentation sont généralement peu utilisées par les agents. Les documents des centres de la DRDE Alsace et de la DRE de Picardie sont essentiellement consultés par les stagiaires. Les centres de documentation ne sont pas communs aux DDE et aux DRE. Il n'y a même parfois aucune relation entre eux : les rapports entre le centre de documentation de la DDE de la Somme et celui de la DRE de Picardie sont inexistantes, d'où la présence de doublons.

➤ **Élaboration de bases de données.** Les thématiques des bases de données sont variées. Elles ne concernent pas uniquement les documents produits ou rassemblés par les services : ceci n'est qu'un exemple possible de leur utilisation. Elles peuvent en effet avoir pour objectif de recenser les informations brutes et de les organiser. Afin de mieux gérer les différentes données, le chef du pôle géomatique de la DDE de la Nièvre, a créé plusieurs bases de données sur les thématiques suivantes : les servitudes, les procédures, le cadastre, la fiscalité, l'intercommunalité, les équipements...Cependant, ces bases de données sont insuffisamment exploitées par le personnel de la DDE.

➤ **Élaboration de métadonnées** (dictionnaire de bases de données). Elles visent à répertorier et à décrire l'ensemble des bases de données. Le BTDS du SAT réalise actuellement ce type de document, ce qui permettra à terme de faciliter l'utilisation des bases de données. Les métadonnées en cours d'élaboration sont structurées sur le modèle de l'outil Reports_V2 développé par le CERTU. A l'initiative du responsable de la cellule des études générales, la DDE de la Somme a réalisé une première ébauche d'un catalogue d'informations avec plus de 120 bases de données recensées. Cette démarche mérite d'être poursuivie compte tenu de l'amélioration qu'elle peut apporter dans la gestion et l'utilisation des connaissances ; elle doit cependant s'accompagner d'une formation auprès des agents de la DDE en la matière.

➤ **Le logiciel Géokit.** C'est un outil de diffusion des données sur base territoriale. De nombreuses DDE et DRE utilisent ce logiciel afin de gérer les données et de les mettre à la disposition de tous les agents. A la DRE de Haute-Normandie, les membres du personnel

interrogés ont affirmé se servir de cet outil et en être satisfaits : ils le trouvent complet et mettent en avant sa capacité à donner une vision des départements limitrophes. Afin que l'ensemble des agents de la DRE soit en mesure d'utiliser correctement le logiciel, des séances de formations sont fréquemment organisées. Elles sont encadrées par le statisticien régional et le gestionnaire de la base de données de la DRE. Cette démarche n'est pas commune à l'ensemble des DRE et des DDE où n'a pas été du moins évoquée lors des entretiens menés sur les autres sites.

Le logiciel Géokit permet aux utilisateurs d'obtenir des données à l'échelle communale. La qualité de ces données varie en fonction de la fréquence des mises à jour. En Haute-Normandie, les données sont particulièrement intéressantes dans la mesure où elles sont mises à jour régulièrement et localement. **Cet outil est donc, s'il est accompagné d'une bonne organisation et de séances de formation, particulièrement utile à la démarche de conservation et de diffusion des informations.** Cependant, les données qu'il répertorie ne sont pas accessibles de tous les postes informatiques : certaines d'entre elles, qualifiées de « sensibles » ne sont disponibles que sur un très petit nombre de postes, ce qui, par ailleurs, favorise la concentration et la rétention de l'information. La quantité et la précision des données varient donc en fonction du poste et du grade des agents (le MELT transmet les données par le biais du « numéro unique »). A la DRE de Haute-Normandie, le logiciel n'est installé que sur les postes informatiques du service cartographie. L'équipement des DDE en logiciel de type Géokit n'est pas automatique et ne relève d'aucune règle : il est conditionné par l'accord du chef de service ou du DDE. Ainsi, si celui-ci ne juge pas l'acquisition du logiciel utile, il peut refuser d'accorder les crédits nécessaires à son achat.

➤ **Les SIG** permettent de stocker des données. Le bureau des risques naturels et la police de l'eau de la DDE de l'Essonne utilisent le SIG pour stocker les données dont elles disposent. Le plus utilisé est sans conteste MapInfo. Les DDE éprouvent parfois des difficultés à se procurer des versions récentes, notamment pour des raisons financières (tel est le cas du service SIG de la DDE de l'Essonne). Dans la majorité des DDE, le logiciel n'est installé que sur un nombre limité de postes. Or, un certain nombre d'agents souhaiterait y avoir accès afin d'être en mesure de réaliser leurs propres cartes (DDE de Seine-Maritime et DRE de Haute-Normandie). Ce problème pourrait être résolu grâce à l'outil Géoclip. Utilisé à la DDE de la Somme, il permet à chaque agent de réaliser rapidement et facilement ses propres cartes et d'explorer des données.

L'utilisation de l'outil SIG est le plus souvent réservée à un service spécialisé auprès duquel les autres services passent commande. Deux raisons essentielles expliquent cette situation : **le manque de formation du personnel en la matière et le coût d'installation et de gestion d'un SIG**. Cet état de fait est déploré par certains chefs de service qui souhaiteraient pouvoir développer leur propre SIG : le responsable du SAT-PEG de la DDE de Seine-Maritime regrette qu'il ne soit pas possible d'envisager l'installation du SIG dans le service, personne ne maîtrisant cet outil. La DDE de la Nièvre a mis en place une organisation relativement originale afin d'associer tous les services au pôle géomatique. Les services de la DDE ont chacun un correspondant SIG. Ses missions sont multiples : il est producteur d'informations, formateur (auprès des membres de son service), il sert de relais et de pourvoyeur d'information. Le correspondant doit avoir un minimum de qualification en matière de SIG : il est donc amené à suivre des formations. La démarche entreprise par la DDE de la Nièvre permet d'associer tous les services au travail du pôle géomatique et de mener une politique de gestion des données à l'échelle de la DDE. Cependant, dans certaines DDE, comme celle de l'Alsace, le SIG ne fonctionne que très médiocrement. Est-ce le fait d'une mauvaise organisation, d'une indifférence de la part des agents, ... ?

➤ **La mise en place d'une architecture unique et la centralisation des données** sur un serveur. Dans le cadre de sa politique de gestion des données, la DDE de Seine-Maritime souhaite mettre en place une architecture unique pour les données détenues par l'ensemble de ses services. Les données seront ensuite centralisées et gérées par les différents services en fonction de leur domaine d'intervention. La mise en place de l'architecture unique est en cours mais elle s'avère plus difficile que prévu. Cette opération est particulièrement fastidieuse mais elle permettra à terme d'harmoniser et de normaliser les données détenues. La DDE de l'Essonne a centralisé et structuré ses données sur un serveur, ce qui permet à tous les agents de les consulter ; cependant, les informations brutes sont gérées dans leur totalité par le service SIG. La gestion des données n'est donc pas partagée, contrairement aux objectifs visés par la DDE de Seine-Maritime.

➤ **La compilation des études et des données sur CD Rom**. Les études sont fréquemment conservées sous format papier (centre de documentation lorsqu'il en existe un) et sous forme numérique. Elles sont souvent compilées sur des Cd Rom. A la DRE de Haute-Normandie, les études sont généralement conservées et diffusées sous forme de Cd Rom. A la DDE de la Somme, les données disponibles sur le département sont capitalisées sur un Cd

Rom diffusé à chaque agent, faute de réseau intranet. Ces Cd Rom doivent cependant être changés régulièrement, à chaque fois que les données sont réactualisées.

➤ **La création d'observatoires.** Ils ont deux missions principales : la production et la gestion des informations relatives à une thématique. De nombreux observatoires ont été créés dans les DRE et dans les DDE (observatoire des populations défavorisées dans la DDE du Maine-et-Loire, observatoire du foncier et des friches à la DRE de Picardie...) et d'autres sont en projet (observatoire de l'habitat à la DDE de l'Essonne...). Ils gèrent des connaissances sectorielles et cloisonnent la compréhension et l'analyse du territoire.

Les outils présentés ci-dessus sont utilisés avec plus ou moins d'efficacité par les DDE et les DRE. Ils ont des objectifs très différents : **certains favorisent une gestion cloisonnée et donc sectorielle des données** (exemple des observatoires) tandis que **d'autres au contraire ont pour but de rassembler les différentes thématiques afin de donner une vue d'ensemble des territoires** (exemple des SIG). L'utilisation et l'importance accordée à ces outils dépendent fortement de la politique et de la stratégie adoptée par la DDE ou par la DRE.

Les atouts et les inconvénients de ces différents moyens de gestion ne sont pas les seuls éléments à prendre en compte ici. L'efficacité de leur utilisation est également liée à d'autres questions par ailleurs essentielles : les moyens financiers et techniques, la formation du personnel... **Le niveau de gestion et de conservation des données dépend plus de la stratégie définie par les DDE et les DRE** (ainsi que des moyens techniques, financiers et humains mis à leur disposition) **que de la performance et de l'efficacité des outils utilisés.** Certains thèmes tels que la sécurité des informations, l'utilisation de moyens de protection (antivirus, firewall,...) contre d'éventuels "pirates"...n'ont pas été évoqués par les personnes rencontrées. De même, le terme de sauvegarde n'a pratiquement pas été utilisé. **La question de la sécurité des informations est capitale et mériterait d'être approfondie.**

5. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT.

La DDE agit en « interministérialité », c'est-à-dire qu'elle s'intéresse à l'interaction entre ses missions et celles des autres services déconcentrés de l'État. Lors de l'enquête, les relations des DDE avec les autres services ont été qualifiées d'assez satisfaisantes et développées. Mais on constate un investissement plus ou moins fort des autres services de l'État et des échanges qui peuvent être très considérés comme inexistantes. Les services de l'État qui travaillent en collaboration avec les DDE, traitent de thématiques très diverses et ont eux-mêmes une connaissance du territoire très variée et le plus souvent purement technique.

5.1. Les relations avec les préfetures et sous-préfetures

Comme tous les services déconcentrés de l'État dans le département, la DDE est placée sous l'autorité du préfet. Les cabinets du préfet et du sous-préfet sont donc des acteurs importants pour la DDE et ils sont amenés à travailler très souvent ensemble. Ainsi « *le sous-préfet travaille très souvent avec la DDE, avec laquelle il a des contacts très suivis* » affirme le sous-préfet de Cholet.

La DDE est un partenaire sur de nombreux dossiers : l'urbanisme, l'environnement et le logement. En sous-préfeture, la collaboration se fait essentiellement sur les thèmes du logement et de l'urbanisme. La DDE intervient également sur des dossiers plus ou moins « sensibles » et les relations avec la sous-préfeture peuvent être alors plus difficiles. Mais les rapports sont qualifiés de « très bons » entre le sous-préfet et les subdivisions de Cholet. Le sous-préfet affirme que la DDE maîtrise très bien les différents sujets et qu'elle est un **partenaire indispensable** même si elle « *va devoir évoluer vers moins de travaux publics, plus d'aménagement et de juridique* ». Cette conclusion émise par le sous-préfet illustre la nécessité pour la DDE de se repositionner sur des problématiques territoriales et de s'adapter aux évolutions.

5.2. Les relations avec les services départementaux et régionaux de l'État

Les relations avec les autres ministères se font sur des thèmes ou des actions précises pour lesquels l'ensemble ou une partie des services de l'État sont mobilisés.

➤ *Le porter à connaissance*

Préparer le *porter à connaissance* est une des missions fondamentales de la direction départementale de l'Équipement : elle joue le rôle de « relais » des directives de l'État dans le département. Pour cette action, elle a besoin de mobiliser l'ensemble des services de l'État ainsi que d'autres autorités afin de recenser toutes les contraintes et servitudes qui s'imposent aux documents d'urbanisme sur un territoire.

Pour illustrer le *porter à connaissance* « communal », qui reste une mission du service « urbanisme – construction », nous allons développer l'exemple de la DDE du Maine et Loire. Les informations y sont données à l'échelle de la commune. Elles peuvent être transmises jusqu'à la fin de la procédure d'élaboration du document en question. Les informations proviennent de trois sources différentes :

- Les autres services de la DDE
- les autres services de l'État
- les collectivités locales concernées.

C'est la DDE, et en particulier le Service de l'Urbanisme et de la Construction de la DDE du Maine-et-Loire, qui fait la synthèse de tous les autres documents. Un courrier est envoyé à chacun des services pouvant être concerné, puis ceux-ci répondent –ou ne répondent pas. Un tableau, encore actuellement réalisé à la main, permet d'identifier les services qui répondent rapidement, ceux qui répondent lentement, et ceux qui ne répondent jamais. Pour ce qui est des services de l'État, **les réunions interministérielles assez fréquentes, sont utiles pour leur rappeler qu'ils ont le devoir de répondre rapidement** sur ce sujet.

Mais comme l'explique le chargé du *porter à connaissance* et des servitudes d'utilité publique de la DDE de la Somme, il faudrait aller au-delà de la simple consultation papier pour partager les enjeux des territoires : *« j'ai la charge de consulter une quarantaine de services [...] pour qu'ils me donnent les servitudes publiques qui se trouvent sur le territoire [...]. Cette collaboration s'arrête là, alors qu'il serait intéressant par exemple que ces services m'indiquent les enjeux territoriaux qu'il faudrait porter à connaissance du maire »*.

Le subdivisionnaire ne se contenterait donc plus seulement d'indiquer les servitudes d'une zone mais participerait de façon importante en indiquant aux communes les enjeux de leur territoire.

On constate que des thèmes apparaissent de manière continue lorsque l'on évoque les relations entre la DDE et les autres services de l'État.

5.2.1. Les risques

Ainsi les relations sont importantes sur la thématique des risques naturels et technologiques. Le volet risque est une responsabilité du préfet de département qui délègue une bonne partie de la coordination de cette connaissance à la DDE, sauf le transport de matières dangereuses qui relève de la DRE. .

Les services traitant des risques sont plus ou moins développés suivant les départements. En effet, les risques sont concentrés dans certaines régions et sont de natures fort différentes (zone inondable ou zone de concentration de risques industriels). L'importance des services sera alors proportionnelle aux risques présents dans le département.

La DDE « *intervient en appui auprès des deux services leader : la DDAF et la DRIRE et participe à la délégation de la DDAF* ». Son rôle est d'intégrer la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. La DDE n'est donc pas chef de file de l'action. Mais comme l'évoque le Directeur départemental adjoint de la DDE du Bas Rhin, « *on est directement compétent en matière de transport de matières dangereuses. Là, pour cette réflexion, on est chef de file* ».

Au sein du département du Maine et Loire, dans le domaine de l'eau, les compétences, les connaissances et les données sont éclatées entre les services de l'Etat. Il a donc été créé une mission inter services de l'eau (MISE) en 1998 qui regroupe tous les services en charge de l'eau :

- La préfecture,
- La Direction Départementale Agriculture et Forêt (DDAF),
- La Direction Départementale Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS),
- La Direction Régionale Environnement (DIREN),
- DDE,
- Le Service Maritime de Navigation,
- La Chambre syndicale de la pêche,
- La Direction Régionale Industrie, Recherche et Environnement (DRIRE),

- La Direction des Services Vétérinaires,
- et des services non étatiques.

Les relations sont constantes entre les acteurs au sein de cette mission. Mais les rapports sont parfois plus importants entre certains services. Ainsi, la DIREN a assemblé la totalité des informations (données techniques et données historiques) sur les problèmes de l'eau pour réaliser l'atlas des zones inondables. **Elle fournit des connaissances techniques et des données à la DDE** qui est chargée de prévenir la préfecture lors d'inondations. Il s'agit ici d'une collaboration entre deux services aux compétences différentes et qui permet d'enrichir les connaissances et d'assurer le rôle de la DDE.

Les échanges de la DDE avec les services étatiques sont très souvent indispensables pour des dossiers importants. Par exemple, dans la DDE de la Somme, pour le dossier des éoliennes que pilote la DDE, les données de tous les services de l'État associés sont regroupées et partagées. Il y a là un **véritable travail de coordination entre tous ces services**.

Mais la capitalisation des données est indispensable pour partager la connaissance et elle est parfois difficile. Par exemple, la préfecture a un niveau d'informatisation « *catastrophique* » : elle ne dispose ni de données cartographiques, ni d'outils pour gérer le territoire et sa connaissance. A l'inverse, le Conseil Général dispose d'un véritable plan départemental de l'environnement. Il s'agit d'un document d'analyse issu de la formalisation des données de la DDE et de la Direction Départementale de l'Agriculture.

Enfin, certaines DDE ont des services qui mettent l'accent sur les risques technologiques, industriels, d'autant plus que le thème est redevenu d'actualité depuis l'accident de Toulouse. Les relations sont alors plus importantes avec la DRIRE.

5.2.2. Le thème du foncier et de l'habitat

Les services de la DDE sont tous très fortement impliqués dans la problématique du foncier et de l'habitat. Dans le domaine de l'habitat, des instructions émanent de l'échelon national. Mais en complément, les DDE et les DRE ont besoin d'avoir une connaissance du terrain qu'elles ne peuvent pas obtenir seules.

- La DRE coordonne la politique régionale en matière d'habitat et de politique de la ville dans les domaines des études, du financement et des statistiques. Elle joue le rôle d'animation auprès des professionnels du secteur.

- La DDE est chargée de la programmation et du financement du logement social HLM et privé.

Pour travailler sur ces questions, la DDE s'implique sur un territoire donné et participe de façon sérieuse lors des *porter à connaissance*. Pour illustrer notre propos, l'exemple du *porter à connaissance* du Plan Local de l'Habitat de la Communauté de Strasbourg est représentatif. Des réunions ont été organisées entre les services de l'État pour savoir quel sujet traiter. Les réunions regroupaient les services associés de l'État comme la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP), le Service de l'Urbanisme et de l'Aménagement, ceux qui traitaient de la problématique des transports... Mais la DDE est également en lien avec la DASS pour l'observatoire social de l'habitat : celle-ci lui fournit ses données brutes et des documents d'analyse.

Mais les DDE ou les DRE peuvent regrouper et croiser ces données avec les données appartenant à d'autres services de l'État comme la CAF, EDF-GDF, ANPE, INSEE... Les contacts sont plus ou moins développés et les collaborations ne se font pas toujours facilement.

5.2.3. Le partage des données entre les services de l'État

Il existe des partenariats à travers lesquels les services s'échangent des données et les résultats finaux de leurs études. Les relations peuvent être qualifiées de bonnes entre les différents organes de l'État même si des dysfonctionnements ont été constatés. Ainsi un agent de la DDE de la Somme est révolté car « *il y a très peu de synergies entre moi et les autres services de l'État. En effet, je n'ai pas accès à certaines données ni de retour d'informations de la part de la DIREN ou du CLE, par exemple sur le dossier des éoliennes* ». Faut-il voir ici un dysfonctionnement des autres services ou une mauvaise diffusion des informations entre les services de la DDE ? Mais le manque d'harmonie entre les services est confirmé par M. H²⁹ de la DDE de la Nièvre. Il ne dispose pas de données sur les logements insalubres. Celles-ci sont détenues par la Direction Générale des Impôts et ne lui sont pas transmises, en dépit de ses réclamations. Il rencontre également des difficultés pour obtenir des informations auprès du plus gros bailleur de logements sociaux du département. Les échanges d'informations

²⁹ Bureau des Etudes Générales sur l'habitat, DDE de la Nièvre.

« dépendent surtout, voire exclusivement des rapports et liens qui existent entre les personnes ».

Il faudrait que les échanges d'informations soient officialisés sous forme de réseaux et les flux continus et obligatoires pour permettre une connaissance élargie et cohérente du territoire.

Des difficultés d'ordre financier et réglementaire ralentissent les diffusions d'informations entre les différents services. Par exemple, les données Météo France, comme celles de l'IGN, concernant la prévention des risques sont très intéressantes mais ces informations sont excessivement chères et les services ne peuvent pas les échanger. De plus il existe un problème de convention avec ces organismes pour la diffusion des informations. Chaque service a ses propres données même si plusieurs d'entre eux travaillent sur le même dossier. Les études perdent donc en qualité, faute de temps. Il existe **un manque évident de synergies d'autant plus regrettable que tous ces services dépendent de l'Etat et sont financés par les contribuables.**

5.3. La diffusion des études entre les services de l'État

A la DDE de la Nièvre, les études menées conjointement sont ensuite diffusées aux personnes et aux organismes ayant travaillé avec la DDE comme la DIREN, la CCI, la chambre d'agriculture, la DDAF ... Les rapports sont aussi envoyés à tous les services de l'État concernés et aux différents élus de l'agglomération de Nevers. Enfin, le texte est mis en ligne sur le site Intranet de la préfecture (site en libre accès pour les différents services de l'État). La connaissance circule donc largement ; cependant, l'important est de connaître les fréquences selon lesquelles ces informations sont transmises. En discutant avec les différentes personnes de la DDE de la Nièvre, nous nous sommes aperçus que l'information est inégalement reçue ou envoyée. Toutes les personnes s'accordent à dire que trop peu d'informations sont transmises à la DDE. La diffusion de l'information entre services de l'État n'a pas été évoquée dans les autres entretiens.

À première vue, les relations sont importantes entre les services de l'État. Chacun partage ses connaissances et ses données sans qu'il ne soit constaté de véritables refus ou ralentissements. La **DDE ne possède pas des connaissances techniques** suffisantes et les autres services de l'État peuvent lui apporter des compléments de connaissance. La DDE

intègre et diffuse les connaissances des autres services de l'État dans ses propres études. Comme le dit un agent de la DDE de la Somme, « *en ce qui concerne la capitalisation des données, la DDE ne fait que saisir et reporter de manière cartographique les servitudes apportées par les autres services* ».

Cependant, l'existence de tableaux récapitulatifs à la DDE du Maine et Loire et le fait de rappeler aux services leurs réponses lors de réunions peut paraître comme négatif et signe d'une ignorance entre les services. A Nevers, les relations entre les acteurs du territoire sont plutôt jugées médiocres. En effet, les échanges avec la DRE, le Conseil Général, la Préfecture, la CCI ou encore la DDASS, DIREN ainsi que les subdivisions et communes « *sont occasionnelles et insuffisantes pour certaines* ».

Remarquons également que les échanges se font souvent dans des structures créées pour répondre à des attentes précises. Ainsi serait-il réducteur de dire que les échanges entre services de l'État se limitent à ces cadres formels ? Notons que l'entretien avec le sous-préfet de Cholet, M. Lobit, nous a appris que la DDE est **l'un des services qui posent le moins de problèmes pour coopérer avec d'autres services**. D'après lui, la DDE joue bien le jeu de « l'interministérialité ».

Si les relations entre les services étatiques sont entravées par certaines obligations, certains projets comme le **Projet Territorial de l'État** ont permis « *aux services de l'État d'améliorer leur travail en interministérielle* »³⁰. Avec la décentralisation, « *l'idée serait de rassembler les différents services de l'État en plusieurs pôles ce qui permettrait aux services de l'État de travailler beaucoup plus ensemble* »³¹.

³⁰ Adjoint au chef du Service de l'Habitat et de la Construction, DDE du Bas-Rhin.

³¹ *Ibid.*

6. LES RAPPORTS AVEC LES ACTEURS LOCAUX :

« Les partenaires des DDE au niveau local sont de nature très différente et complémentaire, ce qui favorise la richesse de la proximité du territoire »³². Les rapports avec les collectivités et les organismes locaux sont très diversifiés. De nombreux paramètres entrent en ligne de compte. Au contexte de décentralisation s'ajoute le fonctionnement propre aux DDE. Les différentes collectivités ou organismes rencontrés ont émis des avis divergents. Si l'on peut dire que les relations existent, elles sont plus ou moins étroites et/ou conflictuelles.

6.1. Les relations entre la DDE et le Conseil Général

Les relations avec les conseils généraux sont très rarement évoquées. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que les relations soient inexistantes entre les DDE et les conseils généraux. La DRE de Haute Normandie évoque le fait qu'elle « a peu de commande du Conseil Général qui semble peu intéressé par les questions d'aménagement ».

6.2. Les relations à l'échelon local

Les relations les plus fréquentes se font entre les DDE et leurs subdivisions et entre les DDE et les agences d'urbanisme ou les EPCI. Les relations des collectivités sont informelles avec les DRE et sont formelles avec les DDE.

6.2.1. Collaboration avec les agences d'urbanisme

Des agences d'urbanisme ont été rencontrées dans à peu près tous les départements. Il a été constaté à cette occasion que les rapports étaient très variables suivant les départements. Les agences d'urbanisme sont plus ou moins financées par l'Etat. Comme on l'explique à l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg, « la relation qu'ils entretiennent avec l'Etat est en proportion du budget accordé par celui-ci ».

³² Fascicule sur les services déconcentrés de l'État fourni par le MELT.

La collaboration traditionnelle entre les agences d'urbanisme et les DDE concerne la connaissance sur les logements car c'est un domaine où l'Etat a gardé un pouvoir de décision. Mais la DDE intervient également beaucoup sur le thème du transport.

Dans le Maine-et-Loire, les échanges (réunions, études et conseils) sont fréquents entre l'Agence d'Urbanisme d'Angers et la DDE (SPE, service du porter à connaissance et service de l'habitat). Remarquons que l'État finance à 23% les activités de l'agence. L'AURA se **dit satisfaite du travail réalisé en commun** (contrat de ville, PDU, diagnostics de territoire par exemple), et de la qualité des documents produits (diagnostics de territoire).

Toutefois, elle a ses propres capacités d'analyse et travaille sur une échelle assez fine. Elle reconnaît que les connaissances de la DDE sont assez limitées à cette grande échelle. C'est en fait davantage la DDE qui utilise les services de l'AURA. Par contre, cette dernière est intéressée par les conseils de la DDE, en particulier parce qu'elle apporte une **vision plus large du territoire** et donc plus cohérente, et surtout qu'elle **relaie auprès des collectivités la stratégie souhaitée par l'État** (favoriser par exemple la multimodalité dans le PDU). Enfin, la DDE connaît le jeu d'acteurs à l'échelle de l'État (par distinction au système d'acteurs locaux mieux connus par l'AURA).

L'Agence d'Urbanisme du Havre (AURH) s'est constituée sa propre base de données car elle avait besoin d'une connaissance fine. Elle sert en même temps de relais local pour la DRE. L'AURH a été prestataire pour l'État, ce qui peut vouloir dire qu'il existe **de fortes relations entre les deux et une complémentarité des informations et des données**.

L'AURH fait également de l'animation locale qui permet à tous les partenaires de se rencontrer. Mais cette initiative, malgré le soutien de la DTA, est difficile à mettre en place et surtout à maintenir.

Si les relations sont positives dans les deux exemples précédents, l'agence d'urbanisme de Strasbourg est très peu financée par l'Etat et les relations avec la DDE « *est marquée par des éléments factuels* » d'après un membre de l'agence.

Ce dernier ne connaissait pas le service de l'Observation régionale de la DRE et il indique qu'il « *travaille beaucoup avec la DRE plutôt* ». Les rapports sont actuellement définis comme bon et l'information est très « *fluide car justement il n'y a pas de conformisme à des règles* ». Les personnes de la DRE n'imposent pas leur vision régaliennne à l'agence ce qui favorise les discussions et les débats. De plus, il est particulièrement intéressé par les études

sur l'habitat de la DRE mais les autres études lui semblent « très classiques ». Si l'information est fluide entre les deux acteurs, le sens de l'information va plutôt de l'ADEUS vers l'État.

L'absence de réelle motivation des agences d'urbanisme à entretenir des liens avec les DDE est due à un manque de moyens financier chronique. Par ailleurs, les relations ne sont pas systématiques et les diffusions des connaissances sont limitées par le manque de personne de référence au sein des DDE.

6.2.2. Les organismes HLM

Pour décrire les relations entre ces acteurs et la DDE, nous avons choisi l'exemple de Cholet, représentatif des incompréhensions qui peuvent s'installer. L'entretien avec l'organisme HLM de Cholet a révélé que la relation avec la DDE était difficile. Le ton était globalement critique, même si cet organisme a avoué avoir besoin de l'avis de la DDE et de sa présence.

Cet acteur local a été déçu par l'absence de la DDE dans le déroulement du contrat de ville, d'autant plus que la DDE était particulièrement attendue autour d'un tel projet qui relève de la politique de l'Etat. L'OP-HLM se serait donc « *retrouvé tout seul alors qu'il était sensé être partenaire sur ce projet* », et la raison évoquée serait le changement de personnel au sein de la DDE. En fait il n'est pas impossible que l'explication du malaise provienne de l'OP-HLM, qui perçoit en effet les pertes d'informations lors du changement de personnel et accepte difficilement de ne pas avoir d'interlocuteur durable (auparavant les relations étaient régulières et fréquentes).

Avant que la DDE ne s'efface, l'OP-HLM n'a pas apprécié non plus la démarche de travail de la DDE lors du lancement de ce contrat de ville (ce qui peut-être est aussi à l'origine de cette méfiance...). La démarche consistant à avoir une vision globale, et donc à inviter l'ensemble des acteurs³³ concernés, fait que les personnes interrogées ne savaient plus vraiment comment se positionner et ont vu peut-être leur rôle amoindri : « *caisse des dépôts, DASS, service des travailleurs sociaux ... ; où est-on nous ?* ». L'approche aurait été trop orientée vers le lien social selon ces personnes. Dans tous les cas, il y a eu **une incompréhension et un manque d'échange**.

³³ Ce qui s'inscrivait alors complètement dans la démarche DDE du Maine-et-Loire sur le développement local et l'insertion dans un réseau d'acteurs

L'OP-HLM se disait « *partant pour ce contrat de ville* » (y compris sur la vision globale) ; toutefois ses membres estiment qu'il y a eu du temps de perdu car la DDE connaissait mal le terrain : « *il faut que l'administration vienne sur le terrain, et écoute les élus sur le terrain, au moins faire preuve d'humilité : la politique de la ville, nous on est dedans depuis les années 80 (HVS, DSQ) ; il y a une culture. Quand on vient nous voir, qu'on n'a jamais mis les pieds sur le terrain, avec pour référence les dernières circulaires qui disent comment il faut faire...!* »

6.2.3. Les communes

Les acteurs locaux sont attentifs aux avis émis par la DDE, et ils sont demandeurs de conseils, donnés généralement dans le cadre du *porter à connaissance*.

Les communes ont besoin des services des DDE en particulier pour les *porter à connaissance* qui leur permettent d'avoir une liste de toutes les servitudes à prendre en compte. Sinon, pour les opérations ou les études d'aménagement, la concurrence devient de plus en plus importante face aux bureaux d'études privés. Comme le confirme le sous-préfet de Cholet, « *ce qui gêne, c'est d'être à la fois juge et partie des dossiers. Mais ça se tasse, il y a de plus en plus de concurrence avec le privé.* ». Les élus ne se croient donc plus « obligés » de retenir la DDE et la transparence est ainsi plus importante. A cet échelon, la subdivision et ses services sont en relation directe avec les communes.

La fonction principale des subdivisions est l'aide technique à la gestion communale (ATGC, aujourd'hui ATESAT). Les subdivisions ont également une mission d'ingénierie publique, de conduite d'opération ou de maîtrise d'œuvre. Elles sont le plus souvent chargées d'instruire les permis de construire. Les services de la subdivision conservent une place importante auprès des municipalités de leur territoire. Pour le chef de la subdivision de Cosnes-sur-Loire de la DDE de la Nièvre, « *les maires ont une grande confiance en nous* ». Les trois chefs de subdivisions rencontrés ont clairement indiqué leur rôle vis-à-vis des maires : ils les aident essentiellement dans leurs démarches administratives en leur expliquant les modes de financement auxquels ils ont droit et en leur indiquant les bureaux d'études auprès desquels ils peuvent se renseigner.

Les contacts entre les communes et la DDE du Bas Rhin sont³⁴, « *formels et informels, par exemple à l'occasion de l'arrivée d'un permis, ...et aussi des contacts réguliers lors de*

³⁴ Propos du responsable du service Urbanisme et Aménagement de la DDE du Bas Rhin.

réunion». La formalisation des diagnostics territoriaux a permis aux subdivisionnaires de transmettre à la DDE ce qu'ils savaient du territoire, de se connaître, de se parler et de faire reconnaître leurs compétences aux différents services du ministère. Ils sont également plus proches « *du concret et du quotidien. Cet exercice nous permet de penser que cette connaissance du territoire est indispensable en continu* ». Les subdivisions ont bien compris à présent l'intérêt qu'elles avaient à connaître leur territoire en privilégiant la relation au terrain. Cependant, d'après M. X³⁵, leur connaissance est encore **informelle** et **peu structurée**.

Les orientations prises par les DDE au niveau local tendent souvent vers une amélioration de leurs réseaux d'acteurs locaux. Si, auparavant, les subdivisions de la DDE travaillaient essentiellement pour l'application du droit des sols ou pour l'ingénierie publique, leur mission a évolué vers le **thème du développement local**. D'ailleurs, la mission des DDE évolue davantage vers un **rôle de conseil**.

A la DDE du Maine-et-Loire, le développement local est un thème prioritaire. Selon le subdivisionnaire à Cholet, « *L'objectif pour 2002 [est d'aller à la rencontre des acteurs] que l'on va essayer de pérenniser. Le défaut est qu'il y a pas mal de turn-over, et chaque subdivisionnaire a son réseau d'acteurs. L'objectif est donc de formaliser ce réseau en rédigeant des fiches acteurs qui seraient présentes sur le serveur de la subdivision. Ces fiches pourraient comporter des trombinoscopes, et des appréciations.* ». Au quotidien ou lors d'une nouvelle affectation d'agent, les réseaux de contacts à entretenir sont donc facilement identifiables.

Certaines missions réalisées dans le cadre régalienn permettent de maintenir des contacts dans le cadre du développement local. C'est le cas par exemple avec la gestion des fonds structurels. « *La DDE a un rôle de facilitateur et assure la diffusion de l'information. On essaye d'aider les collectivités à monter leurs projets. Et cela nous permet d'avoir connaissance des projets au niveau des communes, et de développer une prospective pour se positionner en matière de missions de développement local* ». « *Cela facilite les contacts avec les entreprises et les collectivités. Il semblerait que l'on conserve cette mission en DDE Maine-et-Loire* ». « *Pour le moment, on en n'est plus au conseil gratuit. On va essayer de se*

³⁵ Directeur adjoint de la DDE du Maine-et-Loire, en poste à Angers.

mettre en capacité de mesurer les retombées de ces actions. Il faut trouver des indicateurs pour mesurer cela ».

Si d'un côté, « *la DDE porte littéralement la commune [petites communes ou communes rurales]* »³⁶, le rôle de la DDE n'est pas perçu de façon aussi évidente par les communes. Ainsi le responsable de l'urbanisme de la commune de Boves, exprime sa méconnaissance : « *on sait ce que la DDE apporte, mais pas ce qu'elle doit nous apporter* ». La DDE semble efficace pour tout ce qui est procédural mais pas sur le terrain. D'ailleurs si les DDE se tournent vers les procédures, c'est qu'elles ont encore une certaine légitimité mais que sur le travail de terrain, elles sont de plus en plus concurrencées par les bureaux d'étude privés. Si les petites communes font encore appel très largement à la DDE, c'est parce que le service est gratuit. La présence de la DDE en mairie est de moins en moins visible : « *avant des agents passaient..* ». Les communes se tournent vers la DDE car c'est encore un acteur présent de proximité qui possède des compétences indispensables pour leur évolution, mais les relations semblent réciproquement difficiles. En effet, des deux côtés, la méfiance est de mise et les rapports sont alors réduits.

Les rapports entre les acteurs locaux et les DDE sont difficiles à définir du fait de la diversité des structures rencontrées et de la nature des relations plus ou moins fortes entre les acteurs. Si les rapports sont toujours qualifiés d'importants et de courtois, la réalité du terrain semble plus nuancée. L'organisme HLM, Sèvre Loire Habitat, témoigne de cet aspect des rapports entre les services et doit être représentatif d'une certaine tendance.

Le « *turn over* » constaté dans toutes les DDE ne favorise pas le dialogue entre les DDE et les acteurs locaux. Le suivi et la connaissance des opérations menées ne sont certes pas les mêmes avec une personne connaissant parfaitement les acteurs, les relations...sur le territoire. La perte de la connaissance a été très souvent évoquée et mise en parallèle avec le changement fréquent de personnel. Mais le problème est « *que l'on fait de la connaissance avec des gens qui ne sont pas formatés. Il n'y a pas de géographes, de statisticiens. Et c'est dur de leur demander cela, en particulier les contrôleurs* ». D'autre part, en matière de changement de poste, aujourd'hui, il n'existe plus de recouvrement pour assurer le relais. En revanche, lorsqu'un subdivisionnaire est sur le départ, il lui est demandé de rédiger une

³⁶ Propos d'un membre de la subdivision de la Somme.

« check-list » de ses interlocuteurs. Dans le cadre des nouvelles missions d'analyse des territoires qui leur sont demandées, les agents des subdivisions reçoivent plus ou moins de formation.

Le taux élevé de rotation des agents associé à un manque de formation spécialisée ne favorise pas la circulation de l'information entre les acteurs locaux. Dans le contexte actuel, les DDE cherchent des solutions pour se rapprocher des acteurs locaux et conserver de manière efficace la connaissance.

7 - L'usage de la connaissance des territoires dans le cadre des missions de la DDE

7.1 - Les *porter à connaissance* : l'implication des DDE dans l'élaboration des documents d'urbanisme

7.1.1. Définition du *porter à connaissance*

Les *porter à connaissance*, réalisés par les DDE au nom du Préfet de département, sont obligatoires lors de l'élaboration des documents d'urbanismes (PLH, PLU, SCOT, PDU...). Ils sont l'occasion, pour la DDE, de rappeler à l'attention de la commune ou du groupement de communes les orientations de l'État et les servitudes applicables sur le territoire concerné par le document. L'objectif des services de l'État consiste donc à « *porter à la connaissance des collectivités locales les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* »³⁷. Il doit inclure « *les éléments à portée juridique certaine tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général de l'État et des autres personnes publiques, les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine, etc.* »³⁸. Un exemple est développé ici afin d'analyser la manière dont les DDE s'impliquent dans l'élaboration des documents d'urbanisme par le biais des *porter à connaissance*.

³⁷ Circulaire UHC/PS/18 n°2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

³⁸ Ibid.

7.1.2. Le porter à connaissance initial pour la révision du POS du Havre en PLU

Ceci est un exemple : il n'a pas pour prétention d'être représentatif de l'ensemble des porter à connaissance produits par les DDE. Ce document, réalisé en mars 2003 par le Service de l'Aménagement du Territoire de la DDE de Seine-Maritime, se décompose en cinq parties distinctes :

- Présentation des objectifs renouvelés du *porter à connaissance* et de l'association entre l'État et les communes,
- Résumé des bases légales et juridiques du projet de territoire,
- Rappel des documents ou dispositions particulières (servitudes) à portée juridique qui s'imposent au PLU,
- Listing par thèmes des différentes informations possédées par l'État et utiles à l'élaboration du PLU (statistiques, cartes...). L'approche est trop générale, compte tenu des enjeux représentés par l'agglomération du Havre. Les cartes fournies ne sont pas très précises : elles se limitent à l'échelle communale. Ces cartes thématiques ont été réalisées par le BTDS (Bureau Transports, déplacements et SIG) à partir de la BDCarto et portent sur :
 - Le zonage en aires urbaines autour du Havre en 1999, carte réalisée en mars 2002.
 - Les aires d'influence des pôles de services intermédiaires en 1999, réalisée à partir des données du recensement de 1999
 - L'évolution démographique entre les deux derniers recensements (1990-1999)
 - L'indice de construction entre les deux recensements (nombre de logements construits par an pour 1000 habitants).

Ces cartes présentent quelques défauts : d'une part, le périmètre représenté n'est pas justifié et, d'autre part, les échelles ne sont pas indiquées. Les commentaires des traitements statistiques et cartographiques sont relativement succincts. Les données statistiques utilisées par la DDE pour étudier la démographie, l'habitat et les activités sont extraites des trois derniers recensements de l'Insee. La vacance des logements est évaluée à partir de données fournies par EDF (nombre de compteurs fermés en 1990 et en 2000).

➤ Les annexes comprennent : le recensement des données ZNIEFF³⁹, ZIPO⁴⁰ et NATURA 2000, le plan des servitudes figurant dans le dernier document d'urbanisme à l'échelle 1/50 000^e, les contraintes liées aux diverses servitudes et la liste des données BASOL et BASIAS liées à la pollution des terrains sur la ville du Havre.

Les dispositions particulières relatives à la « loi littoral » sont illustrées par un schéma qui permet de mieux visualiser les différentes contraintes en jeu. La partie relative à l'environnement est la plus développée. Elle est composée de plusieurs cartes : deux cartes réalisées par la DRIRE sur les risques industriels (au 1/50 000^e et au 1/25 000^e) et la carte du classement sonore des infrastructures terrestres autour du Havre réalisé par le SAT-BTDS.

Le *porter à connaissance* réalisé par la DDE est étoffé et comporte des informations très intéressantes. Cependant, le traitement statistique est lacunaire et les commentaires qui les accompagnent trop succincts. L'échelle d'analyse n'est pas justifiée et ne varie pas. Or, les thématiques ne sont peut-être pas analysables de manière pertinente à la même échelle. **Il ne témoigne pas d'une compréhension mais d'une connaissance des territoires.**

Lors de l'élaboration du *porter à connaissance*, plusieurs services sont consultés au sein de la DDE. Ceux-ci ne donnent pas toujours le même avis. Il est donc parfois difficile de délivrer un *porter à connaissance* relativement cohérent aux communes (exemple de la DDE de la Nièvre).

7.2 Les Projets Territoriaux de l'État (PTE) : exemple de la DDE du Bas Rhin

Les PTE prennent des allures différentes selon les départements.

7.2.1. Organisation

La mission générale du PTE est de **renforcer la capacité de coopération entre divers services étatiques** placés sous l'autorité du préfet pour assurer la politique de l'État. Parmi les services, seules l'armée, l'éducation et les finances ne sont pas concernées.

³⁹ Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique.

⁴⁰ Zones Importantes pour la Protection des Oiseaux.

Une commande est formulée par rapport au PTE car il s'agit d'une démarche méthodique, consistant à fixer des objectifs. Elle est passée par le préfet et un chef de projet anime le travail interministériel.

Dans le Bas-Rhin, c'est sous l'impulsion de l'ancien préfet que le PTE s'est mis en place. Il comporte d'abord un diagnostic qui est une description alimentée par la contribution de chaque service (tels que l'architecture et le patrimoine, la DIREN,...). Puis sont identifiés les éléments considérés comme importants et transversaux entre les services. Entre 1999 et 2000, des **groupes de travail thématiques**, pilotés par les directeurs de la DRDE, ont abouti à l'élaboration d'un Projet Territorial de l'État dans le département. Il en a résulté environ 43 actions prioritaires. Généralement, ce sont **des actions interministérielles**.

Pour chaque action, un chef de projet est désigné. Un responsable est garant de 6 actions et définit un objet, des partenaires associés, un calendrier prévisionnel et des indicateurs de résultats. Le préfet fait l'accompagnement 2 fois par an. A la fin de ces actions, 6 fiches de synthèse ont été produites avec pour objectif de dynamiser le pôle aménagement de l'espace.

Les **partenaires** étaient : la Direction de l'agriculture, la DRIRE, la Direction de l'environnement, la DASS, le service de navigation de la DDE, la DRAC,...et un certain nombre d'autres services ; actions interministérielles avec un service chef de file et un service partenaire. Il s'agit d'une démarche lourde : en tout, il y a 6 réunions par an.

Toutes les actions sont dispersées entre les différentes directions ou maisons de l'État. « *Mais c'était la DDE qui en avait le plus, surtout pour les transports* ». La direction du travail avait 5 actions, la DDASS 3 ou 4, d'autres étaient gérées par la préfecture. « *On a participé activement, même si la DDE n'était pas chef de file. On était très impliqué dans les autres actions* » affirme le Directeur départemental délégué.

7.2.2. Finalité du PTE

L'objectif était de faire un document qui soit une référence commune dans tous les domaines. Grâce au PTE, les directeurs des DRE/DDE voulaient réaffirmer leurs rôles de garant de la légalité et de partenaires dans les projets. Le PTE avait également pour objectif de **faire partager**, avec un certain nombre de services, **un engagement sur un territoire**.

Ce document est utilisé ensuite, lors d'un *porter à connaissance* pour l'élaboration d'un document d'urbanisme d'une commune. A partir de ces documents, on décline les orientations de l'État pour les cas particuliers. Il permet de mettre en commun les

informations des différents services. Le résultat de ce travail est à la fois **immatériel** (un pôle de compétence se réunit régulièrement et traite d'un certain nombre de sujets) et **matériel** (un **référentiel commun en matière d'aménagement** pour les services de l'État).

7.2.3. Présentation des 6 actions du PTE du Bas Rhin

➤ Action de **planification et d'aménagement de l'espace** : établissement d'un pôle de compétence en aménagement de l'espace qui rassemble les services de l'État concernés.

➤ **Le Conseil en aménagement auprès des collectivités** sur les opérations répondant à des enjeux importants. (exemple de l'arrivée du TGV-Est) met en évidence le rôle de la DDE qui vise à apporter le point de vue de l'État. Dans le quartier, la DDE, l'agence d'urbanisme et la SNCF ont fait une synthèse des études sur les impacts liés à l'accueil éventuel du TGV. A partir de ces études les autorités compétentes décident.

➤ Dans le domaine du **logement**, l'État a une politique de production de logements sociaux et de mixité. On recherche des partenaires pour accueillir des logements sociaux (politique de logement social) car il y a une grande réticence des élus. Il faut donc les convaincre.

➤ L'exploitation des **réseaux routiers et le projet de transport en commun** concernant le Tram-train.

➤ **Améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État**. La DDE anime un pôle de compétence dans ce domaine. Celui-ci conseille ou gère la conduite d'opération. Le résultat produit a donc un contenu matériel ou immatériel (animation de réseau).

➤ **Ingénierie publique** en collaboration avec la DDAF. Dans ce cadre, la DDE est de plus en plus concurrencée par des procédures d'appel d'offres élargies. La finalité est de produire un plan de modernisation de l'ingénierie publique.

7.2.4. Satisfaction des destinataires ?

« On a donné aux subdivisionnaires un **rôle d'ingénieur d'affaire** » pour savoir si les maires sont satisfaits ou non de la démarche de la DDE. C'est essentiel d'avoir cette préoccupation, surtout depuis le développement de la concurrence. Si cette volonté d'analyser

la satisfaction des clients est évoquée par les responsables, pour le moment aucune étude n'a été réalisée auprès des collectivités.

7.2.5. Critiques et Avenir des PTE

La diffusion du document ne semble pas suffisante. D'après⁴¹, « *l'ensemble des services ne le connaît que partiellement et/ou que thématiquement* ». Cependant, le PTE permet aux services de l'État d'avoir une vision transversale du territoire. En effet, si les DRE et les DDE veulent se positionner comme de réels acteurs du territoire, ils doivent acquérir des connaissances et adapter leur discours afin de pouvoir rivaliser avec les autres acteurs, de cerner les véritables enjeux et d'être une force de proposition pertinente.

D'après le directeur départemental délégué du Bas-Rhin, « *Avec le projet de décentralisation, l'État veut à nouveau modifier le PTE au niveau du département. Les 6 actions que l'on a définies gardent leur sens, y compris dans le cadre futur de la décentralisation. Mais on a laissé tomber le suivi en temps que tel du PTE. Il a d'ailleurs eu une enquête au niveau national pour évaluer les PTE et décider de la suite à donner à cette démarche.* ». « *Le PTE a permis aux services de l'État d'améliorer leur travail en interministériel.* »

7.3. Élaboration des diagnostics territoriaux : améliorer la connaissance des subdivisions sur leur territoire : exemple de la DDE67

La démarche de la DDE du Bas Rhin est récente : elle a débuté en 2000 et s'est poursuivie en 2002, l'objectif étant de permettre aux subdivisions de développer leur connaissance du territoire. Elles ont donc entamé des diagnostics sur leurs propres territoires.

⁴¹ Propos du chef du Service Urbanisme et Aménagement, DRDE de l'Alsace et du Bas-Rhin.

7.3.1. Première étape de la démarche : appréhender les caractéristiques et les spécificités des territoires concernés

La variété des thématiques abordées a permis aux subdivisions d'appréhender l'ensemble des spécificités et des caractéristiques historiques, politiques, structurelles relevant de leur responsabilité. Pour ce faire, le siège de la DDE leur a fourni des informations brutes que les subdivisions ont complétées par des entretiens menés auprès des élus. Au cours de cette première étape, la DDE leur a également demandé de définir et de préciser les enjeux liés à leur territoire (ses forces, ses faiblesses, ses potentialités, les menaces qui pèsent sur lui...).

L'objectif de ce travail consistait à aider les subdivisions à mieux se positionner dans le jeu des acteurs et à leur permettre de mieux répondre aux besoins du territoire. Les résultats obtenus ont fait l'objet d'un rapport de synthèse en 2000 et ont amené la DDE à réfléchir sur l'éventuelle mise en place d'un Plan de modernisation de l'ingénierie publique. Celui-ci viserait à réaffirmer le positionnement des services de l'État et, plus particulièrement, des services d'ingénierie dans un contexte concurrentiel de plus en plus fort. A la suite de ces diagnostics, la DDE a également décidé de créer un pôle *Aménagement et Habitat* afin de développer sa connaissance dans ces domaines. En 2002, elle a relancé la démarche afin que les subdivisions approfondissent certaines thématiques qui n'avaient été abordées que de manière succincte lors de la première étape.

7.3.2. Une seconde démarche consacrée à l'approfondissement de certaines thématiques

Ces études ont porté sur les thèmes suivants : la sécurité routière, l'environnement, l'ingénierie privée concurrentielle sur le territoire, l'habitat et l'aménagement.

- Sécurité routière. Les subdivisions ont notamment réalisé des analyses d'itinéraire et de trafic.
- Environnement. La DDE a organisé des journées de travail avec la DDAF, la DIREN et l'ADEME afin d'apporter aux subdivisions des informations sur les enjeux majeurs de leurs territoires respectifs en matière d'environnement (zones sensibles, zones d'inondation...).

- Ingénierie privée concurrentielle sur le territoire. L'objectif est de les identifier afin que les subdivisions alsaciennes puissent se positionner comme des acteurs complémentaires ou partenaires.
- Habitat. Les subdivisions doivent déterminer les atouts, les enjeux, les faiblesses et les besoins de leur territoire dans ce domaine.
- Aménagement. La DDE souhaite, à travers cette thématique, obtenir des informations sur des questions précises (les villages se développent-ils en linéaire ou en profondeur ?...). Celles-ci ne font pas appel à la connaissance mais plutôt au ressenti des agents des subdivisions.

En dépit du lancement de cette deuxième étape qui ne semble pas encore achevée, certaines questions restent en attente. L'élaboration des diagnostics territoriaux est une démarche particulièrement intéressante dans la mesure où elle permet aux subdivisions de mieux « comprendre » le territoire sur lequel elles interviennent. Ceci peut leur permettre de mieux se positionner au sein du système d'acteurs locaux et d'adapter leurs activités aux besoins et aux potentialités de leur territoire. Cependant, cette démarche n'est pas menée dans les autres DDE avec autant de volonté.

7.4. Les risques naturels et technologiques : l'exemple de la DDE Maine et Loire et de la DRE de la Somme

L'intervention de la DDE au sein de cette problématique est liée à une **politique nationale de lutte contre les inondations**. L'action de l'État consiste à être beaucoup plus stricte pour les constructions dans les zones inondables. *« Donc nous qui avons un rôle en matière d'élaboration de document d'urbanisme et d'autorisation de permis de construire, nous avons à intervenir pour participer à l'élaboration de la doctrine. »*.

La DDE Maine et Loire gère 300 km et la DDAF, 4 000 km. Comme nous l'avons vu précédemment, une mission interministérielle a été mise en place : mission interservices de l'eau (MISE 49).

La MISE identifie 18 domaines qui conduisent l'action de l'État ; en tant que pilote, la DDE en gère quatre. Les échanges permettent de recouper les BDCarto de tous les services. Les **relations sont constantes** au sein de cette mission. Lors d'inondations, la DDE est chargée de prévenir la préfecture qui lancera éventuellement le plan ORSEC.

Les relations sont parfois plus importantes avec certains services. Ainsi la DIREN assemble la totalité des informations sur les problèmes de l'eau pour réaliser l'*atlas des zones inondables*. Cet atlas est disponible gratuitement à la MISE et il est projeté de le mettre sur Internet.

Enfin tous les travaux qui pourraient avoir une influence sur l'eau sont contrôlés. Les gros dossiers d'aménagement sont transmis à la MISE car il faut un avis cohérent de tous les services et que n'apparaissent pas de contradictions. L'arrêté préfectoral est ensuite transmis à la DDE, à la MISE et aux pétitionnaires. C'est un **véritable travail de collaboration et de coordination entre les services** qui est présenté ici.

Au sein strictement de la DDE, la connaissance du Service Prospective Environnement est particulièrement importante dans le domaine de l'environnement et des risques, comme l'a confirmé un entretien. Très en pointe dans l'élaboration des Plan de Prévention des Risques en collaboration avec le Service Equipement Collectif (qui réalise les cartes d'aléas) et étant le premier service à avoir eu un SIG, le Service Prospective Environnement (pilote) a été collaborateur de la réalisation de l'Atlas des paysages du Maine-et-Loire. Ce document est un élément de connaissance à ne pas sous estimer d'autant plus qu'il a été réalisé avec le Conseil Général et des partenaires extérieurs.

Actuellement, dans le département, un PPR minier, un PPR argile et un PPR sur le Saumurois sont menés par la DRIRE, mais la DDE est conductrice des opérations.

La connaissance de la DDE du Maine-et-Loire peut être qualifiée de très importante vis-à-vis des risques. Deux services de la DDE sont mobilisés pour prévenir les risques d'inondation. Les personnes rencontrées étaient **très impliquées** dans le sujet et leurs entretiens démontrent **une connaissance très fine de la thématique**. Les relations entretenues avec les autres services de l'État sont bonnes et un lien constant est présent grâce à la MISE. Cette mission permet une diffusion rapide et totale des informations détenues par les différents services.

Sur la thématique de l'eau, la DDE de la Somme est concernée et s'est organisée autour de la cellule de la police de l'eau (éclatée entre la DDASS, la DDAF et la DDE de la Somme) et pour appliquer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Pour la gestion des risques techniques et naturels, un atlas a été mis en place. Il s'agit d'un véritable outil de *porter à connaissance*. Cet atlas est une production interne à la DDE en collaboration avec la DRIRE. Cette dernière a prévu de mettre en place un SIG pour les

risques industriels (sur les zones Z1 et Z2) en regroupant ses données avec celles de la DDE. La collaboration va ici encore plus loin que les services de l'État ; par exemple, la DIREN met l'ensemble de ses données et de ses cartes en ligne. **Les échanges sont donc maximisés grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.** Cet outil tout comme les projets communs entre les services, favorise les échanges internes à la DDE et les relations de la DDE avec les acteurs locaux. **On retrouve ce mode d'organisation dans les autres DDE rencontrés.**

7.5. La politique locale de l'habitat : exemple des DDE du Maine-et-Loire et du Bas-Rhin

7.5.1. Les données disponibles

Dans le domaine de l'habitat, certaines instructions émanent de l'échelon national. Afin de pouvoir appliquer les politiques nationales, une connaissance du terrain est nécessaire.

Le Maine-et-Loire compte environ 22% de parc locatif social, autant en parc locatif privé et le reste en accession. Le Service Habitat Ville (SVH) de la DDE du Maine-et-Loire dispose de **nombreuses bases de données et de plusieurs observatoires**. Elle a également la possibilité d'accéder à des informations plus spécifiques portant sur les agglomérations. Ces données sont issues des Chartes Intercommunales du Logement ou bien d'outils comme l'observatoire du logement de l'agglomération de Saumur.

Dans le cadre de sa mission relevant de l'Accord Collectif Départemental, la DDE peut articuler ces données avec le Plan Logement, afin de passer des contrats avec les bailleurs sociaux pour reloger les familles cumulant d'importantes difficultés. Depuis 2001, la Charte Intercommunale du Logement est obligatoire pour les communes importantes et s'inscrit dans le cadre d'une politique concernant le logement défavorisé. Les maires sont membres de cette charte instituée par arrêté préfectoral. En Maine-et-Loire, les villes d'Angers, de Cholet et de Saumur sont concernées. Á Angers, la Charte Intercommunale du Logement succède au Programme d'Occupation de Patrimoine Social. Elles procèdent d'une démarche analogue (le POPS géré par l'agglomération d'Angers n'existe plus). La Charte donne une bonne vision du logement existant dans la ville et des équilibres entre les quartiers. Elle prévoit la réalisation d'un diagnostic sur le parc de logements existants, les stratégies à

venir en fonction de l'identification des populations éligibles et la ventilation par commune de ces populations difficiles. La base de données est détenue par l'Agence d'Urbanisme de la Région d'Angers.

Cependant, la DDE voudrait mettre en place des **observatoires de l'habitat** dans le Maine-et-Loire. Les démarches de programmation du logement social sont encouragées par le ministère. La DDE va travailler avec différents fichiers connus dont ceux de l'ANAH. Les études de lancement sont en cours, notamment avec le CETE afin de proposer une méthodologie et des traitements de manière à avoir une vision d'ensemble.

Les principaux éléments de connaissance sont :

- **L'observatoire des populations défavorisées** dans le cadre du Fond de Solidarité Logement, compris dans le cadre du plan logement. Le plan logement issu de la loi Besson de 1990 fixe tous les 3 ans les règles du jeu entre l'État et les collectivités locales dont la Direction Sociale du Département. Parmi les actions, figure le Fond de Solidarité Logement, co-financé essentiellement par la DDE et le Département ainsi que, dans une moindre mesure, par les organismes HLM et les associations. Le FSL comprend une démarche d'observatoire des populations défavorisées. L'établissement de cet observatoire s'est déroulé en plusieurs phases :
 - 1^{ère}: identification des besoins, des objectifs et des champs d'observation
 - 2^{ème}: définition des critères d'analyse et des sources à utiliser
 - 3^{ème}: mise en place de l'outil. Une grande partie des données provient de la CAF

L'appel d'offres a été lancé en coordination avec la DDE et le Département. Le CETE a été sélectionné pour réaliser ces études. Pour le précédent Plan Logement, l'analyse et le bilan avaient été confiés à un bureau d'étude. Les résultats n'avaient pas été satisfaisants.

- **L'observatoire social de la DASS** (données brutes et analyses). La DDE n'est pas pilote. En revanche, elle intervient comme partenaire pour réaliser des études ponctuelles et des traitements. Elle a participé aux réunions avec les autres services de l'État. La DDE a accès à ces données brutes en support disquette.

D'autre part, le Service Habitat Ville bénéficie également des données rassemblées par les collectivités locales. Les partenariats sont donc nombreux. En fait le service n'a pas de difficulté d'accès à l'information. Le problème est plutôt de trier et de sélectionner la bonne information. « *Globalement le service n'a pas de problème d'accès à l'information. Le problème est plutôt de trier, sélectionner la bonne information* »⁴². « *Par exemple, pour le Porter à connaissance du PLH de Segré, il existe une pléthore de données, mais lesquelles utiliser ? Nous faisons appel au SPE pour l'utilisation d'indicateurs en fonction des orientations de l'Etat. On peut faire appel dans certains cas à un bureau d'étude privé* ». Les difficultés du SVH sont le manque de compétence sur les questions qui touchent au volet social et sur les traitements statistiques. L'acquisition assez récente d'un SIG et la formation d'une personne à ce poste devrait permettre de développer la capacité d'analyse du service par le croisement de l'information.

7.5.2. La connaissance des territoires proprement dite

Les DDE ont plusieurs missions qui relèvent de la connaissance des territoires :

- **Les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH),**
- **Les subventions ANAH et les OPAH,**
- **Les Contrats de ville**

➤ **Le PLH**

Instauré par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et renforcé par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, le programme local de l'habitat (PLH) est un **document de planification à moyen terme** (environ 5 ans) dont l'objectif est de mettre en cohérence, à l'échelle du bassin d'habitat, la politique de l'habitat avec les autres composantes de la vie locale : transports, développement économique, urbanisme et action foncière....

Il s'agit d'un **exercice de prospective** qui permet de structurer un débat local sur les stratégies d'habitat et de coordonner les acteurs. Il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition

⁴² Entretien avec le chef du Service Habitat Ville et la responsable de la cellule Habitat, lutte contre les exclusions, DDE du Maine-et-Loire.

équilibrée et diversifiée de l'offre des logements. Le PLH comporte un diagnostic, énonce les principes et les objectifs d'une politique de l'habitat et indique les actions à mener pour les atteindre.

L'État, au travers de ses services déconcentrés, rappelle ses objectifs dans le porter à connaissance. Le PLH devra respecter les principes fondamentaux de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. L'État décline ensuite ses enjeux sur l'ensemble du territoire. **La DDE du Maine-et-Loire intervient au niveau de la définition du périmètre et du porter à connaissance**, ce qui nécessite d'avoir un minimum d'informations. Le Service Ville Habitat **intervient rarement sur l'analyse des besoins dans le cadre des PLH** ou sur les études qui précèdent les OPAH. Les communes confient le plus souvent ces études à des bureaux d'étude privés. La réussite de ces études nécessite la réunion d'une quantité importante d'informations. En outre, en Maine-et-Loire, existe une demande sur le foncier, la demande en logements et la programmation.

En Alsace, compte tenu de la diversité des situations rencontrées sur le territoire de la CUS (Communauté urbaine de Strasbourg), l'approche du territoire a été affinée. Certaines zones ont bénéficié d'une forte expansion alors que d'autres connaissent une stabilité. De plus, il a été constaté une tendance à la ségrégation spatiale du territoire. En effet, les logements sociaux sont concentrés majoritairement dans certains quartiers. La promotion immobilière se déploie surtout en 2^{ème} couronne.

Par exemple, à l'échelle du territoire de la communauté urbaine de Strasbourg, ces enjeux s'articulent autour de 3 axes principaux⁴³:

- **Lutter contre la ségrégation sociale en favorisant la mixité sociale.** Il s'agit en fait de développer une offre de logement diversifiée qui se traduit par une meilleure répartition dans l'espace des différents types de logement. Dans cette perspective, le PLH fait obligation à 12 communes de la CUS qui disposent de moins de 20% de logements sociaux, d'accroître leur parc pour atteindre ce quota dans les 20 années à venir.
- **Améliorer l'accueil des familles et des jeunes qui rencontrent des difficultés lors de leur recherche d'un logement.** L'objectif du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, signé entre le Préfet et

⁴³ Entretien avec l'Adjoint au chef du Service Habitat et Construction et PLH de la Communauté Urbaine de Strasbourg, porter à connaissance, DDE du Bas Rhin.

le Président du Conseil Général pour 2000-2002, est de trouver des solutions d'hébergement en faveur des populations les plus démunies.

- **Répondre aux exigences actuelles en matière de qualité du logement et d'environnement.** Cet objectif passe par la maîtrise de l'étalement urbain dans l'agglomération de Strasbourg en reconstruisant la ville sur elle-même. Pour limiter l'urbanisation dans les communes de la 2^{ème} couronne, il est impératif d'engager une politique de densification de la ville-centre en utilisant les opportunités foncières et en favorisant le développement des secteurs bien desservis par les transports en commun.

Dans le Maine-et-Loire deux PLH sont valides: ceux de Saumur et Segré. Ceux d'Angers, de Cholet et des Muges sont devenus obsolètes. Il paraît intéressant de continuer cette démarche mais elle nécessite un observatoire Habitat qui pourrait être géré par la communauté d'agglomération de Cholet. Le PLH est élaboré et piloté par les collectivités locales. La loi préconise une élaboration intercommunale, par le biais d'un EPCI compétent en matière d'habitat. Or, pour l'instant, **les maires ne veulent pas laisser leurs prérogatives** à l'Établissement Public de Coopération Intercommunale.

➤ **Les subventions ANAH et les OPAH.**

L'Etat et l'ANAH signent des contrats avec des élus dans le cadre des OPAH. Une étude pré-opérationnelle est réalisée afin d'identifier par exemple les actions à mener pour accompagner la revitalisation d'un centre-bourg. Les communes (maîtres d'ouvrage pour ces OPAH) confient souvent leurs études à des bureaux privés qui identifient les besoins, les populations éligibles... La DDE est associée à ces bureaux d'étude. D'ailleurs, la personne en charge de cette mission en DDE (présente depuis plus de 10 ans) a une très bonne connaissance des territoires sur ces domaines du logement privé.

➤ **Contrat de ville.**

Trois contrats de ville ont été mis en place à Angers-Trélazé, à Cholet et à Saumur. Le contrat de ville permet un développement harmonieux des quartiers et y associe les services de l'État : poste, jeunesse et sport, voirie, habitat, formation.

Pour Angers, le préfet a choisi un membre de la DDE (service Habitat) comme délégué de l'État. Une démarche d'évaluation de ce contrat de ville est lancée pour 2003. Elle donne lieu à la réalisation d'un observatoire réalisé par l'AURA en accord avec la Charte Intercommunale du Logement.

Par rapport à la connaissance des territoires, il existe deux problèmes :

- **la compétence en matière de statistiques**

- **l'attribution de compétences sur le volet social** depuis le début des années 90 : « nous avant c'était surtout le financement ; on ne soupçonne pas à l'extérieur que l'on a une telle compétence⁴⁴ ». « Le CETE est un spécialiste auquel on peut faire appel. Deux personnes en particulier sont bien impliquées ». Le CETE est sollicité pour les aspects méthodologiques, les études, la connaissance en matière d'animation, il apporte également des données.

Les démarches d'extraction des données sont importantes. Les études ont un caractère opérationnel (contrat de ville, *porter à connaissance* d'un PLH...) : elles ont une visée stratégique (problématiques, programmation..) et répondent donc à un objectif précis. Mais, la connaissance des territoires est à poursuivre.

7.5.3. Les relations avec les organismes HLM

Il existe plusieurs offices d'HLM dans le département du Maine-et-Loire. Le territoire d'action de l'un d'entre eux, **l'organisme HLM Sèvre Loire Habitat** recouvre l'arrondissement de Cholet (Sud-ouest du Maine-et-Loire) et les franges Nord des Deux-Sèvres. Il gère environ 6 000 logements dont environ 5 000 à Cholet.

Les relations entretenues avec la DDE concernent la programmation et le financement du logement. Les missions de l'organisme sont la construction, la gestion, la réhabilitation et la démolition de logements. L'office n'a pas de relations avec la subdivision de Cholet mais plutôt avec la DDE. **Les relations diffèrent d'une DDE à l'autre.** La DDE des Deux Sèvres a un service habitat « *embryonnaire*⁴⁵ ».

Les échanges sont plutôt ponctuels. Mais la DDE semble **de plus en plus distante.** Les responsables de Sèvre Loire Habitat ont l'impression qu'il n'y a plus de programme. Ils regrettent une **perte dans le domaine du conseil.** « *On a besoin des services de l'Etat, mais*

⁴⁴ Entretien avec le chef du Service Habitat Ville et la responsable de la cellule Habitat, lutte contre les exclusions.

⁴⁵ Entretien avec l'organisme HLM Sèvre Loire Habitat

on est dans une logique inverse : on les aide pour qu'ils puissent participer ». Selon eux, la DDE était beaucoup plus présente auparavant. Elle était forte, directive et tentaculaire. Aujourd'hui, à titre d'exemple le contrat de ville de Cholet est moins engagé que celui d'Angers. C'est plutôt l'organisme HLM qui aide la DDE à le monter. Le « turn over » trop important pourrait expliquer cette perte de savoir-faire.

L'organisme HLM attend des progrès de la DDE au niveau de la partie prospective des PLH, un engagement plus prononcé et une aide plus importante. En effet, dans les communes rurales, l'offre est confrontée à deux logiques : l'une de rentabilité et l'autre d'occupation. En dessous de 4 logements, l'office perd de l'argent et, dans une commune rurale, 5 nouveaux logements ne correspondent pas toujours aux besoins de la commune. Aussi, l'office aimerait que la DDE l'accompagne et la relaie afin d'expliquer ces logiques aux maires des communes. La DDE du Bas Rhin forme ses subdivisionnaires aux questions de l'offre locative sociale pour des rencontres avec des élus.

La problématique habitat doit s'intégrer dans les perspectives d'évolution du territoire à moyen terme. Le ministère peut apporter son aide aux collectivités locales pour faciliter la réalisation d'études locales, ainsi qu'aux services déconcentrés. Aussi, **les champs de l'habitat et des politiques urbaines forment autant de systèmes complexes qui ne peuvent plus être maîtrisés par des services isolés.** Cette compétence se construit donc de plus en plus par la participation à des réseaux professionnels. Ainsi, participer à la réalisation d'un PLH implique que l'État, et plus particulièrement les DDE, aient pu développer en amont leur capacité d'expertise. Celle-ci doit s'appuyer sur un système d'information et un processus d'analyse et de débat interne décloisonnant les services. Mais la mise en place d'observatoires ne se résume ni à la production de données ni à des analyses sans continuité. **En définitive, le succès d'une politique locale de l'habitat tient à un partage des connaissances entre professionnels et à une réflexion commune sur les enjeux sociaux.**

7.6. La politique des transports : l'implication de la DRE Picardie

La stratégie de la DRE Picardie porte essentiellement sur les transports car elle dispose encore d'une certaine légitimité dans ce domaine à la différence de l'aménagement et de la planification. Les principaux enjeux de la région Picardie se posent en terme de transports.

7.6.1. Les axes développés

La DRE de Picardie a deux axes privilégiés pour le moment :

- **le dossier sur l'autoroute A24 Amiens-Belgique.** Il s'agit d'un doublement de l'autoroute de Lille, qui passe par Amiens, en direction de la Belgique. Actuellement, elle prépare les débats publics. Elle travaille en coopération avec la DRE du Nord-Pas-de-Calais.

- une réflexion est menée sur **les problèmes de déplacements interurbains du Sud-Picard** compte tenu de la saturation des autoroutes.

Il existe aussi d'autres études concernant la compréhension du système régional des transports, la fermeture des plates-formes multimodales d'Amiens...Des études sont aussi menées dans le cadre du contrat de plan, notamment sur les liaisons entre Paris et Amiens et sur les liaisons entre l'aéroport Charles-de-Gaulle et la Picardie...

La DRE rassemble les éléments qui permettront de définir les retombées économiques de ces infrastructures. C'est au travers de ces projets qu'elle prend conscience du territoire même si pour l'A24, les approches socio-économiques sont jugées trop légères par le chef du pôle Aménagement et Transport.

Ce pôle est chargé du suivi et de l'évaluation des schémas de services mais aussi des Rapports d'Orientation Multi-modaux, des contrats de plans etc....

7.6.2. L'accès à la connaissance et aux données

La DRE a besoin de connaissances techniques en ce qui concerne les logiciels de modélisation mathématique. « *Nous avons un besoin de connaissance sur la thématique ferroviaire, nous avons très peu de connaissance sur le fonctionnement de la SNCF, la RTF...Par exemple on ne connaît pas la technicité, le vocabulaire technique de la SNCF. Nous sommes dans la même situation pour le fluvial⁴⁶* ». **Le problème de l'actualisation des données** est aussi primordial car ces dernières datent de 1994. Le chef du pôle souhaiterait avoir plus de métadonnées, structurer l'accès aux données et mieux percevoir l'utilité des données. Pour le suivi et l'évaluation des schémas de service, le PAT a à sa disposition les

⁴⁶ Entretien avec le Directeur adjoint de la DRE-Picardie

données SITRAM (données de la DAEI, le service économique et statistique. du MELT) recueillies auprès des transporteurs, de la SNCF et des douanes. Elles constituent « la matrice du fret » (seule source globale sur le sujet mais accessible avec restriction auprès du MELT). L'enquête « Pyrénées » peut aussi donner une idée du fret international tout comme les données de la SNCF pour les liaisons de gare à gare. Les données de l'INSEE sont largement exploitées, notamment par les stagiaires (travaux sur les connaissances, l'organisation territoriale du Sud amiénois etc.).

En fait, la connaissance des territoires a été poussée par les projets. L'approche transport relance l'aménagement et la connaissance. Cette dernière se fait au coup par coup. Un fond de connaissance minimum est nécessaire pour piloter convenablement l'externalisation des études

Le projet d'accès à la connaissance des territoires et aux données est mal structuré, la bibliographie est difficile à réunir, y compris au niveau interministériel (études SETRA, CERTU, documents officiels, statistiques etc.). Un moyen d'accès à la connaissance est la relation du PAT avec l'ORT (Observatoire Régional sur les Transports). Un autre observatoire suit l'A39 afin de comprendre l'impact de l'infrastructure sur le territoire et de connaître son fonctionnement

7.6.3. La production de la connaissance

La DRE Picardie produit, par le biais de son Pôle Aménagement et Transport, des études thématiques avec l'ORT comme par exemple l'appréciation des chargeurs sur les différents modes de transport. Le service a acquis un logiciel de modélisation de données de trafic voyageur. Cependant, le **manque de personnel qualifié** ne permet pas de l'utiliser au maximum. « *Nous avons un gros problème de personnel. De plus nous sommes un peu en retard car le conseil général dispose de chargés de territoires qui sont en permanence sur le terrain et en contact avec les élus locaux*⁴⁷ ».

Donc la capitalisation, la modélisation de données (notamment avec des stagiaires pour les rendre productibles et plus facilement trouvables pour quelqu'un qui arrive dans un

⁴⁷ Entretien avec le Directeur adjoint de la DRE-Picardie.

service où le turn-over est fort) et la mise en place de métadonnées sont leurs objectifs premiers pour 2004. Le second objectif est l'externalisation des études. Enfin M. Buguel souhaite aussi un renforcement des partenariats avec les trois Conseils Généraux de la région.

En Picardie, comme dans la plupart des DDE, la thématique transport prend une place importante dans les études. Aussi, il apparaît que **le manque de personnel et le turn-over trop important freinent la production d'études et la connaissance des enjeux d'un territoire.**

CONCLUSION

L'évaluation a permis de mettre en évidence des éléments évoqués de manière récurrente au cours des entretiens.

La connaissance des territoires est très variable suivant les DDE et les DRE concernées. Les bases de cette connaissance sont à la fois qualitatives et quantitatives. Elles sont le plus souvent sectorielles, ce qui témoigne de l'absence de prise en compte par les services de certains domaines d'intervention possibles. Les DDE possèdent dans l'ensemble les mêmes types de documents ; cependant, la qualité, la fiabilité et la fraîcheur des informations sont variables. **Celles-ci circulent avec beaucoup de difficultés, tant au niveau horizontal que vertical.**

En dépit de la restriction de plus en plus importante des missions «traditionnelles» des DDE et de la possible reconversion de leurs activités vers un rôle de conseil et d'expertise, les études stratégiques sont de plus en plus externalisées au profit de bureaux d'études privés, qui s'affirment désormais comme de véritables concurrents des services déconcentrés de l'Etat.

Les DDE se déchargent elles mêmes de leurs missions les plus importantes.

La sous-traitance accrue des études est principalement due au manque de personnel et au turn-over trop important dans les DDE. A cela s'ajoute l'uniformisation des profils des agents recrutés. En raison de la disparition des contractuels, les agents sont pour la grande majorité des ingénieurs de formation initiale et sont amenés , en dépit de cela, à travailler sur des domaines très différents comme l'habitat et la construction des routes... **La formation continue est quasiment inexistante** dans les services déconcentrés et ne leur permet donc pas d'élargir leurs domaines de compétence. Lorsqu'une personne est compétente dans un domaine, elle ne peut transmettre facilement son savoir-faire aux autres, étant donné leur manque de formation. Ainsi, certains outils ou services reposent uniquement sur ce que nous avons convenu d'appeler les personnes ressources.

L'analyse de la conservation et de la gestion de la connaissance révèle des disparités selon les DDE. Les outils utilisés à cette fin sont relativement variés et sont employés avec plus ou moins d'efficacité par les DDE et DRE. **Le niveau de gestion des données dépend plus de la stratégie définie par les services déconcentrés que de la performance et de l'efficacité des outils utilisés.** Nous pouvons ajouter qu'une exploitation des informations ne

pourra être satisfaisante que si elle est organisée par une seule et unique personne. Cette dernière sera chargée également d'améliorer leur diffusion au sein de l'ensemble des services de la DDE et de la DRE.

Les DDE et les DRE ont de multiples partenaires. Les relations avec les autres services de l'Etat semblent être bonnes contrairement aux relations entretenues avec les communes qui peuvent être qualifiées de difficiles voire de conflictuelles dans certains cas. Ces relations avec les communes mériteraient d'être approfondies car elles n'ont peut-être pas été suffisamment abordées lors des entretiens.

La DDE travaille désormais essentiellement pour des communes de moins de 10 000 habitants. En effet, elle semble avoir perdu une part de ses grandes responsabilités dans les grandes agglomérations. Les subdivisions devraient jouer un rôle central dans la définition du rapport des communes avec la DDE.

La circulation de l'information est également un thème essentiel de cette étude. Il est à noter un **manque de communication et de circulation des informations entre les services.** Ainsi, **il serait bon de créer un système informatique performant et géré par un expert ce qui permettrait une meilleure capitalisation, gestion et conservation des informations** au sein des services déconcentrés de l'Etat. Si l'information territoriale ne semble donc pas être considérée comme une richesse en tant que telle, il n'en demeure pas moins qu'un gisement considérable d'informations est en possession des DDE.

De même, il serait probablement intéressant de revoir la stratégie d'embauche au sein des DDE et DRE, à savoir une **ouverture des postes à d'autres formations plus universitaires et moins spécialisées.** L'embauche de contractuels pourrait pallier le manque de souplesse et l'appauvrissement des compétences grâce à une plus grande pluridisciplinarité des études et une hiérarchie moins pesante. Une meilleure organisation et motivation des travaux définis personnellement par les agents est essentielle pour assurer la connaissance du territoire. En effet, la spontanéité des recherches de certains services dénote une volonté d'aller au-delà des études commandées.

Enfin, **la sécurité des données a été très peu abordée** par les agents des DDE. Cette question est pourtant primordiale pour la sécurité et la diffusion des informations à leurs différents partenaires. Autre point capital qui semble gravement oublié par les DDE/DRE, la **mise à la disposition du public de données importantes par Internet.** Aucune des institutions publiques visitées ne met à la disposition du public des informations qui pourraient lui être fort utiles. On peut sans doute expliquer cette lacune d'une part par la

culture du secret que nous avons rencontrée partout jointe à une certaine indifférence envers la société civile ; d'autre part, par une manifeste ignorance des outils permettant de construire et d'entretenir un site Internet.

Aussi, **la présente mission pourrait être complétée par un approfondissement de ces questions.**

ANNEXE 1 : LISTE DES AGENTS INTERROGÉS AU COURS DE L'ENQUETE

1. DRDE D'alsace et du Bas-Rhin

Directeur Régional Adjoint, DRE

Directeur du service de l'observation régionale (SOR), DRE

Chef du service de l'Aménagement de la Prospective, DRE

Chef du Service des Interventions Territoriales, DRE

Conseiller de gestion- management, DRE

Directeur Départemental Délégué, DDE (Ingénieur TPE)

Directeur Adjoint, Directeur des subdivisions, DDE

Chef adjoint du Service habitat et Construction, chef du pôle politique, habitat et ville,
DDE

Chef du Service Urbanisme et Aménagement, DDE

Chef de cellule transport et déplacement, Service de l'urbanisme et de l'aménagement,
DDE

Subdivision d'Erstein

Chargé de mission, Agglomération de Strasbourg

Directeur des études, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération
strasbourgeoise (ADEUS)

Adjoint au maire, Commune de Dambach- la- ville

1^{er} adjoint au maire, Commune de Dambach- la- ville

Secrétaire générale, Commune de Dambach- la- ville

2. DDE de L'Essonne

- Service Actions Juridiques, Urbanisme et environnement (S.A.J.U.E)
- Service Actions Juridiques, Urbanisme et environnement (S.A.J.U.E)
- Service Actions Juridiques, Urbanisme et environnement (S.A.J.U.E)
- Service Actions Juridiques, Urbanisme et environnement (S.A.J.U.E)
- Service Actions Juridiques, Urbanisme et environnement (S.A.J.U.E)
- Service de la planification.

- Service des risques naturels et de la police de l'eau
- Service des Etudes, de la Prospective et des Transports (S.E.P.T)
- Service des Etudes sur l'Aménagement du Territoire
- Service des Observatoires, Service Etudes sur l'Aménagement du Territoire
- Service du SIG
- Service Habitat
- Service Politiques et Etudes de l'Habitat
- Service du Parc Privé
- Service Politique de la Ville
- Service Politique de la Ville
- Service d'Aménagement Territorial du Sud (S.A.T SUD)
- Subdivision d'Etampes
- Subdivision d'Arpajon
- Service d'Aménagement Territorial du Nord (S.A.T Nord)
- Subdivision de Montgeron
- Subdivision de Palaiseau
- Subdivision de Montgeron

3. DRE de Haute-Normandie et DDE de Seine-Maritime

- Directeur Délégué Régional, DRE
- Chef du service Habitat et Construction, DRE
- Chef du Service Aménagement et Prospective Territoriale (SAPT), DRE
- Chargé d'étude Economie au sein du SAPT, DRE
- Chargé d'études Aménagement au sein du service SAPT, DRE
- Statisticien Régional au sein du service Habitat et Construction, DRE
- Chargé d'étude Déplacements et Réseaux de transport de voyageurs au sein du SAPT,
DRE
- Chargé d'étude Crédits d'Intervention Européens et Nationaux
- webmestre de la DDE et de la DRE
- Inspecteur Général des Ponts et Chaussées
- Directeur Adjoint de la DDE
- Chef du Service de l'Aménagement du Territoire (SAT), DDE

- Responsable du Bureau Transports, Déplacements et SIG (BTDS) du SAT, DDE (Ingénieur TPE)
- Responsable du Bureau Planification Etudes Générales (PEG) du SAT, DDE (Ingénieur TPE)
- Responsable adjoint du PEG (Prospective et études générales), DDE (Géographe)
- Chargé d'études au PEG, DDE
- Responsable du Bureau de l'environnement (ENV) du SAT, DDE
- Responsable du Bureau d'études Habitat du service Habitat, DDE (Géographe)
- Direction des Relations avec les Collectivités Locales à la Préfecture de la Seine-Maritime
- Chargée d'études, Syndicat mixte du SCOT Rouen- Elbeuf
- Responsable de la Division Urbaine Rouen- Elbeuf (DURE), Service Territorial de Rouen

4. DDE du Maine-et-Loire

- Directeur Départemental
- Directeur adjoint en poste à Angers
- Chef du Service Habitat- Ville
- Responsable de la cellule "Habitat, lutte contre les exclusions"
- Chargé d'études au sein du Service Habitat- Ville
- Directeur du Service des Équipements Collectifs
- SPE (Service Prospective et Environnement), cellule prévention des risques naturels
- SPE, spécialiste des Comité de Pilotage du développement local
- Conseiller en gestion- aménagement
- Subdivisionnaire à Cholet.
- Adjoint développement au sein de la subdivision de Cholet
- Subdivisionnaire à Saumur
- Directeur de l'AURA (Agence d'Urbanisme d'Angers)

5. DDE de la Nièvre

- Responsable du Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement (AUE)
- Responsable des Etudes générales, Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement (AUE)

- Chef du Pôle Géomatique, Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement (AUE)
- Bureau des Etudes d'urbanisme, Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Environnement (AUE)
- Responsable des Etudes Générales, Service de l'Habitat et de la Construction (SHC)
- Conseil de gestion- Programmation, Service de la direction
- Subdivisionnaire, Subdivision de la Charité sur Loire
- Adjoint du subdivisionnaire, Subdivision de la Charité sur Loire
- Droit des sols, Instruction des Permis de Construire, Subdivision de la Charité sur Loire
- Subdivisionnaire, Subdivision de Cosne sur Loire :
- Subdivisionnaire, Subdivision de Nevers
- Ancien adjoint à l'urbanisme, Commune de Nevers
- Directeur du service de l'urbanisme, Commune de Nevers

6. DRE de Picardie et DDE de la Somme

- Directeur adjoint, DRE
- Chef de service du Pôle Aménagement- Transport (PAT), DRE (Ingénieur TPE)
- Chargée d'étude au PAT, DRE (Ingénieur TPE)
- Chef de service du pôle SID (Service Informatique et Documentation), DRE (contractuel DAFU)
- Membre du pôle SID, DRE
- Documentaliste, DRE
- Division Habitat, Ville, Bâtiment, DRE
- Chargé du porter a connaissance et des servitudes d'utilité publique au sein de la division Ville, Habitat et Urbanisme, DDE
- Responsable du service Collectivités Locales et Environnement (CLE), DDE
- Responsable de la Cellule des études générales, DDE (Ingénieur TPE et doctorant en géographie)
- Direction des Subdivisions Est (DES), DDE
- Secrétaire de mairie, Commune de Boves
- Responsable de l'Urbanisme, Commune de Boves (au Sud Est d'Amiens)
- Responsable du service Aménagement et Espace, Amiens Métropole

REUNION DE « MISE EN COHERENCE DE L'ACTION TERRITORIALE »
REGROUPANT DIVERS ACTEURS DE DRE ET DDE

ANNEXE 2 : LISTE DES ENQUETEURS

BESSOL Dalila (Essonne)
BIETRIX Julien (Picardie)
DA SILVA Serge (Alsace)
FEUERMANN Séverine (Synthèse)
LE CALVE Christophe (Essonne)
MEUNIER Ingrid (Synthèse)
PETITPREZ Emilie (Synthèse)
PHILIBERT Géraldine (Nièvre)
POURNIN Dimitri (Haute-Normandie)
PROIX Nicolas (Maine et Loire)
RAUTURIER Jérôme (Maine et Loire)
SAUVAGE Christelle (Seine-Maritime)
THOMAS Julien (Nièvre)
VINCENT Marie-Lorraine (Alsace)
WEISS Sylvain (Picardie)

ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES

A

ADEUS : Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise
ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
AURA : Agence d'Urbanisme d'Angers
AURH : Agence d'Urbanisme de la Région du Havre

B

BTDS : Bureau Transports, Déplacements et SIG du Service Aménagement et Transport de la DDE Seine-Maritime

C

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CETE : Centre d'études techniques de l'Équipement
CERTU : Centre d'études et de recherche sur les transports urbains

D

DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DGI : Direction Générale des Impôts
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DRE : Direction Régionale de l'Équipement
DSQ : Développement Social des Quartiers

H

HVS : Habitat Vie Sociale

I

IGN : Institut Géographique National
INSEE : Institut National des Statistiques et Etudes Economiques

M

MELT : Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

O

OP-HLM : Office Public HLM

P

PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
POS : Plan d'Occupation des Sols
PTE : Projet Territorial de l'Etat

S

SAT : Service Aménagement et Transport de la DDE Seine-Maritime

SAT-PEG : bureau de la Programmation et des Études Générales au sein du Service de l'Aménagement du Territoire à la DDE Seine Maritime

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SCT 7 : Service Grands Travaux RN 7 à la DDE de la Nièvre

SHC : Service de l'Habitat et de la Construction à la DDE de la Nièvre

SHVN : Service Hydrologie et Voies Navigables à la DDE de la Nièvre

SIG : Système d'Information Géographique

SRU : Solidarité et Renouvellement urbain

Annexe 4 : Rapport José Roman

Connaissance des territoires *dans les Services* *en Midi-Pyrénées et Limousin :*

Après la visite aux Services,

Éléments pour un puzzle

Nous avons visité les Services avec le souci de comprendre les ressorts du positionnement des Services à l'égard de la connaissance des territoires, et essayé d'apercevoir, lorsque c'est possible, comment ces ressorts peuvent être mis au Service de l'Etat local de demain « recentré sur l'essentiel ».¹

Dans la suite, par commodité, nous parlerons souvent de « synthèse territoriale » pour désigner cette vision globale des territoires (qui n'allait pas toujours jusqu'au projet) qu'avaient mission d'établir et de faire vivre sur les territoires les anciens GEP des DDE des années 1970.

¹ L'organisation des rencontres de l'enquête a proposé au choix des DDE soit une réunion unique soit des entretiens successifs : en juste retour de leur effort de nous recevoir, l'équipe d'enquête n'a pas cru devoir manifester de préférence. Le dispositif a, en pratique, peu conduit à l'audition de paroles séparées, mais plutôt, préférentiellement, à un rassemblement unique des gens intéressés. S'y est exprimée une parole de ce fait un peu trop unifiée parfois..., *grosso modo* celle du cadre de rang le plus élevé. Nous l'avons donc complétée par des notes antérieures prises à l'occasion des inspections. Nous nous sommes par ailleurs efforcés d'interpréter, sans trop d'erreur nous semble-t-il, l'écart –explicable– entre les discours tenus sur le même sujet à l'occasion de missions différemment orientées (tel Service qui expliquait spontanément quelques mois auparavant le déclin de l'effort de connaissance a plutôt complété cette fois-ci notre vision par des éléments plus optimistes.).

I. La visite aux Services, résumé. (cf. annexe)

A l'intérieur d'un Service (DRE ou DDE), la gestion de la connaissance n'est pas véritablement une tâche reconnue.

Entre Services ensuite, la coopération et l'échange n'ont jamais été des actes-réflexes.

Cela, même si une production commune entre les quatre Services de l'Équipement en Limousin y rencontre aujourd'hui moins d'obstacles et s'amorce en ce moment même.

Et même si une telle production commune s'affiche – enfin - comme un objectif pour Midi-Pyrénées, dans le cadre de l'O.S.E.R.

Mais les structures sont fragiles, et les personnels jusqu'ici peu gérés. La pérennité des savoirs repose souvent sur les agents de catégorie B, structurellement plus stables.

La continuité du Service dans le domaine de la connaissance des territoires est même confiée explicitement l'État « au tissu résiliable », selon l'expression de la DRE Limousin : le maillage primaire a des « mailles », et est heureux de pouvoir s'appuyer sur la « résille » - ou maille de rang 2.

II. Les Services dans leur environnement

II. A. Le contexte proprement « Etat » des dernières années a contribué à une dégradation de la connaissance des territoires dans les Services. Ce contexte va évoluer.

1. Le volontarisme disparu de l'Etat local.

Le sentiment d'un renoncement brutal de l'Etat local « *au territoire* » est récurrent. L'expérience des dernières années est six fois racontée de la même façon : une phase de mobilisation intense des Services par le Préfet y a été suivie d'un retrait aussi total du Préfet suivant sur ce thème.²

Cela a conduit à un retrait de l'activité de connaissance des territoires, même dans des situations où les fondements d'une véritable Observation du territoire étaient très solides. Ainsi dans le Tarn, où l'impact du *mitage* est considéré par les Services comme l'un des plus lourds, puisque les élevages naguère, les complexes industriels aujourd'hui, ont du mal à se faufiler entre les gouttes.

Légitimement, des collègues attentifs y rêvent donc que quelque cartographie justicière vienne leur offrir l'argumentaire décisif. En pratique, les moyens consacrés à la connaissance et à l'animation du débat sur les territoires sont pourtant en tendance longue, en voie de réduction nette. L'ancienneté de l'initiative et la parfaite maîtrise des techniques par le personnel n'ont pas empêché la division par deux et plus des moyens du dispositif d'observation. Le reliquat dégagé a été affecté aux seules tâches d'élaboration des PPRI - par ailleurs bien nécessaires.

Mais, plus grave, il s'ajoute parfois ceci : incarnée par le Préfet, la posture de l'Etat est vécue par tel Service départemental comme un retrait de sa part de tout enjeu territorial. L'image qui a brutalement progressé au point de s'imposer à ses yeux, est celle d'un Etat en quelque sorte sans territoire exerçant désormais des compétences *hors-sol* - tandis que les compétences *localisées* relèveraient des seules collectivités locales. Il n'est, de fait,

² « L'ancien Préfet X avait autrefois constitué un petit Comité des Chefs de Services, retenus selon le caractère plus ou moins transversal de leurs attributions et peut-être de leurs qualités. Y figuraient le DRE, la DRAF, et plus ou moins la DIREN, ; le préfet X consultait en outre la Trésorerie Générale, l'INSEE, et enfin complétait son information par quelques enquêtes dont il chargeait volontiers les stagiaires E.N.A.

La synthèse des travaux de ce groupe, faite par le Préfet, nous « calait » des références. La DRE entre temps avait naturellement appuyé sa contribution à ce groupe sur les doctrines du Ministère. Le document des Services de l'Etat ainsi obtenu était ensuite fondu dans un document de portée plus générale. »

Mais qui du côté de l'Etat peut encore parler des territoires aujourd'hui, après le mandat suivant? Il s'agissait cette fois de la phase de préparation des Pays. « Il y a eu les deux premiers mois, où le Préfet a organisé une petite réflexion. Et puis il y a eu les deux années suivantes, où on nous a demandé d'éviter les propositions. » « Nous en avons quand même remis, et on nous alors rappelé que le périmètre des collectivités locales est déterminé par les collectivités locales ! Ce qui, formulé ainsi, va un peu plus loin que la loi. ».

pratiquement plus imaginable que cette D.D.E. produise et expose des analyses la conduisant, sur ces sujets, à avoir un point de vue.³

Pour rencontrer, sinon le récit d'un cycle inverse, du moins plus de stabilité, il faut aller dans le seul département de vraie montagne enquêté. L'enjeu politique des « frontières » entre *Pays* est ici réduit à presque rien, parce que les fortes alliances nouées par la nature dans des vallées prononcées imposent leur réalité à toute autre forme de coalition : l'exercice de connaissance des territoires par la D.D.E. y déploie alors sans obstacle ses méthodes, claires et affichées, et son dynamisme.

Retenons de ce qui précède que **le Préfet est, au chapitre de la connaissance des territoires, le mobilisateur en chef des neurones et des mémoires. Son engagement personnel est apparu comme une condition vitale de l'organisation d'une connaissance territoriale : de la même façon que son volontarisme vaut invitation impérieuse à s'exprimer, en sens inverse, son retrait personnel a eu des effets radicaux et immédiats.**

2. L'Etat central l'arme au pied ? Deux attentes à son égard : une posture volontariste et le recours à la norme.

On impute à la fois aux D.A.C. des impulsions efficaces, des retards (moins appréciés), mais surtout **le renoncement de l'Etat à sa fonction normatrice, renoncement considéré par les Services comme stérilisant.**

2.1. Passons rapidement sur la critique classique et attendue, selon laquelle les rapports noués avec les D.A.C. sur initiatives locales sont parfois vécus comme peu productifs.

En Limousin, où on s'est aujourd'hui construite une vraie stratégie collective, on considère comme édifiante la gestation de cette stratégie, et notamment ses somnolences prénatales.

Résumé et reformulé, le point de vue s'énonce ainsi : les calendriers de l'Administration Centrale sont « *hors temps local* ». C'est le thème classique : ne faut-il pas privilégier l'instant béni de la maturation locale (et de l'opportunité qu'elle offre) ? Et faut-il vraiment lui préférer un optimum global plus abstrait, moins perceptible, incarné par la DAC ?

2.2. Le sentiment exprimé est d'abord celui d'une absence de stratégie collective des administrations centrales.

On pense là d'abord aux insuffisantes co-implications de la D.G.I. et au mépris collectif qu'affichent les D.A.C. à l'égard du cadastre par leur silence persistant.⁴

Plus largement, les Services regrettent l'absence de réaction des D.A.C. devant des défauts de professionnalisme « *déjà dûment répertoriés dans des enquêtes précédentes sur l'information géographique.* »

⁴ « La DGI, après avoir annoncé qu'on aurait un cadastre moderne (et gratuit), et donc nous l'avoir fait attendre quelques années l'arme au pied, ...ne dit plus rien ! » Un responsable d'Observatoire.

2.3. Il s'y ajoute de fortes attentes *individualisées*, notamment vis à vis de la D.G.U.H.C.

- Les Services apprécient que la DAEI ait défini précisément ses attentes et normé ses commandes. Même si elle reste marquée, un peu comme l'INSEE, par une obsession de la production de données et par des centres d'intérêt *ne varietur*. Et même si son bastion avancé, la cellule statistique régionale, est marquée de son côté par un certain isolement à l'égard d'autres tâches « *seulement régionales* ».

-La D.T.T.. L'observation des transports est jugée incomplète : « *On a des éléments sur les bilans d'entreprises, les pavillons battus... et quelques variables socio-économiques, mais on n'a toujours rien sur les paramètres proprement transports : nature des transports, origine-destination, etc... On nous bien dit que tout est prévu, et que la DTT y travaille depuis des années mais nous n'avons connaissance de rien de neuf.* »

En somme, **on paraît se satisfaire de ce que les choses soient « dans les tuyaux », même si elles y séjournent durablement.**

- Mais deux administrations centrales apparaissent comme « *spécialement en retrait* » : la D.R. et la D.G.U.H.C.

La DGUHC est indiscutablement saluée comme pionnière pour avoir impulsé les diagnostics d'agglomération et encouragé les diagnostics de subdivisions.

En revanche, on lui fait d'abord savoir que **l'impulsion initiale attendue d'elle** en matière de connaissance des territoires **tarde beaucoup trop à venir** : la DGUHC apparaît actuellement aux Services comme délaissant à la fois toute maîtrise d'ouvrage nationale ou à défaut ses fonctions d'*accoucheuse de maîtrises d'ouvrage décentralisées*.

On lui reproche surtout de ne pas apercevoir que **les systèmes de recueils de données ont besoin d'une coordination suffisamment puissante pour pouvoir se constituer d'emblée en réseau (ils y gagneraient leur véritable généralisation, et une efficacité décuplée).**

Or une condition impérative de l'apparition de cet effet de réseau est, très évidemment, la définition de normes. Avec ou sans CETE, **un message émerge donc : « normer au plus tôt les bases de saisie. »**

- alors seulement est versée au dossier une première exigence de contenu.

Les échelons territoriaux du Ministère n'ont certes pas tous besoin de la même échelle d'observation, « *n'observent pas les territoires à la même maille* », mais aucune de ces échelles, à commencer par la plus proche du terrain, ne peut être négligée. Ce qui semble par exemple très assuré, c'est l'importance primordiale des données cadastrales, données « *qui fondent 90% des décisions prises localement* » et la nécessité, tout aussi primordiale, « *de lire les mêmes données sur des fonds de plan type IGN 25000°* ». (Tarn)

2.4. Les compatibilités techniques entre les systèmes des collectivités locales et de l'Etat ne sont pas assurées. La décentralisation rend plus impérative encore une référence d'Etat, et même, pour ce qui le concerne directement, une véritable norme.

Au moment de la décentralisation, nul n'ignorait vraiment, certes, qu'une coordination entre des acteurs de l'aménagement désormais multipliés deviendrait absolument

impérative, mais on ne pouvait naturellement traduire cette exigence en termes *d'outils informatiques*, puisque ceux-ci n'existaient pas.

Plus tard, chaque acteur de l'aménagement a négligé tranquillement la compatibilité des systèmes d'information retenus avec ceux de ses partenaires en aménagement (à supposer qu'il ne la redoute pas : nous en avons vu un exemple dans une grande collectivité). Aujourd'hui, les référentiels géographiques ne sont le plus souvent pas les mêmes sur des territoires voisins, voire emboîtés...

Si cela perdure, les coopérations Etat-Collectivités seront ainsi privées de possibles synergies, voire condamnées.

Sans doute faut-il alors ré-interroger ces choix *a minima*.

L'exigence d'une norme publique unifiée en la matière poserait certes problème de principe du côté de collectivités locales désormais autonomes.

Mais ce qui est sûr, c'est que **l'Etat ne peut du moins se dispenser de montrer la voie pour lui-même.**

En outre, pourquoi n'expérimenterait-il pas à l'occasion la constitution d'un noyau dur volontaire avec tels Conseils régionaux, généraux ou agglomérations - sur la seule base du volontariat ?

Enfin, les collectivités elles-mêmes pourraient être un jour heureuses de disposer des moyens d'échange et de coordination entre elles dont rien ne leur garantit aujourd'hui tout à fait l'existence. L'Etat n'a-t-il pas alors le devoir de donner un cadre à cette perspective, et de cesser de reculer devant sa mission de définition d'une norme technique ? Il pourrait à la fois l'adopter pour lui-même et la proposer à la libre adhésion des collectivités, celles du moins qui seraient intéressées à ne pas s'exclure du réseau naissant.

*

II. B. Le positionnement local du Service aux échelles infra-départementales.

Les politiques mises en place par les Départements et Régions s'accompagnent d'une déqualification relative des Services.

1. L'échelle des Pays : la crédibilité du Service est clairement en question.

1.1. Les entretiens avec certaines collectivités sont explicites sur l'insuffisante mise en capacité des Services de l'Etat.

En Limousin et Haute-Vienne, les entretiens avec l'encadrement des grandes collectivités sont clairs. Ni Conseil Régional, ni Conseil Général « *ne croient plus à la capacité des subdivisionnaires à animer le développement local, le projet territorial.* »

Qu'elles procèdent par délégation de *missi dominici*, ou aient comme celui-ci recours à une structure administrative territorialisée (cas des situations *d'article 7*) – les unes et les autres étant en outre directement appuyés en outre par voie de subventions - les compétences accrues des grandes collectivités locales ont conduit les DRE d'une part, les DDE petites et moyennes d'autre part, à une position de repli *franc et massif* à l'égard de cette échelle nouvelle du Pays qui n'avait jamais encore été vraiment la leur.

Les exceptions à cette règle se rencontrent dans les Hautes-Pyrénées ou en Haute-Garonne dans le secteur de Saint-Gaudens, c'est à dire dans des secteurs où des *Pays* sûrs d'eux-mêmes rencontrent au surplus l'animation d'un vrai projet territorial impliquant le siège de la D.D.E.⁵

1.2. Derrière le retrait qui domine, on sent poindre néanmoins chez les D.D.E rencontrées l'idée qu'il faudra bien malgré tout renforcer l'échelon du Pays.

Les D.D.E., conscientes de leurs manques à cette échelle territoriale, voient souvent bien qu'il faudra néanmoins s'organiser autour des Pays. Pas seulement parce que l'Etat étant désormais à ce niveau co-contractant, et que de ce fait aussi des mutualisations à cet échelon pourraient bien s'imposer. Aussi parce qu'une certaine pratique de *l'Arrondissement territorial* y a malgré tout laissé son empreinte : dans le Tarn par exemple, les attributions des « Coordinations territoriales » d'Albi et de Castres reflètent la réalité ancienne de ces quasi-Pays de fait. (Ces situations sont au moins aussi nombreuses que les départements « *bicéphales* ».)

⁵ Il est clair à Saint-Gaudens par exemple, qu'une certaine *unité* de l'Etat local, une *charte de Pays* marqués au sceau de la DDE jusque dans ses *contenus*, et un bon *partenariat* avec les élus, n'auraient pu voir le jour sans le travail méthodique et préalable d'élaboration d'un projet d'ensemble de la D.D.E.

Bien sûr, on ne confie pas toujours à cet échelon territorial la réflexion de synthèse, ni moins encore l'expression publique (le porter à connaissance reste formulé au siècle), mais on projette néanmoins pour cet échelon d'améliorer sa maîtrise du S.I.G. L'arrondissement territorial historique tendrait au moins à devenir, à l'égard de la connaissance des territoires, un **lieu privilégié d'équipement et de formation.**

On voit même apparaître, en Hautes-Pyrénées, un projet d'organisation dans laquelle - derrière un discours où apparaît le terme de *subdivision*, celle-ci fût-elle recomposée - **l'échelon du Pays se voit même réserver la fonction privilégiée d'« Entrée du Service ».**

1.3. Deux enjeux délicats de l'organisation de la D.D.E. dans son rapport aux Pays : la séparation des postures et le primat du stratégique.

Il reste alors, lorsque les D.D.E. conçoivent ainsi l'échelon du Pays, que la « *nouvelle entrée du Service* » menace de coïncider avec l'échelon qui sera désormais l'échelon le plus local. Fût-il revu et corrigé, fût-il plus grand qu'autrefois la subdivision.

Pourquoi parler de « menace » ? Parce que (les Hautes-Pyrénées le confirmaient au printemps), il s'agira à la fois de produire de l'A.M.O. à usage local et d'exercer les fonctions partenariales de l'Etat, celles donc où doivent se déployer ses politiques propres.

Un risque n'est-il pas alors réel : oublier le principe lentement conquis de *séparation des postures*. Or c'est pour partie la difficulté de cet exercice qui a conduit en son temps à la décentralisation. Si l'« *étouffement* » du local par le national n'est certes plus le problème du jour, comment oublier que le risque inverse existe désormais : l'oubli du national derrière le local ?

Comment s'exprime le recentrage de l'Etat sur l'essentiel, en principe vigoureux, dans tel projet de réorganisation par ailleurs dynamique et séduisant ?

Ne passe-t-il pas aux oubliettes du *local*, celui-ci fût-il renouvelé ?

Est-on bien sûr, à la fin des fins, et de proche en proche, de ne pas affecter les moyens ministériels d'un Etat qui se veut stratège à des fonctions d'exécution *nettement vassales* du stratégique ?

*

2. Le positionnement du Service auprès des EPCI est parfois meilleur, mais reste très inégal.

. Il faut distinguer ici entre la confiance - réelle- dans les hommes, et leur aptitude précise à l'animation de la synthèse, effectivement très inégale.

2.1. Le positionnement du Service, hérité des subdivisions, semble a priori mieux assuré à l'échelle de l'EPCI qu'à celle des Pays, au moins sur la base des vieilles confiances personnelles.

Il y a pourtant de nombreuses exceptions à l'épreuve des formulations réelles de projets.

Car il s'agit désormais moins de maîtrise d'oeuvre que *d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la synthèse territoriale*. Et là, à entendre les D.D.E., la position du Service auprès des EPCI est inégale autant que les projets de subdivision qu'on a connus naguère. Voir, par exemple, le constat désabusé de tel subdivisionnaire : *« Les responsables de l'aménagement étaient d'anciens contrôleurs. Ont-ils été éclairés suffisamment ? En tous cas, les projets de subdivisions n'ont ici pas fondé de nouveauté durable. »*

Les niveaux de formation sont donc assez vite mis en question par les Services eux-mêmes.

2.2.... Même s'il y a là un motif de regret : car la mise en place de S.I.G. de qualité produit sur les rapports avec les élus les mêmes effets qu'un intense effort de conviction. Et, à ce titre, donne aux Services un second souffle réel à ne pas négliger.

Le S.I.G. est en effet une cartographie de faits, donc peu suspecte.

Le maire étant en outre le spécialiste des faits (parfois malgré lui), il se trouve que la cartographie des faits, c'est la mise en image de son savoir rassemblé, et parfois en outre des résultats de son action. Elle est donc un signe de reconnaissance puissant. Et il est normal qu'il y ait eu, qu'il y ait toujours, gratification à être celui qui l'apporte.

(Au passage, la disponibilité des élus à l'idée intercommunale s'en trouve accrue, et la lecture des problèmes intercommunaux acquiert une grande limpidité)

3. Le milieu urbain et les agglomérations : du passé ?

3.1. La présence du Service sur l'animation territoriale urbaine apparaît comme l'exception absolue : celle des situations de crise.

Les expériences récentes *d'animation urbaine de projet* par le Service se rencontrent surtout à Decazeville-Capdenac et Tarbes, frappées toutes deux par un déclin industriel massif. C'est à dire dans des conditions extrêmes, et où se trouve engagée la responsabilité d'entreprises publiques nationales. Lorsque l'Etat local n'a plus le choix que de se rassembler autour d'objectifs qui s'imposent .

Mais sa connaissance économique et sociale du territoire est alors parfois surprise, notamment dans ses aspects prospectifs. C'est alors que la D.D.E.. s'emploie à orchestrer dans l'urgence sa reconstitution par une « étude-action » plus ou moins acrobatique.

L'animation des villes et agglomérations *hors crise, elle*, tend à disparaître. Le lien s'est étiolé depuis longtemps avec Castres. Rodez est depuis longtemps autonome. Millau à peine moins. Tarbes l'est pleinement. La relation avec Albi prend le même chemin. L'autonomisation de Cahors, pour être récente, n'en est pas moins nette (dans une agglomération où le Service assurait encore récemment la direction de fait des Services Techniques de la ville-centre), et l'animation urbaine de projet ne peut pas ne pas s'en trouver atteinte.

Il reste un témoin : l'exception que constitue encore **Montauban**, animée dans la discrétion par une DDE volontaire sur l'initiative largement personnelle de son Directeur.

4. Pour conclure,

Malgré une certaine diversité des situations, le Service n'a au total de vraie proximité ni avec le **Pays**, ni avec les **EPCI urbains ou les Agglomérations**, **et, sauf exception de caractère résiduel,**

le Service n'a au total pas de vraie proximité avec les échelons qui, pas à pas, deviennent stratégiques puisque les opérations y sont de plus en plus imaginées et conçues.

On va voir qu'il en est de même avec l'échelon régional.

Les motivations à la connaissance des territoires que trouvent les Services dans la configuration ainsi décrite, sont partielles et fugaces (le temps d'un effet de surprise auprès de tel élu ?). Il leur manque aujourd'hui trop souvent la formation et les moyens, donc la simple notoriété sur ce champ, et par conséquent le contact et la sollicitation.

II. C. Le positionnement du Service face à l'échelon régional et à son renouveau.

1. Le retrait des D.R.E à l'égard de tout projet régional s'est alimenté à la fois de l'affaiblissement de l'Etat, de sa faiblesse administrative spécifiquement régionale, et enfin de la complexification de tout projet que son importance situe à cette échelle.

1.1. Le contexte Etat-Collectivités des années 1980 et 1990 ne s'est guère prêté à des initiatives de l'Etat à cet échelon.

Le contexte difficile de la première décentralisation expliquerait sans difficulté presque à lui seul le long retrait des D.R.E à l'égard de toute idée d'élaboration d'un projet régional intégré pour le compte de la Région : un sentiment clair de dé-légitimation a contribué à éloigner l'Etat de toute idée de projet d'échelle régionale.

En outre, les rapports entre Ministère et Collectivité locale ne pouvaient à défaut, dans le cas de la Région, être de même inspiration qu'avec les communes, à l'égard desquelles la maîtrise d'œuvre avait pu fonder un échange possible et construire un rapport de qualité, puisque la Région n'était (à la seule exception des lycées) jamais maître d'ouvrage.

1.2. La tradition d'un Etat régional en archipel éloignait aussi la D.R.E. de tout projet véritable pour l'Etat en région .

Voire d'une simple synthèse régionale des analyses de ses Administrations.

On a dû attendre, en effet, pour que l'idée apparaisse d'une synthèse régionale d'Etat formalisée –et pas partout pour autant – l'apparition de son idée motrice, celle *de projet territorial de l'Etat en région*, puis celle de *Stratégie de l'Etat en Région*.

La lenteur de cette évolution a des raisons à la fois internes et externes à l'Equipement :

- d'abord la synthèse d'Etat, qui revient au Préfet, est longtemps apparue de ce fait aux Services comme la tâche privilégiée du SGAR auprès de celui-ci,

-ensuite le Préfet lui-même se sentait parfois peu légitime à aborder seul diverses questions : celles touchant à l'Education, celles touchant aux Armées et tout autant aux industries militaires, mais parfois aussi à traiter localement celles de Santé publique (A.R.H.) alors même qu'à l'échelle régionale - à la différence de toutes les autres - une rigueur minimale interdit de négliger l'une quelconque de ces trois questions.

Pour cette raison, malgré le nombre des compétences d'un Préfet de Région, on a pu dire que les grands éléments de la centralité publique régionale étaient parfois, pour lui-même, difficilement maîtrisables.

Que, passées à ce crible, les forces de l'Etat régional apparaissaient quelque peu en archipel si on voulait bien les comparer à celles du Président du Conseil régional constituant à lui-seul l'exécutif de la décision locale sur ces mêmes thèmes. Et qu'en conséquence, l'unité

de l'Etat conditionnant toute possible parole adressée par lui à des tiers, d'impérieux échanges internes primaient toute implication dans un quelconque projet pour compte d'autrui.

En outre, pour une D.R.E. qui aurait entendu jouer, pour le compte de ce Préfet-là, un rôle de synthèse, les difficultés rencontrées par l'échelon se seraient en outre accrues des difficultés constatées partout (en Midi-Pyrénées et Limousin en tous cas) d'accéder à des données territoriales sérieuses émanant des DRIRE, elles-mêmes peu informées, ou qu'il faudrait imaginer peu désireuses d'informer réellement – ce que personne n'indique.

- Un motif propre à l'Equipement enfin : même son projet propre est devenu au fil de ces années de moins en moins facile à formuler. La confirmation d'un schéma d'infrastructures exige aujourd'hui en toute rigueur une décennie de consultations techniques croisées avec des concertations tant d'assemblées élues que du grand public.⁶

Voilà en gros comment le retrait des D.R.E à l'égard de tout projet régional s'est alimenté à la fois de l'affaiblissement de l'Etat durant ces vingt années, de sa situation régionale en archipel, et enfin de la complexification de tout projet que son importance situe à cette échelle régionale.

Il ne reste plus alors qu'à observer que ce qui en est résulté pour la DRE à l'échelle régionale n'a pas été très différent de ce que connaissaient depuis toujours les D.D.E. à l'échelle départementale, même si c'est pour d'autres raisons.

En ce qui concerne l'échelle départementale, la raison en était principalement dans le fait qu'elle était vécue par tous comme un échelon commode pour répondre à la nécessité d'administrer les échelons inférieurs, mais n'avait que plus rarement paru définir une entité économique et humaine justiciable d'un projet.

Et ce pas seulement aux yeux du Service, mais aussi aux yeux des Départements eux-mêmes, longtemps peu nombreux à avoir construit, puis énoncé, un projet qui incarne cette existence collective. S'il y a infléchissement dans ce domaine, il est récent, non généralisé, et sa possible pérennité n'est pas établie.

2. Deux variables d'organisation évolutives peuvent modifier l'attitude des D.R.E. à l'égard de la connaissance du territoire.

⁶ C'est même dès sa composante technique qu'un projet de grande infrastructure -par exemple ferroviaire- est parfois très partenarial. Il est obligatoirement *un aval éloigné*. Les Grandes Lignes, le Frêt, l'Exploitation, les Achats, ... sont autant de Services distincts de la SNCF, à consulter avant que l'ensemble de la SNCF puisse émettre un avis qui l'engage. Idem pour RFF. Pas d'expression assurée possible d'un projet clair dans toutes ses composantes... dès ce stade.

2.1. Le rapport Région - Etat local ⁷: le sentiment que la D.R.E « ne comptait pas vraiment » peut disparaître.

La Région aspire sans doute à des rapports plus simples avec l'Etat.

De quoi s'agit-il ? En principe, la D.R.E. en tant qu'échelon régional de l'Etat, est *ipso facto* constituée en partenaire naturel de la Région, à qui elle est désignée comme tel. Mais en pratique, la D.R.E. n'est, sur des points jugés essentiels par le partenaire, qu'interlocuteur de second rang du Conseil Régional.

Ne s'efface-t-elle pas en effet devant la D.D.E. pour l'instruction des dossiers individualisés du contrat de Plan ? C'est une surprise « *toujours renouvelée* » pour la Région Limousin de découvrir - c'est elle qui parle - qu'elle « *n'a pas véritablement accès au niveau réel où se négocient les contrats territoriaux... contrats qui font pourtant appel dans leur totalité à son engagement financier* ».

Elle se vit comme *persona non grata* auprès du niveau départemental de l'Etat...auquel elle fournit un apport financier décisif, mais dont les seuls correspondants validés paraissent être le Département et les communes (ou leurs groupements).⁸

Si on mettait demain en concordance l'organisation affichée et l'organisation réelle, c'est à dire si les Régions avaient demain face à elles un échelon régional de l'Etat habilité à instruire (ce qui ne signifie pas : à instruire *au siège*) alors un saut qualitatif ne se produirait-il pas presque *ipso facto* ? La responsabilité de négocier un projet serait pour la D.R.E. l'invitation la plus efficace à développer un point de vue (et le devoir corollaire de s'en expliquer l'invitation la plus efficace à une excellente *connaissance du territoire* en support).

2.2. Les rapports internes à l'Etat régional : l'infléchissement probable.

On peut toujours dire que deux sous-hypothèses peuvent voir le jour :

- ou la constitution d'un Service d'études unifié auprès du Préfet de Région, de type SGAR éventuellement renforcé,

- ou l'attribution explicite d'une mission de synthèse aux D.R.E.

Mais dans les deux cas, il y a de **fortes chances pour que la synthèse régionale s'opère au plus près du Préfet** (d'où la sous-éventualité d'une D.R.E. elle-même plus intégrée à sa Préfecture de Région.), et ce en raison au moins de deux tendances lourdes : d'abord les missions de l'Etat seront passées au crible de l' « *essentiel* » et du « *stratégique* », ensuite le mouvement en cours sur le débat public condamne l'Etat à un niveau élevé sinon

⁷ Rappelons que D.R.E. et Conseil régional, étant chargés d'élaborer ensemble un Plan régional, fût-il partiel, ont donc à fournir ensemble, d'abord :

- des appréciations d'opportunité
 - leur confirmation par des co-financements,
- en amont même de toute maîtrise d'ouvrage...

Il est alors évident qu'aucun des deux partenaires ne saurait se passer durablement de synthèse territoriale propre.

⁸ Elle observe en outre que ce niveau opérationnel de l'Etat « *n'organise pas l'arbitrage entre sa structure territoriale (Sous-Préfets) et sa structure technique (DDE)* », conduisant les partenaires – lorsqu'ils finissent par être admis – à multiplier les réunions sans issue :

« *C'est par pur anthropomorphisme qu'on parle de l'Etat au singulier comme on parlerait d'une personne. L'Etat dans une réunion, c'est forcément 4 ou 5 personnes,*

Mais, plus profondément, le Sous-Préfet, même lorsqu'il est investi par le Préfet d'une mission de coordination Etat sur un Pays, n'a pas autorité sur le DDE. Cette multiplicité de l'Etat local paraît donc en outre irréductible, au sens où toute idée de coordination, supposant par définition arbitrage, est exclue. »

toujours d'ambition, en tous cas d'expression publique, enfin les deux réunis exigeront une cohésion accrue de l'*archipel* de l'Etat. (On pense à nouveau aux Ministères jusqu'ici placés, de droit ou de fait, hors du « champ préfectoral » : Education notamment, risques industriels, Santé plus que jamais...)

Cette perspective porte en elle-même une invitation à la préparer, et les Ministères qui se sentent concernés ont le **devoir d'entendre assez tôt cette invitation. Pour l'Equipement, il peut s'agir d'abord de consolider les rapports - désormais simples, et même bons, avec les DRAF et DIREN.**

Mais aussi d'observer lucidement que l'INSEE dispose *grosso modo* de 80% des données utiles à la connaissance des territoires : ce qui semble fonder dans ce contexte une primeur particulière donnée à la DRE sera sans doute, à côté de son indiscutable culture du terrain et du milieu élu, la volonté de la promouvoir qu'elle manifeste ici ou là, par exemple en Limousin.

*

III. Eléments pour un puzzle

III.1. La réflexion des Services rappelle d'emblée les bonnes raisons de développer une vraie connaissance des territoires. Citons rapidement les principales.

III.1.1. C'est d'abord une exigence de crédibilité pour l'Etat-partenaire qui exige désormais des collectivités qu'elles fondent la procédure et l'action par l'analyse territoriale suivie du fameux *projet de territoire*.

Mais tout simplement aussi, à défaut d'une telle analyse territoriale, les actes et les politiques de l'Etat⁹, renoncent à se donner les meilleures chances. Enfin, ignorer leur impact territorial, revient à courir le risque d'ignorer leur impact social.

III.1.2. L'Etat a ensuite besoin d'un angle de vue large pour s'expliquer au mieux sur ses orientations, dans le contexte très évolutif de son rapport au public.

La responsabilité du réseau routier, même réduit au structurant, impliquera toujours de nombreux volets du *développement durable* : l'angle d'attaque des projets par le public étant sans cesse plus large, le nombre des thèmes abordés par lui avec détermination et souvent d'ailleurs pertinence étant sans cesse plus élevé, **le Ministère est pour le moins invité à ne pas en réduire les périmètres actuels...**¹⁰

III.1.3. L'Etat *garant* de l'égalité des collectivités face au Service public est interpellé par l'émergence d'une inégalité nouvelle entre collectivités.

Un champ nouveau s'ouvre à l'Etat *garant* face au risque émergent d'une inégalité nouvelle entre collectivités.

La connaissance du territoire, pour des collectivités qui de plus en plus n'accèdent aux financements publics que *via* le contrat, c'est l'un des volets publics de la « *fracture numérique* ». Il serait conforme à la tradition du Ministère qu'il prenne une initiative dans ce domaine. Nous y revenons plus loin.

III.1.4. L'Etat *garant* du bon usage des deniers publics est aussi interpellé : il doit tout faire pour éviter les doubles emplois entre travaux d'Etat et travaux des collectivités. Ce n'est pas toujours possible. Raison de plus pour définir de près l'indispensable *Observation de Service public*.

⁹ y compris les politiques aveugles au territoire

¹⁰ Cette exigence de communication avec le public suppose des angles larges d'appréhension et donc élargissement des formations. Observons en effet les agents mêmes qu'on dit « routiers » : il n'est plus vrai que la route soit leur métier et ils le sentent très bien. Ils passent désormais infiniment moins de temps à « *faire des routes* » qu'à essayer d'expliquer ce qu'ils font, comment et pourquoi. Leur savoir-faire originel s'efface devant ce métier nouveau, et celui-ci n'est pas obligatoirement le leur. Ce n'est en tous cas ni leur vocation, ni leur formation.

Il est clair, pour tels d'entre eux qui le disent, que « *la connaissance qu'ils ont ou bien n'est pas la bonne, ou bien n'est pas suffisante* ». Cf. infra.

« Dans le Tarn, comme ailleurs, il y a bon nombre d'études dont nous sommes exclus. Souvent sans intention maligne. Mais quelle mobilisation d'énergie! Sur tel Pays, on a fini par avoir le CD-ROM. Mais là, c'est dans un SCOT qu'on va se lancer, et ce serait un gâchis énorme de devoir recommencer mille études déjà faites. Le risque existe.»

On comprend que les Services soient sensibles au gaspillage en matière de recueil des données, mais en même temps si l'interprétation de chacun doit rester libre, il est légitime que les synthèses soient multiples.

En revanche, une *Observation de service public* (ce qui s'entend au moins comme *Observation de maîtrise d'ouvrage publique*) est possible (voire à portée de main) et semble pouvoir répondre à cette préoccupation..

III.2. Le moteur

Le moteur fondamental de la connaissance des territoires, c'est l'invitation ressentie par le Service à s'exprimer sur ces territoires. N'en tirons pas de conclusion prématurée, mais l'organisation devra en tenir compte.

On pouvait imaginer qu'une D.R.E., en raison de sa distance vis à vis de l'opérationnel, serait en mesure de se saisir des connaissances que « ses » D.D.E ne parvenaient pas toujours à percevoir comme une urgence pour la raison symétrique : une pression excessive de l'opérationnel.

En réalité, sur les deux exemples contrastés que nous avons rencontrés en Limousin et en Midi-Pyrénées, il nous a semblé que les effets supposés de cette *distance* ne se repèrent pas de façon certaine. Celle-ci ne serait donc pas si propice au développement de la connaissance des territoires.

S'il y a en effet partout des *juxtapositions* (d'observatoires), et parfois des *superpositions* (de couches S.I.G.), on ne trouve, au moment de l'enquête, l'ambition d'accéder à une *synthèse qu'en Limousin*, c'est à dire dans une situation d'assez grande proximité - entre Services, comme avec le terrain. C'est là **qu'on entend une description au grand angle des mouvements économiques et sociaux** et qu'on affiche, à travers des pôles de compétence *ad hoc* l'ambition d'une certaine coordination transports-urbanisme.

En Midi-Pyrénées au contraire, ce sont de fait deux D.D.E. qui paraissent avoir le plus développé les visions de synthèse : la DDE centrale, de Haute-Garonne , et celle des Hautes-Pyrénées.¹¹

Nous ré-interrogeons donc après enquête l'hypothèse de départ : n'est-ce pas au contraire l'occasion de s'exprimer qui crée le besoin de savoir ? On peut faire aussi bien l'hypothèse que la connaissance se développe à *proportion des occasions d'expression données au Service*.

Si cela est vrai, la connaissance des territoires trouverait alors à se développer si l'organisation lui fait une place soigneusement reliée aux échelons appelés à s'exprimer.

Réciproquement, c'est bien eux qui en ont besoin.

¹¹ Dans les deux cas, l'élaboration continue d'un projet local de l'Etat y est après coup considérée par l'encadrement comme une exigence de méthode.

III. 3. Mutualisations

Les mutualisations nécessaires seront plus faciles si on fait une place significative à l'échelon régional.

La connaissance des territoires étant marquée par l'organisation **faible et instable** décrite plus haut, tant en études générales qu'en matière de S.I.G., elle est **a priori justiciable d'une mutualisation.**¹²

A interroger les Services (qui pour autant ne l'évoquent pas spontanément), deux raisons -d'ordre respectivement technique et psychologique - conduiraient à imaginer cette mutualisation *au niveau régional*.

III.3.1. Plusieurs thèmes gagneraient techniquement, selon les Services, à être préférentiellement traités en D.R.E. .

Techniquement, un traitement au niveau régional serait adapté aux thèmes à la fois complexes et localement insuffisamment connus aux yeux des Services, que sont :

- Développement durable
- Sociologie et modes de vie.
- L'évolution du tissu économique, Ecoutons les Hautes-Pyrénées :

« Sans observatoire, on a des difficultés, du type de celles qu'on rencontre avec le CETE, qui sont vraiment à ne pas reproduire : nous avons un économiste unique sur l'ensemble de l'aire du CETE, et le risque est donc grand, de ne pouvoir compter sur des délais fermes. Un observatoire régional de l'emploi industriel qui nous garderait de ces écueils est une voie à explorer. »

Enfin, sur la question décisive du logement social, au cœur des missions de redistribution qui apparaissaient jusqu'ici comme relevant de la solidarité d'Etat, les **capacités d'analyse** des DDE sont **inégaux**, l'inaptitude à **organiser un débat public fréquente**.

On ne peut laisser sans écho l'attente de Services qui sont très conscients de leurs limites. L'apport qui leur sera nécessaire à cet effet précis semble avoir sa place au niveau régional... si on n'entend pas multiplier à plaisir les « baptêmes du feu » de DDE éternellement vierges, et si on souhaite au contraire fonder le savoir-faire sur une expérience minimale.

III.3.2. Préserver la qualité des relations entre les Services suppose le choix d'un lieu vécu comme suffisamment neutre plus facilement incarné par l'échelon régional.

¹² La réponse ne peut pas être dans le recours à du personnel moins qualifié, « comme le croient à tort certaines DDE, qui imaginent pouvoir faire un S.I.G. avec un dessinateur parce qu'une carte ça ressemble à un dessin. Les compétences invisibles sont indispensables. »

Une mutualisation inter-D.D.E. est sans doute nécessaire, elle est même une des premières idées qui vient à l'esprit, mais ne paraît de toutes façons acceptable qu'à travers une mutualisation régionale.

En effet, il y a bien le plus souvent, dans les DDE de chefs-lieux de région, des Services dont le niveau élevé d'expérience ne se retrouve pas au même degré dans d'autres départements. Posons une question ouverte à ce S.I.G. de département chef-lieu :

-« *Et s'il fallait faire pour d'autres DDE de la Région ce que vous faites pour la vôtre?* ». Réponse :

-« *Ce serait, pour beaucoup de leurs problèmes, l'affaire de très peu de temps.* »

Mais contrairement à ce que laisse espérer cette réponse, il y aurait de fortes résistances à mutualiser des données entre D.D.E. de départements différents. Les données ne sont visiblement pas vécues comme de simples outils. « *Il y a même eu sur ce sujet il y a dix-huit mois une réunion de toutes les DDE de la Région, précisément faite pour examiner l'éventualité d'un rôle accru pour notre DDE.* »

« *Mais il n'y a aucune raison que ce soit la DDE chef-lieu qui gère les données pour notre département* », a-t-on pu entendre, au moment même où on venait d'en donner une, restée inaudible.

Ce qui se joue actuellement dans la mutualisation des données ne se limite pas à la gestion de moyens. Tenons-en compte.

*

*

III.4. La diffusion de la connaissance. Il est dans sa nature de révéler les différences et les inégalités : c'est la raison de ses faiblesses, mais c'est aussi son principal intérêt.

III.4.1. Deux familles d'obstacles à la diffusion

III.4.1.1. La peur des Services de l'Etat face à la perspective de l'expression publique. Elle sera demain contraire aux missions de l'Etat renouvelé.

Simple « *culture du silence* » ? On cite partout des études « *retenues* » .

La peur fondamentale des Services qui explique ce comportement, c'est la crainte de rendre publics les « déséquilibres » (*euphémisme pour « inégalités »*) généralement en cause.

Mais les premières victimes de ces silences sont à l'évidence les collectivités les plus faibles - qui sont souvent, en matière de connaissance des territoires, totalement démunies¹³, à l'heure même de la généralisation du *contrat négocié* dans l'action publique.

Dans ces conditions, les Services d'un Etat recentré demain sur les missions républicaines de base, n'auront-ils pas le devoir de renouveler leur attitude? Le réflexe historique de discrétion contrarie la mission de redistribution de la connaissance, avec conséquences en chaîne sur la *redistribution* tout court.

III.4.1.2. L'absence de diffusion résulte ensuite des « protections » légales, obstacles légaux à la circulation de l'information .

a) La surprise des *impedimenta*

Le principe de la vente des données s'applique-t-il entre Services de l'Etat ? La réponse paraît être oui. Et entre Services du Ministère ? Parfois aussi : même à l'intérieur du Ministère, la gratuité n'est assurée que lorsque c'est à fins d'usage propre.

Une DRE peut refuser de l'information dite sensible à une D.D.E.

Pour une étude de P.L.H., si encouragée soit-elle par le Ministère par ailleurs, y compris financièrement, **l'acquisition des données par le maître d'ouvrage public est payante**. Ceci sollicite non seulement les budgets, mais aussi le recours à un minimum de procédure et peut aussi affecter en chaîne le calendrier de fourniture, voire la disponibilité des partenaires. Le dispositif en place a ici pour effet de contrecarrer la politique qu'il doit servir.

Voilà quelques exemples d' « *impedimenta* » de la connaissance territoriale qui dissuadent d'user et coûtent du temps.

b) S'interroger à nouveau sur leurs effets les plus graves.

On s'interroge nécessairement sur la passion discrète que suscite parfois le secret, devenu une véritable discipline, avec ses spécialistes, sincèrement émus parfois d'en être les dépositaires. Le « *secret statistique* » paraît, dans telle unité SIG ou dans telle cellule

¹³ Le contrat ne peut en effet trouver une place accrue dans la vie publique que si les collectivités sont préalablement mises en capacité de négocier : comment la collectivité qui représentera notamment les territoires démunis le peut elle aujourd'hui sans éléments de connaissance clairs et dûment formalisés?

Statistique de D.R.E, être traité non seulement avec le respect dû à une règle, mais, dans une certaine mesure, avec les égards qu'on doit à une **valeur sacralisée**. Le simple énoncé de son nom - « *secret statistique* » - semble parfois s'accompagner d'une certaine vénération-délectation.

Le citoyen béotien, étudiant ou non, qui sollicite la fourniture de données, a besoin de comprendre ce secret qu'on lui oppose. Celui-ci doit pouvoir être clairement expliqué. Il ne suffit plus aujourd'hui, auprès d'un grand public mieux formé, d'une formule sacramentelle qui suffirait à induire une vraie contrition chez le pétitionnaire...

On voudrait donc être sûrs que la législation informatique et libertés, respectable dans ses intentions, ne se retourne pas pour partie contre ceux qu'elle entend protéger. De la fenêtre ministérielle *Equipement*, est-ce si clair ?

En effet, le problème que posent ces textes, c'est que sont d'abord frappés d'ignorance **obligée les lieux de faible densité**. **N'a-t-on pas dès lors rendu structurellement impossible de repérer avec des outils modernes la pauvreté en milieu rural, et à plus forte raison l'exclusion ? La connaissance-identification de la pauvreté est pourtant la principale difficulté des services chargés du logement (et d'ailleurs des circonscriptions d'action sociale elles-mêmes) de bien des départements ruraux.**

Plus largement, puisque l'exclusion est par définition affaire de *minorités*, chercher l'information stratégique, consiste souvent à repérer précisément les fameuses « *catégories sous-représentées* ». A y voir clair précisément au-dessous des seuils critiques autorisés.

Si l'exclusion n'est pas honteuse, et si on entend la traiter, il faut réouvrir le débat : sinon pour agir, au moins pour comprendre.

Car les Services doivent être mis en mesure d'expliquer que la structure de la protection (statistique) n'est pas la charpente d'une exclusion. Il faut pour cela qu'ils en soient convaincus.

III.4.2. La diffusion de la production hors milieu professionnel est inégale.

Elle ne facilite pas toujours la lisibilité externe du travail du Service.

III.4.2.1. La diffusion externe est assez bien assurée en direction des professionnels.

L'O.R.T. (Observatoire Régional des Transports) de la D.R.E. Midi-Pyrénées ne se distingue pas du monde du transport, c'est à dire des 200 destinataires de sa publication... Il n'y a d'ailleurs pas de restitution des travaux externe au monde des transports.

L'O.R.H. (Observatoire Régional de l'Habitat) de la D.R.E. Limousin ne se distingue pas davantage du monde de l'habitat .

La diffusion externe est donc assurée en direction des professionnels, et bien assurée si on se satisfait d'une information sectorielle.

III.4.2.2. La diffusion en direction des collectivités publiques est très inégale : elle n'est pas gérée.

La diffusion en direction des collectivités publiques n'est guère gérée. En D.R.E., l'encadrement est en peine d'énoncer lesquelles de ces publications brutes sont adressées à ses partenaires publics quotidiens : il n'y a donc pas de stratégie de diffusion .

Ni politique de *communication*, fût-elle superficielle, ni surtout *diffusion stratégique* de l'information recueillie en D.D.E., notamment dans des situations où la D.D.E. a un message pertinent et précis à délivrer, qui est au cœur de sa mission¹⁴ , et qui y est durablement.

Dans le même temps, avec l'honnêteté superbe, aux franges d'une certaine naïveté, qu'ont parfois les valeurs publiques, telle D.D.E. laisse le bénéfice de la diffusion de l'observation en matière d'activités économiques ...à la S.E.M. départementale, comme en matière d'offre foncière elle le laisse à l'ADIL, et en matière d'observation du logement à l'Association des Maires.

Ainsi, nous devons nous demander si, à force de tenir pour rien la lisibilité de sa propre action, le Service ne finit pas par négliger son rôle d'information du grand public, et, en outre, s'il ne renonce pas, par une sorte de *modestie pour compte de l'Etat* qui ne lui est pas demandée, à dissimuler les « bénéfiques » de l'action publique, - dont, de bonne foi, on n'aperçoit souvent que les déficits.¹⁵

La diffusion de la connaissance du territoire est une juste occasion de mise en scène du Service, pour une juste lisibilité de son travail.

¹⁵ Particulièrement dans cette DDE visitée, où on n'est pas loin du degré zéro de visibilité d'une DDE dans le secteur public : la seule D.D.E., malgré de vrais mérites, à n'être pas chargée de l'animation d'une MISA par l'Etat local !

III.5. Cellule de synthèse.

Souvent hostiles à l'idée d'une cellule de synthèse, les Services prônent spontanément la dissémination des fonctions de la connaissance territoriale, qui relève en outre à leurs yeux de la catégorie B.

Mais sans cette cellule, l'expression d'un intérêt général n'est pas assurée, et l'inspiration des CODIR est appauvrie.

III.5.1. Le débat récurrent : vaut-il mieux avoir un Service unifié de la connaissance ou disséminer les techniques de cette connaissance dans l'ensemble des Services ?

On résiste *partout* à l'idée d'une cellule de synthèse, redoutant sans doute sa distance à l'égard des Services.

c) Le transversal est un peu vite déclaré impuissant

: « *Vaut-il mieux des Services opérationnels mis en capacité de capter les savoirs et de les traiter ? Ou une structure horizontale unifiée mais souvent impuissante ?* » Et il faut bien constater en effet **les difficultés historiquement fréquentes des structures horizontales** existantes.

Sauf implication active à leur profit de la hiérarchie supérieure, leur faible volume leur ôte mécaniquement du poids, leurs ardeurs sont facilement contenues. Et les arbitrages à leur détriment se multiplient, avant qu'on ne finisse par conclure à leur inutilité. C'est l'impuissance habituelle et sans antidote des services transversaux de tous niveaux livrés à eux-mêmes.

Il est donc clair qu'on n'a une chance de disposer d'une cellule véritablement stratégique que si ce lieu de la synthèse bénéficie d'un **rattachement direct au plus haut niveau, et d'un investissement réel et personnel du « sommet »**.

On peut faire l'hypothèse que **ce rattachement nécessaire serait aussi suffisant, dans les périodes du moins où est remplie la condition évoquée plus haut de soutiens préfectoraux réels.**

Reste à vérifier la pertinence d'une telle cellule, que les Services n'envisagent pas (à l'exception du niveau Directeur). Cf. *infra*.

d) Les choix d'organisation effectués excluent partout toute cellule de synthèse

On rappellera d'abord qu'en D.R.E., la question a jusqu'ici été tranchée en défaveur d'une cellule permanente de la synthèse, et que sous réserve de vérification, celle-ci est l'exception (Languedoc-Roussillon).

Les D.D.E., elles, privilégient **la diffusion séparée des techniques de connaissance dans les Services existants, mais à aucun de leurs échelons territoriaux, n'évoquent le projet d'une cellule de synthèse.** Lorsqu'on évoque l'idée d'une telle cellule, celle-ci est plus ou moins renvoyée à l'un ou l'autre de deux discours contraires : celui sur *le vide de l'exercice* devient rare, mais celui sur le trop plein de *l'usine à gaz* affleure encore. L'idée de cellule de synthèse ne trouve finalement, place et grâce, parfois, qu'au niveau le plus local (subdivision).

On vérifiera aisément ce qui précède dans le Tarn, où la pratique consiste à former à la connaissance (en pratique, au S.I.G.) un agent destiné à chaque service voire cellule et à l'y intégrer. C'est fait pour la cellule qui observe le marché foncier et l'habitat, un autre allait au moment de l'enquête arriver pour le logement conventionné. On évite ainsi, c'est certain, de fabriquer ce corps nouveau dont on redoute qu'il soit clos sur lui-même et rapidement stérile.

La DDE du Tarn affirme fortement sa position : le postulat est que la saisie doit être assurée par le « *producteur d'info* ». ¹⁶. On y apprécie un système « *déconcentré* » à « *valeurs ajoutées dissociées* »..

Ce point de vue semble être partagé par les autres D.D.E..

Dans les Hautes-Pyrénées encore, on vérifie que le succès de la démarche de connaissance et d'analyse débouche moins sur la constitution d'une équipe au siège que sur une organisation globale de la DDE qui renforce surtout l'entrée territoriale la plus locale possible (*subdivision si nécessaire revue et corrigée*). Dans ce dernier cas, bien que le projet de réorganisation « *repositionne* » en principe le siège en « *expert-support* » ¹⁷ auprès de l'échelon local, l'animation centrale ne bénéficiera à cette fin que d'un cadre B dit *aménagement*, et la cellule centrale constituée pour le service de la M.I.S.A., se limitera à une « Administration de données », sans assurer de tâches d'interprétation en interne. Avec certes conduite d'études, mais peu de moyens.

Et quand un problème grave d'aménagement se pose, contraignant à examiner *en catastrophe* par exemple l'avenir de l'agglomération tarbaise (fermeture des usines GIAT d'armement, à la fois redoutée depuis des années, et annoncée depuis l'enquête), il faut trouver réponse dans une sous-traitance impromptue immédiatement mobilisable.

III.5.2. Si cette résistance a des causes mal cernées, elle a une conséquence claire : « dans les têtes », la Connaissance des territoires n'a d'avenir projeté qu'en catégorie B.

Est-ce finalement ...l'Etat-stratège qui n'a pas d'avenir projeté dans les Services ?

On reste en effet interloqué par cet autre aspect de la vision des Services : celui qui enracine dans le cadre B un domaine que les grands partenaires, privés et publics décentralisés, ne cessent de faire relever chaque jour davantage de celui de l'encadrement supérieur. A hypothèses inchangées, les Services ne sont-ils pas en train de construire une véritable vassalité dans le jeu local ?

Ce qui frappe aujourd'hui, c'est bien que les discours spontanés ne font guère de place à l'unique objet de la phase actuelle de décentralisation : l'Etat-Stratège, enfin revenu « *au niveau qui aurait toujours dû être le sien* ».

S'il en était autrement, ils placeraient au plus haut niveau de la D.D.E. ou de la D.R.E. une pièce maîtresse du dispositif qu'ils projettent : sans agir en lieu et place du local, celle-ci fournirait à leur action l'inspiration et le souffle qui lui donneraient force.

En réalité, même sur l'exemple des Hautes-Pyrénées qui justifie par ailleurs un certain enthousiasme, quelle place pourra trouver l'Etat-stratège lorsque le portage de ses politiques sera intégralement renvoyé au nouvel échelon local ? Son immersion dans le milieu ne complique-t-elle pas la tâche, *mutatis mutandis*, autant qu'...avant décentralisation ?

III.5.3. Pourtant, cette idée d'une « cellule de la synthèse » qui rencontre tant de réticences n'est-elle pas une nécessité ?

a) A défaut de cellule de synthèse, bien entendu -on l'a dit plus haut-, le discours de l'Etat sur le projet apparaît comme une incantation à usage externe et se décrédibilise.

¹⁶ En matière d'urbanisme par exemple, c'est l'instructeur qui saisit

¹⁷ Rappelons que la conception correspondante, c'est que la *porte d'entrée du Service*, c'est le territoire. Une organisation sur 5 pays, avec 5 subdivisionnaires pour interlocuteurs. Le Siège est conçu comme un soutien à l'interlocuteur premier qui est local.

Mais il y a plus.

L'absence de synthèse privilégie l'écoulement des connaissances des Services par les seuls canaux qui les lient aux socio-professionnels et aux responsables locaux : ils renoncent ce faisant à l'expression d'un intérêt général.

Les « écoulements » évoqués sont en effet à la fois légitimes, paisibles, et en outre gratifiants. Ils suivent donc les *lignes de plus grande pente*. Mais si la connaissance acquise n'est pas portée dans une synthèse construite (c'est à dire dans le discours qui accompagne toujours une volonté d'agir véritable), ce sont alors les discours sectoriels, les visions partielles, voire partiales, qui s'en trouveront valorisés.

Ce qui revient à s'en tenir aux prismes de lecture du seul partenariat. A nier que la D.D.E. doive exprimer sa propre vision, fût-ce seulement à l'égal des partenaires. A renoncer à exprimer quelque forme que ce soit d'intérêt général.

b) Si l'Equipement ne devait pas promouvoir de *lieu pour la synthèse*, en interne, un tel lieu resterait nécessaire ailleurs dans l'Etat local. A défaut, on prendrait le risque d'une déqualification :

- ou de l'Etat local par rapport à son partenariat.¹⁸
- ou de l'Etat local et de son partenariat.

III.5.4. Les éléments qui semblent acquis de notre point de vue.

a) La cellule de synthèse doit associer la cellule « centrale » du S.I.G..

A une exception près, l'existence même d'une « cellule centrale du S.I.G. » est mieux admise que celle de la cellule de synthèse globale, en quelque sorte par définition. Il paraît s'imposer de l'intégrer à cette unité de réflexion plus vaste, pour en épanouir au mieux les travaux et l'usage, et pour ne pas s'en tenir à des prismes de lectures par définition spécialisés : le lieu de la superposition des données doit pouvoir inspirer sans obstacles les réflexions synthétiques du plus haut niveau et pour cette raison avoir toute sa place dans l'état major de la synthèse.¹⁹

¹⁸ Les Conseils Généraux se sont, ici ou là (Tarn, Hérault), engagés dans la formulation de visions d'ensemble, pas toujours limitées à la phase d'analyse qu'est encore le type « Atlas départemental ». Parfois avec des moyens auxquels l'Etat aurait pu prétendre : ... l'Université par exemple !

¹⁹ En revanche, dans les Services, cela n'est pas clair : on s'interroge ici ou là sur la place dans l'organisation de ce *lieu privilégié de la superposition et de la coordination technique* qu'est la cellule « centrale » du S.I.G.. Doit-il être autonome, conformément à ses propres tentations « naturelles », en tous cas très fréquentes ?

On constate en l'occurrence que l'autonomie conduit en fait à l'isolement, vite suivi d'une prise de distance des autres Services et que le positionnement au plus haut niveau doit au contraire signifier l'importance du *lien*. Que par ailleurs Compte tenu du long isolement des cellules S.I.G. que nous avons rencontrées, il sera particulièrement important que ces motivations détaillées et la place qu'elles prennent dans la stratégie d'ensemble soient expliquées précisément aux agents *Dans la situation actuelle, qui n'est pas celle-là, on est frappé, dans la tournée des cellules S.I.G. ou observatoires, du sentiment d'instabilité et de doute (sur leur importance aux regard du pilotage général) qui finit par affecter les cadres qui en ont la charge. Tel C.T.P.S. a d'ailleurs été tout près d'examiner un projet d'organisation qui plaçait quatre niveaux hiérarchiques entre la Direction de al D.D.E. concernée et le S.I.G..*

b) Une position stable et élevée dans l'organisation est nécessaire à cette cellule parce qu'elle doit:

- inspirer au plus haut niveau l'action collective,
- donner force à sa mise en œuvre.²⁰

c) Il lui faut une large palette de formations initiales et de caractères

Du point de vue des personnes, une large palette de formations initiales et de caractères devra permettre à la fois à la cellule de synthèse :

- de préserver l'introversion des pionniers
- de professionnaliser l'extraversion attendue de l'Etat- stratège face à une opinion éduquée.

d) Il paraît acquis pour autant qu'il faudra préserver une capacité de sous-traitance.

e) Dans le cadre de normes de saisie nationales, la compatibilité des matériels et logiciels est à assurer prioritairement.

²⁰ Ecoutons en outre la D.R.E. du Limousin :

« *La matière est sujette à conflits, et les conflits ne seront gérés par la structure que si les enjeux sont perçus comme portés par la hiérarchie.* »

III. 6. Trois exigences pour une C.T. au service de nos missions:

- en amont, l'explicitation des objectifs de l'Etat ou du Service qu'elle entend appuyer.

- en aval, la formulation des messages de l'Etat, et surtout leur portage dans le tissu local.

II.6.1. La connaissance des territoires s'élabore aujourd'hui sans référence aucune aux objectifs du Service.

On ne peut donc parler aujourd'hui d'un pilotage stratégique de la connaissance.

On repère en gros dans les Services trois types de tentations :

- *l'errance dans la donnée.* Au motif de partir de ce qu'on a, (« *on n'utilise pas la cent-millième partie des trois millions de données disponibles que nous sommes donc en train de gaspiller* ») on ne dit pas clairement où on veut aller.

- *l'errance dans l'analyse.* C'est l'idée que la liberté de réflexion, sans doute nécessaire en terme de méthode, doit primer, et qu'elle autorise une réflexion fondamentalement *vagabonde*, au sens où elle n'est que secondairement au service d'un objectif socialement légitime.

- *le service des objectifs* de l'institution.

Il est tout à fait minoritaire. C'est pourtant notre attitude constante **en toute autre matière que la Connaissance des territoires : sans énoncé clair des objectifs à atteindre, (qui ne sauraient s'éloigner de ceux du Service) quelles chances de trouver le chemin ?²¹**

III.6.2. Il faut donc expliciter le projet de l'Etat local. Puis organiser le portage de sa parole.

a) Expliciter l' « essentiel », ce sera d'abord en formuler les messages.

Quand les objectifs de l'Etat local seront, demain, consignés dans un *projet* qu'on aura fait l'effort de formuler, c'est dès lors ce projet qui **deviendra le guide naturel de son Observation du territoire** : cette observation se mettra à son service.

De quoi sera fait ce projet ? Pour ce qui est en tous cas de l'Equipement, à côté des tâches anciennes (celles de l'Etat *prestataire* pour une part maintenues, et celles de l'Etat

²¹ Ce n'est pourtant pas que manquent le Service manque d'objectifs, tant à caractère général...que plus territorialisés. Une nouvelle direction de travail s'esquisse en outre avec les missions d'Etat susceptibles d'incomber prochainement à la D.R.E. dans une organisation repensée de l'Etat local. Le dispositif devra dans tous les cas répondre mieux encore à des questions telles que :

- Comment répondre au mieux aux attentes des Administrations partenaires ? de celles appelées à le devenir davantage encore (DIREN, DRAF)?

- Comment mieux accomplir les missions propres d'animation des D.D.E. ? (elles-mêmes au service notamment de PTE parfois assez explicites)

régalien), une tâche historiquement plus récente et surtout d'avenir, est celle d'un **Etat partenaire désormais recentré sur « l'essentiel »**.

A nos yeux, il sera moins qu'aujourd'hui acteur direct, et sa tâche consistera pour une bonne part à formuler des messages. Des messages dont le champ sera certes réduit, mais dont, au contraire, le poids pourrait croître à proportion du recentrage opéré de ses missions.

b) Mais il faudra en outre porter ces messages.

Que pressent la D.R.E. Midi-Pyrénées, lorsqu'elle indique qu'en matière de logement social, tous les chiffres de la terre ne suffiront pas à accomplir la mission attendue d'elle ?

Lorsqu'elle se pose la question « *quels outils efficaces devons nous donner aux DDE ?* », elle déclare pouvoir *grosso modo* « *se débrouiller* » pour l'étalement urbain, (pour lequel « *on voit à peu près* »)...mais indique avec force quelque chose qui doit être entendu à juste hauteur : « *Pour le logement social dans l'agglomération X - qui n'en veut pas, on ne voit pas* ».

L'évidence pressentie là, et exprimée avec retenue, est que **la valeur ajoutée ultime attendue de l'Etat-Equipement, particulièrement dans une configuration d'Etat recentré, ce sera bel et bien le portage de quelques messages forts jusque dans le tissu électif local.**²²

e) Organiser le portage des messages de l'Etat : un vrai chantier. Parce que les personnels devront adhérer au combat forcément plus âpre d'un Etat à la fois « modeste » et « essentiel ».

Pour autant, bizarrement, aux yeux de bon nombre de Services, c'est encore le Préfet qu'il convient de mobiliser, comme par le passé, sur cette fonction de la parole d'Etat, fonction qui serait éternellement personnelle et solitaire. Les entretiens n'ont en tous cas suggéré spontanément d'autres pistes de portage de parole que le vieux recours aux seuls Préfets.

On peut pourtant penser qu'un fonctionnement à ce point singulier dans les rapports publics de demain sera bien difficile à tenir.

Mais l'idée n'effleure pas aujourd'hui spontanément les personnels en place, que le Ministère lui-même devra disposer, comme tout l'Etat local, à la fois par nécessité et par intérêt, de compétences d'expression et d'argumentation publique, assorties de solides connaissances sociales et économiques.

²² Et bien sûr alors, le premier devoir commun sera de préciser aussi, grâce à une deuxième strate *ad hoc*, une *connaissance du territoire* clairement à leur service *Exemple* (bien entendu à préciser localement).

Les baronnies anciennes divisaient principalement le Tarn entre un Nord albigeois et un Sud castrais. Le département se lira largement en 2030 comme un Ouest péri-urbanisé (qui joue son destin maintenant) jouxtant un Est peu peuplé. Ce changement de la donne fondamentale décline à lui seul cent suggestions dans les domaines de compétence du Ministère.

La D.D.E. est alors outillée pour construire la trame de son projet, puis déduire de son contenu une hiérarchie de ses messages d'Etat, enfin de préciser en conséquence les grandeurs significatives à observer qui l'aideront à poser les problèmes aperçus par elle dans cette perspective.

Mais à leur tour, ces messages d'Etat doivent désigner l'orientation à imprimer à la connaissance du territoire pour la mettre à leur service.

Ce sera telle liste de données et tels périmètres de cartographie à mettre en évidence plus particulièrement, et le choix assumé d'axes de lecture pour ces données.

Jusqu'ici, DDE ou préfets ont souvent opté, il est vrai...pour une sous-traitance large à un Service jugé compétent dans ces domaines, en donnant par exemple la parole à l'Université.

On relèvera d'abord qu'à cette sous-traitance de la parole, les collectivités locales, elles, ne se sentent pas contraintes.

Mais il y a plus : si on veut pouvoir donner tort à ceux qui s'inquiètent sur la place de l'Etat, si on veut justifier d'un peu d'optimisme, il faut admettre que, dans la vitalité revigorée du débat entre acteurs publics locaux, les Services de l'Etat ne peuvent demain s'en remettre à la posture hiératique de la *réserve*, et rester durablement muets ... sur l'*essentiel* - devenu leur charge spécifique.

La parole directe est en effet un outil dont ne peut plus se priver l'Etat nouveau des années 2000 : il court en effet un risque que ne courait sûrement pas l'Etat des années 1970 : celui qui résulte mécaniquement de pouvoirs nettement amoindris et par ailleurs d'une charge réellement centrée sur l'essentiel.

De ce point de vue, si l'Etat tout-puissant d'antan pouvait s'offrir, un peu comme un luxe, la culture de la *réserve*, celui d'aujourd'hui en a-t-il vraiment les moyens ?

On peut penser que non. Si telle est bien l'analyse partagée, il nous faudra valoriser au contraire auprès des Services la posture combative dont cet Etat ne peut se passer durablement : à la fois plus « *modeste* » et plus « *essentiel* », il aura besoin qu'ils adhèrent à son combat forcément plus âpre.

* *
*

III.7. Le principe d'expression et une pratique organisée du portage : un nécessaire programme de formation-recrutements.

Le contenu des connaissances territoriales nécessaires à un Etat stratège, lui, sera sans doute assez stable, et ne dépendra guère de textes.

Mais comme le pressentent certains Services, ces connaissances auront besoin d'être assorties d'autre chose. On se souvient de ce qui préoccupe la DRE Midi-Pyrénées (« *Pour l'étalement urbain, on voit à peu près. Pour le logement social dans telle agglomération qui n'en veut pas, on ne voit pas comment fournir une aide aux D.D.E.* »).

Sa réflexion redonne sa juste place à une connaissance qu'on réduirait à son volet chiffré, qu'on n'épanouirait pas en argumentaire pour l'action. C'est à dire en plaidoyer construit en faveur d'objectifs désormais pour partie distincts de ceux des collectivités locales.

Rappelons qu'exercer cette responsabilité dans le contexte à venir exclura sans doute une bonne part de la culture du silence, et la pratique de l'obligation de réserve sous ses formes anciennes. On ne voit pas comment en effet un Etat efficace pourrait rester muet, quand tout le pan décentralisé de l'action publique a déjà substitué l'expression publique de l'élu à l'action en effet muette du fonctionnaire d'antan, **mettant un terme à la réserve dans l'action publique pour lui préférer désormais le débat.**

Il serait sans doute illusoire de croire que l'Etat devenu partenaire échappera au débat. Dans ce cadre, il lui faudra s'expliquer avec des acteurs locaux appuyés par des capacités sans précédent, et aussi avec un grand public qui a acquis une bonne part des compétences nécessaires pour fonder solidement des points de vue.

Le devoir de l'Etat est sans doute alors de s'y préparer, et la question posée ici est celle des moyens de le faire.

Si le principe d'expression et la pratique du portage sont bien les maîtres-mots naturels de l'action de l'Etat pour demain, relevons qu'expression et portage relèvent de savoir-faire, de sensibilités, de techniques, auxquels les agents ne sont - quel que soit leur niveau hiérarchique - pas vraiment formés, et éventuellement, disons-le, de capacités d'intuition qu'aucune formation ne donne jamais.

Ce qui paraît exiger un effort de formation ou /et de recrutements nouveaux, pas nécessairement massifs, mais à coup sûr rapides, judicieux, et affectés au bon endroit.

III.8. La connaissance des territoires dans le Ministère : un nouvel objet pour l'Etat républicain garant.

III.8.1. L'inégalité des territoires devant la connaissance ne paraît guère acceptable.²³

Il s'agit au moins d'accéder aux grandes analyses de cadrage pour le grand nombre des collectivités dépourvues des ressources, argumentaires, et codes.

On entrevoit donc un devoir nouveau de l'Etat garant auquel la D.R.E. a toutes les raisons de prendre sa part : « garantir » une diffusion publique suffisante d'une certaine connaissance infrastructurelle des territoires régionaux précisément mis en débat public par la contractualisation. Ce qu'on peut appeler un **droit à la connaissance**, que l'existence d'Internet ne satisfera pas sous tous ses aspects... au moins avant une génération.

III.8.2. On avait espéré un saut dans le développement de la connaissance territoriale dans les collectivités locales, mais on n'est plus aussi assuré qu'il apparaisse rapidement.

a) L'irrésistible ascension du cloisonnement dans les collectivités locales ?

Nées en effet des territoires, ou, si on préfère, nées dans l'*horizontal*²⁴, les collectivités locales tendent à devenir, de jour en jour davantage, des juxtapositions de Services verticaux.

Parties du terroir, qui était leur évidence à elles, elles sont peu à peu conduites à gérer des activités sectorielles en nombre nettement croissant (routes, logement, scolaire notamment). A l'instar de l'Etat naguère, le risque est alors, dans l'organisation de leur jeune administration, qu'elles *déshabillent* le territorial pour *habiller* le sectoriel local : on sait bien l'attractivité palpable que représentent toujours des Services gestionnaires de masses financières et de personnel en nombre. Le développement du *sectoriel* peut mettre à mal un jour prochain l'approche originelle des collectivités, qui était transversale et territoriale voire leurs premiers efforts d'organisation d'une connaissance du territoire.

b) Or le besoin de connaissance des collectivités est appelé à s'accroître durablement. Même si, pour des raisons apparemment durables, elles n'ont pas mis en place collectivement de réponse à ces besoins.

Les progrès de la décentralisation s'accompagnent en effet dans la population de l'exigence croissante d'information et de débat déjà évoquée à propos de l'Etat. La

²³ Elle cesse d'être acceptable *parce que* (et *au moment où*) la contractualisation bilatérale se substitue au processus de décision davantage unilatéral d'antan. Celui-ci était parfois long, abstrait, mais en principe à peu près égalitaire.

La part croissante de la contractualisation dans l'action publique prend un risque : celui de l'inégalité dans le traitement financier des collectivités. Elle invite à rétablir une certaine égalité des chances dans la négociation et dans le débat.

Elle invite donc l'Etat républicain à s'assurer que les parties aux contrats accèdent dans des conditions à peu près égalitaires à l'information qui fournit la matière première des réflexions et des argumentaires –désormais décisifs dans les processus de financement.

²⁴ Horizontal incarné dans tant d'entre elles, au Secrétariat Général comme aux Services Techniques, par un *homme à tout faire*, ou, si on préfère, par un *homme de la synthèse*, quel qu'en soit le niveau.

perspective de devoir s'expliquer sur leurs choix est tout à fait claire pour les Conseils Régionaux et Généraux, pour lesquels le champ du débat public et donc des explications qu'ils auront à donner s'étendra aussi à la fraction de leurs contributions aux dépenses locales, considérable, qui reste attribuée hors contrat.

Celle-ci a beau en effet être accessible en principe de façon plus règlementée et donc en principe plus égalitaire, elle n'apparaît pas moins au public éduqué d'aujourd'hui comme plutôt aveugle à la réalité du territoire sur lequel elle agit. A leur corps défendant, les collectivités sont condamnées à des décisions parfois opaques, dans une certaine mesure, à leurs propres yeux.²⁵

c) Voilà pourquoi la publication directe et régulière d'analyses territoriales commentées - par exemple par l'échelon régional du Ministère – non seulement clarifierait les données du projet public et du débat public lui-même²⁶, mais fournirait une garantie à l'ambition dont il s'agit.

Pour autant, bien entendu, et même si cela va de soi, rappelons que cette sorte de *porter à connaissance à spectre large* que nous imaginons ici (et qu'il convient de préciser dans ses contenus) ne se confond nullement avec *un portage de conclusions*, chaque collectivité étant parfaitement libre de formuler les siennes.

*

*

²⁵ « Notre plus grand besoin en matière de gestion, dit tel cadre supérieur d'un Conseil Régional, concerne cette partie considérable du territoire où nos interventions prennent la forme d'une kyrielle de subventions-« queues de cerise », particulièrement lourdes à gérer, et dont le « retour » n'a pas de visibilité précise pour leur gestionnaire . »

²⁶ Les enquêteurs, on l'a dit, ont parfois été surpris de s'entendre décrire en détail (parfois non sans passion réelle) les restrictions, voire les obstacles, droits et péages qui affectent la circulation de données recueillies sous maîtrise d'ouvrage publique et sur fonds publics. Cela a été une surprise pour eux que *l'information territoriale* rencontrée baigne parfois dans une certaine philosophie du secret, voire un goût de la confidentialité, plus qu'elle n'exsude sa vocation (en principe génitrice) à la diffusion.

Une certaine liberté de circulation de l'information territoriale peut être à promouvoir de ce point de vue après enquête complémentaire.

Annexe

La visite aux Services, *quelques précisions*

I. A l'intérieur du Service, pas de capitalisation de la connaissance, et peu de transversalité spontanée.

Les messages introductifs à nos entretiens illustrent ces deux préoccupations .

En Limousin : « Clairement, il y a eu un choix de ne pas bloquer du personnel sur la fonction de gestion des savoirs : il n'y a pas de gestion collective... même de la documentation la plus simple ». Il n'y a pas de possible transmission des savoirs au nouvel arrivant, donc.

En Midi-Pyrénées : « En interne à la D.R.E., le travail de mutualisation ne se fait pas : ce n'est pas la logique spontanée. Ici la connaissance s'organise naturellement sur des logiques sectorielles. »

Ce qui demeure est un paysage d'isolats, dans lequel le Service « Statistiques de la Construction » s'applique plus que d'autres à se présenter comme un simple bastion avancé de la D.A.E.I. : *sur zone* certes, ou plutôt *sur territoire*, mais dans une certaine mesure *pour compte propre*.

Sur ces deux aspects de la production de connaissance (capitalisation, transversalité), « *on en est (toujours ?) au commencement* ». Un signe ne trompe guère dans les entretiens : les plus réservés décrivent le présent comme une « *phase de prise de conscience* » qui est précisément en cours.

Retenons que l'hypothèse de notes de synthèse d'études systématiques n'est qu'évoquée, et encore est-ce pour un avenir incertain. Elles ne sont à ce jour rédigées dans aucun des Services rencontrés.

II. De la même façon, entre une D.R.E. et « ses » D.D.E., il n'y a parfois encore ni coproduction, ni capitalisation des données et projets.

1. La coordination régionale des *études* entrée dans les mœurs entre DRE et DDE n'entraîne pas *ipso facto* celle des *Observatoires et S.I.G.*

Selon qu'on interroge l'une ou l'autre des deux structures, on entendra : « beaucoup de données disponibles en DDE ne nous remontent pas en DRE » ou « Rien ne nous viendra jamais de la D.R.E. sur le cadastre, qui structurellement ne peut pas l'intéresser ».

Que montrent ces discours en réalité ? Que ni D.R.E ni D.D.E. ne sont actuellement appuyées par l'autre sur ce qui les intéresse directement. Pas d'appui mutuel, pas de coopération donc.

S'il n'y a guère d'échanges sur les données, il n'y a pas non plus le lien structurel entre les outils techniques respectifs qui pourrait conduire un jour à de tels échanges. Le S.I.G. de la DRE Midi-Pyrénées fonctionnait encore au printemps 2003 sans lien avec les D.D.E..

1. Il n'y a pas non plus de capitalisation après coup entre DRE et DDEs

Si le niveau départemental a pour mission de s'exprimer et d'agir, et le niveau régional de réfléchir et de projeter, alors les conséquences sont claires.

L'absence de capitalisation verticale prive aujourd'hui :

- le niveau local d'une palette de références et d'une vision plus larges, amputant ses argumentaires pour l'action.
- le niveau régional de matière première, amputant sa capacité coordinatrice et inspiratrice.

3. Le réseau formé par une D.R.E. et ses D.D.E. peut pourtant être très efficace lorsque les D.D.E. sont peu nombreuses.

Le fonctionnement en réseau est à l'expérience stimulant, économe, et, aux yeux de la D.R.E. au moins, **rehausse aussi d'un rang l'échelle et l'intérêt des commandes et des études**. Son apport en Limousin : **le projet de S.I.G. commun** à la DRE et aux trois DDE la définition d'une **stratégie des territoires**.

2. Mais cette souplesse est moins manifeste dans les régions les plus importantes : ceci y invitera à une organisation inventive.

En D.R.E. Midi –Pyrénées, on sent le mouvement bridé par la lourdeur des structures. Le nombre des partenaires en région y est logiquement élevé et le nombre de contacts bilatéraux nécessaires croît comme leur carré : cela se sent.

Et, puisqu'il est exclu de... réduire les dimensions des régions correspondantes, il reposera entièrement sur l'organisation du travail.²⁷

²⁷ Le S.I.G. de la DRE ne faisait pas encore l'objet, au moment de l'enquête, de coopérations ni d'échanges avec les D.D.E. Il est toutefois envisagé (et maintenant à terme rapproché) de mettre le S.I.G à leur disposition sur Internet, Sont inscrits au programme 2003 :

- un premier rapprochement entre S.I.G. 31 et le S.I.G. DRE,
- le développement de l'échange avec les autres Administrations régionales (DRAF, DIREN) via le Groupe de travail auquel est aussi associée la DDE 31. (Celui-ci a pour objet d'intégrer les données de base communale.)

III. Une grande instabilité des structures de nature à mettre en cause la continuité du Service et son efficacité.

1. La Connaissance des territoires est vécue par les Services comme « une chaîne à nombreux maillons faibles. »

Il est fréquent, en matière de connaissance des territoires, qu'un enjeu fort soit incarné par une personne seule ou une équipe réduite. « *Agents isolés et donc goulots d'étranglement se retrouvent, en interne, à tous les niveaux de la hiérarchie* ». La masse critique qui permettrait d'exploiter les S.I.G n'est pas en vue .

« *Sur les sujets traités, c'est du coup nos effectifs qui déterminent subrepticement notre position de fond d'Etat ...pourtant en principe stratège à ce terme là.* » ajoute le Limousin.

En outre, la conviction que les départs en retraite des agents contractuels recrutés au début des années 1970 ne seront pas remplacés explique en partie le long refus de s'organiser en matière de connaissance des territoires.

2. Cette fragilité est aggravée par une rotation de l'encadrement inadéquate (excessive pour certaines catégories, à l'inverse inexistante pour d'autres, particulièrement contractuels).

Les quatre cadres géographes des départements visités en Midi-Pyrénées ont pour quatre d'entre eux vingt-cinq ans de carrière respectivement à la DRE Midi Pyrénées, à la DRE Limousin, dans les Hautes-Pyrénées, et dans le Tarn-et-Garonne.

A l'inverse, en Limousin, on a connu en l'espace de trois mois un de ces renouvellements massifs de l'encadrement administratif qui a ceci de spécifique au secteur de la connaissance des territoires, qu'il y crée un effet de *rupture* cumulatif : ce qui se perd dans ces situations c'est en effet non le savoir-faire - que l'on remplace- mais les savoirs *localisés*, qui eux disparaissent avec leurs porteurs.

Au total, la continuité des savoirs territorialisés est apparue en Limousin à ce point menacée que la convention INSEE-DRDE qui régit leurs rapports stipule explicitement que c'est le réseau des chargés d'études de niveau B, structurellement plus stables, qui y assure officiellement la permanence-continuité de l'information.

La continuité du Service public sur ce point est donc confiée par l'Etat « *au tissu résiliable* », selon l'expression de la DRE, ou si on préfère à la maille de rang deux. Le maillage primaire a des « mailles », et s'appuie sur la « résille ».²⁸

Table des matières

²⁸ Les collectivités locales rencontrées ont, elles aussi leurs problèmes de rotation dans ce secteur de la politique territoriale, la situation traditionnellement la plus répandue y étant la faiblesse de la rotation (Sur l'exemple du Conseil régional Limousin, le départ de l'« *inlassable animateur des politiques territoriales* » lui-même y crée un vrai vide, et son remplaçant est sans mémoire de quinze années de projet régional).

I. La visite aux Services, résumé. (cf. annexe)

II. Les Services dans leur environnement

II. A. Le contexte proprement « Etat » des dernières années a contribué à une dégradation de la connaissance des territoires dans les Services. Ce contexte va évoluer .

1. Le volontarisme disparu de l'Etat local.
2. L'Etat central l'arme au pied ? Deux attentes à son égard : une posture volontariste et le recours à la norme.

II. B. Le positionnement local du Service aux échelles infra-départementales.

1. L'échelle des Pays : la crédibilité du Service est clairement en question.
1. Le positionnement du Service auprès des EPCI est parfois meilleur, mais reste très inégal.
3. Le milieu urbain et les agglomérations : du passé ?

II. C. Le positionnement du Service face à l'échelon régional et à son renouveau.

1. Le retrait des D.R.E à l'égard de tout projet régional s'est alimenté à la fois de l'affaiblissement de l'Etat, de sa faiblesse administrative spécifiquement régionale, et enfin de la complexification de tout projet que son importance situe à cette échelle.
2. Deux variables d'organisation évolutives peuvent modifier l'attitude des D.R.E. à l'égard de la connaissance du territoire.

III. Eléments pour un puzzle

III.1. La réflexion des Services fournit d'emblée de bonnes raisons de développer une vraie connaissance des territoires.

III.2. Le moteur fondamental de la connaissance des territoires, **c'est sans doute l'invitation ressentie par le Service à s'exprimer** sur ces territoires. N'en tirons pas de conclusion prématurée, mais l'organisation devra en tenir compte.

III.3. Les mutualisations nécessaires seront plus faciles si on fait une place significative à l'échelon régional.

III.4. La diffusion de la connaissance. Il est dans sa nature de révéler les différences et les inégalités : c'est la raison de ses faiblesses, mais c'est aussi son principal intérêt.

III.4.1. Deux familles d'obstacles à la diffusion

III.4.2. L' inégale diffusion de la production hors milieu professionnel ne facilite pas toujours la lisibilité externe du travail du Service.

III.5. La cellule de synthèse.

Souvent hostiles à l'idée d'une cellule de synthèse, les Services prônent spontanément la dissémination des fonctions de la connaissance territoriale, qui relève en outre à leurs yeux de la catégorie B. Mais **sans cette cellule, l'expression d'un intérêt général n'est pas assurée, et l'inspiration des CODIR est appauvrie.**

III. 6. Trois exigences pour une C.T. vraiment au service de nos missions:

- en amont, l'explicitation des **objectifs** de l'Etat ou du Service qu'elle entend appuyer.
- en aval, la **formulation des messages** de l'Etat, et surtout leur **portage dans le tissu local.**

III.7. Le principe d'expression et une pratique organisée du portage : un nécessaire programme de formation-recrutements.

III.8. La connaissance des territoires dans le Ministère : un nouvel objet pour l'Etat républicain garant.

Annexe

La visite aux Services, quelques précisions

I. A l'intérieur du Service, pas de capitalisation de la connaissance, et peu de transversalité spontanée.

II. De la même façon, entre une D.R.E. et « ses » D.D.E., il n'y a parfois encore ni coproduction, ni capitalisation des données et projets.

III. Une grande instabilité des structures de nature à mettre en cause la continuité du Service et son efficacité.

Annexe 5 : Rapport Marc Wiel



LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES

LA POSSEDER OU LA PARTAGER ?

*POINTS DE VUE DE QUELQUES DIRECTEURS
DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS
ET REACTIONS DE MARC WIEL*

septembre 2003

Ce rapport s'inscrit dans une démarche beaucoup plus large, organisée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées, et intitulée « **évaluation de la connaissance des territoires par les services** ».

La mission confiée à **Marc Wiel** se limitait au recueil des points de vues, sur ce sujet fort vaste, de plusieurs Directeurs du Ministère de l'Équipement (afin de pouvoir croiser leurs préoccupations avec celles exprimées par les services déconcentrés) et à y adjoindre les réflexions que ces points de vues lui suscitaient.

Le croisement entre les points de vues exprimés à ces deux grands niveaux sera effectué au sein du groupe de pilotage constitué pour suivre et utiliser ces travaux. Ce rapport rend uniquement compte de la mission de Marc Wiel.

SOMMAIRE

	pages
PREMIERE PARTIE : COMPTES RENDUS DES ENTRETIENS	4
Entretien avec Monsieur François DELARUE, Directeur de la D.G.U.H.C.	5
Entretien avec Monsieur Guy JANIN, Directeur Adjoint Modernisation du D.P.S.M.	9
Entretien avec Monsieur François PERDRIZET, Directeur de la D.R.A.S.T.	13
Entretien avec Monsieur Patrice RAULIN, Directeur de la Direction des Transports Terrestres	16
Entretien avec Monsieur Paul SCHWACH, Directeur de la D.A.E.I.	18
DEUXIEME PARTIE : MES REACTIONS	22
2.1. Quelques commentaires sur les propos tenus (ou suggérés) par les Directeurs.	23
2.2. Mon point de vue sur les enjeux pour l'Etat de la connaissance des territoires.	28

PREMIERE PARTIE
COMPTES RENDUS DES ENTRETIENS

Entretien avec Monsieur François DELARUE, Directeur de la D.G.U.H.C.

Quel est l'enjeu de la connaissance des territoires pour votre direction ?

L'enjeu représenté par la connaissance des territoires pour la D.G.U.H.C., *dans le domaine de l'urbanisme*, est de permettre à l'Etat de pleinement jouer son rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme et tout particulièrement des S.C.O.T.. Cette connaissance permet d'affiner le lien entre les situations locales et les grands enjeux nationaux, tels que la loi S.R.U. les a définis (développement durable, mixité sociale, etc...). Une clarification des concepts est sans doute encore nécessaire pour permettre aux services départementaux d'être plus à même de décliner localement les orientations de la loi. Cela suppose d'analyser et bien comprendre les réalités locales. Voilà un enjeu majeur et, par certains aspects, nouveau, pour la D.G.U.H.C.. Pour le reste du champ de l'Urbanisme, nous sommes dans un registre plus classique (application des lois Littoral, Montagne, etc..).

L'on doit raisonner, *dans le domaine de l'habitat*, dans le cadre de l'avant projet de loi de décentralisation qui organise un système de délégation dans lequel le préfet de région aura un rôle clef, en tant que signataire des conventions de délégation et en tant que répartiteur des crédits entre collectivités. Les services déconcentrés de l'Equipement auront ainsi à assurer des fonctions nécessitant une vision stratégique du fonctionnement des marchés du logement (nota : cette connaissance des marchés du logement est également nécessaire pour assurer correctement le rôle de l'Etat dans la planification territoriale).

L'Etat, *dans le domaine de la politique de la Ville*, conservera un rôle de premier plan. C'est pourquoi nous insistons auprès des D.D.E. pour qu'elles s'impliquent résolument, même si ce domaine déborde leurs champs traditionnels. La partie de cette politique qui concerne l'Equipement reste, de toute façon, déterminante. Renouvellement urbain et restructuration des grands ensembles relèvent pleinement des compétences du Ministère. Cette responsabilité est partagée au niveau central avec la D.I.V., mais il n'en est pas de tout de même au niveau local où la D.I.V. n'a pas de relais. Ici , la connaissance des territoires permettra surtout d'établir des ponts entre les enjeux des agglomérations et

les enjeux des quartiers. Il y a eu un effet de balancier dans la focalisation des préoccupations de la politique de la ville : beaucoup sur le quartier au départ, puis sur l'agglomération, puis de nouveau sur le quartier mais en s'efforçant de ne pas oublier l'agglomération. La compréhension des liens entre les deux niveaux territoriaux est, là aussi, nécessaire pour rester pertinents dans la définition des projets. Cela exige de l'Etat d'investir ou de réinvestir sur la compréhension du fonctionnement des agglomérations avant de s'engager au stade opérationnel.

Le foncier est-il un domaine à ajouter aux trois domaines précédents : urbanisme, habitat, politique de la Ville ?

L'Etat n'a plus de responsabilité propre dans ce champ même s'il a toujours besoin de connaître l'impact du marché foncier dans son analyse de l'évolution des agglomérations, mais ce domaine d'intervention relève désormais clairement des collectivités ; l'Etat ne financera plus les actions foncières comme il l'a fait dans un passé maintenant lointain. De façon générale l'Etat ne reprendra pas des compétences qui furent siennes mais la présence, auprès des acteurs locaux d'un Etat attentif aux enjeux supra communaux, ou supra locaux est nécessaire et attendue ; sans connaissance affinée des territoires, la parole de l'Etat se réduirait à un discours convenu (il n'y a qu'à...,il faudrait qu'on...).

Pour tous ces objectifs, le dispositif actuel est-il satisfaisant ?

Une grande question (à moyen terme : 4 ou 5 ans) pour le Ministère concerne l'allocation des moyens et des rôles entre les D.R.E. et les D.D.E.. Faut-il reconcentrer, au niveau régional, une partie de nos moyens ? Cette perspective paraît séduisante à certains mais présente des difficultés non résolues. Nos moyens d'étude en D.D.E. ont fondu, sauf peut-être dans quelques grandes D.D.E. Les crédits d'étude locaux sont très insuffisants (mais quasi impossibles à remonter dans le contexte budgétaire actuel), mais parfois mal employés. Les équipes d'études n'existent plus vraiment en tant qu'équipes pluridisciplinaires et les meilleurs éléments sont partis. Il reste des individualités parfois brillantes mais éphémères (proches de la retraite, ou jeunes et donc très mobiles). Ceci contrarie la capitalisation nécessaire et la pluridisciplinarité pourtant fort utile. Des D.D.E. insistent sur le fait que leur champ de plus grande pertinence par rapport à la demande locale reste leur capacité à établir le lien entre planification et action opérationnelle. Mais est-ce aussi vrai qu'elles le prétendent ? Cette démarche d'évaluation permettra-t-elle de répondre à la question ?

En tout état de cause, le partage des rôles entre D.R.E. et D.D.E., et l'articulation entre ces deux niveaux, peuvent considérablement évoluer dans les prochaines années et l'organisation de la connaissance des territoires devra en tenir compte.

Que restera-t-il encore aux D.D.E. si la décentralisation franchit une nouvelle étape ?

Les D.D.E. auront toujours un rôle de service aux collectivités qui exprimeront toujours des besoins d'ingénierie publique et l'Etat local aura toujours besoin d'une représentation, à ce niveau, pour exercer son rôle de garant.

Le besoin d'une régulation par l'Etat est fondé sur l'inadéquation entre les périmètres des structures intercommunales et la réalité géographique des « marchés urbains ».

C'est une des ambitions du S.C.O.T. d'être un palliatif de cette inadéquation. L'intercommunalité se construit progressivement, et parfois difficilement. L'enjeu actuel est bien de renforcer la capacité manageriale des agglomérations, la prise en compte du long terme et des exigences de solidarité. La décentralisation, à ses débuts, a pu laisser croire en l'inutilité de ces fonctions de régulation, désormais plus évidentes. Cela explique une période de désengagement de l'Etat, de désinvestissement dans la planification que seuls quelques territoires ont « exemplairement » maintenue à un bon niveau. Dans beaucoup d'endroits, les D.D.E. sont devenues les bureaux d'étude des collectivités les moins équipées du fait de leur taille. Les plans d'occupation des sols, souvent faits à la chaîne, ne brillent pas par leur originalité ou leur qualité. Il y avait sans doute également, dans certains cas, une faible exigence de la commande émanant des élus. Hors de quelques territoires qui font exception, la préoccupation d'élaborer et d'afficher une vision prospective était totalement retombée. L'objectif de la loi est de lui redonner une crédibilité, en cela le S.C.O.T., synthèse des politiques d'agglomération, est plus stratégique que le P.L.U. communal. Du point de vue de l'Etat, ce n'est pas au niveau communal qu'il y avait priorité d'amélioration de nos outils, mais bien à l'échelle de l'agglomération.

L'élaboration des politiques d'agglomération ne devrait-elle pas être le fait avant tout des nouvelles structures intercommunales elles mêmes ?

Certes, mais ces structures ont assez souvent des périmètres trop étriqués par rapport au fonctionnement réel des marchés. L'engagement de l'Etat, compte tenu de ces périmètres inter communaux, doit porter sur l'articulation entre les domaines de l'urbain et du rurban.

Un mot en conclusion concernant l'avenir des subdivisions qui peuvent jouer un rôle important d'ensemblier local, en particulier dans les secteurs ruraux. La connaissance des territoires peut nourrir leur rôle de conseil vis-à-vis des élus.

Entretien avec Monsieur Guy JANIN, Directeur Adjoint Modernisation du D.P.S.M.

Cette Direction du Ministère résulte de la fusion récente de la Direction du Personnel et des Services avec la Délégation à la Modernisation. Cette fusion/recomposition a pour finalité d'établir un lien plus étroit entre les politiques de modernisation, la GRH et le pilotage des services.

Elle intervient auprès de 160 services territorialisés, dont 100 DDE, 22 DRE, 7 CETE, etc

Cette Direction assure le pilotage des services et est prestataire pour le compte des autres directions centrales en matière de Gestion des Ressources Humaines (GRH). Des Plans Orientations Mesures (POM) sont bâtis à partir des propositions des Directions d'Administration Centrale (DAC) et leur définition est l'occasion de spécifier le lien entre les traductions locales des politiques nationales et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

En amont, des documents intitulés « Orientations Stratégiques de l'Etat en Régions » sont établis au niveau régional et permettent d'orienter les commandes des différentes directions centrales. Pour réaliser ces documents les connaissances acquises dans le cadre d'autres exercices sont utilisées. Les DDE ont été en effet les chevilles ouvrières des Projets Territoriaux de l'Etat (PTE) réalisés dans chaque département ou région ; elles ont participé activement aux analyses et à l'élaboration des documents d'orientations stratégiques préalables aux contrats de plan. Elles ont donc un positionnement local original par rapport aux autres services de l'Etat (que l'Equipement) généralement plus spécialisés qu'elles. L'objet même du travail des DDE les amène à s'organiser et à raisonner selon des « territoires », ceci au travers de nombreuses études qui ont toujours une composante « géographique » forte. La décentralisation pousse donc les DDE à jouer un rôle fédérateur en matière d'étude et d'observation au niveau local au sein des services de l'Etat présents dans un département.

Une autre initiative de la DPSM est de mettre en place un outil de gestion partagé des ressources humaines entre elles et les Services Déconcentrés pour évaluer les cadres, les aider à gérer leurs trajectoires professionnelles en tenant compte de leurs aspirations et des besoins des services. L'outil est expérimenté à Aix-en-Provence et à Arras. Ce dispositif permettra à la fois de repérer les besoins en compétence des services en

fonction de leur territoire d'intervention et de leur fournir les agents ayant les compétences souhaitées.

L'adéquation entre compétence mise à disposition et enjeux territoriaux est toujours délicate à ajuster au jour le jour à l'occasion des affectations car les choix se font toujours entre un nombre très restreint de personnes disponibles. Il faut donc bien qualifier et quantifier les besoins. Ceux-ci seront satisfaits par la recherche d'un candidat ayant le meilleur profil possible dont les connaissances seront complétées par des formations, ou compagnonnages adaptés. Si l'instauration ou l'accélération d'une politique publique laisse à penser que les ressources en compétences disponibles sont insuffisantes, il sera nécessaire de recourir à des recrutements exceptionnels de cadres ayant des profils déterminés. Par exemple, cette année, la SRU a été l'occasion d'une étude spécifique pour évaluer les besoins en renforcement en personnel des DDE. Une initiative du même ordre avait été prise en 1992 pour mettre en place la Politique de la Ville et le Développement Social Urbain et avait conduit à un recrutement exceptionnel d'ingénieurs ayant les profils correspondants.

La connaissance des territoires ne correspond pas strictement à des compétences particulières relevant de disciplines spécifiques. Nous avons plutôt le souci de diversifier suffisamment les disciplines représentées dans l'exercice des responsabilités des services déconcentrés locaux. On cherche ensuite, par la formation, à sensibiliser à des thèmes qui sont dans le champ de certaines disciplines particulières ; investissement récent, par exemple, en matière de formation à l'économie des différents intervenants dans l'aménagement.

Faut-il aller plus loin dans cette diversification ? La connaissance du territoire va-t-elle devenir un métier en soi ? Le sentiment de M. JANIN est qu'il y a déjà une diversification non négligeable des disciplines relevant de diverses formations initiales et qu'il y a, en particulier, de plus en plus de personnes ayant des formations suffisamment large pour devenir compétentes dans ce domaine par le biais de formations adaptées ou de trajectoires professionnelles qualifiantes.

Le souci du Ministère est de reconnaître et de valoriser les agents qui ont des compétences dans ce domaine en leur permettant d'y faire carrière sans le quitter.

A cette fin il a été prévu de créer 3 comités de « filières » supplémentaires qui permettront d'évaluer et de valoriser les cadres qui acquièrent une compétence de spécialiste ou d'expert dans ce domaine. Les trois nouvelles filières seront : Urbanisme et

Habitat, Environnement et Gestion des Risques, Gestion des Ressources humaines et Expertise Juridique. En plus, le comité de filière « Informatique » sera transformé en comité des Systèmes d'Information Géographique.

De plus, des Chartes de Gestion de Corps permettront d'annoncer la règle du jeu pour que les agents sachent comment leurs carrières seront gérées notamment quand ils auront décidé de rester dans ces domaines de spécialité

Des services particuliers ont déjà, dans les DDE, un rôle d'observation et, quand la DDE est assez importante, nous voyons émerger des personnalités qui excellent dans cette fonction. Mais il y a assurément un seuil critique justifiant leur présence en DDE.

Pour notre part, nous avons soutenu le travail de Louis RUELLE sur le Développement Local. Plusieurs colloques sur ce thème ont eu lieu en 2001 et en 2002 (un autre acteur qui s'est impliqué sur ce thème est Jean Louis MONNET)

Mais, de façon générale, dans ce domaine de la connaissance des Territoires, la DPSM est prestataire des DAC qui ont l'initiative de la demande. Une grande difficulté est la capitalisation des acquis car l'on constate que les initiatives dépendent beaucoup de la présence d'un cadre ayant les compétences mais qu'elles sont compromises avec le départ du porteur de la démarche.

Un des manques les plus ressentis est l'approche économique des Territoires, et cela guide les priorités dans les actions de formation pour sensibiliser les acteurs de terrain et leur faire mieux traiter le volet économique de certains dossiers. Il est envisagé de créer un comité de filière « Economie ». Une de nos interrogations est de savoir si une formation complémentaire des personnes n'ayant pas de formation initiale dans cette discipline s'avérera suffisante ou s'il faudra orienter certains recrutements sur cette discipline.

Nous avons sans doute mal géré le potentiel des Economistes Transport dont nous disposons, mais nous avons conscience de l'attention à porter aux cadres recrutés récemment qui ont une compétence dans le domaine de l'économie.

Nous cherchons des réponses pour mutualiser nos ressources rares. Nous pensons possible d'avoir des spécialistes dans certaines DDE mais cela suppose des contreparties pour les inciter à mettre à disposition leurs spécialistes auprès d'autres DDE (par convention). Une de nos difficultés résulte de la pyramide des âges pour certaines

spécialités (proximité de la retraite). Nous avons encore des faiblesses pour travailler dans le domaine de la Connaissance des Territoires, mais encore plus pour communiquer sur le travail que nous faisons.

Beaucoup de connaissances sont diffuses et possédées par des acteurs de terrain de nos réseaux techniques, et il manque sans doute des spécialistes capables de mettre en musique ces connaissances disparates.

Notre priorité serait de contribuer à l'amélioration de la commande en terme de formation émanant des diverses directions centrales. Qu'elles énoncent leurs objectifs afin que la DPSM puisse élaborer des propositions permettant de combiner la formation avec d'autres leviers : gestions de carrières, organisation des services, recrutements. Il y a un volet Ressources Humaines dans la nouvelle circulaire concernant les POM qui devrait nous permettre d'améliorer nos méthodes.

Entretien avec Monsieur François PERDRIZET, Directeur de la D.R.A.S.T.

La D.R.A.S.T. a un effectif d'une cinquantaine de personnes et a trois rôles principaux :

1. Le pilotage en partenariat de gros programmes de recherche (dont le PREDIT) et l'animation des réseaux technologiques au sein du Ministère ou en lien avec le Ministère de la Recherche.
2. Un rôle de suivi/animation (ange gardien) des organismes scientifiques et techniques dépendant totalement ou partiellement du Ministère (CSTB, CPC, INRETS, IFREMER, IGN, METEO France, etc...).
3. L'animation stratégique d'organismes dépendant des Services Centraux du Ministère (CETE, CERTU, etc...).

Plus généralement la DRAST se veut une passerelle entre le milieu de la recherche et le milieu professionnel. Elle peut avoir en propre des missions d'une certaine importance, (exemple Projet GALILEO). Elle dispose d'une cellule de réflexion/prospective pilotée par Jacques THEYS. Dans ce cadre nous avons travaillé sur le thème de « la décentralisation et le Ministère » en cherchant à croiser les attentes de la société et les missions de recherche à organiser.

En ce qui concerne le PREDIT

Une de nos difficultés est d'arriver à croiser recherche et niveau local. Comment « territorialiser le goût de l'innovation » ? Faut-il pour cela travailler avec les régions ? Avoir des relais locaux ?

La thématique du territoire est diffuse dans le PREDIT, mais concerne plus spécialement le groupe 11 que nous avons conçu pour cela (politique publique de l'innovation, gouvernance de l'innovation, etc...). Derrière cette préoccupation se profile la question de la nature des outils dont devraient disposer les agglomérations.

Un constat, que nous avons été amenés à faire récemment, est la grande faiblesse de nos moyens de recherche ou de connaissance sur le thème du rapport entre transport et

aménagement du territoire. Nous avons le sentiment que l'échelle intermédiaire entre la Nation et la Ville n'a pas les données, les concepts, les cadres institutionnels facilitant les réponses aux questions que nous nous posons. Il y a probablement un lien entre notre structure institutionnelle, notre histoire, car une telle situation n'est pas observée à l'étranger, par exemple en Allemagne. Il s'agit chez nous d'un « trou » conceptuel, d'une difficulté à penser les interactions à cette échelle du territoire alors qu'il se pourrait bien qu'elles y prennent de l'importance. Cela s'est reflété dans la difficulté d'étayer certains choix, notamment dans les Schémas de Services. Le champ des échanges concernés correspond à des trajets situés entre 1 et 2 heures, donc dans les réseaux régionaux ou inter régionaux. L'intérêt de disposer d'une structure-relais à l'échelle régionale en matière de recherche (dans les domaines du Ministère) est posé.

En ce qui concerne les Organismes

L'IGN a un rôle important dans la connaissance des territoires, mais reste un outil structuré à l'échelle nationale. Une nouvelle circulaire prévoit la création de comités départementaux pour intégrer les informations issues d'initiatives locales aux quatre banques de données existantes ou en cours de constitution qui sont : la BD ORTHO (la photo), la BD TOPO, la BD Cadastre et la BD Adresses, et qui constituent le référentiel à grande échelle (RGE).

La mise en œuvre de cette circulaire impliquera très certainement les DDE suivant des modalités qui résulteront probablement d'expérimentations locales, mais les DDE n'ont pas encore été associées à la démarche. Cet outil (RGE) se voudrait multi usages ; il permettrait de répondre aux attentes de nombreux acteurs et de croiser des informations d'origines diverses.

Météo France est organisée selon des échelons régionaux et départementaux, mais ses besoins de connaissance ont l'originalité d'être très variables en précision et en densité selon les territoires (selon le lieu une information à 1 km s'avère suffisante alors qu'ailleurs elle sera nécessaire à 100 mètres près). La composante « climat » est de façon générale très structurante des territoires et mérite beaucoup d'investigations pour en connaître les variations dans le temps et dans l'espace.

Quel est l'intérêt respectif des niveaux départementaux et régionaux pour la connaissance des territoires ?

L'intérêt de recueillir et d'analyser les informations au niveau départemental et régional dépend beaucoup des informations recherchées (par exemple dans le domaine de la sécurité routière, le bon niveau est sans doute la région).

Il faut un certain recul pour ce genre de travail si on cherche à bénéficier des enseignements de la diversité des situations. Faute de ce recul, le lien, par exemple, dans la connaissance entre sécurité routière et territoires est restée très faible (Cf l'article récent sur le rapport entre accidents et densité urbaine).

Faut-il disposer de compétences spécifiques pour organiser cette connaissance des territoires ?

Sans doute. Sur le terrain, on sait très peu croiser les données dont on dispose et cela réclame, peut-être, plus un état d'esprit, une curiosité intellectuelle, qu'un savoir faire disciplinaire spécifique. La diversité des disciplines favorise néanmoins la vitalité d'un milieu capable de toujours « s'interroger ».

Entretien avec Monsieur Patrice RAULIN, Directeur de la Direction des Transports Terrestres

La Direction des Transports Terrestres gère la tutelle des Organismes interurbains relevant des trois modes terrestres : ferroviaire, fluvial et routier (sauf les infrastructures pour le routier). Elle n'a pas la tutelle sur les modes urbains (sauf en Ile de France) du fait de la mise en place des autorités locales de transport. Elle a en plus un rôle croissant dans le transport combiné entre les modes terrestres mais aussi entre ces derniers et les transports maritimes et aériens. Elle est la Direction la plus « intermodale » et cette vocation se renforce.

Une grande partie de l'activité de la Direction concerne le domaine juridique, mais elle gère aussi des crédits territorialisés correspondant à des investissements matériels ou intellectuels. La partie territorialisée de l'activité de la Direction renvoie donc à des lignes budgétaires gérées avec l'appui des niveaux déconcentrés.

Pour aller à l'essentiel, disons que notre besoin de connaissances concerne, en priorité, à mon point de vue, l'impact de nos politiques de transport sur l'aménagement du territoire. Nous sommes assez vite démunis dès que nous raisonnons à une échelle supérieure à l'échelle urbaine, ou sur la connexion entre les échelles.

Il faut relier cette priorité dans le besoin de connaissance à une donnée politique majeure : il ne peut plus y avoir d'investissements sans procédures de concertation, lesquelles nécessitent des mises en débat très documentées. Simultanément, selon l'expression de Georges MERCADAL, l'aménagement est bien la finalité des investissements en infrastructures, aussi la réflexion sur les objectifs d'aménagement devient-elle, à juste titre, le cœur des débats. La circulaire BIANCO constitue de ce point de vue, un tournant décisif. Tous les grands chantiers récents nous le prouvent mais, en même temps, il nous faut reconnaître, malgré la qualité des travaux effectués, que nous sommes sur un terrain méthodologiquement ou conceptuellement encore largement en friche.

L'autre grand domaine d'intervention où un besoin de connaissance nous apparaît nécessaire concerne l'articulation urbain/périurbain car elle relève de la synergie entre diverses autorités organisatrices de transports. La position de la Direction dans le

domaine de l'urbain, sauf dans l'Île de France, est de pourvoir au financement des infrastructures de TCSP. Ils sont toujours de catégorie 1 et consomment environ 120 millions d'Euro par an. Les taux de subvention varient selon la nature de la filière technologique (métro, tram,...). Le financement des études PDU a subi une forte réduction cette année. L'Île de France consomme environ 140 millions d'Euros pour la mise en œuvre des travaux d'infrastructures. La cohérence entre les niveaux territoriaux est, évidemment, une préoccupation importante de la Direction.

Pour revenir aux besoins de connaissance des liens transports/aménagement pour les grands chantiers (qui articulent toujours plusieurs échelles : exemple le TGV Méditerranée) nous avons besoin de mieux connaître les stratégies des acteurs. Comment, dans un marché de plus en plus mondialisé, évoluent les seuils des niveaux de services qui modifient les comportements et suscitent des effets en chaîne prenant appui sur le territoire et le transformant ? Cela exige à la fois une culture intermodale et une bonne maîtrise des liens entre la gestion des modes de déplacements et l'aménagement. L'ampleur de cette réflexion débordera nécessairement les aires dévolues aux DDE. Il faudrait créer, dans ce Ministère, un « réseau intermodal », comme existe un réseau urbain, dont il serait complémentaire. Ce nouveau réseau articulerait tous les niveaux territoriaux, conjuguerait recherche et action et lierait aménagement et déplacement.

Pour nous, Ministère, les DRE devraient en être les pivots territoriaux en s'appuyant sur les CETE. Au niveau central, le SETRA pourrait trouver là une nouvelle vocation complémentaire à celle du CERTU compétent sur l'urbain. C'est un challenge à relever et, pour amorcer la pompe, il serait utile de susciter de la commande permettant au niveau technique de se construire et de progressivement étoffer sa capacité d'expertise. C'est un thème consensuel et fédérateur entre les Directions du Ministère (DTT-DR). L'Etat a, sur ce champ, une position à la fois incontournable et incontestable du fait de la fréquente dimension inter-régionale, voire européenne, des dossiers. Les DRE ont des moyens techniques limités, sont relativement légères, (ce qui est aussi la source de leur fragilité) ; elles ont plus de recul par rapport au local que les DDE et peuvent très facilement combiner leurs initiatives et articuler leurs démarches.

Au delà du renforcement des moyens techniques et intellectuels, apparaît également un grand besoin de pédagogie auprès des acteurs locaux qui ont une très mauvaise appréciation de la réalité des flux et de leurs significations économiques.

Entretien avec Monsieur Paul SCHWACH, Directeur de la D.A.E.I.

Cette Direction a un rôle transversal et a été créée pour porter les dimensions « économique » et « internationale » du Ministère. Elle a donc un rôle d'animation, d'information, de réflexion et de synthèse. Elle est plus « branchée », du fait de ses prérogatives, sur les D.R.E. que sur les D.D.E.. Elle est peu au contact direct des élus locaux car elle n'a de vraiment « territorialisé » que la mission des Alpes, qui concerne la coordination et l'animation des services sur les questions du franchissement du massif. Par contre, dans sa mission d'animation économique des travaux des DRE (observation statistique, partenariats avec les collectivités locales et les organisations professionnelles du BTP et des transports), elle est indirectement sollicitée par l'expression des besoins locaux, tels que les retranscrivent les directions régionales de l'équipement.

La capacité de positionnement des DRE

L'existence de la fonction d'observation régionale des DRE (cellules statistiques habitat-construction des DRE), des cellules économiques régionales de la construction (CERC) puis la mise en place des observatoires régionaux des transports (ORT), et plus récemment, l'élaboration et le suivi des Schémas de Services des transports nous ont permis de mieux identifier la place de l'analyse économique dans l'action territoriale de l'État, comme vecteur d'explicitation et d'intégration, sur un territoire interrégional, régional ou local, des politiques sectorielles relatives aux différents champs d'intervention du Ministère : transports, habitat, protection de l'environnement, risques naturels ou technologiques, services urbains... et donc la question des besoins de connaissances et d'analyse économique des services territoriaux du Ministère.

Nous sommes aujourd'hui convaincus que nous sommes moins pauvres en données ou en méthodes économiques qu'en capacité à se poser les bonnes questions (cf. le réflexe modélisateur a été et est souvent encore la réponse de facilité à l'incapacité de poser les bonnes questions prospectives).

En conséquence, pour permettre à nos services d'utiliser les instruments d'analyse et d'évaluation économiques, il faut d'abord traduire nos lois en objectifs quantifiables. Cela nous permettra d'identifier quelles informations mobiliser. Nos lois sont en effet

formulées de façon trop générales pour être directement exprimées en systèmes d'observation, de diagnostic et d'évaluation à des échelles territoriales pertinentes. A titre d'illustration, ce n'est qu'actuellement que nous cherchons à sortir du flou du discours ambiant en ce qui concerne la problématique « d'étalement urbain »).

Avec la nomination des DRDE, la mise en place des pôles « aménagement-transport » et les commandes des Directions centrales d'analyses et de synthèses multimodales, les efforts accumulés durant dix ans par les Directions régionales de l'Équipement donnent maintenant à ces services une capacité d'analyse et d'évaluation économiques, à condition toutefois que nous leur précisions leurs missions, les méthodes et démarches utilisables et les résultats dont nous souhaitons disposer.

Les difficultés de positionnement des DDE

Cependant, en matière de compétences économiques, la situation du Ministère reste insuffisante et surtout disparate (Le rapport Rousselot-Gérard de 1995 reste d'actualité). Dans le champ des transports, même si nous avons encore des lacunes (exemple : le trafic sur les voies départementales), nous disposons de beaucoup de données et de méthodes d'analyse éprouvées. Dans le champ du logement également, mais à un degré moindre. En revanche, notre connaissance dans le domaine de l'Urbanisme (aménagement et développement des territoires) est encore très faible.

Nous mettons au point des outils comme Géokit qui sont relativement performants, mais qui laissent nos interlocuteurs en D.D.E. fort sceptiques sur l'intérêt qu'ils peuvent avoir effectivement dans leur pratique pour eux. Il y a un malaise indéniable, dans les D.D.E., sur la légitimité qu'elles ont à produire de la connaissance si celle-ci n'est pas à l'appui d'une prérogative clairement exercée par l'Etat. Le changement des cultures, après la décentralisation, n'a pas eu lieu le rythme qu'il eut fallu. Des informations doivent encore, pour être utiles, correspondre à l'exercice de prérogatives régaliennes.

S'il n'y a pas de commandes venant des élus ou des Ministères, les initiatives en matière de connaissance du local peuvent être jugées incongrues par les partenaires locaux.

Cela est moins vrai là où des embryons d'initiatives dans le domaine du développement local (cf. la démarche récente de RUELLE) ont pris corps ; mais est-ce quantitativement significatif ?

Plus généralement, est posée la question de pouvoir cumuler, sans qu'elles se neutralisent mutuellement, des responsabilités d'animation et de contrôle par l'Etat local. Cette situation paralyse l'émergence d'un partenariat qui paraîtra toujours un peu suspect. Il faudra certainement un jour clarifier ses rôles, car l'on ne peut que difficilement prétendre vouloir « aider » le local et le contrôler, voire le sanctionner. Il y a des exceptions (exemple : le Bas-Rhin)...mais renforcent-elles la pertinence de l'observation que nous faisons ou prouvent elles que cette difficulté est dépassable ?

Les situations locales des représentants locaux de l'Etat pour faire respecter les règles tout en se faisant accepter dans un autre rôle sont toujours inconfortables mais selon des degrés apparemment fort disparates.

Il semble, vu du niveau central, que notre connaissance du local s'affaiblit, en particulier dans certains domaines. Ceci est corrélé avec l'amenuisement des effectifs et surtout avec l'absence de commandes motivées. La mobilité des personnes empêche la capitalisation ; la gestion du personnel n'a pas résolu cette difficulté. A notre avis, cela concerne surtout les D.D.E., les D.R.E. étant moins affectées par ce processus. Au niveau Ministère (à la D.G.U.H.C., par exemple) il est difficile de donner un contenu à la « stratégie de l'Etat » car cette notion n'a pas de commande réelle émanant de la sphère politique. Les multiples exercices régionaux (contrats de Plan, multimodalité, schémas de service, docup, fonds européens) ont en revanche suscité l'équivalent d'une commande à ce niveau. Cela n'est pas vrai pour le niveau urbain sauf, peut-être depuis la loi S.R.U. mais qui est encore trop générale dans sa forme pour fonder des démarches évaluatives ou contractuelles (ce n'était d'ailleurs pas le but initial).

La différence avec d'autres pays (en particulier l'Allemagne) paraît flagrante. Là bas, semble-t-il, quand on échange avec des personnes ayant des responsabilités « équivalentes » aux nôtres, l'Etat ne prétend pas définir une position stratégique globale sur les territoires, mais sait tout du local et n'a aucune difficulté pour obtenir des informations. Nous c'est exactement l'inverse.

Entre le rôle d'animation locale et les prérogatives régaliennes il y a, pour l'Etat, un rôle de « régulation ». Ce rôle n'est pas tenable sans instrument, sans connaissance, sans questionnement etc.... Il faudrait sans doute que l'Etat, faute de mieux, proportionne son ambition à ses moyens et cherche à exercer cette fonction de connaissance à partir d'une trentaine de pôles car le niveau départemental paraît maintenant trop étiqué.

Les contributions proposées par la DAEI

Cela suppose également que le Ministère, qui est pourtant en théorie organisé de cette façon, fonctionne « effectivement » en réseau. La démarche de travail initiée par les Schémas de Services de transport a crédibilisé chez nous cette ambition. Le S.E.S. (Service Economique et Statistique) a beaucoup investi dans cette direction, avec l'aide des D.R.E. et du SETRA. La DAEI ressent maintenant la nécessité de mobiliser les acteurs territoriaux pour favoriser un fonctionnement en réseau dans ce domaine de la connaissance des territoires.

La DAEI réfléchit actuellement à une organisation d'un travail en réseau de compétences économiques au sein du Ministère, en créant des liens organiques entre :

- les administrations centrales porteuses des politiques nationales sectorielles (DR, DTT, DTML, DGAC pour les politiques de transport) ;
- les services économiques (SES), les services techniques centraux (SETRA, CERTU...) et le réseau des CETE qui diffusent les connaissances et les méthodes et constituent avec les DAC le réseau d'expertise ;
- les services territoriaux, DRE et DDE, relais et intégrateurs des politiques nationales sectorielles dans leurs territoires de compétence en articulation avec les politiques locales d'aménagement et les acteurs locaux.

Suite à des rencontres interrégionales qu'elle a organisées en concertation avec la DPSM sur l'analyse économique des politiques et des projets, avec les DRE, les DDE, les DAC et le réseau technique, la DAEI propose trois orientations pour organiser ce travail en réseau :

- *Développer et expliciter les commandes en matière d'analyse économique*, afin de définir et de reconnaître comme stratégiques, les missions et les travaux confiés aux responsables et chargés d'études économiques.
- *Relier les responsables et chargés d'études économiques à un réseau d'experts nationaux*, lequel aurait pour missions de répondre aux questions scientifiques, méthodologiques et pratiques qui se posent au quotidien.
- *Assurer le suivi des responsables et chargé d'études concernés*, afin de reconnaître leur fonction et de valoriser leur compétences et leur carrière.

Ces orientations devraient être mises en oeuvre dans première étape en 2004 limitée au domaine de l'économie du transport, en cohérence avec l'organisation des comités de filières prévue par la DPSM.

Dans des étapes ultérieures, cette démarche pourrait être étendue à d'autres secteurs d'analyse économique tels que le logement, la mobilité et l'étalement urbain, etc.

DEUXIEME PARTIE
REACTIONS DE MARC WIEL

2.1. Quelques commentaires sur les propos tenus (ou suggérés) par les Directeurs.

Ces commentaires sur les propos des Directeurs ne prétendent ni les résumer ni les synthétiser. Les comptes rendus des entretiens, objet de la première partie de rapport, se suffisent à eux-mêmes. Il s'agit plutôt ici, à partir d'eux, d'introduire ma vision personnelle de l'enjeu pour l'Etat, à ses divers niveaux, de la *connaissance des territoires*. Cette vision sera nécessairement très marquée par mon expérience passée de directeur d'agence d'urbanisme.

2.1.1. Le trou dit de « l'échelle intermédiaire » dans la connaissance des territoires.

Cette lacune dans la connaissance des territoires a été jugée importante trois fois (sur cinq). De quoi s'agit il ? : de la connaissance « des effets d'entraînement entre les villes d'un même espace *métropolitain* », ou d'un même espace régional, voire entre régions. A quelles conditions et jusqu'où se propagent des dynamiques induites par les modifications des accessibilités aux autres villes ou régions. Cela suppose d'approfondir, de renouveler, d'adapter les concepts de la géographie économique pour éclairer les choix des politiques (d'infrastructures entre autres).

Maintenant que, dans l'analyse préalable à une décision de grande infrastructure régionale, il est maintenant obligatoire de dépasser les approches coût de l'offre/réponse de la demande de déplacements des biens et des personnes, la connaissance des effets socio-économiques d'entraînement des territoires entre eux se pose plus nettement (alors qu'avant elle pouvait paraître comme un simple habillage du dossier). Elle devient même incontournable pour alimenter le débat avec les élus locaux. Damette avait commencé à dire des choses passionnantes sur la question pour la Datar mais ce ne fut qu'une percée sans lendemain. (cf son ouvrage « Villes en France » où il s'intéressa aux flux téléphoniques et ferroviaires montrant comment les villes basculaient dans l'orbite parisienne ou, au contraire, restaient dans la mouvance de leur capitale régionale).

Il s'agit là d'un thème fort vaste, à multiples entrées mais capital pour l'aménagement du territoire : la métropolisation, l'articulation entre moyens de la mobilité (personnes ou

marchandise) et les télécom, les schémas logistiques, l'implantation des services supérieurs etc.... Il serait judicieux, comme plusieurs Directeurs l'ont signalé, d'investir dans ce champ en menant des démarches dont les problématiques, souvent multiples, émaneraient d'une diversité de point de vue : praticiens, professionnels, élus, milieux de la recherche etc... Pour le Ministère c'est un domaine par essence « fédérateur » des compétences techniques diverses qui sont les siennes. Il concerne un niveau territorial reconnu par beaucoup comme actuellement stratégique : la Région.

Il est intéressant néanmoins de noter qu'il a fallu la circulaire Bianco pour faire admettre que l'incontournable débat entre les institutions pour des décisions de cette ampleur devait devenir public. Aussi me suis-je interrogé sur les motivations (même si elles en sont absentes au départ) qui pourraient accompagner cet intérêt pour cette nouvelle « terra incognita » des rapports entre villes d'un même système urbain régional. La frustration d'être, depuis la décentralisation, moins légitime qu'autrefois au niveau des agglomérations ne risquait-elle pas d'induire une réaction défensive de l'Etat, de repliement sur un niveau où il serait plus dans *son rôle (du fait entre autres des plans Etat Région)*. Dans cette conception il serait à craindre que le local devienne *subalterne* et voué à décliner, pour l'essentiel, des options régionales. La nouvelle sensibilité aux enjeux des « grands territoires » ne risque-t-elle pas d'accompagner la restauration d'une vision *hiérarchique* des institutions plus favorable à une position de l'Etat plus distanciée du local, plus recentrée. Ce risque n'enlève évidemment rien, selon moi, à la pertinence de l'intérêt porté aux grands territoires.

J'ai rapproché cette observation du fait qu'il me semble que les logiques institutionnelles se télescopent sans doute au niveau urbain avec moins de ménagement qu'au niveau régional. Au niveau régional les conflits sont peut être plus médiatisés par les appareils techniques. L'Etat peine maintenant probablement plus à se situer (d'une façon qui lui paraîtrait plus favorable à l'exercice de ses prérogatives) à l'échelle locale. Il pourrait par conséquent, à la fois par économie de moyen et par souci de confort, être tenté de désertier ce niveau ou de le rendre plus dépendant du niveau régional. L'exception, plus par raison que par motivation, serait la politique de la ville.

Il y a là matière à un débat de fond sur la signification de la Décentralisation ; j'y reviendrai plus loin.

2.1.2. Qui peut prétendre connaître les territoires ?

Cette question est revenue plusieurs fois mais de façon plus implicite qu'explicite. Est-ce une spécialité disciplinaire ou multidisciplinaire, un état d'esprit... Cette interrogation oriente la réponse tout de suite sur la suffisance des moyens : de recrutement, de formation... Elle n'est pas négligeable mais, à mon avis, seconde (pas secondaire) et pourrait devenir prétexte à ne pas traiter la question de fond, celle de la finalité de la connaissance des territoires. Donner un vrai statut à la connaissance des territoires nécessite-t-il de disposer d'un service interne conçu à cette fin à tous les niveaux territoriaux ? La nostalgie des temps héroïques des Gep est-elle encore là ? Depuis cet âge d'or, tout ne serait qu'une longue descente aux enfers... C'est à cette question que j'ai le sentiment de pouvoir proposer un point de vue extérieur (par construction pourrais-je dire), au sentiment « maison ».

2.1.3. A quoi sert la connaissance des territoires. ?

Les réponses obtenues à cette interrogation ont, évidemment, été fort pertinentes, mais sont toutefois restées partielles et surtout toujours conformes à la question posée : « *pour la mise en œuvre des politiques de l'Etat, de quelle connaissance du territoire avez-vous besoin ?* ». Mes interlocuteurs ne sont pas vraiment sortis de la question, il est vrai déjà fort vaste. Un seul a insisté sur le fait que c'était le niveau local des services qui en avait le plus besoin mais que, pour le lui donner, les moyens manquaient. Et, finalement, c'est peut être le fait d'en être resté à la question posée qui est le plus instructif. J'aurais pu entendre que pour bâtir des lois cette connaissance serait très utile... Est ce que ne pas l'avoir dit signifie que, pour la production législative, on en sait bien assez ou bien que, de toute façon, pour de nombreux objectifs, la loi n'est plus maintenant la voie la plus efficace ?

Certains se sont amèrement plaints d'être à court d'informations dans certains champs (urbanisme par exemple), mais sans aborder vraiment en quoi cette méconnaissance était source d'un handicap pour la réalisation de leurs missions. Cette réaction s'apparentait donc plutôt à la non possession d'un outil de travail. Indirectement cela signifiait-il que la connaissance des territoires serait, par nature, uniquement possédée par les acteurs de terrain et qu'elle tendrait à se raréfier en montant au sein de la pyramide ministérielle ? Il y a probablement une part de vrai dans cette lecture. Elle pose la question du rapport entre les niveaux au sein du Ministère et de la définition de leurs besoins en matière de connaissance des territoires. Je ne suis pas en mesure de répondre à ces interrogations que le comité de pilotage de cette évaluation devra

néanmoins traiter. Le choix (pour cette évaluation) de l'expression « la » connaissance des territoires pourrait laisser penser qu'on a cette connaissance ou que l'on ne l'a pas. C'est évidemment plus complexe que cela mais les Directeurs ont joué le jeu en ne re-questionnant pas la question...

Je rappellerai seulement ici, par ce qu'il m'a paru très illustratif, un des exemples donnés du manque ressenti de connaissance par le niveau central. Le cabinet voudrait bien savoir maintenant comment « qualifier/quantifier » la notion d'étalement urbain depuis que ce mot est partout. Il est effectivement étonnant que le besoin de préciser en le mesurant ce qu'il représente ne soit ressenti qu'après coup, après que la notion, ressassée, soit devenue opératoire, c'est-à-dire inspiratrice de certains textes. Pourquoi fonctionne-t-on à l'envers ? La question posée relève bien d'une connaissance des territoires, peut être encore plus ressentie au niveau central que local (mais ça resterait à prouver), d'un besoin de disposer d'éléments de comparaison des territoires entre eux.

J'ai été étonné de ne pas avoir eu d'appréciation critique (en bien ou en mal) des ressources en informations produites par le Ministère. Ce n'est pas du désintérêt. Peut être est ce une difficulté d'usage ?... (on ne lirait que ce qu'en disent les exégètes et du coup on s'intéresse moins à la disponibilité ou à l'indisponibilité des informations proprement dites ?). La conséquence des restrictions budgétaires fait sans doute que, dans ce domaine comme dans d'autres, l'on ne rêve pas trop à des moyens nouveaux. On sait également que la réalité résiste à se laisser enfermer dans des statistiques, mais qu'on ne peut se passer du chiffre pour établir la preuve de ce qu'on avance. Il y a probablement un peu de tout cela, mais suivant quelle proportion ?

2.1.4. Les finalités de la connaissance des territoires selon le niveau dans le ministère.

Deux finalités de la connaissance des territoires sont bien sorties des entretiens.

- *alimenter des discours plus pertinents permettant de mieux faire que localement répéter, paraphraser, les circulaires. C'est un outil de négociation pour contourner les virtuelles logiques de guichet, pour prétendre à la vue globale permettant de mieux lier moyens et objectifs. En somme, ce sont « de meilleures lunettes offertes aux D.D.E/ D.R.E. » pour améliorer leur vision des choses et interpréter l'esprit des directives. C'est incontestablement important, mais c'est là une sorte de définition minimale.*

- *enrichir* la construction des projets *et permettre de donner* une consistance au débat politique autour de ces projets. *Ce point de vue a surtout été exprimé pour le niveau régional.*

Je me demande finalement si, pour certains, la décentralisation n'aurait pas transformé la connaissance des territoires en quelque chose d'analogue à une « *compétence* », donc en quelque chose qui se déconcentre ou se décentralise. Avec la décentralisation, le besoin de connaissance des territoires serait devenu « juste ce qu'il faut pour ne pas être hors jeu » mais il concernerait d'abord les collectivités locales partenaires de l'Etat. Le fait que l'Etat concentre son rôle à quelques prérogatives générales pourrait expliquer une lecture plus *descendante qu'ascendante* de l'utilité que pourrait maintenant avoir une direction centrale en matière de connaissance des territoires (même si certains revendiquent vouloir fonctionner « véritablement en réseau »). L'activité du Ministère se penserait alors d'autant plus suivant un mouvement allant du « *Je conçois* » au « *puis j'applique* ». C'est par ailleurs certainement logique avec la notion même de « *direction centrale* » devant rendre compte de l'application des politiques votées.

Mais alors, qui instruit la réflexion sur la pertinence des règles ? Le parlement ? A mon avis l'enjeu premier de la connaissance des territoires est de permettre que la responsabilité de la production de la règle soit partagée, qu'elle soit un peu plus « *à tout le monde* ». Pas de compréhension du besoin de la règle sans la connaissance des territoires, de leurs enjeux, et des conflits qui les traversent.

Ce rôle implicite du partage de la connaissance des territoires pour l'alimentation du partenariat est certainement vraie à l'échelle locale (même si les matériaux jusqu'à présent recueillis à ce niveau pour l'évaluation ne le mentionnent qu'assez peu). Il n'a été qu'assez peu cité par les Directeurs et on peut s'interroger si, à leur niveau, cette finalité de la connaissance du territoire est ou non aussi essentielle qu'au niveau local.

2.2. Mon point de vue sur les enjeux pour l'Etat de la connaissance des territoires.

Mon expérience au niveau local tend à me faire penser que l'ambiguïté du statut de la « connaissance » des territoires provient probablement de son utilité multiforme. Elle peut être utile à la fois à l'établissement de la règle du jeu, au contrôle de son application mais aussi à l'alimentation d'un *partenariat égalitaire* (la réflexion commune). Les partenaires peuvent devenir *méfiant*s vis-à-vis de la transparence de l'information dès lors qu'elle a *plusieurs usages*. Ils n'auront de cesse de se l'approprier pour nourrir leur propre argumentation. Elle devient par ce fait un enjeu de pouvoir là où chacun rêverait, en bon démocrate, qu'elle n'en soit pas un.

La transparence n'est pas obligatoirement productrice de consensus mais elle peut désamorcer beaucoup de conflits en leur donnant la possibilité d'émerger plus tôt, à condition que les partenaires acceptent de rentrer dans ce jeu, qu'ils craignent moins la transparence que l'opacité, qu'ils soient disposés à « jouer le partenariat » plus que l'une ou l'autre forme d'affrontement. Les élus locaux sont multiples, en concurrence les uns par rapport aux autres. Soucieux de gérer les opinions, ils craignent le goût de la presse à voir du scandale partout, et donc tout ce qui pourrait les questionner, les déstabiliser ou encore plus les « inférioriser » (crainte des têtes d'œufs). Leur conception du militantisme politique (priviliégiant la conviction sur le respect du formalisme) peut en convaincre certains que « moins on en dit mieux on se porte ».

Toujours au niveau local, les pratiques de l'instruction large des problèmes avant d'en débattre ou de l'évaluation à posteriori des politiques (comme de la réalisation de grands projets) sont, à mon avis, encore loin d'être pleinement banalisées. C'est beaucoup plus l'Etat, et c'est sans doute un effet paradoxal de la décentralisation, qui porte cette exigence au travers les procédures qu'il met en place. L'information au niveau local (mais est ce différent à un autre niveau ?) a bien du mal à se distinguer de la « communication orientée » *qui ne laisse jamais traîner de questions sans leur accoler aussitôt la « bonne réponse »*. Personnellement, j'ai du constamment défendre, face aux acteurs locaux, l'intérêt de l'observation et je n'y suis arrivé que lorsque l'interlocuteur était convaincu *de ne pas perdre de pouvoir*, d'en gagner parfois ou, à défaut, de mieux le partager avec d'autres.

2.2.1. Pourquoi l'Etat me paraît attendu sur la question du partage de la connaissance des territoires.

Je crois personnellement que notre « patrimoine culturel » en matière de conception du *pouvoir institutionnel* (dont l'Etat lui même est la résultante), est plus de se préoccuper de réunir les conditions de l'arbitrage que de produire des consensus par la résolution/prévention des conflits. Cette conception, dont l'origine plonge dans les affres de notre histoire, va avec une certaine peur de la confrontation, une dévalorisation du compromis, un réflexe d'aller débusquer l'intérêt général par les moyens de la « science » plutôt qu'en partant des intérêts particuliers, par essence suspects. La décentralisation est donc une « épreuve » ressentie d'autant plus durement au sein de l'Etat qu'elle exige d'élaborer une contre culture face à l'ancienne toujours sous jacente. Le modèle antérieur avait ses commodités mais était aussi à l'origine de problèmes croissants dans la mesure où chacun réclamait toujours plus de comprendre le sens des décisions. Il est bien connu que l'arbitre a toujours à craindre de se mettre tout le monde à dos en même temps (de devenir bouc émissaire) dès qu'il sort de son rôle ou dès que *ce rôle n'est plus aussi bien compris*.

2.2.2. Comment répondre à cette attente ?

Par des formules de « partenariat *équilibré* » qui, par une « bonne gouvernance », viennent consolider la légitimité d'arbitrage mais aussi la réduire au plus strict nécessaire. Afficher (c'est à dire donner publicité à) un partenariat équilibré, favorise la neutralisation des influences pour n'en laisser aucune occuper seule tout le terrain ou un terrain particulier. Ainsi l'intérêt général peut-il être mieux reconnu par les intérêts particuliers et mieux compris qu'un arbitrage venu « d'ailleurs »

Dans ce domaine de la connaissance des territoires, les Agences d'urbanisme (par leur statut d'organisme où plusieurs institutions locales mettent en commun des moyens de connaissance) se sont efforcées d'être un outil répondant à ce besoin. Il s'agit certainement d'une réponse très partielle et très perfectible car beaucoup de collectivités seraient surprises d'entendre que les Agences ont vocation à « mettre le ballon dans la mêlée plutôt qu'entre les poteaux » tant elles sont devenues *leurs* choses...Les Agences sont souvent, elles aussi, perçues comme des organismes coûteux et donc, pour certains élus, plus utiles à la réalisation de *projets* qu'à des *réflexions prospectives*. Si les élus sont toujours prêts à compléter leur information, ils ne le sont pas toujours pour en faire

la matière d'un débat. Par ailleurs les services territoriaux des collectivités aspirent souvent à réduire les Agences à la fonction bureau d'études pour mieux être, eux et eux seuls, les conseillers du prince.

La question de la connaissance des territoires déborde donc largement la seule préoccupation (que je ne veux pas ignorer) de permettre à l'Etat local de tenir sa place. L'Etat local sera toujours en porte à faux car il doit se positionner avec les mêmes acteurs à la fois au début des processus (participation à l'élaboration des politiques) et à la fin (contrôle à posteriori).

Je voudrais insister sur le fait qu'au delà de la difficulté pour l'Etat à clarifier sa position vis-à-vis des divers partenaires locaux, sa présence est (encore) irremplaçable pour garantir la neutralité des connaissances permettant le partenariat, la confrontation des logiques, l'élaboration des politiques. Il n'est peut être plus aussi utile qu'autrefois pour aider à la confrontation entre communes et groupement de communes (là les trois dernières décennies ont permis de transformer les pratiques) mais je crois sa place toujours aussi essentielle (surtout depuis les choix faits en matière d'intercommunalité par la loi Chevènement qui n'a pas voulu brusquer les choses) pour tout ce qui concerne le niveau supérieur aux intercommunalités.

Etant juge et parti l'Etat peut d'autant plus avoir la tentation de se replier sur ses compétences propres pour mieux les exercer. Cette attitude ne pourra se comprendre et même pourra être dans certains cas justifiée, qu'à la *condition que la connaissance partagée des territoires par les acteurs (institutionnels ou non) n'en pâtisse pas*. Le partage de cette connaissance compense l'inconvénient d'un émiettement des compétences, qui peut être tout aussi paralysant que sa concentration excessive.

L'impossibilité de recomposer d'un seul coup l'architecture institutionnelle locale, l'intérêt que cette recombinaison vienne également des acteurs locaux eux mêmes, donne à la connaissance partagée des territoires toute son importance *d'alimentation de la confrontation permanente des logiques institutionnelles*. Cette confrontation aura besoin de plusieurs scènes. Mais, effectivement, dans ces conditions, l'Etat change son positionnement. Au sein de l'Etat les directions dites centrales ne sont plus aussi « centrales » justement. La décentralisation ne fait pas du local un échelon subalterne de l'Etat mais au contraire un niveau plus central du fait de l'importance prise par le partenariat qui y est vécu. Ce partenariat met les représentants locaux de l'Etat *entre* le local et les niveaux supérieurs de son ministère où les règles du jeu continueront de se trouver synthétisées.

L'atout majeur de l'Etat, qui résulte presque de sa désimplification, est qu'il peut exiger (et toutes les procédures qu'il a inventées servent d'abord à cela) de confronter entre elles les diverses logiques institutionnelles. Il peut être au niveau local le défenseur de la nouvelle culture du pouvoir qu'il a du élaborer pour s'adapter lui même à ce qu'il faut bien considérer comme une nouvelle donne sociétale. Le milieu local rusera peut être pour contourner cette obligation. Mais le contraindre à devoir s'en remettre à la ruse est déjà une victoire car, au sein des institutions locales, la conduite des diagnostics et des évaluations partagées ne devient que lentement la méthode normale et légitime de travail. Une culture du pouvoir ne se transforme pas en un jour.

La connaissance des territoires deviendra de plus en plus un terrain stratégique tant pour la recomposition des systèmes institutionnels que pour la transformation de leurs pratiques, dans la mesure où elle sera perçue comme suffisamment neutre, suffisamment respectueuse des différences, comme une invitation au dialogue plutôt que la sanction d'un arbitre détenteur du vrai. Cela peut se faire en impliquant mieux la recherche (sans l'accaparer) et plus généralement l'Université (toujours dans la sphère étatique). A ce niveau l'Etat devient moins arbitre entre des intérêts divergents ou concurrents mais plus garant de la qualité des évaluations comme moyens de confrontation démocratique et de cette façon il se préoccupe de donner à la règle une nouvelle « autorité ».

Cette évolution dépendra également des financements. L'Etat ne peut être partenaire qu'à la condition de contribuer suffisamment au coût des moyens partagés, en raison de cette notion d'équilibre à rechercher entre les pouvoirs ou les influences. Une réflexion sur le rôle des moyens d'études favorables aux nouvelles pratiques d'échanges inter-institutionnels (préfigurant éventuellement une recomposition institutionnelle progressive des territoires) permettrait de mieux distinguer entre moyens propres à l'Etat et moyens partagés avec les collectivités. Tout mettre dans un pot commun n'est pas obligatoirement la meilleure façon de partager. L'important est que le choix d'affectation des moyens en matière de connaissance des territoires favorise une *conscience mieux partagée du continuum que représente la puissance publique au travers de la diversité des institutions qui la constituent.*

2.2.3. Peut-on dire « La » connaissance ?

J'avais trouvé au départ que parler de LA connaissance des territoires avait une coloration néopositiviste quelque peu surannée et, en même temps, cohérente avec une conception datée de l'Etat. A la réflexion, mettre au singulier « les connaissances de la pluralité des territoires » permet d'insister sur l'ambition de l'Etat de dépasser la multiplicité de ses facettes et de rechercher à être un acteur qui pense «global». Il dit ainsi vouloir faciliter une meilleure maîtrise de la multiplicité des logiques propres à la diversité des secteurs de compétences, que ceux-ci soient chez lui ou hors de chez lui.

Selon moi, confronter les logiques veut bien dire éclairer les controverses et non pas les refuser, les masquer. L'accord entre parties des nouveaux territoires de l'urbain comme de la région ne se bâtira pas sur de l'eau tiède ou sur des consensus mous, mais sur des « *transactions entre acteurs* » qui refondent l'unité et la solidarité urbaine ou régionale. C'est pour cela qu'une décentralisation trop économe de ces transactions peut devenir contre productive.

Tout ce qui est matière à controverse sera donc, dans le champ de la connaissance, à mobiliser. La connaissance capable de rapprocher suffisamment des acteurs pour leur permettre de faire du projet ensemble concernera d'abord tout ce qui pourrait les séparer, toutes les formes de compétition, pour l'espace, pour les services, etc...

Connaître un territoire c'est avoir la lisibilité de la façon dont se prennent et pourront se prendre la multiplicité des arbitrages que la pluralité des acteurs individuels et collectifs (de ce territoire ou non) prennent quotidiennement. Elle fournit donc le sens des enjeux d'un territoire donné.

Annexe 6 : Daniel Béhar

acadie

Ministère de l'Équipement, des Transports, du
Logement, du Tourisme et de la Mer - DGUHC

Instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Équipement

Avenir de l'État local et besoins en
connaissance des territoires

Daniel BEHAR - Décembre 2003

Cette note constitue une libre contribution aux travaux de l'instance d'évaluation de la connaissance des territoires par les services de l'Équipement.

Revendiquant son caractère subjectif et partiel, elle est fondée sur deux partis pris :

- d'une part, celui d'un point de vue non pas évaluatif, mais plutôt prospectif ;
- d'autre part, celui d'une approche abordant la question de la connaissance des territoires par les services de l'Équipement, non pas directement, mais sous l'angle des fonctions envisageables pour l'État local vis à vis des territoires, et des besoins de connaissance que l'on peut en déduire.

QUELLES FONCTIONS POUR L'ÉTAT LOCAL ?

Le point de départ de cette réflexion prospective peut être constitué par les conclusions d'un travail relatif à un questionnaire proche, effectué en 1999¹.

On considérait à l'époque que l'État entendait transformer son action vis à vis des territoires, autour de trois lignes conjointes de changement :

- la territorialisation de ses interventions,
- l'incitation à la constitution de « nouveaux territoires » (agglomérations – pays),
- la mise en avant de nouveaux modes de faire, autour du projet et du contrat.

Or tout laisse à penser que les deux dernières lignes de transformation sont effectivement à l'œuvre, mais ce au détriment de la première.

RENONCER AU SCENARIO DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'ÉTAT ?

Autrement dit, si on assiste bien à la transformation du paysage géopolitique, bousculé par l'émergence de nouvelles instances territoriales, en particulier les intercommunalités et les divers « territoires de projet » ainsi qu'à la diffusion de nouveaux modes de faire illustrés par les démarches de projet et de contrat, cela ne s'accompagne pas d'une territorialisation des politiques de l'État.

En dépit de tous les efforts et incitations, depuis une dizaine d'années, la posture d'un État « animateur des territoires », porteur au travers d'un « Porter à connaissance » d'un point de vue sur les territoires, à même à la fois de faire converger en les reformulant ses propres politiques, tout en interpellant, sur un pied équivalent, celles de ses partenaires territoriaux s'avère introuvable, ou plutôt relève de l'expérimentation marginale.

De ce point de vue, le bilan des procédures contractuelles, dans la durée, et sous de multiples formes (deux générations de contrats de ville, quatre générations de contrats de Plan, les contrats d'agglomération et de pays) est sans appel : l'État local est dans l'incapacité de « tenir » une position stratégique au travers de ces contrats.

Le cas de la dernière génération des Contrats de Plan État-Région est démonstratif. La principale innovation tenait à la mise en place d'un volet dit « territorial ». On pouvait penser que ce volet serait d'une autre nature que l'habituelle logique sectorielle des Contrats de Plan (les infrastructures, les équipements universitaires...) et qu'il viendrait transversalement territorialiser ce catalogue sectoriel. Dans la plupart des cas, il n'en a rien été. Le volet territorial est en réalité un volet « local » du CPER qui vient décliner, à une échelle géographique plus réduite, un programme sectoriel.

Cela ne signifie pas –au contraire– invalidation de la procédure contractuelle, qui s'avère fructueuse lorsqu'elle est transférée au sein de la sphère des collectivités territoriales. On

¹ Les DDE et les politiques d'aménagement, Acadie, PUCA – 1999.

peut en effet noter que c'est aujourd'hui entre collectivités territoriales (entre régions ou départements d'un côté, et agglomérations ou pays de l'autre) que la démarche contractuelle rencontre un succès manifeste. C'est notamment dans cette perspective que ces différentes collectivités construisent des énoncés stratégiques (et ce bien souvent encore en mobilisant des expertises et savoir-faire acquis lors de parcours professionnels au sein des services de l'État).

On pourrait certes imputer l'échec des démarches contractuelles impulsées par l'État à des motifs conjoncturels : la faiblesse des moyens financiers affectés ou le manque de constance de l'État vis à vis de ces démarches.

Ces constats sont indiscutables. Mais en dépit de ces handicaps, l'État est en général capable de produire statistiquement du contrat –à l'exception notable des contrats de pays–, notamment parce que les collectivités territoriales persistent à manifester une certaine appétence –réflexe ?– vis à vis des offres procédurales de l'État. L'échec ici évoqué est bien d'une autre nature : il a trait à l'incapacité de l'État local à tenir, au travers de cette démarche, une position d'animateur territorial.

Cela tient, semble-t-il à deux difficultés structurelles pour l'État local : il lui faut en premier lieu passer d'un diagnostic technique à l'énonciation d'un « point de vue » politique sur les enjeux et le devenir d'un territoire donné. Il doit ensuite, de façon transversale, faire converger autour de ce point de vue les différents fonctions et leviers dont il dispose.

Or, à l'épreuve de l'expérience, on fait ici l'hypothèse que les difficultés que rencontre l'État local pour tenir une telle position, ne sont pas seulement d'ordre méthodologique ou liées à un déficit de savoir-faire. Elles sont d'abord d'ordre politique et tiennent à la culture préfectorale de l'État local, fondée sur la posture d'arbitrage « discret » entre des intérêts locaux.

Or cette posture d'arbitrage –et l'affichage formel d'une certaine neutralité qu'elle suppose– entre en tension avec celle d'un État animateur, défendant un point de vue explicite, aux fins d'interpeller les acteurs locaux.

Cela explique en grande partie le rabattement sectoriel des documents dits « stratégiques » produits par l'État local ces dernières années, qu'il s'agisse de la plupart des diagnostics d'agglomération ou d'une grande partie des DTA. Mis en place pour énoncer un point de vue stratégique territorialisé de l'État, ces documents, en général, font « le grand écart » entre un rappel des priorités et valeurs de l'État, de niveau national, sur un mode a-territorial, et des éléments de diagnostic, eux territoriaux, mais déclinés sur un mode sectoriel. Cette structure permet à l'État local de conserver des marges de manœuvre pour assurer cette fonction d'arbitrage, sans afficher un point de vue qui le ferait entrer de plain-pied dans le jeu territorial.

On prend donc ici pour hypothèse qu'il faudra probablement à terme renoncer à construire la connaissance des territoires par les services de l'Équipement, dans la perspective d'une « territorialisation globale » des politiques de l'État et de ses interventions, autrement dit, au service d'un « État animateur »². Quels sont alors les scénarios envisageables ?

² Cf. DONZELOT J. et ESTEBE P. (1994), *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, éditions Esprit.

S'EN TENIR AU SCENARIO D'UN ETAT LOCAL CAMPANT SUR SES FONCTIONS REGALIENNES ?

C'est là le scénario symétrique (retrait du territoire vs immersion territoriale) du précédent, rendu plausible par les évolutions en cours.

On peut en effet tout à fait considérer que l'approfondissement de la décentralisation, la recomposition géopolitique des territoires et la diffusion de la « culture du projet » au sein des collectivités territoriales induisent un changement de posture de l'Etat vis à vis des territoires, au travers d'un processus de retrait, ou de prise de distance, ce qui ne signifie pas désengagement.

Il faudrait alors constater l'épuisement du postulat moteur depuis vingt ans de la modernisation de l'action publique vis à vis des territoires, à savoir la corrélation entre décentralisation et déconcentration. Plus les collectivités locales prennent en charge des compétences étendues, plus l'Etat local doit disposer d'une capacité de décision et de moyens déconcentrés aux fins de les accompagner.

Or différents signes montrent qu'aux yeux des uns et des autres, la déconcentration n'est plus mécaniquement liée à la décentralisation. On peut ainsi formuler un scénario de recomposition des missions de l'Etat local, autour d'un principe de dissociation entre des fonctions régaliennes effectivement territorialisées et des fonctions d'intervention conçues de façon « a-territoriale ».

Pour le dire autrement, de façon plus illustrée, la mise en œuvre des fonctions régaliennes de l'Etat –par exemple dans le domaine de la gestion des risques– nécessite une conception « au plus près », territorialisée, tandis que l'intervention de l'Etat en matière de solidarité urbaine par exemple serait d'autant plus efficace qu'elle est priorisée, concentrée et donc conçue hors des territoires.

Ainsi, la perspective de mise en place de différentes Agences (Foncière Logement, Rénovation urbaine, Infrastructures de transports) correspond bien évidemment à un objectif de l'Etat au niveau national : mutualiser et « sanctuariser » des moyens financiers d'origines diverses. Mais elle a aussi une signification territoriale : concentrer des moyens d'investissements limités dans une logique stratégique, en évitant le « saupoudrage » territorial.

Ce scénario est à première vue contre-intuitif : on pourrait penser que le régalien corresponde à un impératif de prise de distance pour exprimer « l'autorité », tandis que l'intervention soit associée à une logique de proximité, pour adapter au mieux les actions. Mais la décentralisation justifie cet apparent paradoxe.

Pour ses fonctions d'intervention, l'Etat est en deuxième ligne, derrière les collectivités territoriales, il doit donc prendre de la distance pour adapter au mieux des interventions « de complément ». En revanche, pour ses fonctions régaliennes, l'Etat reste en première ligne, il doit donc disposer de la visibilité la plus grande, en période de crise, ou pour gérer les risques, au plus près donc de la demande sociale et des territoires, même si d'un point de vue technique, l'impératif de globalité exigerait une certaine distance.

Il y a donc là un premier scénario plausible, qui tout en rompant avec une logique –en bonne partie rhétorique– éprouvée depuis vingt ans, semble d'ores et déjà en passe de mise en œuvre.

IMAGINER UN ÉTAT LOCAL ASSURANT DES FONCTIONS DE REGULATION ?

Au-delà de ce « socle » du renforcement de l'État local sur ses fonctions régaliennes, un autre scénario est envisageable qui, sans constituer une alternative au précédent, peut venir le compléter et l'amplifier.

Dans cette seconde hypothèse, l'État local ne se recentrerait pas seulement sur ses fonctions régaliennes ; il viendrait assurer une double mission de régulation, entre les territoires d'une part, entre l'État et le local d'autre part.

La régulation entre les territoires

A l'évidence, la nouvelle donne géopolitique fait émerger un besoin accru de régulation territoriale.

Le bouleversement du paysage territorial était porté par des intentions de « rationalisation » (ajustement des nouvelles instances territoriales aux territoires pertinents). On constate en réalité une complexification géopolitique, avec à la fois un « empilement » des instances territoriales (intercommunalités, pays urbains, conférences territoriales...) et des « désajustements » entre ces instances et les « territoires pertinents » (bassins de vie...)³.

On fait ici l'hypothèse que cette double dynamique de complexification est durable. Même si les périmètres aujourd'hui constitués sont instables et évolutifs, il n'y a aucune raison pour que l'action publique relève géographiquement d'une pertinence territoriale unique, par ailleurs introuvable. De plus, l'acte II de la décentralisation, en refusant de choisir entre le département et la région, a implicitement admis le processus à l'œuvre de spécialisation des fonctions politiques selon les niveaux territoriaux et ne pourra que l'amplifier.

Le paysage géopolitique local sera donc durablement structuré à la fois par un décalage entre les territoires du politique et ceux considérés comme « rationnels » pour l'action publique, et par une accumulation d'instances politiques exerçant sur un même territoire, des compétences sectorielles de plus en plus globalisées, et des fonctions politiques de plus en plus spécifiées.

Cette complexification géopolitique constitue le pendant institutionnel de la complexification des réalités socio-économiques des territoires. Cette nouvelle donne induit une exigence inédite de régulation de cette complexité, tant entre ces instances territoriales, qu'entre celles-ci et les territoires pertinents.

³ Cf. BEHAR D. (2002), « Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local », in FLOQUET, Charles, (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, éditions de L'Aube, La Tour d'Aigues.

La loi et la règle ne peuvent plus à elles seules produire cette régulation : elles énoncent un principe de partage des compétences sectorielles qui reste largement une fiction juridique. Elles proposent une définition du périmètre pertinent, ici des agglomérations, là des SCOT, le plus souvent transgressée.

La régulation du paysage géopolitique local ne peut être produite qu'en situation. Il y a là sans doute une fonction potentielle pour l'État local, mais une fonction qui ne lui serait pas exclusive. Selon les configurations géopolitiques, elle peut être assurée aussi bien par un conseil régional, un conseil général ou par l'État local.

Il faut d'ailleurs à ce sujet souligner la similitude des interrogations et la rivalité potentielle entre l'État local et le Conseil Général. Comme l'État local, ce dernier voit ses fonctions classiques (instituteur du rural) déstabilisées et est dans l'incapacité structurelle de rivaliser avec les « territoires de projet ». Il lui faut donc renouveler sa mission fondatrice – garantir l'égalité territoriale – et ce, comme l'État local, à partir du point de vue décalé qu'autorise le périmètre départemental. Cela peut le conduire, lui aussi, dans bien des cas, à s'investir dans une fonction de régulation géopolitique.

Tirer parti d'une certaine distance au terrain, pour assurer un rôle de régulation, consistant d'une part à prévenir ou limiter les rivalités entre instances territoriales et d'autre part à les inciter à prendre en compte, telles qu'elles sont constituées, les territoires pertinents, adaptés à tel ou tel enjeu, voilà une fonction potentielle que l'État local pourrait prendre en charge.

La régulation entre l'État et le local

La montée en puissance de la décentralisation fait émerger un autre enjeu de régulation, entre l'État et le local. En effet, on peut faire l'hypothèse que l'acte II de la décentralisation signifie au-delà de l'apparence d'une amplification de l'acte I, par accumulation de compétences transférées, le passage d'une logique de « décentrement » des lieux d'exercice de la décision (de l'État aux collectivités territoriales) à celle de la constitution d'une identité spécifique des politiques territoriales.

Autrement dit se jouerait ainsi une différenciation conceptuelle entre les fonctions d'un État producteur de politiques redistributives, de solidarité, « aveugles aux territoires »⁴, et celles des collectivités territoriales concevant des politiques locales de cohésion.

Cette différenciation conceptuelle des politiques publiques de l'État et des collectivités territoriales succéderait ainsi à la reproduction mimétique, en cascade, par l'un et les autres, de politiques redistributives, de même nature.

Jusqu'à présent, en effet, les collectivités territoriales concevaient l'action locale comme l'action nationale : inciter au développement économique, puis « ponctionner » la richesse ainsi produite en générant de l'argent public permettant de mettre en œuvre des politiques de redistribution sociale.

⁴ Cf. DAVEZIES L. (2002), « La solidarité redistributive entre les territoires », *Pour en finir avec la dé-centralisation*, éditions de L'Aube, La Tour d'Aigues.

Or la diversification des sources de la richesse locale (revenus productifs, revenus touristiques, revenus de transfert...) et leur spécialisation selon les territoires incitent aujourd'hui les acteurs locaux à concevoir des politiques agencant ces différentes sources de richesse de manière à produire au mieux des effets d'interdépendance sociale et de cohésion territoriale, sans nécessairement passer par de la « redistribution locale ».

Autrement dit, les politiques territoriales viendraient moins redoubler les politiques nationales de redistribution, que les compléter sur un autre mode, pour ensemble produire de la cohésion locale.

La question des retraites illustre simplement cette approche : les retraites relèvent d'une politique nationale redistributive. Pour les territoires, elles constituent une source de richesse dont il faut tirer parti au mieux pour produire de l'emploi de services et donc contribuer à l'intégration sociale locale.

En regard de ce processus distinguant la nature des politiques nationales et territoriales, l'Etat local occupe une position singulière, à l'interface de ces deux logiques. Cela pourrait donc générer à terme une fonction inédite pour ce dernier : assurer la compatibilité entre ces deux types de politiques. En effet, cette compatibilité n'est pas mécanique. Il est nécessaire, dans un sens, de mesurer les impacts territoriaux des politiques de l'Etat aveugles aux territoires, et à l'inverse, de veiller, dans le même temps à la capacité effective des politiques locales de cohésion à se combiner avec ces dernières.

Telle pourrait donc être la double fonction régulatrice de l'Etat local : d'une part, contribuer à la « pacification » du jeu local, et d'autre part susciter la combinaison optimale entre les politiques nationales et les politiques territoriales.



De quelle façon ce scénario d'un devenir possible de l'Etat local vient-il renouveler « l'idéal » antérieur de l'Etat animateur ?

Il exprime une double rupture avec la figure de l'Etat animateur. En premier lieu, l'Etat local régalien et régulateur, présent sur le territoire, n'est plus « dans » le jeu territorial. C'est sa prise de distance, son extériorité relative qui lui permettent d'assurer ces fonctions « régaliennes » de recours face aux risques et aux crises, et régulatrices d'interface, entre les territoires et entre l'Etat et le local.

La seconde rupture a trait à la question de la territorialisation des politiques de l'Etat. La figure de l'Etat animateur reposait sur le principe de « l'interpellation réciproque » entre l'Etat et le local. L'Etat interpelle le local et accepte en retour une interpellation qui le conduit à reformuler en situation ses propres politiques, à les territorialiser⁵.

L'hypothèse d'un Etat local affirmant des fonctions de régulation, signifie encore une interpellation du local mais n'exige plus en retour une territorialisation de ses propres politiques. La capacité de régulation de l'Etat local repose sur la mobilisation des politiques, des actions et des procédures, conçues au niveau central, telles qu'elles sont.

⁵ Cf. BEHAR D. (1997), « L'action publique, le territoire et la nouvelle question sociale », *Cohésion sociale et Territoires*, Editions La Documentation Française, Paris.

Ce changement de perspective, cette renonciation à l'exigence de territorialisation (au sens non d'adaptation à la marge mais de reformulation stratégique en situation) des politiques de l'État, sont déterminants pour définir les besoins en connaissance des territoires.

En effet, la recherche d'une territorialisation des politiques de l'État, exigeait, pour construire un point de vue global, de disposer d'une connaissance tout aussi « globale », unifiée, intégrée, du fonctionnement territorial. C'était notamment le sens du « porter à connaissance » de l'État qui imposait que celui-ci dispose d'un niveau de connaissance du territoire équivalent à celui des collectivités territoriales concernées.

Se situer dans la perspective d'un État local régalien et régulateur change la donne : il ne s'agit plus de penser en termes de connaissances et de « point de vue » globalisés, mais des différents types de connaissances et de modes de mobilisation nécessaires à la mise en œuvre des diverses fonctions que l'État local devra ou sera en mesure d'assurer.



QUELS BESOINS DE CONNAISSANCE DES TERRITOIRES ?

On considère donc ici successivement les trois types de fonctions qui pourraient structurer à l'avenir l'action de l'État local –le régalien, la régulation entre les territoires, la régulation entre l'État et le local– afin d'esquisser pour chacun les besoins induits en matière de connaissance des territoires.

UNE PROSPECTIVE DES RISQUES POUR QUALIFIER L'USAGE DES RÈGLES

On le constate dès à présent, l'État local est de plus en plus interpellé quant aux règles qu'il produit et administre, en matière de prévision et de gestion des risques de tous ordres.

Cette interpellation sociale renvoie directement aux connaissances qui fondent ces règles. Il y a donc là un enjeu majeur de production de connaissances, plutôt d'ordre technique, plutôt sectorielles (l'eau, les incendies, les pollutions...) et pour lequel les services de l'Équipement sont bien souvent en première ligne.

L'optimisation des connaissances territoriales en question passe par trois lignes de transformation convergentes. Elle nécessite en premier lieu une intégration sectorielle des expertises et métiers de l'Équipement concernés : toute évaluation d'un risque, aussi sectoriel soit-il (incendies, inondations...), passe par un croisement d'approches géophysiques, climatologiques, urbanistiques... Elle impose une capacité à raisonner de façon prospective, en construisant des modélisations prévisionnelles. Il faut pour mesurer le risque, par essence analyser le passé pour se projeter dans le futur. Elle exige enfin une discutabilité des modèles ainsi produits, afin de garantir l'acceptation des règles qui en découlent par la société locale.

Il apparaît d'autant plus utile de rappeler cette triple perspective qu'aujourd'hui la logique purement technique de production de connaissances relatives aux divers risques territoriaux « sectorise » ces connaissances et fragilise les règles qui en sont issues. Il n'est qu'à observer comment les règles édictées par tel ou tel Plan de prévention des risques (PPR) peuvent varier en fonction de la pression locale et de l'indicateur retenu (quelle crue de référence ?).

Si l'on se place d'un point de vue territorial, l'enjeu majeur a trait à la recevabilité de la règle déduite de l'expertise technique. L'État local est aujourd'hui d'une certaine façon schizophrène. Aux yeux des acteurs locaux, il prétend accompagner le développement territorial, tout en produisant, dans le même temps, les règles bridant ce développement. Autrement dit, la question à la fois politique et méthodologique posée aux services de l'Équipement est la suivante : comment intégrer la demande des territoires –autrement dit les enjeux du développement territorial– aux diverses expertises sectorielles des risques ? Comment faire du développement territorial un « input » de production de la règle relative à la prévention des risques ?

Dans la perspective de renforcement des fonctions régaliennes de l'État local, il y a là, nous semble-t-il, pour les services de l'Équipement un chantier majeur dont les termes

sont d'ores et déjà posés, au travers par exemple de l'articulation délicate des PPR et des SCOT.

UN SUPPORT POUR LA CONSTRUCTION DE SCENES LOCALES

Pour assurer une fonction de régulation entre les acteurs territoriaux, pour constituer en quelque sorte des « scènes locales » entre ces acteurs, l'Etat a besoin de s'appuyer sur de la connaissance. Celle-ci doit lui permettre de conforter son « extériorité » relative et simultanément de « comprendre » ce jeu territorial.

De là découlent deux caractéristiques de la connaissance nécessaire à l'exercice de régulation territoriale par l'Etat local. Il faut en premier lieu que cette connaissance soit produite à une échelle territoriale différente de celles auxquelles se réfèrent habituellement les acteurs territoriaux. Cela plaide notamment pour des échelles larges, du type des « régions urbaines » qui permettent de mettre en regard ici plusieurs communautés d'agglomération, là un pays et un PNR...

A cet égard, l'expérience de la plupart des DTA est sans doute riche d'enseignements, moins pour la singularité stratégique du point de vue de l'Etat dont elles ont été porteuses que précisément par la capacité qu'elles ont eu de structurer des scènes de débat, au travers notamment de l'échelle décalée de production de connaissance qu'elles ont mobilisée.

Seconde caractéristique, cette connaissance doit être d'ordre géopolitique ; autrement dit l'Etat local doit être à même de comprendre le système local d'acteurs, les tensions et alliances qui le structurent.

Sur ce registre, il faut bien constater que contrecoup de la complexification du paysage géopolitique, les services de l'Équipement éprouvent des difficultés croissantes à comprendre le système d'acteurs au sein duquel ils interviennent. Cela tient en particulier au caractère « dépassé » des grilles de lecture habituellement mobilisées. En particulier, on ne peut plus analyser les logiques d'acteurs en fonction seulement du statut et des compétences de l'institution qu'ils représentent. Un conseil général n'est pas nécessairement arc bouté sur ses compétences sociales ou défenseur exclusif du rural. La stratégie territoriale d'un conseil général ne peut être comprise qu'en situation.

Une fois ces deux préalables posés –une connaissance d'ordre géopolitique à des échelles larges et décalées– la mobilisation de la connaissance produite par l'Équipement doit répondre à deux enjeux :

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

Les valeurs et procédures dont l'Etat est porteur constituent la base de sa capacité à agir localement. C'est parce que l'Etat invoque avec constance les mêmes valeurs (la lutte contre l'étalement urbain, l'impératif de mixité urbaine...) et qu'il propose les procédures (SCOT, PLH...) pour tenter de les mettre en œuvre qu'il construit une position vis à vis des territoires.

Mais, revers de la médaille, l'État local, et en particulier l'Équipement font un usage quelque peu normatif de ces valeurs et procédures, au point de rendre les acteurs locaux sourds à un discours de l'État perçu comme quelque peu incantatoire.

La connaissance des territoires doit permettre de limiter cette dérive et à l'inverse de faire un bon usage de ces valeurs et procédures pour organiser le débat local.

Le bon usage des procédures ne passe pas par une logique identique sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, si les efforts des services de l'Équipement pour définir le bon périmètre de SCOT sont méritoires, ils paraissent quelque peu vains en regard de la réalité géopolitique.

Ne serait-il pas préférable de renoncer à cette approche normative, pour réfléchir en situation au bon usage des SCOT, tels qu'ils sont périmétrés ? En particulier, il apparaît clairement aujourd'hui qu'un SCOT référé à une institution de gouvernement local (une communauté d'agglomération) n'est pas de même nature, n'a pas la même signification qu'un SCOT référé à une instance de gouvernance (un pays par exemple). Dans l'un et l'autre cas, quel sera alors le message de l'État et comment va-t-il le fonder et l'argumenter ? Voilà un chantier qui permettrait à l'État local, en donnant sa pleine valeur à la procédure SCOT, de mieux concourir à la régulation territoriale.

Au-delà de ces valeurs et procédures, l'État dispose d'un second levier majeur pour organiser ces scènes de régulation territoriale : il s'agit des projets –plus ou moins « grands »–, des opérations dont il a la maîtrise d'ouvrage. La mise en œuvre de ces opérations peut constituer une occasion majeure pour constituer de telles scènes locales, et ainsi tenter de réguler la concurrence territoriale. Encore faut-il que le portage de tels projets soit accompagné d'un dispositif cognitif qui permette de les mettre en perspective, de réfléchir collectivement aux conditions de leur intégration territoriale, à leurs effets potentiels de développement.

Le portage du projet ITER dans la région urbaine de Marseille-Aix et celui de l'A380 sur Toulouse constituent probablement des expériences à évaluer, car ayant permis à l'État local d'organiser le débat local, au-delà du projet considéré. Une telle approche vaut à l'évidence pour des projets de « moindre » importance, tel un contournement d'agglomération...

UN ECLAIRAGE DES INTERDEPENDANCES ENTRE REDISTRIBUTION NATIONALE ET COHESION LOCALE

Définir la connaissance nécessaire à l'État local pour effectivement se situer entre l'État et le local, à l'interface de politiques que l'on suppose ici de plus en plus différentes, ne va pas de soi. Il s'agit d'un champ à défricher, autour d'une question problématique simple : quelles sont les interdépendances entre une politique de redistribution nationale et des politiques locales de cohésion ? et comment les optimiser ?

Répondre à cette question nécessite en premier lieu de mesurer les impacts territoriaux, aux différentes échelles, des grandes politiques de redistribution. Si on dispose en la matière de quelques éclairages, il n'y a pas pour autant, pour chacune de ces politiques,

un panorama exhaustif de ces impacts. Or à l'évidence les transferts sociaux n'ont pas le même impact en Nord Pas de Calais lorsqu'ils se conjuguent avec une multiplication du nombre de ménages (par implosion) et en Languedoc Roussillon lorsqu'ils se combinent avec la mobilité héliotrope des retraités ou des RMIstes. Il y a là un enjeu de connaissance qui nécessite une coproduction par le niveau national et à tout le moins le niveau régional de l'État.

Le second enjeu de connaissance qui concerne lui les différents niveaux de l'État local consiste à explorer et comprendre les différents modes de mobilisation par les acteurs locaux, de ces politiques nationales. Comment les collectivités territoriales intègrent-elles par exemple la ressource des retraites dans leur stratégie de développement ?

Cette question sera d'autant plus vive et complexe que les politiques d'intervention de l'État seront, elles aussi, « recentralisées » et « aveugles » aux territoires. Le cas de la politique de la ville est éclairant. Elle tend, semble-t-il à devenir une politique, pour l'État, faiblement territorialisée, simplement référée à l'objectif de « réduction des écarts ». Si pour l'État central, la question de l'évaluation –sectorielle si l'on peut dire– de la politique de la ville se limitera à veiller au respect de cet objectif de réduction des écarts, l'État local devra lui comprendre comment la collectivité territoriale a intégré cette politique et ses dispositifs dans une stratégie locale de cohésion.

Autrement dit, plus l'État local se retire d'une fonction de coproduction des politiques d'intervention, plus il devra comprendre et interpréter, pour son propre compte, les usages locaux des politiques de l'État central.

En regard de la situation actuelle, ce double enjeu –mesurer l'impact territorial des politiques aveugles aux territoires, comprendre leur mode de mobilisation par les acteurs locaux– nécessite de faire évoluer les dispositifs de production de connaissance. En premier lieu, cette approche exige de réduire le hiatus persistant entre la production de recherche, animée par le niveau central des Ministères, et celles d'études locales. Seule la combinaison de ces deux modes de connaissance peut effectivement garantir à la fois d'identifier les grilles de lecture problématiques pertinentes et de multiplier leur usage local.

Enfin, ces deux enjeux imposent de croiser les connaissances normalisées, formatées au niveau national (sources INSEE, DGI...) avec des connaissances plus locales, liées en particulier aux activités de l'Équipement (permis de construire, aides au logement...).

Si la production de telles connaissances, capables à la fois de mesurer l'impact territorial des politiques de redistribution et de comprendre l'usage local de ces politiques, est possible, leur utilité est ensuite conditionnée par leur publicité. C'est en alimentant le débat public au travers de ces connaissances que l'État local pourra assurer cette fonction de régulation entre l'État et le local.

◇ ◇ ◇

Pour répondre aux trois fonctions plausibles de l'État local –le régalien, la régulation entre les territoires, la régulation entre l'État et le local– les services de l'Équipement devront

sans doute, encore davantage qu'hier, produire une connaissance sur les territoires de type multiscale.

C'est la condition de pertinence tout à la fois de la connaissance nécessaire à la fonction régaliennne (les différentes échelles d'inscription territoriale du risque), de celle exigée pour la régulation entre les territoires (« entre » les niveaux de collectivités territoriales) et de celle attendue pour la régulation entre redistribution et cohésion (du national au local). Il y a là une constante, à laquelle les services de l'Équipement sont théoriquement en mesure de répondre mais qui exige encore bien des transformations des modes de faire.

A côté de cette constante, maintes fois invoquée dans le passé, le scénario prospectif ici formulé quant à l'avenir de l'État local conduit à faire évoluer le mode de production de connaissances attendu.

Ce scénario fait l'hypothèse que dans le contexte contemporain, globalement pour être un acteur pertinent sur les territoires, l'État local doit prendre de la distance vis à vis de ces derniers.

Les différentes pistes ici évoquées considèrent toutes que le mode de production de connaissances par les services de l'Équipement doit, sous des formes diverses, refléter cette prise de distance.

Autrement dit, la connaissance produite par les services de l'Équipement devra sans doute à l'avenir être toujours davantage fondés sur trois principes : l'objectivité, la régularité et la publicité.

SCENARIO	ENJEUX DE CONNAISSANCE		ETAT ACTUEL	CHEMIN CRITIQUE
	Fonction attendue	Qualité exigée		
Un Etat régional	<ul style="list-style-type: none"> Une prospective des risques pour qualifier les règles 	<ul style="list-style-type: none"> Une intégration sectorielle Une modélisation prévisionnelle Une discutabilité 	<ul style="list-style-type: none"> Une production technique sectorisée des règles sous la pression des territoires 	<ul style="list-style-type: none"> Comment faire de la demande territoriale un « input » de production de la règle ?
Une fonction de régulation — entre les territoires	<ul style="list-style-type: none"> Un support pour la constitution de « scènes locales » 	<ul style="list-style-type: none"> Une échelle territoriale ad hoc (« régions urbaines »...) Un point de vue géopolitique 	<ul style="list-style-type: none"> Des échelles émergentes (cf. DTA) Une perte de « prises de terre » Des grilles de lecture institutionnelles « dépassées » 	<ul style="list-style-type: none"> Comment « situer » les valeurs et procédures de l'Etat pour décaler le débat local ? Comment prendre appui sur les projets de l'Etat pour réguler la concurrence territoriale ?
— entre l'Etat et le local	<ul style="list-style-type: none"> Un éclairage des interdépendances entre redistribution nationale et cohésion locale 	<ul style="list-style-type: none"> Une coproduction central/régional de la mesure d'impact des politiques nationales Une évaluation de leurs usages par les territoires 	<ul style="list-style-type: none"> Dissociation entre recherche nationale/études locales Dissociation entre connaissances objective et empirique 	<ul style="list-style-type: none"> Comment rendre publiques ces connaissances ?

Annexe 7 : Contributions de l'inspection générale des ponts et chaussées

- ✓ Évaluation de la connaissance des territoires
DDE du Maine et Loire (Pays de la Loire)

- ✓ Note sur la connaissance des territoires
Alsace, Champagne Ardennes, Lorraine

- ✓ Connaissance des territoires
par les services de l'Équipement
Inter région Nord – Pas de Calais / Picardie

- ✓ Évaluation connaissance des territoires
DDE et DRE de Franche-Comté

- ✓ Évaluation connaissance du territoire
DDE de la Nièvre

- ✓ Évaluation connaissance des territoires
DRE et DDE de Bourgogne

- ✓ Évaluation de la connaissance des territoires
DDE du Maine et Loire (Pays de la Loire)

Evaluation de la connaissance des territoires DDE du Maine et Loire (Pays de la Loire) Entretiens du 06 05 2003 par la M.I.G.T.5

Inspecteurs :

Mrs Durand et- Kelifa - MIGT 5

Mode de travail :

Le calendrier des entretiens nécessaires a été arrêté en accord entre la MIGT, les étudiants et la DDE. Il a été mis en place et optimisé au mieux par un chef de projet de la DDE selon les contraintes prévues et les disponibilités de chacun.

La MIGT 5 et la direction ont consacré avec les étudiants une matinée à cadrer le contexte, le programme, la concrétisation des objectifs et les acteurs pertinents. Il a été convenu que les étudiants mèneraient les entretiens et que la MIGT ne serait présente qu'avec les personnalités ou pour compléter les entretiens qu'ils ne seraient pas en mesure de réaliser

La MIGT 5 s'est entretenue avec 4 personnes responsables de la DDE du Maine et Loire qui n'étaient pas présentes au moment du passage des étudiants et sur les questions demandées par les étudiants. (grille-type Connaissance des Territoires et questions complémentaires)

Le texte ci-après présente les questions en noir et les réponses en bleu.

La question « missions, prestations de service, modes d'organisation internes » non prévue a été explicitée pour la bonne compréhension du contexte

Personnes rencontrées :

Mrs Desmarest chef du SPE et Lasserre chef du SUC

M.Thierry responsable du SPE/ODE et M.J.Peigné responsable du SIG.

sommaire

- 1- la coordination des SIG dans le cadre des OSER (services de l'équipement)
- 2- missions, prestations de service, modes d'organisation internes et dynamique Frérot
- 3- la politique d'acquisition de données de base et les partenariats externes
- 4- La numérisation et la capitalisation des informations dans le cadre du PAC
- 5- le service pense-t-il disposer de la compétence d'analyse nécessaire, des moyens de la transmettre et d'innover :
- 6- La DDE participe-t-elle à des démarches d'enrichissement mutuel :

SPE : Le service producteur des données

La gestion du fond de données : acquisition et traitement

La stratégie pour l'enrichir : le partenariat interne et externe

SUC : Le service utilisateur des données

La connaissance des territoires et des partenaires

Pour les 2 services producteur et utilisateur :

la compétence du service : une capacité à repérer, analyser, traiter et mettre en forme diffusable qui s'appuie sur des moyens, un niveau de qualification et d'appui

la transmission : une capacité à pérenniser la compétence acquise dans le service

l'innovation : capacité à partager et à enrichir ses méthodes

1- la **coordination des SIG** dans le cadre des OSER (services de l'équipement)

11- Mr Desmarest SPE DDE 49 est-il impliqué à cette action régionale (évoqué Mr Pitié).

OSER est une démarche des services de l'équipement menée au niveau régional

Mr Desmarest est correspondant développement durable au niveau régional.

La question des SIG n'a pas encore été examinée.

12- Comporte-elle l'harmonisation des méthodes (logiciels utilisés). qu'en est-il à ce jour ?

Le responsable de l'unité SIG – ADL et l'administrateur technique échangent sur ces questions en réunions interrégionales au niveau du club des S.I.G.

2- missions, prestations de service, modes d'organisation internes et dynamique Frérot

21- mission de l'Etat et offre de prestations du service

M1 mission de l'Etat- rédiger les porter à connaissance (SUC)

Mais pour le SPE donner du sens au rôle de l'Etat ne se limite pas à organiser les porter à connaissance, il consiste aussi à inclure l'urbanisme dans toutes les missions exercées par la DDE. Il faut des agents capables de structurer des discours ayant assez de hauteur et de recul, et de les transformer en valises pédagogiques.

Le management de l'environnement était déconnecté du quotidien. Le développement local est devenu développement durable. Début 2002 un séminaire l'a mué en support du quotidien avec :

- Un groupe de réflexion par métier qui comporte les 2 subdivisions d'Angers, le PSMV et l'équipement des collectivités locales. La mise en œuvre d'actions est laborieuse.

- Un groupe de pilotage développement durable

Le rôle de l'Etat du Service UC a été sous dimensionné en personnel (1A, 1B bon niveau, 3C) mais il a la chance de disposer d'experts en urbanisme (contrairement à la DDE 72 par exemple qui a des agents nouveaux)

En 2002, la vague des 50 POS était insoutenable pour l'Etat. Il a investi dans le PLU d'Angers.

M2 mission de l'Etat- différentes positions de l'Etat et de la DDE (SPE)

1- Atlas de l'Anjou

le réseau atlas constitue une entente pour mettre en commun et mettre à jour chaque année les données entre la préfecture, le conseil général, le comité d'expansion économique, la DDE et l'université (J.Humeau). La DDE est disponible pour cette action que la préfecture appuie et que la DRE soutient financièrement (mais pas le ministère). L'ouvrage est vendu en librairie.

Cette action est pour la DDE une clé d'entrée auprès du comité d'expansion économique et des chargés de mission pays pour les partenariats SCOT.

2- Atlas des paysages

L'ouvrage, présenté par le préfet et le conseil général, est co-financé. Sa création est co-pilotée par la DDE (J.M.Muel) et l'université (J.Humeau).

L'éditeur l'a mis en vente à la FNAC à ses risques.

3- Diagnostic territorial du Pays Layon-Lys –Aubance

La DDE a produit une contribution à l'élaboration de ce diagnostic

Il comporte des constats et des questions pour susciter un débat (sans dire comment faire)

Il a été testé, enrichi, amendé par le SUC (Mineau) avec le SPE à partir d'une proposition (intégrant les éléments des pàc d'Angers et de Saumur), d'une réunion en subdivision sur l'actualité territoriale et des contributions des autres services de l'Etat

4- Contrat d'agglomération de Saumur

C'est une contribution des services de l'Etat sous forme de stratégie du territoire à l'occasion du contrat d'agglomération. Il comporte des forces, des faiblesses et des pistes d'évolution.

L'autorité du sous préfet est indispensable pour que les services priorisent, proposent et travaillent ensemble.

La DDE réécrit et fait re-valider ce qui est écrit. Ce travail exige un agent de bon niveau.

Le point de vue de l'Etat présenté à la communauté d'agglomération a une certaine allure.

5- Le pays Segreen

C'est un porter à connaissance juridique et un document de contribution au SCOT. Celui-ci a une dimension stratégique intéressante dont le degré est intermédiaire entre le projet de pays et le porter à connaissance de SDAU. La DRE a fourni une contribution.

5- Plans de prévention des risques

Une grosse production de la DDE, mission confiée par le préfet, en relation avec la DIREN de bassin coordinatrice, le SMN. La DDE est l'interlocuteur de la commune.

Un agent très expérimenté (15 ans) en matière de qualité et de négociation.

M3 expertise dans la planification des documents d'urbanisme (SUC)

Ce rôle comporte la veille juridique, la diffusion d'informations et l'expertise aux subdivisions.

- Les subdivisions sollicitent beaucoup l'atelier d'urbanisme sur les procédures, les outils fonciers et l'interprétation des règles d'urbanisme depuis qu'elles sont la porte d'entrée

L'ambition est de lui fournir une valise qui soit la synthèse de la connaissance du territoire à partir de l'exploitation des données communales, de données de l'environnement (convention DIREN) du patrimoine (DRAC – GEOKIT) des servitudes (SUC – actuellement papier) de l'eau (SECL) des risques (zones inondables, zones à risques et PPR produits données et discours par le SPE) Les données existent. Ce qui manque le plus est le discours qui donne un sens aux données. Beaucoup plus que l'organisation du recueil, du stockage et de la diffusion

La DIREN, la DRAC et le SDAP sont convaincus d'y contribuer, contrairement à la DRIRE (black-out total).

- Les échanges sont nécessaires pour faire progresser les choses avec les urbanistes privés (cartes communales et PLU) et entre les services de l'inter région (GRISRU)

22- les outils de gestion de la connaissance

- projet : monter un SIG sur les servitudes

Les porter à connaissance sont faits à partir des matériaux des services de l'Etat et de la DDE. Ils sont consultés pour construire un document association de l'Etat, répondre au positionnement et donner un avis sur les documents arrêtés.

Il n'y a pas de banques de données informatisées mais les dossiers sont bien classés et une personne peut retrouver ce qui a été donné en pàc.

Le cadastre est couvert à 60% (norme DGI et norme DDE pour cadastre géo-référencé). Les documents d'urbanisme sont numérisés. La DDE attend du Ministère des outils pour les exploiter. La cartographie monuments historiques est fautive (une étoile et un cercle). La DDE l'a mise sur SIG et veut l'associer à une image réelle. Le dessin papier existe (fait par la DDE et les BE), les crédits aussi mais pas la structure permettant de faire cette commande (charge des mise en compatibilité PLU)

Les services de l'Etat se désengagent totalement de la planification et des documents et donc n'annoncent plus les problèmes qu'au stade du projet arrêté

Un GT est créé pour examiner les documents et les grosses opérations à l'étude tous les mois et demi. Cela facilite l'expression des enjeux du territoire, de l'Etat et des grosses ZAC. Le préfet donne son aval en collège aménagement que la DDE anime et auquel certains participent (SDAP/DRAC/DDAF/DDASS/S.Prefet/subdivision) mais pas la DRIRE.

- projet : construire une valise pour la subdivision.

Elle comportera une cartographie de synthèse des zones à enjeux forts des administrations et un discours sur les enjeux

23- l'effet subsistant du CSME Frérot

la dynamique Frérot de participation de la DDE aux projets de pays en termes coopération entre subdivisions et d'information géographique traitée à cette échelle s'est-elle maintenue ?

Oui, l'idée d'associer les subdivisions demeure et de façon beaucoup plus concrète :

- La réorganisation a ajusté **les périmètres des subdivisions** à celui des pays, ce qui a limité le besoin de coordination entre elles.

- La mission de la subdivision retenue dans ce département, est d'être **le porte parole de l'Etat** (et pas seulement de la DDE). Ce n'est pas la mise à disposition des collectivités.

Sur le porter à connaissance, 2 subdivisions ont expérimenté l'objectif de définition des enjeux territoriaux de l'Etat (connaître les projets sur le territoire de la commune). Il va être généralisé.

- Elle a été présentée comme **la porte d'entrée en urbanisme** dans le cadre de la campagne d'information départementale sur la loi SRU (chaque subdivision a organisé 2 réunions rapprochée des élus qui ont touché 90% des maires)

- Un adjoint urbanisme dans chaque subdivision

Il a été formé. Il sait répondre sur la loi SRU, il fait un pré-diagnostic, il aide à choisir un B.E.

A partir de là commence le rôle de représentant de l'Etat.

- **Le service SUC rencontre chaque subdivision** 3 fois par an avec le service habitat pour faire le point.

- Cartes communales expérimentales

- **En 2003 une contribution sur le repérage de la littérature grise** lui est demandée. à faire dans la commune sur des documents simples en interrogeant le contrôleur (les études non connues et les projets de la communes ou envisagés avec les partenaires privés).

La difficulté est de savoir qu'il existe quelque chose quand le service ne fait plus les documents. Ce dispositif de connaissance des territoires alimentera le point de vue de l'Etat

Donc le point de vue de l'Etat est très structuré par le service là où il y a des enjeux, par la subdivision là où il y en a moins. Le porter à connaissance institutionnel n'est pas l'essentiel.

la dynamique initiée par Frérot d'associer les subdivisions est considérée très efficace.

Rien ne se produit aujourd'hui sur les Pàc et les diagnostics sans qu'elle ne contribue avec un apport qualitatif. Il y a une répartition des rôles qui conduit à ce que chaque subdivision produise. Leur connaissance enrichit la production finale et les ouvre aux conceptions du siècle.

3- la politique d'acquisition de données de base et les partenariats externes

La DDE distingue 3 types de procédures pour la mise à jour :

- les données de base, gérées par l'unité ODE (SIG et ADL) du SPE
- les études et données retraitées, qui relèvent du service producteur
- les informations des subdivisions sur les projets des communes

31-"politique d'acquisition des données brutes

- toutes les données importantes pour la DDE sont-elles stockées? quelles sont les priorités?

Ex :un document Frérot évoque l'acquisition de fonds de carte pour permettre d'enrichir le SIG (Bd Carto, Topo) pour les projets de pays¹ :

Un groupe projet de la DDE du Maine et Loire examine tous les 3 mois la politique d'acquisition des données (licences IGN, mises à jour, etc.)

Les fonds cartographiques sont essentiellement IGN à 80%

32-"l'Administration des données locales ADL

Depuis 1995 le SIG est monté en puissance avec les risques de zones inondables.

Le comité de direction du 27 mai 2002 a décidé de créer cette fonction. Un responsable de projet, un administrateur et une technicienne ont été nommés (fiches de poste) pour gérer les données environnementales et l'ADL. Le pôle a été présenté aux subdi et un programme 2002/2003 a été défini.

L'inventaire réalisé en 2002 a montré une hétérogénéité des supports et de la qualité des réponses qui ont conduit à un corps de règles sur le patrimoine de données (adressage, qualité, date de mise à jour, droits d'utilisation des données).

Un 1^{er} entretien de repérage et une fiche type par donnée ont été créés. La fonction a été présentée. La personne désignée a la pérennisation dans sa fiche de poste (gère, met à jour, communique,) Cet inventaire, qui figure sur intranet par service, est mis à jour une fois par an.

Des agents signalent maintenant des données spontanément

Mais des données essentielles n'y figurent pas, comme les données accident. Cela suppose de mieux persuader les agents de traduire leurs données en lecture accessible, de faire un travail de mise en forme et de dépasser la prudence sur la donnée nominative.

L'ADL est plutôt un outil d'orientation qu'un magasin de données. Il distingue les données stratégiques qui sont utiles à tous nos services dans le cadre des métiers de la DDE, et qui sont formatées. Ce qui n'est pas numérique est difficile à exploiter.

C'est à la fois un outil de travail à usage interne et un outil de partenariat au travers des conventions DIREN, DRAC, conservatoire des rives de Loire, structures universitaires pour augmenter le patrimoine de la DDE.

Le commentaire est basique pour être lisible juste avant une réunion.

Le catalogage informatique a été engagé en 2003 auprès des services avec un logiciel préconisé par le CERTU complexe et détaillé (multitude de champs), mais qui permet de passer directement en internet ou intranet.

Un groupe projet gère tous les mois et demi avec un correspondant par service actif qui jouent le rôle d'échange, de ressource technique et de diffusion dans les services

32-"traitement, études, observatoires

- 321- **fourniture d'informations** : la BD urba gérée par la DRE est-elle bien remplie par le service ou avec des lacunes? quel type d'info n'est pas remplie?

Entretien avec le service habitat non prévu (données habitat construction DRE)

¹ FREROT O., oct. 96. *Positionnement de la DDE comme partenaire reconnu du développement et de l'aménagement des pays*. DDE 49, p20.

Les données SIG et ADL sont de plus en plus faciles à obtenir.
Le catalogue des données est accessible à tous et l'usage se répand car les arrivants savent souvent mieux que leurs aînés aller seuls chercher les données. L'idée est de mettre le maximum d'informations accessibles sur des serveurs

322- **prestataire interne**: la mission de l'unité gestionnaire est-elle précisée pour ce qui concerne le SIG, les études prospectives, et les moyens dont elle dispose?

L'unité en charge du SIG a des objectifs précis et un groupe de pilotage comme interlocuteur.

faudrait-il une unité centralisée SHV-SPE ou plusieurs?

323- **prestations en partenariat**: y-a-t-il des commandes bien cadrées et durables pour gérer des observations permanentes? qu'en est-il à ce jour de la co-rédaction de l'Atlas Anjou...?

Les mises à jour :

l'Atlas Anjou est régulièrement mis à jour avec la contribution de la DDE. La co-rédaction des mises à jour est un processus relationnel habituel cadré par des conventions (CCI, EDF etc.). La DDE travaille à une version longue conjointement avec la CCI avec un engagement et une obligation de résultats dans des délais. Cela fonctionne bien.

La mise à jour est plus délicate dans d'autres cas

Le diagnostic de pays ne fait l'objet d'aucune prévision de mise à jour ni sous son aspect traitement des données à partir de GEOKIT, ni sous l'aspect jugement qui est rapidement daté. Seul un événement important peut justifier l'investissement d'une mise à jour.

Une plaquette « connaître le territoire » faite en mars 2003 pour une subdivision ne sera pas à jour en 2004.

L'ODE met à jour les données environnementales, qui elles sont de son ressort. La DIREN met à jour les ZNIEF en document électronique. Les observatoires des zones d'activités et des lotissements sont actualisés une fois par an.

La subdivision dispose donc du catalogue, de la plaquette de son territoire, de son projet et bientôt de la visionneuse.

324- **exploitation** : Ce capital de connaissance est-il exploitable par la DDE comme une ressource qu'elle pourrait vendre à des organismes externes ?

La DDE ne peut vendre ses informations en tant que service public. Mais les Atlas qui contiennent des informations de la DDE sont mis en vente selon un processus qui ne l'implique pas.

4- L'alimentation la numérisation et la capitalisation des informations dans le cadre du Porter A Connaissance et la valorisation

L'entretien avec les acteurs du porter à connaissance n'était pas prévu

41- "l'alimentation de l'intranet se fait-elle correctement?"

411- **consignes** : y a-t-il une grille type des infos à placer sur intranet? le responsable a-t-il des difficultés à le faire alimenter par les agents?),

412- **coopération** : ont-ils le réflexe intranet pour diffuser l'information dans leur secteur d'activité? les agents l'utilisent-il?

413- **équipement** : la consultation intranet sera-t-elle bientôt mise en place dans les subdivisions?) la communication de leurs données par les services dans ce cadre est-elle assez rapide ?

La DDE a bien ce projet à l'étude. Une visionneuse est expérimentée à Angers sud. Les agents seront formés au 2eme semestre 2003.

42- **ces données sont-elles capitalisées et numérisées** dans le cadre du PAC?

- Ce capital est-il alimenté au fur et à mesure (à chaque PAC), ou bien de manière préalable ?
Les dossiers sont bien classés (papier) et il est possible de retrouver ce qui a été donné en Pac ou en documents d'urbanisme si des documents POS ont été envoyés à la DDE ou subdi.

43- **ces données sont-elles valorisées** ?

5- le service chargé des études pense-t-il disposer de la compétence d'analyse nécessaire, des moyens de la transmettre et d'innover :

Le service SPE est moins inquiet sur le besoin d'outils, estimant qu'il finit toujours par y répondre d'une façon ou d'une autre, que sur **le besoin de culture professionnelle du processus** (mode de faire partagé, connaissances partagées, travail en commun) car il s'estompe avec le départ des personnes expérimentées. Il n'est pas facile de la maintenir et d'empêcher **une culture de la procédure** de prendre sa place.

Le chef de service cultive les relations avec les directeurs de l'agence d'urbanisme et celui de l'agglomération urbaine pour bien cerner l'apport qu'ils souhaitent au regard de leur situation propre. Ils attendent souvent soit que l'Etat produise un jugement sur le contenu ex : PLH) qui l'aide à faire évoluer la décision interne, soit qu'il co-produise une analyse critique du PLH.

Il estime que **le rôle de l'Etat est d'apporter quelque chose dans l'ordre du recul et de l'état d'esprit**, et pas seulement de s'en tenir à l'exposé des procédures réglementaires. Une culture du processus plus qu'une culture de la procédure. Cela exige un bon niveau.

moyens en équipement et en sous traitance

51- les moyens matériels propres suffisent-ils ? (l'outillage bases de données, logiciels SIG)

Le service n'a pas d'inquiétude sur l'aspect outil, estimant qu'il finit toujours par répondre aux besoins d'une façon ou d'une autre alors que la culture professionnelle partagée du processus (mode de faire partagé, connaissances partagées, travail en commun) s'estompe à mesure du départ des personnes expérimentée au profit d'une culture de procédure.

52- la qualification et les compétences du personnel sont-ils bien dimensionnés ?

La mission Etat au SUC dispose d'un B+ proche de la retraite et de 2,5 C adm. Le service envisage d'y ajouter un A.

L'atelier d'urbanisme au SUC dispose de 1,5A et 5B expérimentés en documents d'urbanisme.

Le pôle SIG au SPE a des compétences aujourd'hui bien dimensionnées mais très fragiles. Le service essaie d'y avoir des binômes. L'administrateur technique, très compétent, est unique et au cœur du développement de tout le système. Son départ aurait un fort impact sur le fonctionnement car le responsable de l'unité est au courant mais pas un acteur direct.

Le service estime ne pas avoir les capacités permettant de croiser les préoccupations d'habitat et de transport.

53- l'appel externe est-il fréquent ? (services des bureaux d'étude ou du CETE)

le service fait appel à l'externe pour ce qu'il ne peut réaliser lui-même.

Le partenariat CETE, essentiellement économique, a bien fonctionné sur l'observatoire de l'A 87 Angers Cholet La Roche/Yon Les Sables d'Olonne

La DRE a un comité de suivi régional

54- Le budget de fonctionnement alloué aux études suffit-il au regard des missions à remplir ? le budget a-t-il empêché de faire des études ?

Non, le budget n'est pas un facteur limitant.

Les crédits représentent 300 à 400 kf/an, 300kf d'études préliminaires routières et les crédits PPR ouverts. (plus les moyens internes de tirage qui soulagent le budget d'études).

niveau de formation nécessaire

54- Le personnel est-il formé à l'utilisation des données :

sait-il ce qu'il peut faire avec les données ? connaît-il les possibilités de traitement qu'elles offrent, l'utilisation de l'Administration des Données Localisées, ou celles de l'Intra net ?

Pas assez. La connaissance de l'usage de l'A.D.L. est perfectible.

GEOKIT est accessible en réseau. Le personnel CP est formé, celui des subdivisions suivra.

Le développement des SIG suppose de former à MAPINFO pour que chaque service fasse son SIG dédié : routes (trafic, accidents, RN, etc.), urbanisme,..Une architecture en étoile.

55- Si oui, qui donne la formation, et qui la reçoit du côté des formés ?

la DDE a-t-elle un temps obligatoire de formation par an, et des sessions spécifiques de formation sur le développement durable, sur les logiciels SIG et les traitements statistiques ?

Oui, la DDE a un volume de formation annuel, mais il faut la regarder par activité.

Quand le service décide de gérer une donnée sur SIG, il s'appuie sur une application et forme ceux qui auront à produire l'information traitée à partir des données brutes (ex : données construction sur GEOKIT). Ces agents échangent sur leurs pratiques dans le cadre d'un club d'utilisateurs (ex : club habitat) auquel participent le CETE et le CIFP.

La centrale fournit l'outil de base (GEOKIT) et forme à son maniement de base via les CIFP. Le service forme aux activités à mener avec l'outil avec les experts de la région.

capacité à maintenir et à adapter ses ressources

56- Quel est l'importance du turn over parmi les agents qui font des études dans le service ?et dans ceux de la région ?.

Le service a la chance de conserver encore des experts dans le domaine urbanisme.

561- y-a-t-il une perte d'expertise par le trop faible temps passé dans le service ?

La situation est tranchée : le service bénéficie d'excellentes compétences tant que les agents expérimentés restent. A leur départ toute la compétence est à reconstruire et le transfert de compétences ne peut parfois s'envisager correctement qu'en compagnonnage avec les anciens. La procédure ne permet pas toujours cette anticipation qui doit être un objectif de la hiérarchie.

Il conviendrait d'organiser au niveau régional la gestion des agents de bonne expertise.

Les A+ expérimentés sont en fin de cycle, il faut penser à en reproduire. (démarche OSER ?)

C'est un des objectifs de la DDE que de recruter les jeunes B administratifs et d'organiser leur formation par les experts avant leur départ

562- y-a-t-il une perte d'agents experts ? pourquoi ?

Oui. Le responsable des études et du développement local au SPE, contractuel dont la compétence et l'expérience était connue, reconnue et appréciée tant au niveau professionnel que management, n'a pas pu se voir proposer un niveau de titularisation suffisant pour le retenir. Le départ de cet expert a été une grosse perte pour le service.

Cette situation existe dans toute la fonction publique mais découle aussi de la politique de généralistes longtemps menée par le Ministère dans sa gestion des ressources humaines. Il reste moins d'une centaine de contractuels de bon niveau et il conviendrait d'examiner l'intérêt et les moyens d'en motiver certains à rester.

6- La DDE participe-t-elle à des démarches d'enrichissement mutuel entre DDE, avec le Certu ?

Le GRISRU Groupe de réflexion interrégional sur la loi SRU, fonctionne régulièrement sur les questions de fond de l'application de la loi SRU. Il a abordé notamment :

- les périmètres des SCOT (politique), les déplacements.

- le porter à connaissance et l'association de l'Etat

il en arrive à la posture de l'Etat, pas encore aux diagnostics de territoire.

61- **La démarche conduit-t-elle les agents à des comparaisons pratiques ?**

par exemple sur la manière de rassembler l'information, sur les expériences de méthodes de gestion de l'information (sur les supports, sur le mode de mise à jour, sur la diffusion) ?

Le GRISRU est un réseau transversal rassemblant les chefs de services cherchant à travers les pratiques à cerner l'évolution de l'exercice des rôles de l'Etat.

L'échange de pratiques par métier entre services est une activité que les autres clubs exercent régulièrement, en toute liberté et avec profit. Elle enrichit les méthodes professionnelles. C'est le cas du club SIG.

62- **Quelle méthode est utilisée pour l'enrichissement mutuel** : échange par l'intranet du ministère, l'apport d'expériences personnelles à l'occasion des mutations, ... ?

La réunion des personnes en club est la base régulière de l'échange qui leur permet de se connaître et d'exposer les démarches en cours de leur service. En complément l'intranet leur sert à échanger des instruments (des outils et des documents) selon leurs préoccupations du moment

A leur prise de poste, beaucoup reçoivent une formation dont certaines comportent un projet pratique destiné à concrétiser la prise en main des priorités du poste.

63- **Y-a-t-il eu formalisation de certaines méthodologies** à partir des expériences menées ?

Il y a peu de formalisation systématique commune aux services, mais chacun tire des idées des autres ce qui lui paraît utile pour ses propres projets.

64- **un arrivant en DDE** suit-il le fonctionnement déjà existant ou bien est-il d'emblée associé au partage d'expériences avec d'autres DDE ?

Il est accueilli par sa DDE et associé au partage d'expériences en club avec d'autres DDE.

65- **Le centre de documentation est-il utilisé** par le personnel dans la production des études ?

-"quels services **la documentation** apporte-t-elle aux responsables des données, des études, d'observatoires et d'intra net?";

Non, aucun service pour la production propre des services utilisateurs.

Cela supposerait des agents qualifiés qui s'en occupent et des utilisateurs qui lui formulent des demandes.

Aucune documentation ne fonctionne dans les DDE comme celles de la préfecture de région ou de la DIREN

- ✓ Note sur la connaissance des territoires
Alsace, Champagne Ardennes, Lorraine

MIGT 8

Note sur la connaissance des territoires ; Alsace, Champagne Ardennes, Lorraine

JP Vignal IGC

Le 30 avril 2004

Au fil des inspections, des pistes de réflexions s'ouvrent à nos interrogations du moment. C'est pourquoi de larges extraits de quelques-unes de ces inspections ont été utilisées pour cette note. De plus, le fait que les rapports d'inspections soient soumis au contradictoire avec les services (DRE, DDE, DIREN, SDAP) assure une garantie sur les faits observés. Le rapport des étudiants de l'IFU sur le sujet pour ce qui concerne la DRE Alsace, a été le point de départ de la note.

Le rapport de l'IFU sur la DRE Alsace, sa description des comportements individuels, l'accumulation des connaissances...

Le rapport écrit en 2002 par des étudiants de l'Institut français d'urbanisme, et concernant la DRDE d'Alsace tente de montrer la façon dont ils avaient perçu la question de la connaissance des territoires dans ce service. Les auteurs du rapport, avec leur approche sociologique, restent cependant très près de la notion de connaissance (ce qui leur était demandé) et par conséquent très près des questions de traitement de données. Ce qui est réducteur par rapport aux savoirs et à la culture sur les territoires.

Ils identifient bien cependant les diverses visions des agents selon leur place dans la structure. Par exemple la vision institutionnelle au niveau de la direction. Dans la présentation du fonctionnement de la DRE et de la DDE du Bas Rhin la direction a en effet insisté sur la grande conscience des enjeux concernant l'information. Elle a expliqué que la réorganisation des services qui s'est opérée amène un meilleur partage transversal de l'information, une meilleure diffusion et capitalisation par services.

Les étudiants ont noté qu'il apparaît dans certains cas des signes révélateurs de préoccupation dominante ; discours centré sur les transports et axes de communications terrestres par exemple, et critique du questionnaire qu'ils avaient utilisé, jugé trop déconnecté de l'opérationnalité.

Les auteurs ont relevé aussi un discours sur les subdivisions ; leur importance dans l'activité de la DDE du Bas Rhin concernant les équipements routiers. Mais ils ont aussi appris d'un subdivisionnaire que la DDE possède un réseau de subdivisionnaires qu'elle n'exploite pas dans sa connaissance des territoires... notamment pour obtenir des données qualitatives... remarque très pertinente car il y a dans ces petits services un gisement de connaissances non exploité en effet.

D'ailleurs les responsables de la DRDE ont souligné le rôle stratégique que les subdivisions pouvaient jouer envers les collectivités locales ne disposant pas de service d'aménagement et d'urbanisme. Et l'ensemble des chefs de service veut privilégier ce rôle d'expert et de conseil que pourrait jouer la DDE avec son important réseau sur le terrain de subdivisions.

Les étudiants ont constaté que l'implication des subdivisionnaires sur ces problématiques est très hétéroclite, et dépend de la personne. Ils ont constaté que certains subdivisionnaires ne sont pas associés aux comités de pilotage locaux pour les Scot et les PLU. En résumé, ils ont remarqué une sous utilisation du réseau des subdivisionnaires, mais soulignent –ils, faut-il qu'ils aient la volonté et les compétences pour jouer ce rôle stratégique (on pourrait aussi parler de moyens)

Les étudiants n'ont pas perçu dans l'autonomie des subdivisions, la culture du territoire qui s'y développe à une échelle qui leur est propre (ils n'en ont sans doute pas eu le temps) Ce fait est important car cette culture des territoires n'est la plupart du temps que peu valorisée dans le domaine de l'aménagement et du développement local par les niveaux départementaux et régionaux. C'est évidemment moins vrai pour les routes. Cette question de la participation des subdivisionnaires aux stratégies d'aménagement et de développement local est une question récurrente qui figure dans pratiquement tous nos rapports d'inspection.

En dehors de la hiérarchie, dans les services du siège, les auteurs du rapport voient la capitalisation de beaucoup de données et de documents, qui sont la mémoire de ces services, dans des placards soigneusement rangés (on croit comprendre qu'il s'agit d'une critique voilée de l'autonomie de quelque agent...) Apparemment, certains dans le service critiquent ces faits et dénoncent le manque d'organisation du travail.

Le chef du service urbanisme de l'époque évoque la conscience de réels problèmes de capitalisation de la mémoire et par conséquent la dépendance à l'agence d'urbanisme de Strasbourg qui serait donc implicitement la gardienne des connaissances sur son territoire. Ce qui serra à vérifier ! Car il semble bien que l'on y trouve les mêmes comportements. Il évoque aussi le réel besoin d'un vrai documentaliste, et il conclut en disant que « Si on ne sait pas que l'information existe, l'information n'existe pas »

Il est intéressant de remarquer que le représentant de l'agence d'urbanisme, présent à la réunion avec les étudiants de l'IFU signalait que les rapports entre les services dépendent énormément des relations interpersonnelles. Il précisait aussi qu'il n'y avait pas d'échange formalisé pour la remontée d'information.

On note au passage que l'agent en charge de la documentation à la DRDE qui remplaçait à l'époque la documentaliste signalait que seuls les stagiaires commandaient des livres. Très peu de personnes venaient consulter ce service. Il n'avait pas de contact formalisé avec le Service de l'Observation Régionale ou le Service de l'Aménagement et de la Prospective...

Dans une synthèse générale le rapport entreprend de répondre à un ensemble de questions dont certaines ne sont plus tout à fait d'actualité par suite de l'avancement de la réorganisation du service conduite par la direction. Mais on peut retenir certaines analyses des étudiants qui nous semblent pertinentes en ce qui concerne des comportements standards que l'on retrouve partout :

La capitalisation de l'information ne se fait pas dans un lieu précis, elle se réfère bien souvent aux personnes ou au poste.

Les connaissances dépendent beaucoup plus de la personne et de son réseau que de son poste. L'information tient davantage de la personne que d'une diffusion formalisée et destinée à l'ensemble des services ou des personnes pouvant être concernées.

Il n'y a pas de politique formelle de lieu de centralisation de l'information au sein des services, pas plus que de lieu d'échange

On constate une réelle volonté des responsables et des chefs de service de capitaliser l'information rationnellement, mais les moyens d'y parvenir rencontrent des réticences et des résistances.

Le cheminement de l'information ne va que dans le sens descendant (de la DRE vers la DDE, puis vers les subdivisions), il remonte rarement vers les responsables régionaux.

Les fréquents changements de poste freinent la capitalisation de l'information, ainsi on constate qu'une personne très impliquée dans ces fonctions ne relaie pas son savoir en totalité à son successeur.

Enfin, il est ressenti un décalage entre les formations initiales de certaines personnes et les compétences requises par leur poste.

Les chargés de mission déplorent le manque de temps pour la réflexion.

Il faut insister sur le fait que la volonté de réorganiser les services de façon transversale à la DRDE a bien été perçue par les étudiants. Mais ceux-ci ont observé aussi que malgré cela on constate que les agents n'ont pas encore de réflexe automatique de la diffusion de connaissance, et que de ce fait elle reste diffusé de manière informelle, lors de réunion par exemple.

L'archipel des connaissances sur les territoires dans l'EST, la mise en évidence de la formation de savoirs, et de l'élaboration d'une culture...

Le hasard a voulu qu'une récente inspection de la DRDE en Alsace permette de confirmer ces remarques sur les comportements, qui comme l'a dit peuvent concerner n'importe quelle autre structure.

La DRDE Alsace, et le sens du territoire...

Des avancées certaines dans le fonctionnement des services suite à la réorganisation entreprise par la direction sont notables. En particulier, la DRE et la DDE du Bas Rhin ont été placées sous un management commun. La nouvelle organisation mise en place devrait permettre des progrès importants, et en même temps, faciliter les réformes à venir du ministère.

La synergie de la DDE avec la DRE est déjà acquise, même s'il manque quelques ajustements. Cette synergie concerne tous les dossiers dont le ministère a la charge. Le fonctionnement en structure de projet (management par objectif) et la mise en commun de moyens logistiques permet au niveau départemental de profiter de l'apport de réflexions prospectives et de programmation du niveau régional. Ce dernier devra maintenant plus profiter des connaissances de terrain, de l'implantation territoriale et des moyens opérationnels du niveau départemental.

Une note de la DRE précise qu'elle travaille sur les champs prospectifs amont de tous les domaines en aménagement, elle travaille aussi sur le champ de la programmation. Son service de l'observation régionale travaille sur celui de la collecte des données et de l'analyse statistique.

Le fonctionnement en structure de projet implique que le chef de projet soit choisi, comme le précise la direction, de façon à être obligé de demander la collaboration des autres services dans la mesure où chaque service a un rôle à jouer dans le projet. Cette façon de faire concerne le service urbanisme du Bas Rhin, mais aussi celui du Haut Rhin. Toute la région est par conséquent concernée. Par ailleurs dans chaque service, les agents sont couplés avec ceux des autres services pour la maintenance de la mémoire. Et ce schéma structurel s'étend au SGARE. L'application du principe de la création de tous ces nouveaux liens créer un sens nouveau à ce territoire régional.

Un seul corpus d'études...

En complément de ces progrès de management réalisés la DRE a optimisé la gestion des études. Il y a un seul et unique corpus d'études constitué par la production de la DRE et la DDE, et il y a eu la création d'un comité des études.

En effet, sous la direction du DRE adjoint, un comité des études est en charge de la coordination entre les différents acteurs et les partenaires. Cela concerne la planification, la hiérarchisation notamment en terme de financements, la préparation des CIO (commission interdépartementale d'orientation), et la diffusion des études réalisées.

Ce comité des études est devenu un outil de gestion du corpus d'études. Il est un guichet unique pour les acteurs et partenaires tels que le comité pour le Rhin supérieur, le CETE, et d'autres organismes locaux...

Un agent de la DRE est chargé de la coordination des études régionales. Il est donc au cœur du comité des études. Il est chargé de l'élaboration du programme pluriannuel (une enquête est effectuée auprès des chefs de service pour ajuster le programme), et du suivi. Mais il organise aussi la réalisation de synthèses des études à destination du réseau interne de l'Équipement, y compris pour les régions lorraine et Franche Comté, et la DGUHC.

Une inspection de régularité sur la littérature grise a été réalisée entre temps, qui a permis là encore d'observer encore les comportements caractéristiques décrits plus haut. Par exemple sur la documentation des Constructions publiques qui joue actuellement le rôle d'une véritable documentation spécialisée et dont les responsables souhaitent voir renforcer l'autonomie en obtenant la possibilité de disposer, en parallèle à la documentation centrale du logiciel ISA2. Cette démarche est tout à fait contraire à l'esprit même du rôle que doit jouer ISA2 dans le cadre d'un pilotage regroupé des éléments de connaissance, professionnellement traités et clairement identifiés.

La DDE du Bas Rhin, qui a derrière elle une expérience riche qui est ainsi mise en synergie avec la DRE. Elle intègre de ce fait le gisement de connaissances de l'Etat au niveau régional. Avec son réseau de subdivisions elle a une emprise territoriale que le département du Bas Rhin envie. On trouve dans les services de ce dernier des partisans pour imiter cette structure territoriale de la DDE ! Ce qui laisse entendre qu'il y a qu'un saut à faire pour construire un nouveau positionnement avec les acteurs locaux. La réorganisation entreprise peut y conduire en développant le principe de la création de nouveaux liens qui accroissent le sens.

Les subdivisions semblent en être à des stades d'avancement très divers en ce qui concerne leurs stratégies sur leur territoire. Bien qu'en général la connaissance qu'elles ont de l'espace de leur périmètre soit assez riche, ce savoir n'est pas mis en valeur partout de la même manière, mais les structures existent.

Les subdivisions sont organisées en pôles de compétence à partir de 4 groupes de 4 subdivisions. Les pôles entre les groupes fonctionnent manifestement, un travail récent fait avec un consultant extérieur pour l'ADS à l'échelle de toute la DDE le montre.

Pour un groupe de 4 subdivisions chacune à une fonction de référent dans un domaine. Ce rôle implique pour une subdivision de capitaliser l'information sur le domaine qui est ensuite redistribuée aux 3 autres. D'une façon plus générale le subdivisionnaire responsable du domaine cherche à constituer une documentation de base à la disposition des agents du groupe. Les autres référents se distribuent dans les autres subdivisions. C'est une structure locale de connaissances et de savoirs qui s'est constitué sur l'ensemble du département même si, comme on l'a dit, le degré d'avancement dans ces structures n'est pas égal.

Pour renforcer les capacités de ce réseau, un inventaire des ressources de chacun des membres du groupe de subdivision a été fait permettant de mettre à disposition des savoir-faire spécialisés dans le cas de problématiques complexes.

Sur la question de l'aménagement par exemple, on apprend à l'écoute d'un subdivisionnaire... que la forte pression foncière notamment le long de la « Route du Vin »,

déplace la demande de terrains vers le Read. Cette pression est due en partie au fait que le foncier est rare et cher entre Sélestat et le vignoble. Mais elle est aussi produite par le fait que Sélestat bénéficie maintenant de la VRPV (voie rapide du piedmont des Vosges) et du nouveau cadencement du TER qui relie Strasbourg à Mulhouse à 220 Km/h. Sélestat, avec son hinterland devient ainsi une aire résidentielle pour une population dont le bassin d'emploi s'étend de Strasbourg à Mulhouse. L'Est de Sélestat étant en zone inondable c'est le Read avec son réseau dense (polycentrique, modèle rhénan) de villages qui est offert au développement. Les conséquences sont que les déplacements dans ce réseau sont basés sur la voiture individuelle, que les jeunes ont des difficultés à se loger, et que l'étalement urbain est latent...

Ce savoir se prolonge sur d'autres domaines comme celui de l'environnement par exemple. En effet, on constate sans surprise que les subdivisions ne soient pas invitées à participer à Natura 2000, ce qui est dommage car la DIREN Alsace perd là un allier et un précieux collaborateur pour faire la jonction avec les élus pour reconnaître la valeur des sites.

Dans le même esprit le subdivisionnaire précise... que la forêt de l'Illwald est concernée par la démarche Natura 2000 et une bonne partie du territoire de la subdivision (estimée aux $\frac{3}{4}$ par le subdivisionnaire) est soumis à la loi de 1930 sur la protection des sites. La présence d'une forêt de protection dans la bande rhénane le long du Rhin complète cet ensemble...

La présence de ce patrimoine s'est imposée au subdivisionnaire, et il en a acquis une bonne connaissance, tant sur le plan géographique que sociologique. Il pourrait, si on lui demandait, en mesurer l'effet sur la perception qu'en a la population locale pour ensuite mieux apprécier les stratégies à mettre en place avec d'autres acteurs comme la DIREN et la SDAP. Certaines procédures pourraient en bénéficier comme l'ADS entre autres.

Le travail difficile de la DIREN sur ce sujet et le retard accumulé par la France en regard des autres pays d'Europe pour la mise en place de Natura 2000 devrait inciter à chercher des pistes de progrès dont certaines pourraient peut être puiser des idées auprès des subdivisions...

Le département du Bas Rhin soucieux des questions d'environnement, a lancé une politique pour les dépendances vertes. En conséquence il y a un référent vert dans les groupes de subdivisions. Cet agent est en relation avec le service de l'environnement au département qui élabore le cahier des charges sur le traitement de ces dépendances. Le référent vert est souvent un chef d'équipe qui dispose de cahiers des charges sur l'entretien du réseau et des dépendances vertes. C'est le schéma classique de constitution de référentiel pour un type d'action. Le département semble satisfait des prestations des subdivisions sur ce thème.

La DIREN lorraine un pôle autonome... où bourgeoonne la connaissance sur le champ de l'environnement...

Dans ce service qui vient d'être inspecté, bouillonne une connaissance abondante et très diversifiée des territoires sous l'aspect environnemental. Les points forts concernent l'eau, les milieux aquatiques, la flore et la faune. Elle concerne aussi la protection de la nature et les paysages avec la constitution du réseau Natura 2000, la prévention des risques naturels, et l'évaluation environnementale des projets d'aménagement.

Dans son projet stratégique la DIREN décline les missions qu'elle souhaite développer en se positionnant en tête de réseau de l'action publique dans le domaine de l'environnement. Il y a un fort investissement sur les connaissances.

Comme elle l'écrit, elle est déjà très présente sur les différents segments de la production, de la diffusion et de la valorisation des données. Elle produit des données

dans les domaines de l'eau et de la nature, elle diffuse des informations via des conventions passées avec différents services et plus récemment les met à disposition via Internet. Elle s'attache à valoriser certaines d'entre elles par des publications synthétiques.

Les réflexions engagées dans le cadre des projets territoriaux et des systèmes d'information territoriaux, ont révélé des besoins non satisfaits dans plusieurs domaines (milieux aquatiques, milieux naturels...) et au niveau des territoires. Il convient également de répondre aux besoins suscités par la mise en place de politiques nouvelles, telle l'application de la directive cadre sur l'eau dont la première étape sera un état des lieux qui nécessitera une action spécifique lourde.

Enfin au-delà de la production de données de bases, il convient de répondre à une demande grandissante des acteurs et du public pour la mise à disposition de données synthétiques leur permettant d'apprécier les situations et les évolutions.

On peut ajouter que cette dimension de la mise en relation des données pour constituer des synthèses est prépondérante dans le cas du développement (durable) local. Il y a en effet une dimension synchronique des connaissances qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour un savoir efficace et opérationnel.

Pour développer et conforter cette politique, la DIREN s'appuie sur les orientations et travaux récemment engagés pour la définition desquels elle a largement contribué :

la mise en place du Réseau de Bassin de données sur l'eau, en partenariat avec les services et établissements publics concernés (l'agence de l'eau Rhin Meuse...) la constitution d'une base de données naturaliste venant prolonger la politique de mutualisation des données visant à une diffusion harmonisée des informations, l'étude de faisabilité d'un SIG Eau dans le bassin ferrifère rassemblant l'ensemble des nombreuses informations produites, permettant le suivi de l'utilisation des crédits du programme après-mines et préparant la relance du SAGE.

La DIREN pensait que tous ces projets s'établiraient en cohérence avec le SIGIS (Système d'Information Géographique Inter-Services) lancé au niveau régional au sein duquel elle devait animer le pôle sur les données environnementales, mais on verra cependant page 9 les avatars de ce système.

La diffusion de l'information élaborée dans les cadres précités s'appuie sur les nouvelles technologies, en particulier Internet dont le développement du site, déjà bien fréquenté, sera poursuivi. Une attention particulière est portée à la mise en place d'échanges d'informations professionnelles avec les services dans le cadre d'Intranet...

Ce qui précède est un extrait du projet stratégique de ce service, qui en tant que DIREN de bassin, participe auprès du Préfet coordonnateur de bassin, à la mise en cohérence de l'action de l'Etat pour l'application de la politique de l'eau dans le bassin, action commune à l'ensemble des DIREN de bassin. Une particularité du bassin Rhin-Meuse réside dans sa situation géographique au sein de grands bassins fluviaux internationaux (Rhin-Meuse) La gestion transfrontalière de ces bassins au sein de Commissions internationales mises en place depuis plusieurs décennies ne cesse de se développer. L'approbation récente de la directive cadre européenne sur la gestion de l'eau va sans conteste nécessiter des travaux importants, nécessitant des moyens renforcés au niveau de la DIREN de bassin.

La DIREN lorraine et les services...

La DIREN est en prise avec beaucoup de domaines. Ainsi, elle a écrit une note sur son rôle en matière de fourniture de données et d'association aux procédures liées à l'élaboration des documents d'urbanisme et des porter à connaissance suite à la loi SRU.

Elle précise que les DDE possèdent la plupart de ses données. Et sa stratégie consiste à porter son effort sur les SCOT plutôt que sur les PLU, l'échelle des SCOT répondant bien à l'échelle de ses enjeux environnementaux. Les DDE possèdent la plupart des données certes, mais ce n'est pas pour autant qu'elles puissent s'en servir. La DIREN semble ignorer le fait qu'il faille pour cela un savoir minimum qui n'existe pas toujours en DDE. La situation dans ce cas produit la situation inverse à celle voulue, c'est à dire la perte du sens.

Elle ne prend en compte que certains PLU. Les critères de choix sont essentiellement la potentialité de certains secteurs à être inscrits ou classés, la présence de zone Natura 2000, l'absence de PPR en zone inondable (avec appréciation sur les enjeux en matière de zone humide)

Dans le cadre de l'association de l'Etat, la fourniture d'informations est continue et la DIREN essaye d'aller au-delà des strictes informations réglementaires. Dans certains cas, elle a eu recours à des expertises extérieures pour affiner sa position et apporter une contribution positive. Elle émet ses avis sur des notions comme la limitation de l'étalement urbain, de respect des milieux naturels remarquables et de la trame verte et d'insertion dans le paysage. Autant de thèmes que Les DDE et les SDAP doivent aussi porter.

Une gestion optimisée des dossiers a conduit la DDE de Meurthe et Moselle a souhaité que soit mis au point un système permettant de sélectionner les dossiers à soumettre aux services (dont la DIREN) en fonction des enjeux repérés préalablement. Plusieurs projets concernent des plantes protégées au niveau national ou régional ont nécessité une instruction particulière au niveau du Conseil National du Patrimoine Naturel dont l'avis est obligatoirement requis en cas de manipulation ou de destruction d'espèces protégées

La DIREN, normalement en liaison avec les SDAP, traite de l'application de la loi de 1930 sur les sites protégés. Mais elle entretient aussi un partenariat étroit avec l'AREL (association régionale pour l'environnement en Lorraine) sur la politique régionale du paysage depuis 1997. Ce qui a abouti à la réalisation de plans de paysage. On peut affirmer que les deux services forme une tête de réseau sur cette question du paysage. Car ils maîtrisent les données, ils ont une compétence de professionnel capable de donner une plus value et ils ont un positionnement d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ils maîtrisent en grande partie les aides financières.

Elle recherche en plus un véritable réseau de compétence avec un appui dans les départements. Pour le moment, les relais départementaux ne sont pas vraiment trouvés, en particulier auprès des SDAP qui se disent davantage concernés par la loi de 1913 sur les MH. Un seul département pourrait répondre au profil recherché c'est la Meurthe et Moselle, avec la création d'un pôle de compétence (sur l'initiative de la DDE) pour l'aménagement sous la présidence du préfet.

La relation épisodique avec les SDAP, même si elle reste lâche est bien le signe d'une complémentarité nécessaire pour la connaissance des territoires. Le rôle de ces derniers reste facultatif sur les espaces non protégés, mais ils sont impliqués sur les sites (loi de 1930), et complémentaires à l'action de la DIREN, surtout quand d'inévitables superpositions se produisent avec les lois de 1930 et de 1913...

Les SDAP perçoivent plus ou moins qu'une relation avec le service, sur les sites, devrait être mieux établie, mais ils ne savent pas dire comment. Ils déplorent, souvent avec résignation, l'absence de contact qu'ils imputent au manque de personnel de la DIREN. Ces services travaillent sur d'autres domaines sur lesquels ils devraient mieux échanger, en particulier avec

les DDE, pour ce qui concerne le patrimoine bâti. Mais on connaît leurs difficultés avec certains élus...Le cas du SDAP du Doubs est intéressant (bien qu'il ne soit pas dans la région concernée ici) avec le fait que le chef du service a signé un livre conséquent sur le patrimoine départemental classé et inscrit. La notoriété de son ouvrage a assuré la notoriété de son service, et maintenant beaucoup d'élus souhaitent avoir son avis sur les constructions en projet même si cela ne relève pas de ses compétences. On peut interpréter cela en disant que l'apport de sens produit par l'ouvrage a permis cette adhésion.

D'une façon générale les DIREN et les SDAP possèdent chacun un gisement important de connaissances qui n'est pas vraiment en relation. Pour les DIREN, c'est un bourgeonnement au niveau régional qui est en croissance continue. Les connexions de ce gisement avec divers autres pôles comme le CERTU pour les questions urbaines par exemple, et les autres services de l'Etat, seraient à observer. On y découvrirait sans doute une perte de sens des territoires.

Les connaissances et les savoirs sur les territoires ne peuvent se limiter aux limites frontalières...

A propos de la DIREN on a pu voir son engagement sur la gestion transfrontalière de l'eau. Pour les autres services, la coopération transfrontalière avec les pays limitrophes s'est aussi développée. Elle repose sur les accords de Bonn de 1975, et sur les accords de Karlsruhe de 1996. Par ailleurs, le programme européen Interreg soutient les initiatives régionales transfrontalières pour les 3 régions concernées.

...en Alsace

De très nombreux projets inter frontaliers ont vu le jour et ont nécessité le développement de connaissances et de savoirs sur des territoires de part et d'autres de frontières que des milliers de travailleurs franchissent chaque jour. Les données relatives à ces territoires ne sont pas toujours comparables entre elles du fait des préalables de mesures au départ. On doit remonter aux sources pour voir si la comparaison et le traitement en commun sont possibles, en particulier pour l'économie.

Pour l'étude préalable à l'élaboration d'un livre blanc de la région transfrontalière de Strasbourg / Ortenau, l'idée est bien sûr d'arriver à un schéma directeur transfrontalier. Cependant, s'agissant de planification territoriale, les réflexions communes seront traduites dans 2 documents différents de part et d'autre de la frontière, car le droit positif continu de s'appliquer pour chacun des partenaires. En conséquence, reste posé la question de la mise en œuvre des orientations d'aménagement définies en commun, et du suivi. Comme le souligne l'agence d'urbanisme de Strasbourg : « la réalité d'un aménagement du territoire transfrontalier passe sans doute par la résolution de ce problème »

Les cantons de Huningue et Sierentz, au droit de l'agglomération de Bâle en Suisse sont des territoires sous influence, car Bâle ne peut à terme se développer que vers ces espaces. C'est un des problèmes majeurs qui se pose pour le déploiement de l'agglomération bâloise (plus de 500 000 habitants) En raison de son extrême urbanisation cette agglomération manque désormais d'espace pour assurer son propre développement.

Les régions voisines accueillent en conséquence des équipements et des infrastructures nécessaires à Bâle. Le premier de ces équipement fut l'aéroport binational (le seul au monde) de Bâle / Mulhouse, devenu aujourd'hui, avec l'Allemagne, tri national : « EuroAirport de Bâle Mulhouse Fribourg »

La réalisation du schéma directeur de ces cantons, s'est accompagnée d'un foisonnement d'instances transfrontalières qui recherchent une cohésion décisionnelle de part et d'autre du

Rhin dans tous les domaines. Le brassage des connaissances et des savoirs détenus en commun de part et d'autre des 3 frontières est continu.

L'Alsace est intégrée à l'espace rhénan, et elle est confrontée quotidiennement au dynamisme économique des régions industrielles fortes que sont le Sud du pays de Bade, et le Nord Ouest de la Suisse (c'est le pays des 3 frontières).

On peut ajouter que naturellement, on ne compte plus dans la partie française des 3 frontières les projets construits sur des sols de propriété suisse.

On relève que la culture locale véhiculée par la population des 3 pays dans ce secteur est très forte (musique, musées dont le dernier en date la fondation Beyeler, théâtres, congrès, foires, médias, universités...) On peut dire, comme le fait le schéma directeur : « que c'est un espace commun intégré qui s'édifie peu à peu »

Il est intéressant de constater à ce sujet que les politiques de coopération transfrontalière évoquées, ont pour cadre 2 espaces qui les institutionnalisent, mais en même temps qui transcendent les espaces géographiques des Etats (dans le cadre des accords de Bonn) : Le Rhin supérieur et la Régio, elle-même située à l'intérieur du premier. Le Rhin supérieur c'est les cantons de Bâle- ville et Bâle-campagne, la région Alsace, une partie du Land de Bade-Wurtemberg, et une partie du Land de Rhénanie-Palatinat. La Régio comprend les villes de Bâle, Colmar, Mulhouse, Fribourg, et leur espace économique commun représenté par la Suisse du Nord Ouest, du Bade Sud et de la Haute Alsace.

Pour le Rhin Supérieur, des conférences tripartites (La Conférence des Aménageurs du Rhin Supérieur) traitent régulièrement des questions d'intérêt transfrontalier à portée régionale et formulent des propositions de décisions aux autorités politiques régionales ou nationales. c'est une longue habitude d'échange de connaissances dans le cadre d'une culture commune qui a donné tout son sens à ces espaces...

...en Champagne Ardennes :

Pour cette région, la coopération transfrontalière est moins développée. Les seules questions qui sont traitées concernent, comme partout, les déplacements sur les aspects de la continuité des itinéraires (pour le fer, pour la route et pour l'eau) Le programme Interreg a permis des opérations concernant les transports, des études ont été financées sur la Meuse pour la liaison fluviale entre Givet et Namur.

Une étude est en cours au niveau central (réalisée par la DRE Nord pas de Calais) sur le corridor Nord qui concerne aussi la région.

...en Lorraine :

De nombreux projets ont été réalisés ou sont en cours.

L'espace tout le long de la frontière est peuplé de travailleurs qui vont quotidiennement vers le Luxembourg ou la Sarre. Trois agglomérations transfrontalières structurent cet espace : Longwy-Athus-Aubange (France, Belgique, Luxembourg) ; Esch-sur-Alzette-Villerupt (France, Luxembourg) ; Sarrebruck-Moselle Est (France, Allemagne)

Le pôle européen de développement de Longwy, avec ses 3 communes belges, 3 communes luxembourgeoises et 19 communes françaises, a vu récemment la transformation de son observatoire de l'urbanisme en agence d'urbanisme. Des études transfrontalières sont par conséquent menées, auxquelles participe l'Etat français dans le cadre du contrat d'objectifs qu'il signe avec l'agence.

La DRE lorraine est étroitement impliqué sur ce thème du transfrontalier en liaison étroite avec le SGAR. Les agents sur place considèrent ce thème comme occupant de plus en plus de place en Lorraine du fait des développements de l'intégration européenne, du travail

transfrontalier, du développement de l'espace Sarre-Moselle Est entre le Sillon Mosellan et le couloir rhénan. Ainsi que de la connexion du Sillon Mosellan avec le Luxembourg, et le projet Belval Ouest au Luxembourg (20 000 emplois attendus)

La DRE est absorbée entre autres par les questions de déplacements de voyageurs et de marchandises. Les deux départements Moselle et Meurthe et Moselle sont concernés en France, et par conséquent elle travaille avec les deux Conseils généraux et le Conseil régional pour la définition du schéma de désenclavement routier.

Parmi les travaux lancés, une mission du service a abouti aux orientations et aux principes d'aménagement en vue d'un schéma de composition urbaine et paysagère.

Une très intéressante initiative, de recherche action sur le projet d'agglomération transfrontalière dans l'espace Sarre Moselle Est, a été réalisée avec des crédits du PUCA. C'est le centre universitaire de coopération économique et sociale de Nancy (CUCES Universités de Nancy) qui a contribué à faire le point sur les comportements transfrontaliers des habitants et à analyser toute une série d'aspects, dont les aspects sociologiques, qu'il est indispensable de connaître pour s'engager sur l'aménagement des espaces considérés. C'est une révélation du sens de cette agglomération. La DRE en conclusion a organisé un colloque franco-allemand présentant les résultats et faisant intervenir des professionnels des deux pays. Un livre a été publié.

En résumé, sur les 3 régions, les questions transfrontalières génèrent dans des imbroglios d'espaces, des quantités de connaissances dont la principale caractéristique est qu'elles doivent être partagées par les voisins et réciproquement. Ces gisements de connaissances portés par toute une série d'instances sont la matière première d'une mise en réseau des savoirs à la base d'une culture qui donne du sens à l'avenir européen.

La coopération des services en Lorraine et l'abandon du SIGIS lorrain...

La présence du CETE dans la région devrait certainement provoquer plus de coopération entre les services. Si cela fonctionnait jusqu'à maintenant pour les routes, on constate que la perception des agents de la DRE et des DDE sur ce service n'est pas très optimiste du fait de sa perte d'influence qui est analysée dans le domaine AUH. La DRE lorraine serait ouverte à la création d'un pôle de compétence avec le CETE pour la production d'études à l'échelle régionale (car plus le territoire est étendu, et plus l'expérience progresse) Mais il manque aujourd'hui au CETE les forces pour le faire.

Les relations de la DRE avec les 4 DDE sont bien établies même si sur certains thèmes, une meilleure communication avec les DDE et les autres services de l'Etat est souhaitable. Par exemple en ce qui concerne l'étalement urbain, thème pour le moins encore difficile à appréhender. Ce sujet particulièrement pertinent dans cette région en plein renouvellement économique manque de remontée d'information à partir des subdivisions en passant par les sièges des DDE. Cette remarque corrobore ce qui est ressenti par plusieurs instances locales concernées par ce thème. Par exemple le CAUE de Moselle et l'AREL au niveau régional.

On relève que l'agence de l'eau a sollicité la DRE pour mettre en place la directive cadre sur l'eau dans le cadre d'un groupe de travail sur les orientations en matière d'aménagement. La demande explicite était les prévisions d'urbanisation. Il est intéressant de voir qu'il s'agit en fait de la question de l'étalement urbain... Question qui apparaît aussi avec l'ADEME qui est partenaire de la DIREN sur ce thème. La problématique des déchets ne peut en effet se défaire du développement urbain. C'est dans l'effort qui est demandé à l'Etat de contenir l'étalement urbain que ces questions trouvent leur place, avec beaucoup d'autres certes, pour fonder

l'argumentaire d'un développement spatial mieux adapté aux exigences d'économies d'énergie et de matières premières. Le transport des déchets dont les parcours croissent en fonction de l'étalement, les emballages de marchandises de plus en plus sophistiqués qui sont générés par la grande distribution pour des manipulations multiples...devraient donc être pris en compte.

Cette question de l'étalement de l'urbain dans une région en plein essor apparaît de façon très pertinente dans l'étude en cours à la DRE sur : « Urbanisation et déplacements dans le sillon Moselle Meurthe » il s'agit, dans la perspective de l'élaboration des futurs Scot, à partir d'une analyse rétrospective des développements parallèles de l'urbanisation et des infrastructures, de faire des propositions. Ces propositions concernent différents domaines : juridique, urbanistique, réglementaire, afin de chercher à limiter ou à maîtriser ce phénomène d'étalement urbain. Ce qui nécessite la coopération entre les services concernés de l'Etat ou des collectivités territoriales

Dans ces réseaux d'échanges, la DRE est au cœur d'un gisement de connaissances et d'une culture des territoires (d'un sens) qui lui appartiennent en propre, et qui peuvent être partagés mais qui ne peuvent être manipulés sans précaution.

On constate en effet que dans cette région le précédent préfet avait souhaité installer un système d'information géographique des services de l'Etat en Lorraine. Le SIGIS lorrain (décision du CIADT du 15 décembre 1998) La DRE était chargée de mettre en place cet outil afin de permettre l'accès à un patrimoine commun d'informations géographiques qui aurait constitué la base d'une référence commune pour tous les services de l'Etat.

On découvre qu'aujourd'hui, cette base n'est pas opérationnelle. Les divers services de l'Etat concernés n'ont pas maintenu leur effort, et la DRE qui s'était beaucoup investie ne cautionne plus le projet. Pour elle le maintien de l'exploitation du système était très lourd à gérer. L'analyse montre que finalement c'est chaque service qui a développé son site internet. L'idée qui prévaut aujourd'hui est qu'il est préférable que chacun développe son site et qu'un lien permette de naviguer entre les services (voir page 6 ce qui est dit à propos de la DIREN lorraine)

Cette situation diffère de la précédente, car les services gardent la maîtrise du sens de leurs données. Cette connaissance n'est pas isolée de l'action qu'ils développent quotidiennement sur les territoires et elle reste fraîche. Il n'y a pas de perte de savoir en ligne. Il n'y a pas de dégradation des connaissances. c'est une organisation spontanée contre l'entropie.

La connaissance du milieu rural profond, un exemple dans les Vosges...

Les communes non décentralisées présentent des caractères qu'il est intéressant de comprendre dans le contexte de la connaissance des territoires. Ces espaces, soumis au L111.1.2 et au RNU, qui n'ont pas fait l'objet de réflexion d'ensemble sur leur devenir la plupart du temps, sont pourtant offerts au développement d'activités économiques au même titre que les autres. Mais ils sont directement sous la responsabilité de l'Etat. Ce développement peut être initié par l'Etat lui-même, les collectivités locales ou le privé.

La DATAR précise dans un rapport récent ("Quelle France rurale pour 2020") que l'espace rural n'est pas homogène. Il y a plusieurs types de territoires et ceux-ci sont de moins en moins synonyme de production agricole. Les fonctions résidentielle, récréative et touristique, environnementale, doivent être prises en compte.

Le rapport de la DATAR montre que ce type d'espace loin de perdre des habitants en gagne de nouveau. « ...depuis 1990, le solde migratoire de l'espace à dominante rurale est très nettement positif +410 000 habitants alors que le bilan naturel y est de plus en plus négatif 163 000 décès de plus que de naissance au cours de la même période » Il s'agit bien sur d'une

population nouvelle venant des villes. Celles-ci gagnent de nouveaux espaces, ce que la DATAR appelle *la campagne des villes*.

Une inspection de régularité récemment pratiquée en matière d'ADS dans les Vosges à la subdivision de Vittel a montré ces caractéristiques. Les communes font l'objet de pressions foncières pour l'habitat essentiellement. La raison est précisément l'attrait du caractère rural non encore touché par une urbanisation envahissante. Ce phénomène n'est pas spécifique à ce département dans l'Est de la France.

Ce caractère rural est considéré par beaucoup d'habitants des villes et d'acteurs locaux comme un véritable patrimoine, bien que ce dernier ne fasse l'objet que de peu d'études de développement local et de protections. Dans le cas présent, le renom de Vittel induit la notion de qualité du fait de la fréquentation touristique que cela suppose. Les communes autour de cette ville sont en grande partie sans document d'urbanisme. Ce sont des territoires que l'histoire a écartés d'un développement de grande ampleur jusqu'à aujourd'hui, mais qui sont maintenant exposés au risque de mitage.

Les servitudes, d'une façon générale dans ce département, sont cartographiées et tenue à jour par le siège de la DDE à Epinal. Un exemplaire est disponible auprès de l'instructeur ADS à la subdivision. En consultant le document qui les rassemble, on constate cependant qu'il n'y a pas d'indicateurs sur l'environnement dont la DIREN est normalement le dépositaire. Bien que non opposables aux tiers, ces indicateurs pourraient apporter des informations utiles sur ces espaces pour construire l'argumentaire conduisant aux décisions en matière d'ADS. Ces territoires n'ont pas vocation à être délaissés, et leur aménagement en terme de protection (pour l'agriculture, mais aussi pour la faune / flore, les zones humides, les zones boisées, la qualité paysagère...) est aussi important que l'aménagement en terme d'activité urbaine. L'instructeur est bien seul face aux enjeux de ces territoires, même s'il est aidé et suivi de temps en temps par le subdivisionnaire et le siège de la DDE. La connaissance de ces espaces est sans doute la moins bien partagée dans les services...l'absence de liens enlève du sens à ces espaces...

Des gisements de connaissances, de savoirs, de culture et leur mise en réseau...

Cet état des lieux est basé sur une expérience d'inspection. Seulement quelques services DRE, DDE et leurs subdivisions, DIREN, SDAP ont été investis. Il faudrait étendre...d'autant que les domaines concernés sont en partie partagés avec les collectivités territoriales. Il faudra bien qu'à terme des connections se fassent plus serrer avec elles dans le cadre des réformes à venir.

Les petits dysfonctionnements, les manques, les ajustements qu'il faudrait faire au niveau des gisements de connaissances apparaissent tout au long du texte. Ils montrent des pistes de progrès à explorer. Mais l'essentiel n'est pas là. On est frappé de voir la multitude des situations dans les services, leur complexité, les interrelations qui se tissent déjà plus ou moins, les autres gisements qui existent par ailleurs et avec lesquels il faut communiquer.

Pour une visée opérationnelle, il faut lutter contre la dégradation de la connaissance. Il faut lutter contre l'entropie des connaissances. Un moyen est de conforter les gisements et renforcer les réseaux qui sont déjà pour beaucoup actualisés. Et quand ils n'existent pas il faut créer des liens pour étendre ces réseaux. La connaissance sera d'autant plus développée que les réseaux le seront. Ils agissent comme des révélateurs du territoire. Ils participent d'une gouvernance locale développée. Pour la mise en œuvre, une tête de réseau doit identifier les liens à conforter, à créer, à faire mieux fonctionner...les DRE pourraient avoir cette fonction dans le cadre de la réforme de l'Etat.

- ✓ Connaissance des territoires
par les services de l'Équipement
Inter région Nord – Pas de Calais / Picardie

Connaissance des territoires par les services de l'Équipement

Journée de travail du 19 décembre 2003 au C.I.F.P. d'Arras

(Inter région Nord – Pas de Calais / Picardie)

Compte rendu définitif des échanges

Monsieur RUELLE introduit la journée en soulignant l'importance du thème de la connaissance des territoires pour nos services dans le contexte actuel de décentralisation (cf. : lettre d'invitation du 05/12/2003 jointe en annexe).

Il recadre ce thème dans le contexte législatif actuel : le rôle de l'Etat ne disparaît pas, « c'est le mode de faire et d'agir sur le terrain qui change ».

L'Etat doit être en capacité d'organiser un dialogue pour mettre en œuvre ses politiques. Il doit être porteur d'une vision globale et de développement durable sur des problématiques fortes (déplacements, fracture sociale...).

Les services déconcentrés de l'Etat sont donc interpellés pour mettre en place ce dialogue pertinent et global avec les autres acteurs du Territoire.

Connaître le territoire est en outre un objectif prioritaire lorsque le mode de faire est de plus en plus fondé sur la contractualisation : cette connaissance devient une compétence fondamentale.

Monsieur RUELLE rappelle également le contexte de cette journée organisée dans le cadre d'une évaluation nationale (cf. : annexe préparatoire)

Il insiste sur l'esprit qui doit animer les échanges :

Comment faire mieux ?

Monsieur SENÉ reprecise ensuite les deux temps de la journée (cf. : ordre du jour – Annexe I).

Les échanges du matin s'articulent autour de la question du « Pourquoi » s'investir dans la connaissance du territoire. Il présente les expériences retenues pour illustrer les différents positionnements possibles en soulignant le fait que le sujet n'en sera pas épuisé pour autant : d'autres approches auraient été intéressantes à aborder comme par exemple la politique de la ville ou la territorialisation de la politique de l'habitat.

Le débat doit donc se poursuivre au-delà de cette journée.

LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES AU SERVICE DES DIFFERENTS ROLES DE L'ÉTAT LOCAL

Le point de vue de l'Etat sur l'avenir et l'aménagement de l'Arrondissement de Lens M. Vincent POURQUERY de BOISSERIN, Sous-préfet

La démarche engagée par Vincent POURQUERY de BOISSERIN est issue d'un questionnaire sur la place et le rôle de l'Etat local.

Quelques constats à la base :

- La fonction publique de l'Etat rassemble encore de nombreuses compétences, des capacités à réfléchir à condition de les solliciter, mais il faut être très vigilant pour les maintenir d'ici à 10 ans.

- La légitimité de l'Etat est confirmée par l'arsenal législatif actuel sur pratiquement l'intégralité des activités de la société.

Les services de l'Etat ont donc toutes les raisons de ne pas être pessimistes : il y a encore « beaucoup à faire au service de l'Etat et de nos concitoyens ».

L'organisation de la réflexion territoriale menée dans l'arrondissement de Lens

La réflexion territoriale s'est inscrite dans le contrat de plan (cf. : dossier remis aux participants).

Elle s'est organisée autour de deux registres complémentaires :

- animer les services de l'Etat
- formaliser la réflexion commune

avec un principe de base : il est impossible de produire une réflexion pertinente en restant isolé, ce qui suppose la détermination d'un objectif commun.

- Le fondement de la démarche est simple : « on est écouté si on a quelque chose à dire - face à des élus compétents, on ne peut être crédible que si on a des idées ».

Le référentiel commun dans ce contexte est indispensable car la somme des apports respectifs ne produit jamais un tout cohérent. Des arbitrages dans les priorités sont indispensables.

Le résultat de cette démarche : une production acceptée des élus

De manière formelle, une brochure intitulée « l'arrondissement de Lens : de la reconversion au développement – contribution des services de l'Etat à l'élaboration d'une stratégie de territoire » a été diffusée en décembre 2001. Une attention particulière a été portée à la communication, que ce soit pour l'élaboration du document ou sa présentation aux décideurs et au grand public (présentation préalable aux grands élus, campagne de presse...).

Sur le fond, les axes de travail proposés vont très loin autour de deux priorités : favoriser l'aimantation urbaine et accentuer la diversité.

Parmi les thèmes développés figurent :

- la politique foncière (actuellement, pas de politique d'appel autre que des friches disponibles pour accueillir de nouveaux arrivants...),
- le patrimoine spécifique à valoriser,
- les équipements à mettre en réseau pour répondre aux besoins d'une population de plus de 400.000 habitants (et non pas pour les 20 ou 30.000 habitants de chaque commune importante)...

Le fait d'avoir produit au nom de l'Etat une réflexion sur un sujet important est un élément de satisfaction.

La finalité de la démarche : conduire la réflexion jusqu'à l'étape de contractualisation.

Le territoire manque encore de « matière grise » et de réflexion prospective. La mission Bassin Minier intervient sur ce champ depuis peu, mais il y a encore de la place pour des réflexions conjointes - une agence d'urbanisme devrait d'ailleurs voir le jour en 2004.

Cette démarche au nom de l'Etat répond donc au besoin de cristalliser de l'intelligence autour du projet de territoire. Pour être crédible, cette démarche doit s'arrêter avant le débat politique.

Concrètement, deux ans de travail ont été nécessaires entre le début de la réflexion et l'étape actuelle de contractualisation dans le cadre des projets d'agglomération.

□ Questions / Débat

- Daniel SENÉ souligne deux points qui lui paraissent importants :
 - l'Etat s'est exprimé sur un territoire, très largement au-delà de ses « légitimités habituelles », avec un point de vue argumenté, ce qui souligne l'importance de l'expression et de la communication à organiser autour de cette parole,
 - ce point de vue doit être porté dans le temps : des lieux de construction du dialogue sont donc à organiser.
- Michèle JOIGNY exprime une question et un étonnement :
 - une question de l'articulation de cette réflexion avec la métropole lilloise,
 - l'étonnement sur la pertinence des limites de l'arrondissement pour réfléchir au territoire.

Sur le périmètre pertinent de réflexion, la réponse du sous-préfet est double :

- *le périmètre administratif de l'Etat est mauvais car les limites actuelles de l'arrondissement de Lens ne recouvrent pas les 2 communautés d'agglomération de Lens / Liévin – Hénin-Beaumont / Carvin engagées dans un projet commun,*
- *mais pas « de pudeur administrative » pour réfléchir à une échelle pertinente.*

Quant à la question de la métropole lilloise, importante en effet dans le contexte d'une réflexion sur le territoire, la démarche se fondait sur un parti pris délibéré : démontrer que ce territoire devait « s'organiser pour rééquilibrer son dialogue avec la métropole lilloise ».

L'exemple de l'aménagement de la plate-forme logistique DELTA 3, important pour le territoire et la région, démontrait que politiquement l'ex bassin minier « s'est fait aménager ». « Ce qui est important est donc d'avoir les moyens du dialogue » dans un territoire structurable qui représente près de 400.000 habitants.

- Louis RUELLE s'étonne de l'acceptation par les élus du raisonnement sur la centralité, sujet politiquement conflictuel.

En réponse, il est signalé que beaucoup l'ont admis, mais certainement pas tous.

L'explication a porté sur le fait que la centralité n'est pas à considérer comme « l'ennemie » des communes. Deux façons de voir sont possibles :

- *l'une comptable (cynique) sur le constat actuel que 80 % des financements vont déjà à 20 % des projets et donc 80 % des projets ne reçoivent que 20 % des financements disponibles,*
- *l'autre objective en constatant que si un territoire doit peser, il lui est nécessaire de disposer d'équipements à la bonne échelle.*

Ce n'est pas le cas actuellement dans l'ex bassin minier, notamment pour l'université et le parc logements qui ne présente aucune diversité.

La centralité ne peut fonctionner que si quelques projets lourds sont portés en ce sens, et quelques élus importants partagent maintenant cet avis.

- Jean-René BRUNETIÈRE s'interroge sur l'impact de ce type d'approche. L'université en est une illustration : pourquoi la maintenir alors qu'elle végète et que Lens est à 45 minutes de Lille ?

La question n'a pas été abordée car l'université existe. De plus, cette question renvoie à celle des services rendus à la population : le territoire c'est « les gens qui vivent à un endroit plus que les hectares disponibles ».

➤ Daniel SENÉ souhaite conclure sur ce premier débat avec 2 questions :

- L'Etat exprime un point de vue, comment « jouer » avec les acteurs du territoire ?
- Quel regard sur la capacité de l'Equipement à développer et à « vendre » un projet ? Quels sont les progrès à faire ?

Pour le sous-préfet de Lens, le rôle de l'Etat dépend des circonstances et des individus, mais il n'y a aucune ambiguïté sur la légitimité de l'Etat (donc pas d'angoisse sur ce plan) sauf à craindre pour les moyens et les compétences disponibles à l'avenir.

Quant à la compétence de l'Equipement sur les questions d'aménagement, il « ne sait pas ce que ferait le préfet sans les services de l'Equipement ».

Sur un autre plan plus politique, à compétences connues et reconnues, il est nécessaire de proposer pour être partenaire crédible face aux responsables de l'aménagement du territoire.

Il faut donc « sortir de son rôle ordinaire, sinon l'Etat n'aura plus qu'un rôle de guichet... »

L'élaboration et le portage des enjeux prioritaires et territorialisés de l'Etat

M. François BORDAS, Directeur adjoint de la D.D.E. de l'Oise

Cette question est abordée à partir de l'expérience de François BORDAS dans l'Oise. A la base de sa réflexion, un constat : l'Etat, comme l'Hydre de Lerne, a plusieurs têtes (Régalien, Partenaire, Stratège, Prestataire). Aujourd'hui il est un peu « schizophrène » mais sa posture de partenaire – stratège est sans doute celle qui décidera de l'avenir ; « demain, nous existerons plus à travers l'influence que nous saurons avoir, qu'à travers notre pouvoir institutionnel ». Il considère donc qu'un **véritable virage culturel est à négocier dans les services.**

Ses constats dans l'Oise sont les suivants :

- Dans sa volonté d'être un véritable partenaire du développement, l'Etat dans l'Oise a des atouts, notamment une solide base d'études générales, une bonne complémentarité services préfectoraux / services déconcentrés et de bonnes relations entre services.
- Mais il règne parfois au sein de l'Etat une agitation intellectuelle un peu brownienne : on réfléchit sur le même thème à des endroits et à des échelles différentes, sans vérifier que tout cela s'emboîte bien. François BORDAS cite un certain nombre d'exemples dans les domaines de l'habitat et de l'urbanisme.
- De plus, on fait facilement la leçon aux élus sur la cohérence SCOT, PLU, PDU, PLH etc. mais on ne donne pas toujours l'exemple de la cohérence de l'Etat « nous sommes parfois plus diseux que faiseurs ! ».

Cette agitation stérile est d'ailleurs stigmatisée par les élus : même s'ils en jouent, ils ne se satisfont pas de ces pratiques et les stigmatisent souvent (qui dois-je écouter ? la DDE, la DIREN, la DDAF...).

Or un Etat qui n'a pas de stratégie ne peut être qu'un Etat inefficace. Il souligne qu'il ne faut pas non plus se contenter de définir une stratégie, il faut aussi veiller à ce qu'elle soit appliquée et donc connue (la France, contrairement aux pays anglo-saxons, est bien connue pour mettre plus de moyens sur la définition sur la stratégie que sur sa mise en œuvre et son suivi).

La nécessité de construire le discours du service, tout en évitant la surcharge de travail liée à la diminution des moyens en personnel, suppose une interrogation constante sur « sa valeur ajoutée » si on suit un dossier : « que se passerait-il si on n'était pas là ? ».

En outre, être présent et ne rien dire équivaut à une acceptation tacite, ce qui compromet la position des services de l'Etat si, au final, des observations négatives sont formulées sur un projet de territoire.

L'exemple, dans l'Oise, d'un PLU approuvé déferé au tribunal administratif pour non prise en compte d'un corridor biologique figurant au Schéma de Service Collectif est pour lui avant tout un constat d'échec pour l'Etat dans son ensemble : cet enjeu de l'Etat devait être exprimé dans le cadre de l'association dès le début de la procédure et non pas au moment du contrôle de légalité.

Comment faire mieux ? Les orientations de la démarche de l'Oise :

- « **En service déconcentré nous devons tous être des géographes militants** » au service d'une cause : le développement durable des territoires.
Il s'agit d'un véritable slogan : en DDE, on est là pour faire de la géographie et de la prospective.
- « **Une démarche bottom up** »
L'idée maîtresse, c'est de partir des réalités vécues pour interroger les politiques nationales et pas l'inverse.
- **Disposer d'un point de vu formalisé de l'Etat local avant de s'engager dans un travail participatif avec les Collectivités Locales.**
Il faut construire le discours collectif de l'Etat local (on n'est écouté que si on a que quelque chose à dire...).
- **Faire émerger une vision stratégique partagée.**
La meilleure façon de se comprendre, de pouvoir échanger des argumentations est d'avoir une vision partagée du territoire dont on parle. C'est souvent une bonne façon d'engager un vrai dialogue pour faire émerger un consensus sur des enjeux qui ne se superposent pas.

Les objectifs poursuivis ?

- Un Etat présent dans le jeu des acteurs.
- Ne plus « produire de la connaissance » pour produire de la connaissance, mais dans l'optique de « construire une stratégie » pour la mise en œuvre locale des politiques publiques.
- Une culture... « durable », à savoir : une organisation, un outil, un savoir-faire.

Le plan d'action :

Développer une culture commune, des outils et une méthode de travail sur quelques principes :

- arrêter de faire du séquentiel,
- ne pas rechercher l'exhaustivité (« on n'a pas forcément besoin de tout connaître pour s'engager dans le débat... »),
- « y aller » dès qu'un discours est partagé a minima...

Le positionnement sur la territorialisation se fait donc de manière itérative, en partant du bas, en s'intéressant aux objectifs à atteindre et à la manière de faire.

Un travail de production est organisé :

- sur les 7 inter territoires définis par le conseil régional (échéance mi 2004). La vocation de cette démarche est de servir de base au prochain Projet Territorial de l'Etat (PTE).
- sur chaque PLU en cours, l'élaboration d'un point de vue commun des services de l'Etat, ce qui est d'ailleurs apprécié des élus.

Les difficultés rencontrées :

- **Un turn-over incompatible :** la mobilité des agents et le nombre de jeunes professionnels. Dans des négociations territoriales, on ne peut pas changer d'acteurs tous les 2 ans.
- **Un déficit de compétence :** le déficit généralisé de compétences disponibles (dans les services de l'Etat, les bureaux d'études privés ou les collectivités territoriales) et la difficulté corollaire à sous-traiter (pour sous-traiter, il faut être professionnel).

Le cercle vicieux constaté dans les services : déclassement des postes dès qu'une compétence interne peut être valorisée, ce qui pose un problème ultérieur à l'occasion d'un nouveau recrutement ou pour l'organisation des compétences à mettre en place.

En conclusion, François BORDAS insiste sur le fait que, pour les besoins de l'exercice il a caricaturé la situation et forcé le trait sur les points négatifs. Mais il existe au sein des services de l'Etat une vraie prise de conscience, une vraie volonté et plus de compétences qu'on ne le croit, surtout si l'on travaille ensemble.

« L'Hydre de Lerne, elle, n'a pas survécu à Hercule ; si nous voulons, nous, résister à je ne sais quel Hercule, nous devons être très professionnel, car nous sommes désormais dans un champ très concurrentiel... ».

□ Questions / Débat

➤ François GROLL de la DRE s'interroge sur l'aspect Ingénierie Publique de cette question. L'insuffisante consommation de crédits, souvent imputée à une Ingénierie Publique déficiente, ne met-elle pas notre administration dans l'obligation de rechercher localement des moyens, situation confortée par la nécessité de faire face à des connaissances territoriales contraintes, comme par exemple la connaissance des risques d'inondation.

Par ailleurs, la production d'une connaissance locale serait facilitée par une bonne connaissance des situations nationales équivalentes. Ne faudrait-il pas jouer la carte du national pour répondre de manière plus pertinente aux situations locales ? les DAC devraient donc organiser la mise en réseau des services.

En réponse, François BORDAS estime que toutes les adaptations sont possibles, à condition d'avoir préalablement élaboré une stratégie et d'avoir fait des choix en conséquence.

Sur la question des moyens, il estime qu'il faut arrêter d'en faire un préalable : si tous les services de l'Etat se mettent ensemble, beaucoup de compétences sont encore disponibles.

Son espoir est que dans 10 ans, la connaissance des territoires fasse partie des pré-requis attendus de tout fonctionnaire.

➤ Michel CALVINO de la DGUHC souligne le souci d'écoute de la DGUHC

Sur la mise en réseau des services, beaucoup de marges de progrès sont possibles. L'un des points du plan d'action national porte d'ailleurs sur l'organisation d'un effort collectif de mutualisation, ainsi que sur l'identification des compétences et des personnes ressources.

Sur la difficulté des services à passer à l'acte, il signale la réaction d'un consultant frappé par la connaissance de terrain des DDE grâce à leur organisation territoriale. Il s'interroge donc sur la façon d'exploiter cette richesse locale.

➤ Jean-Daniel VAZELLE revient sur la notion de stratégie partagée qui l'interpelle : pour lui, un diagnostic doit être partagé, mais en aucun cas une stratégie. Faut-il en faire un objectif ?

François Bordas exprime son accord sur cette vision des choses ; chaque acteur (Etat, C.L., socioprofessionnels, etc.) définit en effet sa stratégie. Ce qu'il a voulu dire, c'est que ces différentes stratégies, bien souvent, se recouvrent partiellement. Il est intéressant de repérer ce noyau dur commun, ce qui permet d'aller plus vite ensemble.

Face aux élus, on peut aller très loin si le discours est argumenté et si le débat est engagé sans a priori, à condition bien évidemment de savoir s'arrêter à la limite du politique.

La démarche dans la DDE du Nord s'est engagée dans le cadre de la réorganisation des services avec la mise en place des 16 subdivisionnaires d'Aménagement Territorial (SAT).

L'officialisation d'un nouveau métier dans le cadre d'une charte d'intervention

La charte d'intervention des Subdivisionnaires d'Aménagement Territorial d'avril 2001 consacrait la nouvelle dimension du travail de subdivisionnaire et le fait que la culture antérieure devait évoluer. Les SAT sont porteurs des politiques de l'Etat et contribuent à la cohésion de l'action territoriale de la DDE en étant localement le lien et la porte d'entrée entre la DDE et ses partenaires extérieurs.

A la base, un travail de diagnostic territorial qui permet de se connecter avec les acteurs locaux, d'identifier les dynamiques locales et de choisir les priorités sur lesquelles focaliser les énergies.

La difficulté : passer d'une logique d'observation à une logique d'action.

Le mode opératoire dans la DDE 59 :

- D'abord l'identification des attentes des acteurs locaux.
Le séminaire organisé en juin 2002 sur l'action territoriale (cf. : document en annexe) a constitué un moment fort de cette démarche.
- Ensuite, effectuer des choix d'entrée sur le territoire. Le travail commence quand le diagnostic territorial est fait : l'Etat doit se constituer un point de vue en amont de l'entrée dans les projets et s'interroger sur ses moyens d'y entrer.

Schématiquement, trois étapes sont présentées :

1. Un exercice de dialogue interne à partir des diagnostics réalisés par les SAT
Ce travail de partage des contenus entre services du siège et services territoriaux, indispensable, a permis d'enrichir les diagnostics, d'identifier les différentes postures possibles de l'Etat sur chacun des territoires et d'arrêter les priorités au niveau de la direction.
2. Un recueil auprès de chacun des SAT qui identifie sur son territoire les projets sur lesquels la DDE doit être présente.
3. L'animation du réseau professionnel des SAT.

Le guide Repères et Références en Aménagement, Urbanisme, Habitat identifie 12 thématiques prioritaires et 150 projets sur lesquels l'investissement de la DDE est décidé

L'exercice s'est fait à partir des diagnostics et des propositions des SAT. La démarche inverse l'habitude de partir d'une vision théorique et externe des territoires. Le CETE, associé au travail, a fourni son aide pour exploiter les projets.

Le guide Repères et Références produit en décembre 2002 et mis à jour régulièrement :

- rappelle le rôle de la DDE en matière d'action territoriale,
- complète les diagnostics territoriaux (observation) en y joignant un volet opérationnel (action),
- offre un cadre stratégique de référence,
- propose un mode opératoire,
- exprime ce qui fait la spécificité du métier de SAT et les compétences requises,

- incite aux synergies internes entre services du siège et arrondissements territoriaux,
- clarifie les process de travail internes par thèmes professionnels.

La présentation des projets pour chacun des territoires permet de mettre en évidence le « sens général de l'action vers lequel les services doivent tendre collectivement » et « d'alimenter le dialogue professionnel interne ». Chacune des fiches par territoire décline la problématique professionnelle, la nature de l'enjeu, l'état des lieux des projets et l'action de la DDE (« que veut-on, que dit-on, que fait-on »).

Le guide répond également au souci de doter les SAT d'une « boîte à outils » permettant d'intervenir localement.

33 fiches professionnelles sont développées dans le guide (gestion des risques technologiques et naturels, protection de la ressource en eau potable, éradication de l'habitat indigne, le programme de rénovation urbaine...).

Celles-ci fournissent sur chacune des questions traitées les textes de référence, un état des lieux de la situation dans le département, les intervenants et leurs missions, le mode opératoire dans la DDE 59 et les référents internes, la programmation retenue ainsi qu'un tableau d'évaluation des projets pour chaque territoire...

Ce travail s'est voulu totalement opérationnel et a été réalisé sans attendre du ministère des directives ou orientations. Il s'est poursuivi par une réflexion sur les compétences nécessaires et la formation des SAT à mettre en place.

Au final et à partir de cette expérience, Marc FOCRET confirme que les moyens existent. C'est la façon de les mettre en mouvement qui est en question : le travail sur les synergies est à développer. En outre, les ressources doivent être lisibles pour chacun des agents. Pour cette raison, l'exercice réalisé dans les fiches a eu pour objectif de clarifier les processus internes de travail.

Après l'exposé de la stratégie de la DDE 59, Daniel SENÉ demande aux SAT présents de faire partager leurs expériences.

- Jean-Luc RISBOURG, SAT à Valenciennes sur un territoire urbain souligne « la révolution culturelle » vécue car « plus rien ne fonctionne comme avant ». Au quotidien, il y a eu un reprofilage de l'organisation de l'arrondissement pour être plus en phase avec le territoire, la création d'une cellule prospective et d'un poste de chargé de mission sur les questions urbaines (GPV, ...).

La gestion de la transversalité devient un principe de base et s'organise avec l'animation de réunions cadre dont le but est de mettre l'arrondissement en « ordre de bataille ». Les SAT sont des éléments clés de cette nouvelle organisation. Ils travaillent avec les services du siège sur les dossiers à forts enjeux : le diagnostic de territoire est donc une étape incontournable.

Cette nouvelle organisation suppose l'accueil et l'accompagnement de chaque nouvel arrivant.

- Gabriel SCREVE, SAT à Cambrai (sur un territoire rural et urbain) complète ce qui vient d'être dit en soulignant 2 points :
 - à l'installation des 16 SAT, seuls 3 ou 4 subdivisionnaires « ancienne formule » ont souhaité prendre ce type de responsabilité ;
 - tous les SAT ont éprouvé le besoin de se retrouver dans un club d'échanges – celui-ci est actif et se réunit au rythme d'environ 4 réunions par an.

- Frédéric KOZIMOR est SAT depuis peu sur un territoire rural à fort développement de type péri urbain. Il était antérieurement subdivisionnaire dans la DDE 62 et souligne la différence : les subdivisions classiques sont de « petites DDE » alors que l'absence d'équipe autour de son poste actuel l'oblige à s'ouvrir sur l'extérieur.

En outre, l'étendue des projets qu'il lui faut animer ou porter suppose la structuration d'outils à l'arrondissement ou au siège tels les SIG.

❑ Questions

- Colette DUFRENNE souhaite connaître l'articulation entre les SAT et les Bureaux d'ingénierie publique de l'Etat (BIP) structurés parallèlement.

En réponse, les SAT sont les portes d'entrée de la DDE sur le terrain, mais pour l'ingénierie publique, la réalité a fait évoluer le principe d'une prise de commande unique : actuellement, les prises de commande sont donc multiples mais une vigilance particulière est portée sur la circulation de l'information.

En précision sur le soutien apporté au SAT, il est indiqué que celui-ci travaille avec une secrétaire et que l'absence d'équipe directe l'oblige à trouver son équipe pour chaque projet.

La territorialisation d'une politique nationale de transports : le SRAVE

M. Philippe RATTIER, Directeur du Service Navigation du Nord – Pas-de-Calais

Philippe RATTIER présente avec le Schéma Régional d'Aménagement de la Voie d'Eau (SRAVE) une expérience de portage et de partage d'une politique nationale, qui plus est une politique de l'Etat portée par un établissement public.

Le contexte du SRAVE

La genèse du projet est ancienne ; l'idée était de disposer d'un document de référence (d'une charte) à l'horizon 2020 sur lequel pourraient s'appuyer les différents acteurs.

Le projet a réellement émergé en 1995 en commission territoriale (assemblée des élus et usagers sur un bassin).

A l'époque, le conseil régional voulait s'impliquer opérationnellement sur la voie d'eau, notamment autour des questions d'environnement et de tourisme.

Parallèlement, VNF avait tout intérêt à rechercher le partenariat, ce qui rendait nécessaire la coordination entre acteurs.

Le contexte actuel est porteur pour cette démarche :

- place accrue de la voie d'eau dans la politique de transports (schémas multimodaux, décision du CIADT du 18 décembre sur Seine-Nord, ...),
- décentralisation à la carte,
- directive cadre sur l'eau (enjeux de qualité et de quantité). VNF est le 1^{ier} « opérateur eau »,
- enjeux transfrontaliers...

Les objectifs politiques de la démarche

Deux objectifs sont prioritaires :

- l'enjeu « Transports » : conforter le niveau de service
- le plan d'entreprise pour l'environnement (et notamment le choix d'une procédure pour les terrains de dépôts des boues), VNF s'inscrivant dans un processus de certification ISO 14001

Plus globalement, le souci de réussir la décentralisation et de s'inscrire dans les objectifs du contrat de plan est sous-jacent à la démarche.

A ce sujet, de fortes inquiétudes sont exprimées à VNF par rapport à la nouvelle étape de décentralisation. Dans la région, le travail déjà accompli avec le SRAVE fait espérer davantage de sérénité.

La procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration est lourde.

Antérieurement, l'Etat se cantonnait à son domaine d'intervention.

Actuellement, la logique consiste à s'ouvrir aux autres partenaires pour intégrer « tous les maillons de la chaîne ». Les enjeux touristiques et urbains en constituent une illustration : même s'ils ne sont pas prioritaires pour l'Etat, les services sont tenus de les prendre en considération.

- Quelles modalités d'élaboration ?

D'abord un état des lieux diffusé à l'ensemble des partenaires (y compris les intercommunalités).

Le travail est décliné en thèmes (eau, aménagement économique du territoire, logistique-entreprise, tourisme, villes...), et n'occulte pas l'aspect opérationnel. Le travail a été réalisé avec un bureau d'études.

Les problématiques régionales et nationales sont ensuite analysées. Les niveaux de service sont un élément fondamental de la réflexion. Les enjeux à court, moyen et long termes font l'objet de cartographies facilitant leur présentation.

Le débat est organisé dans le cadre de réunions de travail dans les sous-préfectures concernées.

Les difficultés et les limites du débat

Elles sont à plusieurs niveaux :

- en premier lieu, il faut savoir trier et classer les différentes approches en fonction des contraintes de gestion du temps,
- ensuite la « coalition perfectible des services de l'Etat » est soulignée, ce qui suppose de la compétence et de la pertinence pour chacun,
- enfin, pour parler il faut également « avoir quelque chose à dire » et pour que les élus soient convaincus, il faut que le discours de l'Etat soit crédible (par exemple, convaincre d'organiser des zones bord à voie d'eau dans les SCOT et les PLU suppose parallèlement une politique active de développement de la voie d'eau).

Globalement, ce type de démarche est consommatrice de temps et de moyens, ce qui est une difficulté importante à gérer, d'autant plus que le document final n'est pas figé et doit évoluer.

En 2004, les éléments clés du dossier seront concrétisés et il est prévu de faire valider le SRAVE final par la commission territoriale à l'automne 2004.

Pour le moment, la démarche a rencontré un vif succès auprès des associations de défense de l'environnement, mais le souhait est d'obtenir aussi l'adhésion des partenaires économiques et des décideurs.

□ Questions / Débat sur les 2 dernières interventions

Le temps disponible a écourté le débat de fin de matinée.

Michel DUMONT s'interroge sur la gestion de l'interministériel. Même si les services de l'Etat ne peuvent en effet aller au débat en ordre dispersé, dans la pratique, on ne peut être expert que dans quelques domaines : comment alors remplir de façon sensée le rôle d'« ensemblier » pour les autres (l'exemple de la démarche menée à Lens montrait l'importance de la dimension culturelle que l'équipement ne maîtrise pas).

Daniel SENE propose que le débat sur cette question soit repris avec celui de l'après-midi autour du comment faire.

Philippe RATTIER insiste sur le temps nécessaire pour gérer la transversalité. Par ailleurs, il se dit surpris que les services de l'Etat puissent envisager l'élaboration de diagnostics globaux de territoires. Actuellement, la DRE souligne sa volonté de coordonner les études, mais le comité d'étude fonctionne essentiellement autour de la programmation des crédits et non pas autour de l'organisation d'un débat sur le fond.

Jean-René BRUNETIERE estime qu'on assiste à un changement d'époque concernant la coordination. La notion de Préfet coordinateur dans une organisation par le haut a montré ses limites : c'est une logique qui peut entraîner un appauvrissement des démarches.

Les services de l'Etat ne valent que par leurs contacts, ce qui suppose des coopérations à géométrie variable comme dans la société, ce à quoi les services ne sont pas encore habitués.

Les procédures d'enquêtes publiques permettent de constater toutes les limites actuelles de l'organisation d'une parole unique de l'Etat.

L'AMELIORATION ET LE DEVELOPPEMENT DE LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES

Les enseignements tirés de l'évaluation nationale

Pour introduire le débat de l'après-midi, Jean-René Brunetière présente le travail en cours (PowerPoint joint en annexe). L'évaluation porte tout à la fois sur la contribution des services du ministère à la connaissance des territoires et sur l'utilisation qui est faite de cette connaissance. C'est donc une évaluation d'une situation plus que d'une politique.

Plusieurs éléments participent de la connaissance des territoires :

- l'accès aux données,
- le traitement, l'évaluation et la mise à jour des données,
- les liens entretenus avec les réseaux de production,
- la capacité à interpréter l'information,
- l'appréhension culturelle du territoire,
- l'utilisation de ces données pour la mise en œuvre des politiques publiques,
- leur diffusion aux partenaires et au grand public (ce qui n'est pas une habitude contrairement aux pratiques en DIREN),
- la capacité à organiser des informations dispersées...

Les constats actuels :

Schématiquement dans les services déconcentrés sont constatés :

- de nombreuses initiatives (à l'occasion des PAC, des projets territoriaux, de la mise en place des politiques de logement...),
- des outils géomatiques qui se mettent en place,
- un noyau de spécialistes et des responsables motivés,
- un réseau de relations en interne et externe.

Au niveau des DAC, toutes sont demandeuses de connaissance des territoires, mais aucune n'y a fait référence en tant que besoin pour définir sa politique.

Ce n'est que récemment que la DGUHC s'est reconnue pilote : même si elle avait « mouillé sa chemise » antérieurement sur le sujet, elle n'avait pas eu jusqu'à présent de fonction dans l'organisation de la production.

Par ailleurs, la position des services centraux est jugée floue et sans stratégie par les services déconcentrés.

➡ **Parmi les problèmes soulevés**, celui des interfaces avec les collectivités locales est souligné (partage des outils). Celui des échelles est également récurrent à un double niveau : l'absence d'échelles intermédiaires pour observer le territoire mais également le risque de perdre la connaissance micro-locale avec les réorganisations actuelles (perte des « racelles »).

Globalement, l'absence de politique d'ensemble est constatée :

- pas de politique d'accès aux données,
- pas de politique d'organisation jusqu'à récemment,
- évolution très récente de la politique de qualification antérieurement peu gérée,
- beaucoup de difficultés dans la gestion des compétences (avec de grosses différences entre le nord et le sud pour les compétences disponibles),
- en outre, on parle beaucoup de réseaux mais ces derniers fonctionnent peu...

A l'intérieur des services les situations sont diverses, mais le constat général souligne l'absence de capitalisation, une tendance à la déqualification et des problèmes de sous-traitance (les services sont de plus en plus en situation de dépendance).

La diffusion locale est inégale car non gérée

Les professionnels sont en général satisfaits, mais outre les obstacles liés à la diffusion des données (propriété...), l'attitude des préfets, souvent timorée lorsque le territoire présente des inégalités, conduit souvent à des blocages.

Les réseaux locaux dans la pratique fonctionnent de façon cloisonnée avec parfois une certaine méfiance. L'évaluation relève la faiblesse des relations externes (l'université et les collectivités locales) et des difficultés à établir des relations d'échanges avec les fournisseurs de données.

➡ **Parmi les points encourageants** : le fait que l'Etat est attendu sur ce champ de la connaissance des territoires ainsi que la prise de conscience récente de l'enjeu.

A partir de ces constats, plusieurs propositions sont possibles et Jean-René Brunetière les soumet au débat sous forme axiomatique :

- 1 Quand on est professionnel sur la connaissance des territoires, on peut exister réellement
- 2 Pour être professionnel dans la connaissance des territoires, il faut s'organiser en réseaux structurés
- 3 Le professionnalisme ne s'invente pas
- 4 La DRE peut animer la politique de connaissance des territoires
- 5 Sans les directions centrales on ne peut rien
- 6 Au plan local, la DDE peut fédérer la connaissance des territoires et sa synthèse
- 7 On ne peut sous-traiter ce que l'on maîtrise
- 8 L'enfermement, c'est la mort

Débat autour des propositions formulées dans le cadre de l'évaluation

➤ Un premier débat s'est engagé autour de la notion de données et l'importance accordée à la mise en place des outils, jugée par certains réductrice pour l'approche territoriale.

François YOYOTTE, Anne TALHA et Gabriel SCREVE sont surpris par la place accordée aux outils et soulignent que l'entrée par les données est certes nécessaire mais qu'elle doit préalablement s'inscrire dans une réflexion sur le territoire : il « faut donner du sens » aux recherches, percevoir le territoire et appréhender le culturel...

Pour provoquer des réactions, Jean-René Brunetière souligne que « l'administration a tendance à donner du sens à du vide », ce qui conforte la nécessité de partir de données tangibles.

François BORDAS propose 2 pistes pour progresser :

- organiser les données éparpillées (sur ce point, il estime que les départements du Nord ont du retard sur ceux du sud), et le SIG est un outil efficace pour communiquer et partager,
- « faire parler le territoire à moindre coût » en évitant les redondances, ce qui conforte la place du niveau DRE.

François YOYOTTE souhaite à ce sujet que le niveau départemental ne soit pas occulté car on y trouve également des SIG dont le fonctionnement est nécessaire pour le service.

Jean-René BRUNETIERE souhaite revenir sur la question de la gestion des informations qui suppose pour lui une politique en amont pour éviter l'information pour l'information.

Anne TALHA considère qu'il faut distinguer les données selon le type de questionnements auxquels elles font référence :

- l'amont, avec la mise en œuvre de bases de données généralistes susceptibles d'être mobilisées pour comparer des territoires entre eux dans le cadre des grands enjeux nationaux, ou aider à élaborer un questionnement sur un territoire ciblé. Ce niveau est tout à fait indispensable, mais non suffisant.
- l'aval et l'analyse à l'échelle des territoires pour comprendre comment les grands enjeux nationaux s'y déclinent, ce qui suppose de la méthode et la mobilisation de compétences diversifiées (notamment de géographe ou d'économiste territorial). Elle insiste sur le fait qu'en amont des données, il faut une méthode d'approche qui permet de comprendre le fonctionnement des territoires aux échelles où se jouent les problématiques (notion d'aire de marché par exemple pour l'habitat) ce qui va bien au-delà de l'exploitation de données standards et intègre une approche qualitative.

Jean-Luc RISBOURG estime également qu'il faut sortir de la légitimité des chiffres : la lecture du territoire est une approche au-delà des chiffres.

En conclusion sur ce premier point de débat, Jean-René BRUNETIERE constate les niveaux différents de compréhension du terme « donnée », pour lui bien plus large que la simple approche quantitative, mais aucune autre proposition de substitution ne convient à la majorité de l'assistance. Ce point méritera donc une explication de texte pour éviter toute difficulté d'interprétation.

➤ **Sur l'organisation des services**, François GROLL souhaiterait que l'on puisse analyser tout à la fois le vécu des agents dans les services et le niveau de performance en fonction des différentes approches et organisations.

Pour Jean-René BRUNETIERE, il n'y a pas d'organisation type et la seule certitude qu'il ait pu dégager de l'évaluation est que lorsqu'il existe une organisation, « cela va mieux »

➤ **Sur le jeu des acteurs**, Jean-Daniel VAZELLE est quelque peu gêné par l'approche qu'il estime trop réductrice si la connaissance des territoires se focalise sur l'aspect « culturel » : pour lui l'histoire des territoires est indispensable pour décrypter la réalité et cette « marque de l'histoire n'est pas uniquement une donnée ».

➤ François YOYOTTE souligne le nécessaire volontarisme, **le besoin d'une impulsion forte** pour faire avancer la connaissance de territoires par les services. Il rappelle l'impulsion du contrat de plan qui avait amené les services à réaliser des diagnostics territoriaux.

Par contre, il s'inquiète de la **tendance à se cantonner aux domaines Aménagement, Urbanisme, Habitat** alors qu'il est important de travailler les croisements avec d'autres domaines tels les Déplacements / Transports.

Jean-René BRUNETIERE confirme les difficultés rencontrées sur ce plan car la connaissance des territoires « a tôt fait d'être aspirée par le domaine AUH ». Or **c'est au niveau des interfaces que se situe la véritable valeur ajoutée des services.**

➤ **Le besoin de collégialité est confirmé, même si des marges de progrès sont constatées**

Frédéric KOZIMOR tire de son expérience trois aspects qui lui paraissent indispensables :

- la compréhension de la dynamique territoriale,
- l'approche nécessairement transversale,
- la collégialité indispensable entre les acteurs et les services de l'Etat.

A ce niveau, Daniel SENE relance le débat sur la question posée le matin par Michel DUMONT concernant le travail inter services.

Michel JOIGNY constate que les « réflexions sont encore mouvantes » en Picardie sur ce point.

Les pôles régionaux sont très autocentrés dans une logique verticale descendante à partir de la DRE. L'animation est délicate, les cloisonnements entre services limitent les échanges.

Son expérience en Vendée était autre : le SIG mis en place est un motif d'échanges et de partage, y compris à l'extérieur de l'Equipement.

Gabriel SCREVE fait part de son expérience de travail collégial dans le Cambrésis où un groupe technique rassemblant l'ensemble des partenaires (agence de développement, chargé de mission pays, conseil général et régional, SAT) se réunit tous les 2 mois et devient incontournable dans les réflexions sur le territoire.

Parallèlement, le sous-préfet a nommé un référent Etat, ce qui prouve que l'interministériel est possible même à la base.

Daniel SENE constate que cette situation n'est pas unique : plusieurs référents Etat sont mis en place dans le Pas-de-Calais et sur Maubeuge, un groupe de réflexion prospective fonctionne également de manière intéressante.

➤ **Le débat sur « le formel et l'informel » reste ouvert**

Jean-René BRUNETIERE constate que les résultats ne sont pas identiques dans une organisation formalisée ou informelle : « il faut que les tuyaux passent ».

Pour Marc FOCRET, l'essentiel est « l'énergie qui passe dans les tuyaux » et il ne faudrait pas perdre de vue l'objectif, c'est à dire les résultats obtenus sur les projets. La question est : la mobilisation est-elle utile à la qualité des résultats ?

Il faut éviter de dépenser de l'énergie à vide : l'interministériel ne veut pas dire institutionnel et il faut éviter d'être dans « le pouvoir et la représentation ».

Jean-René BRUNETIERE constate qu'il est difficile de savoir à l'avance ce dont on peut avoir besoin (réseau, carnet d'adresse...).

En outre, la confiance doit s'installer progressivement et reste nécessaire pour apprécier la crédibilité des informations obtenues.

A ce sujet François YOYOTTE signale l'expérience très riche qu'il a vécue en Charente-Maritime avec le pôle de compétence Aménagement dont le travail interministériel avait fait l'objet d'une lettre de mission du préfet.

Une grande partie de son champ d'intervention portait sur la connaissance des territoires, avec le développement coordonné du SIG et un programme d'études conjoint qui supposait un effort pour la constitution d'équipes mixtes.

Jean-René BRUNETIERE retient l'expérience et vérifiera son fonctionnement actuel.

François BUGUEL constate que le formel est nécessaire, ne serait-ce qu'à cause du « turnover ».

Pour lui, il est toutefois possible de « capitaliser l'informel ».

➤ Jean-luc RISBOURG remarque que **la dimension évaluation des politiques publiques est passée sous silence**. Or il constate que l'obligation de « déclencher le chrono » pour être en capacité de mesurer l'efficacité des résultats obtenus suppose un état des lieux préalable.

Comment faire mieux ?

Daniel SENE propose d'engager le débat sur les pistes de progrès à partir de la question des compétences et de la gestion du turnover, ce qui renvoie aux questions de formation et de gestion des carrières.

➤ **La gestion des compétences et la formation des agents**

L'intervention de la cellule GUEPARH

Colette DUFRENNE rappelle que cette cellule est un des leviers de la Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (pour ceux qui souhaiteraient des précisions à ce sujet, le plan triennal de la DPSM est consultable sur le site intranet).

L'expérience engagée par trois cellules, dont celle de l'inter région, est encore mal connue. Elle sera généralisée en 2004.

Le dispositif a pour objectif :

- d'identifier les besoins des services,
- de repérer les compétences,

et pour ambition de les mettre en adéquation.

Les conseillers de carrière interviennent pour les catégories A et B.

A terme, une information sur les compétences existantes sera disponible au niveau de chaque inter région. Actuellement, le travail a commencé avec une première enquête auprès des attachés du recrutement exceptionnel dans le Nord / Pas-de-Calais.

Cette enquête, encore incomplète, confirme l'intérêt de capitaliser les expériences acquises dans ou en dehors du ministère et de les identifier dès le 1^{er} poste.

La connaissance des ressources et leur valorisation ne peuvent toutefois se faire qu'avec une participation active des agents et des services.

- Daniel SENE souligne l'intérêt de faire plusieurs postes pour développer ses compétences, mais également l'importance de pouvoir valoriser et faire reconnaître ces expériences. Il constate qu'il faut encore beaucoup de « militantisme » pour faire avancer le débat à ce niveau.
- Michel DUMONT s'interroge sur « l'alimentation du vivier » et la possibilité qu'auront les services à recourir à ce vivier.
- Pour Colette DUFRENNE, c'est là que réside tout l'enjeu du système et c'est pour cette raison que les entretiens sont très importants.
- Dominique KASZYNSKI - LEBAS confirme par son expérience à l'ENTE l'extrême richesse des histoires personnelles des agents de catégorie B recrutés. Or les affectations de 1^{er} poste sont obligées et pas toujours adaptées. Le repérage est donc indispensable si on veut conserver cette richesse et les agents recrutés.
- Marc FOCRET fait part des formations mises en place dans la DDE 59 pour accompagner les S.A.T. dans leur nouveau métier (au total 3 jours en 6 séquences d'une demi-journée), formation qui accorde une grande importance au management de projet, à la connexion avec les acteurs locaux et à la mise en œuvre du développement durable dans les démarches locales.
- Jean-René BRUNETIERE constate un décalage croissant entre les missions et le profil initial des agents. Il souligne le malentendu entre l'actualisation des connaissances et la professionnalisation.

➤ **L'intervention du niveau régional et inter régional**

Daniel SENÉ engage le débat sur la sollicitation du niveau régional ou inter régional.

Le CETE par exemple s'est largement investi dans la connaissance des territoires mais il constate que certains services critiquent son approche jugée trop théorique par rapport à leurs besoins quotidiens.

Jean-Daniel VAZELLE signale que le CETE ne peut entièrement répondre aux sollicitations des services déconcentrés puisqu'il ne peut leur accorder que 30 % du temps disponible, ce qui est probablement insuffisant (le reste de l'activité se répartit pour 30 % sur le compte de tiers et pour 40 % sur les commandes des services centraux, étant précisé que cette activité à des retours sur les services via les guides et méthodologies publiés).

Il appartient au comité d'orientation de réévaluer la part consacrée aux services déconcentrés.

Pour autant, le CETE s'est déjà réorganisé pour faciliter une approche transversale des territoires (division Ville et territoire) avec pour objectif : d'aider à faire, de partager tout en qualifiant et en contribuant à la formation.

Philippe CARROT confirme sa mobilisation en tant que responsable du département Villes et Territoires en rappelant que cette orientation concerne l'ensemble des CETE suite au rapport HIRSCH / CABRE.

Il rappelle que les comités inter régionaux d'orientation devront définir les priorités d'intervention mais il constate également que le CETE doit également faire face au turnover de ses agents.

➤ L'observation et la capitalisation

Jean-Daniel VAZELLE souligne que si on « tient les données, on tient pas mal de choses ». Les collectivités locales ont de nombreux besoins à ce niveau, mais il est préalablement nécessaire de clarifier la notion de données pour en assurer la crédibilité et la fiabilité.

Toutefois la constitution d'un observatoire à un coût important qui justifie et impose la mise en synergie des services.

La capitalisation des études est également indispensable et il milite pour que cette capitalisation se fasse en interne plutôt qu'en externe.

Cela suppose que le personnel de l'Équipement soit formé et qu'une aide soit apportée à cette formation.

L'heure avancée oblige Daniel SENE à clôturer le débat autour du « comment faire mieux » bien que le sujet ne soit pas épuisé. Parmi les questions qui n'ont pu être abordées, il regrette notamment celles concernant la commande, l'association formalisée ou la mobilisation des D.A.C. sur des objectifs clairs...

CONCLUSIONS DE LA JOURNÉE

Quelle stratégie de services ?

➤ **Marc FOCRET** résume en 5 points ce qu'il juge utile de concrétiser pour améliorer la compétence de la DDE 59 sur la question de la connaissance des territoires :

1. D'abord sortir du contemplatif pour entrer dans l'action avec le souci de la qualité.
2. Les intercommunalités ne sont pas encore stabilisées = il ne faut pas perdre de vue la connexion avec elles car rien n'est encore acquis sur ce plan.
3. La gestion des compétences et la question de la pluridisciplinarité qui suppose un nouveau référentiel de compétences pour accompagner les changements en cours (anticipation nécessaire sur les fonctions d'ensemblier).
4. La valorisation des connaissances est insuffisante = capitaliser avec un souci de production.
5. La culture prospective est insuffisante dans le domaine de la planification et doit donc être un sujet d'attention.

➤ **François BORDAS** souhaite compléter son intervention du matin sur 3 points :

1. La prise de conscience du besoin de clarifier ce que recouvre le fonctionnement du territoire et le réel besoin de mobiliser les énergies de façon cohérente.

Il constate qu'un virage culturel est nécessaire, ce qui suppose une capacité à aller jusqu'au bout de la réflexion ; Mais en aura-t-on le courage ?

2. L'organisation du travail en réseau avec la DRE est effectivement insuffisante, mais le projet doit créer le réseau et le réseau doit créer la dynamique.
3. La nécessaire démythification de la démarche de connaissance des territoires : on ne part pas de zéro et il est possible d'intervenir sans nécessairement être « hyper performant », par exemple en mettant en évidence les problèmes du territoire.

Il est demandeur d'un partenariat avec le CETE et la DRE, à condition que celui-ci soit organisé pour réellement travailler ensemble.

➤ **Michel DUMONT** revient sur le débat commencé à propos de la notion de données et rappelle le besoin de sémantique à ce sujet.

Il signale également que plusieurs dimensions n'ont pas été abordées : par exemple la question des échelles (l'international et le transfrontalier) de même que l'urbain et le rural, thème qui nécessiterait des réflexions supplémentaires.

La DDE 62 se restructure actuellement en profitant de nouveaux moyens en personnel et conduit sa réflexion sur l'aménagement du territoire en y intégrant la question des transports et des déplacements. La réorganisation met en place des missions d'aménagement du territoire au sein des arrondissements et dans les subdivisions polyvalentes.

➤ **Michèle JOIGNY** souhaite conclure sur les points d'accord

1. l'accord sur l'enjeu des compétences, de la qualification et du professionnalisme.
2. l'organisation interne nécessaire et le besoin d'articulation aux différents niveaux.

Elle est par contre choquée lorsqu'à l'occasion des échanges, on laisse supposer que le niveau régional picard ne serait pas en capacité d'analyser la problématique du sud du département de l'Oise aspiré par le bassin parisien.

Parmi les questions sur lesquelles elle estime que toutes les réponses n'ont pas été obtenues, elle retient celles :

- des attentes des DAC sur le pourquoi faire de la connaissance des territoires
- des analyses sous-jacentes au « passage à l'acte »
- de la transmission vers « l'autre » : faire passer, exister (les DDE peuvent apporter des éléments si on les sollicite...)
- des attentes des acteurs territoriaux, peu exprimées
- parmi les questions mises à plusieurs niveaux la capitalisation : avec qui ? à quelles échelles différentes ?...

Toutes ces questions méritent des suites.

➤ **Pour Jean-Daniel VAZELLE** la journée a mis en exergue un certain nombre de points :

1. Se prendre en main : il constate qu'on a déjà commencé sans attendre des directives d'en haut.
2. On est trop resté auto centré sur l'Equipement.
3. L'organisation à mettre en place a peu été abordée : la DDE 59 y a travaillé mais ailleurs ?

Clôture des débats par M. Louis RUELLE

Pour clôturer la journée, Louis RUELLE coordonnateur de la MIGT résume les **points forts des échanges** sur la question de la connaissance des territoires:

Pour lui, le débat du matin autour du « pourquoi » se conclut par une réponse sans ambiguïté : il faut agir, l'Etat a sa place et il n'y a pas d'interrogations existentielles à avoir sur le sujet.

Il constate un « souffle fort » sur ce thème, ce qui est révélateur d'un professionnalisme naissant.

Les organisations commencent à s'adapter à l'exemple de ce qui se passe dans la DDE 59.

La question aujourd'hui est donc comment aller plus loin ?

A travers les débats, il constate que la légitimité de l'Etat ne pose pas de problème car on attend du « partenaire Etat » qu'il parle.

Il retient des démarches présentées la nécessité de ne pas se présenter en ordre dispersé : avant d'entrer en relation, il faut « un référent qui parle », ce qui suppose la construction d'une propre réflexion et d'un propre point de vue de l'Etat, partagé entre ses services, ainsi qu'une forte compétence collective.

Il note également que dans les expériences présentées, le passage à l'acte entre le diagnostic et le projet suppose du pragmatisme (les DAC définissent des politiques mais n'ont pas compétence à approuver les projets : c'est une responsabilité locale) en prenant les problèmes à la base à partir des projets et des territoires.

Par ailleurs chacun souligne qu'il y a dans nos services des ressources mobilisables auxquelles peuvent s'ajouter celles disponibles à l'extérieur.

Toutefois la stabilité des personnels est un élément fondamental car la connaissance des territoires recouvre une connaissance et un réseau de relations.

Quant aux échanges de l'après-midi, Louis RUELLE note que le sujet était trop vaste par rapport au temps imparti pour élaborer des plans d'action précis, mais il retient des débats quatre points essentiels :

1. La réponse au « comment faire mieux » sur la connaissance des territoires viendra à partir du moment où l'on saura ce que l'on veut.
2. Les premières conclusions de l'instance d'évaluation ont été peu contestées même si beaucoup de choses ont été dites concernant les outils et les données.
3. le travail de la cellule GUEPARH intervient au bon moment pour répondre à certaines questions posées.
4. Les questions concernant la prospective et l'évaluation sont des « planches de rebond pour être meilleur ».

Il clôture la journée en remerciant l'ensemble des participants pour la qualité des échanges.

✓ Évaluation connaissance des territoires
DDE et DRE de Franche-Comté

**Évaluation connaissance des Territoires
Réunion du 28 janvier 2004 à Besançon
(DDE et DRE de Franche-Comté)**

- présents : 31 personnes

- présentation de la démarche de la DDE du Jura sur les pays, puis de la DRE de Franche-Comté sur l'aire urbaine de Belfort Montbéliard et enfin du diaporama de synthèse sur l'évaluation connaissance des territoires par JR Brunetière.

Démarche Pays dans le Jura (N. Occis – DDE 39)

- Réorganisation de la DDE. Au sein du service aménagement (dont le chef de service est aussi directeur des subdivisions), 3 bureaux d'études territoriaux (chacun sur 2 des 6 pays du Jura), travaillent en binôme avec les subdivisionnaires (dont les territoires évoluent pour se rapprocher des pays et des intercommunalités). Réunions territoriales périodiques par pays pilotées par le service aménagement, avec la ou les subdivisions concernées et les différents services du siège.

- La DDE a proposé au préfet que soit établi un diagnostic État par pays. Elle y apporte la contribution la plus importante et a même piloté, en liaison avec le sous préfet, le diagnostic État du pays de Dôle. Ces diagnostics ont été présentés par la préfecture ou le sous préfet concerné aux élus. Regret que cette présentation ait été trop formelle: un porter à connaissance écrit, une présentation orale limitée le plus souvent à un dialogue préfecture ou sous préfecture avec les élus en l'absence de la DDE (et des autres services contributeurs).

- Les apports de la démarche:

- un début de travail commun entre services de l'État
- une synergie de plus en plus forte au sein de la DDE entre unités sur les différentes facettes de l'aménagement
- des documents et informations utiles pour les relations avec les élus, les avis sur les actions contractuelles des contrats des pays et des communautés de communes, la préparation des positions État sur les SCOT et PLU.

- Points abordés lors de la discussion

- relations limitées sur les pays entre DDE et DRE. La DRE a bien senti que les préfets de département souhaitaient que les services régionaux les laissent manager les relations locales avec les élus
- intérêt de ce type de démarche pour que les services fonctionnels territorialisent plus leurs réflexions et que les subdivisions prennent du recul
- cette démarche permet au service d'aménagement de prendre plus de hauteur et en même temps d'être plus pertinent par rapport aux attentes locales relayées par les subdivisions. La posture antérieure était trop axée sur la maîtrise d'œuvre des POS/PLU.

Aire urbaine de Belfort Montbéliard (G. Marboeuf – DRE FC)

- Pilotage par la DRE Franche-Comté missionnée par le préfet Franche-Comté de l'animation des études et réflexions sur l'aire urbaine qui concerne trois départements (tout le territoire de Belfort, autour de Montbéliard dans le Doubs et d'Héricourt en Haute-Saône).

Etudes en régie par la DRE et pilotage des études sous traitées, avec l'appui du CETE et des services régionaux et départementaux (les 3 DDE, la DRAF et 3 DDAF, la DIREN, etc...). Préparation des réunions avec préfets de région et de départements et sous préfets. Rédaction du dossier de synthèse (livre blanc) largement diffusé qui sert le fondement aux procédures en cours (les différents SCOT, le contrat de ville, les PDU, PLH, PLU, ...).

- Habitudes plus fortes de travail en commun des 3 DDE, comme entre les différents services. Prolongements de cette démarche sur des dossiers concrets : un chargé de mission mobilité (positionné en DDE 90) sur l'ensemble de l'Aire Urbaine.

- Bien entendu, même si les principes évoqués ne soulèvent pas d'opposition des élus, il reste des antagonismes forts, des structures politiques différentes et des limites administratives. Avec la décentralisation, cette "voix de l'État" est acceptée mais pas vraiment intégrée par les élus.

- Le système administratif et politique demeure très complexe. Effets futurs de la nouvelle décentralisation et de la réforme de l'État ?

- Démarche complexe et donc difficultés d'appropriation aussi bien en interne à l'administration qu'avec les élus.

- Le portage était très fort avec l'ancien préfet. Il paraît s'estomper maintenant.

- Un acquis important : un document avec des affirmations fortes, suffisamment "apolitique", pour demeurer un document de référence tant pour les élus qu'au sein de l'administration d'État.

Présentation sommaire par DDE de Haute-Saône de deux démarches territoriales (C. Marcq et S. Sanchez DDE 70).

Faute de temps, pas de débat sur ces deux démarches, transposables ailleurs

- Évaluation des projets de territoire : Etablissement d'une liste des points à examiner lors de l'instruction des dossiers liés à la politique contractuelle pour le développement durable des territoires : projets subventionnés par l'Europe, projets des communautés de communes, etc.. Document qui avait vocation à être interministériel mais que l'ancien préfet ne souhaitait pas valider. Utilisé implicitement aujourd'hui.

- Étude des zones d'activités et commerciales autour des échangeurs et aires de service (pour les travaux de l'Observatoire départemental de l'économie et du commerce).

SIG de la Nièvre (P. Giolat – DDE 58)

Présentation identique à celle faite en Bourgogne puis le débat fait ressortir les points suivants :

- importance des réseaux de confiance entre acteurs locaux.

- difficultés pour une diffusion plus large par Internet aussi bien aux autres administrations qu'au grand public.

- un point important soulevé : le schéma directeur de l'information géographique (SDIGE) prévoit bien que tous les travaux doivent être saisis sur un même référentiel IGN (Bd topo, Bd ortho), ce qui va dans le bon sens. **Mais les financements pour l'acquisition de ce référentiel IGN et des droits de diffusion (indispensables pour que le public puisse accéder aux informations produites par l'administration) ne sont pas organisés au sein du MELTM.**

- comment intégrer le réseau des agences d'urbanisme (et les services des conseils généraux et régionaux qui disposent de plus en plus de données) à ce réseau de mutualisation des données?

- les services ont des moyens en personnel limités. Mais le retour sur investissement par la mise en place de bases de données cohérentes et de SIG peut être très rapide.

Présentation du diaporama de synthèse par JR Brunetière

Quelques observations ressortant de la discussion :

- Problème des coûts des données à nouveau évoqué (échanges ou vente aux agences d'urbanisme des données Géokit par exemple).

- "Sur ce sujet de la connaissance des territoires, tout le monde y va en ordre dispersé. Souhait comme pour l'ingénierie publique d'un cadrage clair de la DGUHC, de directives, pour éviter que chacun se disperse dans de mauvaises directions".

✓ Évaluation connaissance du territoire
DDE de la Nièvre

Évaluation connaissance du territoire

DDE de la Nièvre

Questionnements pour le groupe technique du 18 septembre Et points importants relevés lors des entretiens

LES PRODUCTIONS DE LA DDE 58 ETUDIÉES

I-a-1 – **Participation du service au projet territorial de l'État**

Importante participation de la DDE à la définition des priorités, puis des actions

“Délégation” par le préfet pour des actions très précises, et qui reste limitée : organisation des réflexions, animation, si cela ne remet pas en cause le leadership préfectoral.

Pas de délégation relativement globale pour animer un pôle de compétence du type “aménagement de l'espace” ou “aménagement durable de l'espace”

Pas de lien entre PTE régional et départemental

Quel devenir pour les PTE départementaux avec le renforcement des préfets de région (avec la décentralisation) ?

I-a-2 – **Stratégie de l'État en Région**

DDE peu présente : pilotage préfet-SGAR avec un peu DRE

Pour cette élaboration il y a bien eu un diagnostic Etat (piloté par le SGAR) mais au niveau régional

Questionnement ::

- Importance de plus en plus forte dans l'action publique des contrats
- Nécessité d'un diagnostic préalable pour chacun des contractants et donc d'un diagnostic Etat ? Mais contradiction avec la culture préfectorale.
- Ce diagnostic doit-il être partagé avec les autres collectivités contractantes ? Avantages (consensus porteur d'actions bien ciblées) et inconvénients (affadissement, perte des points importants mais peu populaires)

I-a-3 – **Pays, SCOT, communautés de communes – communautés d'agglomérations**

Pas de légitimité DDE pour la définition des périmètres. Légitimité Etat ?

Pays

- Pas d'attente du préfet comme des élus pour un appui fort DDE sur diagnostic, puis sur négociation (vu ailleurs...)
- Service minimum assuré par DDE 58
- Dommage de ne pas avoir profité de cette opportunité ?
- A revoir avec réorganisation territoriale future de la DDE?

Communautés de communes

- Là aussi et peut être même encore plus, pas d'attente des élus et service minimum DDE malgré la présence de subdivisions très proches du terrain
- Celles ci restent aujourd'hui sur leurs missions traditionnelles et le siège de la DDE se concentre sur l'urbain : la vallée de la Loire (dont Nevers)
- Débat : attentes ou non des collectivités (complémentaires à l'ATESAT et la maîtrise d'œuvre) sur réflexions amont? Comment s'organiser pour y répondre si ce créneau existe et est choisi ?

Communauté d'agglomération de Nevers

- Elle se structure actuellement

- Pilotage DDE (affirmé dans PTE) des réflexions Etat sur diagnostic. Démarche diagnostic réussie mais peu d'association des services régionaux. Propositions pas assez hiérarchisées ?
- Partage avec élus qui sont en charge de la définition des actions du contrat d'agglomération. Position en retrait de la DDE aujourd'hui
- On voit bien l'importance forte du positionnement retenu par l'Etat

SCOT de Nevers

Un schéma directeur vient d'être approuvé le 24 décembre 2001 qui vaut SCOT. Bien entendu, la DDE a tenu un rôle important, reconnu tant dans le porter à connaissance que dans l'association

La DDE est légitime, a joué son rôle de pilote sous l'autorité du préfet, sur ce type de projet, qui s'est déroulé rapidement mais sans pouvoir tenir compte de la richesse des réflexions issues du diagnostic d'agglomération et du lancement de la communauté d'agglomération menés parallèlement

- SCOT de Cosne

Les réflexions entre élus s'engagent pour la réalisation d'un SCOT sur l'agglomération de Cosne Cours Sur Loire. La DDE anticipe en organisant un diagnostic État (même méthode que celle menée sur Nevers à l'occasion du diagnostic territorial préalable au projet et au contrat d'agglomération).

En conclusion globale

- Bon positionnement sur l'urbain où la DDE est reconnue comme légitime
- Sur le rural, forces dans les subdivisions, mais sur des missions très traditionnelles. Légitimité incertaine pour des réflexions plus amont d'aménagement. Faut-il ou non forcer le destin ?
- Relations pouvant être améliorées avec les services de l'Etat en région
- Importance du positionnement préfectoral

I-b – Porter à connaissance SCOT, PDU et PLU (et association)

Sur ces sujets la légitimité de la DDE existe, fondée sur le code de l'urbanisme. Elle n'est pas contestée. La DDE 58 a abandonné récemment la maîtrise d'œuvre des études PLU pour se recentrer sur les tâches État, ainsi que sur le conseil aux communes pour l'organisation de leurs études et procédures.

Les points forts

En préfiguration du PDU de Nevers, mise en relation des différents acteurs concernés (Département, Région, communauté d'agglomération, ville de Nevers, SNCF, DDE) en vue de définir un projet de gare multimodale.

Bon relais des remarques et souhaits des différents services pour les synthèses territoriales (le secrétaire général, la DDAF comme la DIREN ont fait part de leur satisfaction)

Bonne connaissance des servitudes et structuration des données localisées en liaison avec les autres administrations, mise en place d'un SIG relativement complet et structuré à partir de ces données.

Ateliers d'aménagement avec architecte et paysagiste conseil sur les opérations les plus importantes permettant ensuite d'enrichir l'association avec les élus.

Les points faibles

La difficulté de suivi de nombreuses opérations avec des effectifs limités

Un réseau de compétence local limité en bureaux d'études privés.

Implication très limitée des subdivisions dans le champ de l'urbanisme.

Lien limité avec les enjeux de développement portés par les communautés de communes et les communes.

Remarques personnelles

Travail lourd, et où la procédure tient encore beaucoup plus de place que le fond.

Il manque un éclairage supra communal bien souvent pour les études PLU, ainsi qu'un éclairage sur les grandes problématiques sectorielles qui ont de fortes incidences territoriales

I-c – Diagnostics territoriaux

Diagnostic des services de l'Etat sur Nevers

Voir plus haut

C:\A_Rapport_JR_Brunetiere _et _ Annexes\A_15Evaluat_Nievre.doc

Travail important qui aurait pu être plus valorisé avec une hiérarchisation des priorités, l'association réelle des services régionaux de l'Etat qui disposent de données et de compétences non disponibles au niveau départemental et la recherche de propositions qui dépassent le diagnostic ainsi que par une diffusion plus importante d'un résumé synthétique

Projets territoriaux de subdivision

Tradition très routière de la DDE58 et avec une importance considérable de l'enjeu navigation

Synergie très limitée entre trois DDE : le siège, les subdis territoriales, la navigation

Les projets territoriaux de subdivision, de management interne intègrent en fait peu les enjeux locaux des communautés de communes qui sont pourtant connus.

Pas de dialogue externe avec les élus notamment.

I-d – **Rapports d'orientation multimodaux (ROM)**

Oublié

II- a - L'intervention de l'Etat sur les PLH et plus globalement sur les études logement

Au sein de l'Etat, le pilotage DDE sur le logement n'est pas contesté

Le département n'a pas de vraie volonté sur le logement, éclaté dans ses services entre le pôle social et le pôle développement local

Localement la programmation des études est bien assurée.

Mais les opérations se déroulent relativement lentement car les processus de décision sont très lourds notamment au sein du conseil général ou de la communauté d'agglomération de Nevers

La DDE est bien souvent obligée de "tenir la plume" en appui des collectivités notamment pour l'établissement des cahiers des charges ou des dossiers de demande de subvention.

Les OPAH ne bénéficient pas d'un grand dynamisme dans le département.

Les études logement initiées par la DDE se concentrent essentiellement sur la partie Ouest la plus peuplée du département et notamment autour de Nevers.

Il n'y a aujourd'hui que peu de connaissance réelle de l'habitat indigne

Turn over des compétences : à la fin du mois d'août départ du chef de service habitat et du responsable des études habitat qui seront remplacés au 1^{er} septembre

Même si les relations apparaissent bonnes entre les deux services urbanisme et habitat de la DDE, les synergies sont sans doute à renforcer pour des études plus globales

La synergie avec la DRE pourrait sans doute être renforcée

Avec la décentralisation, le paysage institutionnel sera considérablement modifié. Mais la fonction études, réflexions, statistiques, ne peut être que renforcée. A articuler avec la DRE et les services de l'Etat dans le département

II-b- Les risques sur le territoire (PPR- Risques technologiques)

Plans de prévention des risques inondation

La DDE 58 est responsable de l'élaboration des PPR Inondation, désigné par le préfet,

Articulation avec les missions de la DDE navigation-police de l'eau et urbanisme

Les 38 PPR correspondant aux champs d'inondation de la Loire dans la Nièvre sont maintenant approuvés. 70 PPR correspondant à des cours d'eau à moindre enjeu sont en cours d'études dans le département. De plus la DDE 58 pilote les études techniques en vue de PPR sur des cours d'eau gérés par la DDE 58 mais sur le territoire d'autres départements en liaison avec les DDE concernées.

Le SAUE pilote les études et procédures, en associant le service eau-navigation de la DDE, et en forte relation avec la DIREN Bourgogne et la DIREN Centre (point d'appui national pour les PPR Inondation et pilote du Plan Loire grandeur Nature). Il a été souligné l'important apport méthodologique et la pertinence des conseils de ces interlocuteurs situés à Orléans.

Cet exemple met en évidence la mobilisation dans les services concernés, une implication préfectorale, une action de l'Etat qui revêt à la fois un caractère technique, d'aménagement, décisionnel, la synergie qui peut exister entre services tournés vers un même objectif, même s'il peut être conflictuel, avec une animation nationale du ministère de l'Écologie.

Forte implication sur un domaine ciblé avec une commande claire, un appui méthodologique

Risques Seveso

Trois usines Seveso existent dans le département. Les études de danger ont été menées sous la coordination de la DRIRE et des prescriptions ont été introduites en conséquence dans les documents d'urbanisme concernés par la DDE

La nouvelle loi sur les risques va sans doute entraîner des études et procédures nouvelles dont je ne vois pas aujourd'hui l'ampleur

Géomatique

Initiative intéressante de regroupement des bases de données localisées, de mise en place d'un SIG

Inconvénients de la compétence qui reste peu partagée au sein de la structure

Formalisation de conventions d'échanges avec les autres services de l'Etat

Prise en compte des contraintes juridiques et financières, avec pragmatisme pour les échanges sur les données produites

Peu d'échanges à l'extérieur de l'Etat

QUESTIONS OU REMARQUES DE SYNTHÈSE

Ci après quelques questions importantes qui pourraient être abordées. Mais il y en a d'autres

DES QUATRE NIVEAUX DE CONNAISSANCE VERS L'ACTION

1 Observatoires. Données localisées. Géomatique

Professionnalisation des méthodes, des référentiels et parfois obligation de fourniture statistique

Animation et faire en sorte que les fournisseurs de données alimentent le dispositif : Attention au professionnel qui risque d'empêcher l'éclosion des initiatives

Ouverture aux autres services de l'Etat, des CL, des autres services publics ?

Distinguer les statistiques, bien organisées et normées (DAEI au MELTM, INSEE, IGN, DGI, etc.) et leur articulation dans des bases de données localisées ou thématiques pour lesquelles chacun s'organise comme il le peut ou comme il l'entend, ce qui rend la mise en commun difficile. Nécessité de plus de normalisation et parfois d'imposition par l'administration centrale

2 Études générales

Nécessité de cette fonction en DDE et DRE

Lien avec services plus opérationnels des DDE

Quels services de l'Etat apporteront une réelle valeur ajoutée (ils sont en nombre limité) ? Qui dans les services de l'Etat les coordonne (en département et en région) ?

Demandes ou réticences préfectorales pour de vraies études générales dépassant l'Équipement

III-3 Diagnostic DDE, Diagnostic Etat, Diagnostic partagé

Trois niveaux à bien articuler

Importance de plus en plus forte de l'interministériel sur lequel les structures ministérielles peuvent constituer un frein

Éviter la confusion ou de plus en plus aller vers des diagnostics partagés ?

III-4 Stratégies territoriales et sectorielles

La définition de la stratégie est forcément plus proche de l'échelon de décision et peut s'opposer au partage des connaissances

Stratégies par territoires : de plus en plus interministérielles et nécessitent donc pour être efficaces la légitimation préfectorale et si possible le dialogue avec la collectivité.

Faut-il investir sur les stratégies territoriales au niveau des communautés de communes, des pays ?

Stratégies sectorielles plus faciles dans un domaine de compétence du service, souvent territorialisées.

D'AUTRES POINTS A EXAMINER

III-5 Commande et légitimité

Soit légitimité naturelle (dans les compétences reconnues du service), soit légitimité affirmée par le préfet

Une étude auto commandée ou commandée malgré la réticence connue des décideurs n'aura de sens que si elle est très pertinente et argumentée. Sinon elle aboutit inévitablement dans les tiroirs, nécessite une énergie farouche pour des résultats souvent considérés comme décevants ou inutiles.

Donc nécessité d'une ouverture suffisante vers nos interlocuteurs et d'une légitimation maximale par le préfet

Une commande de DAC facilite l'enclenchement local, permet des enrichissements par comparaison

III-6 Communication et confidentialité

A réfléchir dès le départ car cela conditionne la méthode d'analyse, de synthèse, les modalités de rendu, le calendrier, l'exhaustivité ou la recherche de points stratégiques en faible nombre, la lisibilité souhaitée du document ou sa technicité qui peut aller à l'encontre.

A intégrer dans les contrats d'étude, les coûts, les calendriers

Contradiction entre la communication et l'information d'une part, la nécessité d'un dialogue limité entre "décideurs"

III-7 De l'étude à l'opérationnel

Confusions possibles sur la définition même des études générales, sur ce qu'on en attend et donc sur la volonté d'en faire: en vue de la connaissance, de la stratégie, de l'opérationnel (à court terme très souvent)

III-8 Études et procédures

Importance dévorante des procédures.

Administration attendue pour démêler l'écheveau, mais temps énorme pour une considération et une efficacité bien limitées

L'Europe à ce titre remplace l'Etat national. Ne pas tomber dans les travers qui nous ont été reprochés par les élus et les usagers

III-9 Organisation

Au sein de la DDE quels moyens peuvent-ils être consacrés aux études générales territorialisées? Synergie avec les études sectorielles ? Synergie avec l'AMO, la conduite d'opération et l'ATESAT ?

Synergie DDE DRE

Relations pour les études entre le réseau équipement et les autres services publics soit en charge de missions fonctionnelles, soit de la centralisation de données (INSEE, IGN, DGI, DRTEFP, etc.)

III-10 Financement

Il n'y a pas que les problèmes de programmation d'études

Il faut aussi tenir compte des coûts de mise à disposition auprès de ceux qui en ont besoin de données de plus en plus payantes

Conventions d'utilisation

III-11 Les conséquences de la décentralisation et de la réforme de l'Etat

Nouvelles compétences de chacun dans l'Etat et dans les collectivités

Émiettement des données, de la connaissance entre des services de plus en plus nombreux

Pilotage accentué par le préfet de région et la réorganisation de l'Etat

Quelles places pour la synthèse nécessaire entre services publics faisant appel au même contribuable et pour la connaissance dans chaque service, levier pour le pouvoir?

MISE EN FORME DES RAPPORTS

FAUT-IL POUR CHAQUE RAPPORT utiliser le cadre de la note du 3 février 2003 (exhaustif, très lourd, mettant difficilement en exergue les idées fortes)

- les produits
- les processus de production
- les ressources à l'œuvre
- la stratégie de connaissance des territoires
- connaissance des territoires et politiques publiques

OU EN IMAGINER UN AUTRE A PARTIR DE LA SYNTHÈSE IFU ? DU PAPIER DE J ROMAN ? D'UN QUESTIONNEMENT ENVISAGEABLE POUR LES REUNIONS LOCALES ENVISAGEES AU 4EME TRIMESTRE ?

Chacun choisit ou cadre commun facilitant la synthèse et la confrontation des idées ?

✓ Évaluation connaissance des territoires
DRE et DDE de Bourgogne

Évaluation connaissance des Territoires

Réunion du 20 janvier 2004 à Dijon (DRE et DDE de Bourgogne)

- présents 36 personnes

- présentation du SIG de la Nièvre et du diagnostic d'agglomération de Nevers puis débat général à partir du diaporama de synthèse présenté par JR Brunetière.

Les principaux points retenus des discussions :

SIG et données localisées

Un partenariat réel s'est mis en place dans la Nièvre avec les autres administrations pour la production de données, puis la fourniture de cartes et bases de données mises en forme. Implantation sur l'intranet de la DDE (donc accessible au sein du réseau Équipement) mais ni en interministériel par le SIT (système d'information territorial de la Nièvre) ni a fortiori sur internet accessible aux usagers. Ce type de situation apparaît de la discussion avec les autres services assez général.

Des blocages à lever apparaissent fortement lors de la réunion pour atteindre les objectifs souhaitables (bonne utilisation des fonds publics, efficacité, réponses aux besoins des usagers).

Ceux-ci peuvent être :

- techniques : compatibilité des logiciels
- financiers : données payantes avec droits d'utilisation
- institutionnels : responsabilité du fournisseur de données, partage des responsabilités avec le service qui diffuse l'information (points les plus délicats pour l'ouverture indispensable des données au grand public)
- de fragilité des partenariats avec les autres administrations
- de secret statistique.
- et surtout dans les têtes : chacun se limite à ce qu'il pense être ses responsabilités immédiates sans se préoccuper suffisamment des besoins réels des autres services et des usagers

Ces difficultés sont trop mises en avant, ce qui conduit à se limiter à un service minimum ...

Des évolutions indispensables (au niveau national et local)

- examen juridique des réels blocages
- levée des obstacles techniques
- évolution des états d'esprit vers moins de "prés-carrés"

Ceci doit être entrepris localement et au niveau national (réponses juridiques et techniques, animation du réseau équipement, définition de normes et de protocoles d'échanges entre administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, pilotage des relations avec les fournisseurs principaux de données : INSEE, IGN, DGI, etc.).

Bien souvent, peu de professionnalisme dans les autres administrations départementales sur ce sujet de l'administration des données, des SIG, de la cartographie et donc difficulté de pérennisation de l'action commune avec des interlocuteurs non stables. Les administrations régionales sont mieux structurées mais leurs relations restent trop distendues avec les administrations départementales.

Diagnostiques territoriaux

L'intérêt du dialogue et de la mobilisation commune des services de l'État.

Nécessité d'un accord politique sur la démarche et d'un engagement réel du pilote "politique" désigné (préfet ou sous-préfet). Sinon de très bons dossiers peuvent rester dans les tiroirs ou sont peu exploités et il y a démobilité pour les démarches futures (cas évoqué du diagnostic pays de l'Auxois en DDE 21).

Le diagnostic : un document de référence pour la suite. Mais difficulté de le faire vivre dans le temps (absence d'actualisation, autres urgences, mutations qui font disparaître le réseau de correspondants).

Intérêt de la structuration des échanges dans des pôles formalisés regroupant les différents services déconcentrés de l'État, qui permettent de poursuivre la synergie au-delà des dossiers ponctuels.

Une double utilité des diagnostics territoriaux :

- La réponse à un objectif, une commande précise (un SCOT, un contrat de pays ou d'agglomération, une démarche partenariale avec une collectivité)
- Un investissement sans commande opérationnelle directe mais nécessaire pour se préparer, pour mieux connaître le contexte : observatoire, capitalisation des études et données. Risque bien entendu de travail à perte mais utilité pour les dialogues futurs, pour avoir du répondant et ne pas être en décalage par rapport aux attentes des collectivités

Difficulté d'articulation entre les échelons départemental et régional.

Remarques générales

Peu de liens assurés entre la fonction études et la fonction opérationnelle et territoriale des subdivisions, notamment sur les études générales qui ont un caractère stratégique, très concentrées au siège. D'ailleurs, paradoxalement alors que la DDE dispose d'une forte implantation territoriale dans le rural elle est bien souvent seulement présente, pour les études ayant un caractère prospectif, sur l'urbain.

Accord global des participants sur les idées résumées dans le power point présenté par JR Brunetière, qui d'ailleurs mettait en évidence beaucoup de points évoqués auparavant dans la discussion qui le précédait.

Quelques remarques cependant:

- le besoin de la centrale existe mais n'est pas absolu ;
- souhait d'une clarification de ses objectifs par rapport à la connaissance des territoires;
- une grande prudence sur l'articulation entre échelon régional et départemental
- un certain réalisme sur le rôle fédérateur possible des services de l'Équipement par rapport aux autres administrations territoriales de l'État.

Annexe 8 : Comptes rendus des réunions de l'instance d'évaluation

✓ Réunion du 24 avril 2003

✓ Réunion du 3 juillet 2003

✓ Réunion du 20 novembre 2003

✓ Réunion du 26 mars 2004

✓ Réunion du 10 juin 2004

✓ Réunion du 24 avril 2003

Evaluation de la connaissance des territoires
par les services
du ministère de l'Équipement

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation
du 24 avril 2003

EVALUATION « CONNAISSANCE DES TERRITOIRES PAR LES SERVICES »

1. 1. 1. Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation du 24 avril

Etaient présents :

Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance Enseignante au CIRUS ¹
Jean FREBAULT	CGPC
Daniel SENE	CGPC
Jean-René BRUNETIERE	MIGT 9
Bernard PERRET	CGPC
Philippe GRAND	DGUHC
Claude SPOHR	DRAST
Jean-françois GUET	CERTU
Bernard MOREL	DATAR
Philippe CHOFFEL	DIV
Marc WIEL	Wiel consultants
Marie-Claire GRIMA	DGUHC/ OE
Florent CHAPPEL	DGUHC / OE3

Présentation de l'évaluation :

MC Jaillot rappelle brièvement la genèse de ce dossier et la contribution qu'elle attend de l'instance d'évaluation

Historique : Evaluation décidée par le conseil interministériel de l'évaluation le 15 mars 2002.

La question posée : Comment la connaissance des territoires est produite dans les services du ministère de l'Equipement ? Pour qui et pour quoi ?

Objectifs de l'instance :

- Constituer un lieu de débat sur l'enjeu de la connaissance des territoires, question transversale et stratégique pour le ministère
- Réaliser un état des lieux des dispositifs de production de la connaissance
- Proposer des préconisations

Pour mémoire, ce qui a déjà été fait :

- Elaboration d'une grille de questionnement, déclinaison opérationnelle du cahier des charges de l'évaluation (dernier trimestre 2002)
- Enquête de terrain, sous la responsabilité des MIGT :
 - Entretiens menés par les étudiants de l'IFU dans 6 sites (mars 2003) ; synthèse en cours
 - Enquêtes de terrain prises en charge par une équipe encadrée par MC JAILLET dans les régions Midi-Pyrénées et Limousin (février-mai 2003)
- Interview de 5 directeurs de DAC par Marc WIEL et JR BRUNETIERE (février 2003)

En document joint, vous trouverez un calendrier qui présente les étapes accomplies, et celles projetées pour la suite de la démarche

¹ Centre Interdisciplinaire de Recherche Urbaine et Sociologique

Les thèmes débattus au cours de la réunion:

1. opportunité du moment : perspectives de la décentralisation

- La mission de connaissance des territoires est reconnue comme prioritaire dans plusieurs ministères dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation et du renforcement des partenariats de l'Etat avec les collectivités locales. Ceux-ci impliquent une territorialisation des politiques publiques pour en préciser et évaluer les objectifs. En particulier, les communes dont les moyens d'étude sont faibles réclament un Etat fort, tant pour les prestations d'ingénierie publique que pour apporter une connaissance du territoire.
- Les incertitudes de cette période pré-décentralisation suscitent une prise de parole particulièrement riche et libre des agents locaux, ce qu'attestent les premières conclusions d'enquêtes. Les discours du terrain s'opposent parfois au discours du niveau central.

2. Problèmes de méthode :

a) Grille de questionnement : risque d'enfermement sur les préoccupations du ministère de l'équipement

- La grille de questionnement évoque les services de l'Equipement et semble exclure l'ouverture aux partenaires. Pour les études de terrain, il s'agit là d'un parti pris pédagogique (à l'attention des étudiants) et méthodologique (passer par les services de l'Equipement, identifier et appréhender les partenaires et les partenariats qui participent de la production de connaissance des territoires). En ce qui concerne le niveau central, il semble en effet indispensable de réaliser des entretiens avec des directeurs de DAC hors METLTM pour connaître leurs attentes vis à vis des services de l'équipement.
- Par ailleurs, les 6 thèmes retenus sont jugés trop centrés Equipement (proposition de procédures moins internes, comme un SRADT). Ils ont été choisis dans un souci pédagogique, pour cadrer les entretiens des étudiants avec leurs interlocuteurs sur des faits précis et couper court aux discours généraux. Ces thèmes sont tous théoriquement partenariaux, mais le risque existe qu'ils soient traités localement dans un repli en interne par les services déconcentrés

b) le reproductible plutôt que l'innovant :

Le parti pris méthodologique est de chercher dans les pratiques concrètes des services, les expériences de tout genre, les succès comme les échecs, pour y repérer moins l'innovation et l'exemplaire que les modes de faire satisfaisants et reproductibles.

3. la question des données :

Les débats ont mis en évidence la nécessité d'une analyse plus approfondie de la politique à mener en matière d'acquisition et de diffusion de données :

- faire un point sur l'existant et notamment des Systèmes d'Information Territoriaux (système de partage d'information au sein des services de l'Etat).
- coût d'acquisition des données : politique commerciale des services producteurs (qui appartiennent souvent à la sphère Etat) et moyens très insuffisants des services pour les acheter (en particulier, le RGE va coûter très cher)
- Le système d'acquisition et d'échange des données est très mal régulé (l'Etat risque de payer plusieurs fois les mêmes données, les accès aux données sont souvent problématiques, les licences d'usage peuvent être un frein au partenariat..).

4. promouvoir une politique de la connaissance des territoires :

- Problème de la commande : L'Etat a un rôle prépondérant dans la légitimation des structures locales de réflexion. Le défaut de commande donne lieu à une diversité mal régulée des partenariats locaux de production de la connaissance. Il faudrait harmoniser les pratiques et constituer un noyau dur de savoir, commun aux services de l'Etat. La sensibilisation et la mobilisation des Préfets de région sur ce sujet paraît indispensable.
- Donner un statut à cette action (et en particulier à l'investissement pour la connaissance) , et trouver un budget → convaincre le Minefi → construire un argumentaire qui inclue une économie de moyens, des synergies (ex. : doublons de la production par l'Etat de données de base à éradiquer !) et un chiffrage des besoins (coût des données..) pour défendre l'enjeu stratégique de la fonction d'étude. Comment tirer parti de la LOLF ?

Principales actions envisagées :

De ces débats, il ressort qu'il conviendrait d'enrichir l'action en cours sur les points suivants :

- Ouvrir la démarche à des partenaires extérieurs (dans un premier temps, réaliser des entretiens avec des directeurs de DAC hors METLTM)
- Apprécier et chiffrer le coût de l'acquisition et de l'échange des données nécessaires à la connaissance des territoires, et à au maintien de sa qualité.
- Promouvoir une politique de la connaissance des territoires au ministère (définir et défendre un statut et un budget de cette politique publique en gestation).

Ces actions nécessitent un complément d'études ; un courrier en ce sens sera adressé à la DPSM par la présidente de l'instance d'évaluation.

Une journée de restitution des travaux déjà effectués et de débat sur les premiers résultats obtenus sera organisée :

Le 3 Juillet 2003

La salle vous sera communiquée ultérieurement ainsi que l'ordre du jour précis et les documents nécessaires

✓ Réunion du 3 juillet 2003

Evaluation de la connaissance des territoires
par les services
du ministère de l'Équipement

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation
du 3 juillet 2003

Remarques introductives:

Dans ce compte-rendu, pour des raisons de fluidité, nous avons préféré l'anonymat. Toutefois, certains mots ou phrases importantes, prononcées par l'un ou l'autre des membres de l'instance, sont indiquées par des guillemets.

Ce compte-rendu se compose de trois parties dont les deux premières présentent respectivement les débats tenus le matin à l'occasion de la présentation des enquêtes de terrain (réalisées par les étudiants de l'Institut Français d'Urbanisme, avec l'appui des inspecteurs de MIGT dans une dizaine de services déconcentrés), et ceux tenus l'après-midi suite à l'exposé de Marc WIEL. La dernière rassemble les informations concernant la démarche de l'évaluation.

La liste des présents est jointe en annexe (N°2) au compte-rendu final.

I/ En partant du point de vue des services déconcentrés :

Première ressource pour alimenter la réflexion de l'évaluation, le travail des étudiants de l'IFU constitue un recueil de matière, non une étude aboutie. Il a permis de mettre en lumière un certain nombre de dysfonctionnements ou de démarches réussies en matière d'expertise territoriale, au travers d'exemples observés dans les services déconcentrés enquêtés.

La présentation¹ qu'ils ont fait de ce travail, très appréciée, a établi plusieurs constats qui ont donné lieu à un débat riche. Nous essaierons ici d'en restituer l'essentiel.

Premier constat : une perte considérable de la connaissance dans les services

- Une gestion défaillante des compétences :

Les compétences dans les services sont **concentrées** sur un nombre restreint d'individus. Leur départ et le relais négligé avec leur successeur, constitue un « gâchis » irrémédiable de connaissance.

Le manque de **formation** sur des outils performants (les SIG, Mapinfo, GEOKIT..) induit une perte d'efficacité notoire.

Enfin, **le profil** de l'ingénieur généraliste, qui s'impose aux dépens de la diversité de cultures professionnelles que permettait la présence des contractuels, est inadapté pour comprendre un territoire dans toute sa complexité. De surcroît, le départ imminent des contractuels proches de l'âge de la retraite pose un véritable « problème générationnel ».

- Une transversalité peu effective :

Largement consensuelle dans les discours, la transversalité reste un vœu pieux : la connaissance des territoires est très **éclatée** dans les services, organisée de manière **sectorielle** par missions. Le problème de la circulation interne de l'information est donc posé.

- Des moyens matériels et humains insuffisants :

Outils parfois archaïques, crédits d'études dérisoires, et effectifs d'étude réduits (insuffisance ou vacance de postes), les services dénoncent un manque de moyens patent pour constituer et conserver une connaissance territoriale. Malgré le progrès reconnu apporté par GEOKIT, il apparaît nécessaire de constituer un système d'information développé et uniforme pour pallier les effets néfastes du **turn-over**.

¹ Le transparent qui a servi de support à la présentation orale des étudiants est joint en annexe de ce compte-rendu

Deuxième constat : le choix à débattre de la sous-traitance

Le recours à des bureaux d'études privés est souvent perçu localement comme un **transfert** de savoir-faire, et un affaiblissement des services déconcentrés dans leur capacité propre à connaître les territoires.

Mais si certains dénoncent le risque de **dépendance** vis à vis du privé, où ils voient un danger de perdre le contrôle des études, d'autres y perçoivent une répartition efficace du travail. Ces derniers sont davantage partisans d'habiliter les DDE et DRE à une bonne **prise de commande** en matière de connaissance territoriale.

La question se pose néanmoins de savoir si toutes les études sont externalisables : notamment celles qui sont particulièrement stratégiques.

Troisième constat : une place de l'Etat difficile à trouver au niveau local

- L'Equipement local :

Pour appréhender le dispositif de production, conservation et diffusion de la connaissance territoriale, il est nécessaire de mieux cerner l'articulation DDE/DRE, en particulier dans le cadre nouveau des OSER. Par ailleurs, la décentralisation pose la question du rôle à venir du **niveau régional**.

Principale force et singularité du METLTM, les subdivisions territoriales peuvent constituer une porte d'entrée sur le territoire. L'exemple du Maine-et-Loire le prouve, en montrant qu'une **politique volontariste** de connaissance fine du territoire, et d'implication dans le système des acteurs du **développement local**, peut déboucher sur une structuration pérenne de la connaissance.

Les relations des DDE avec les offices HLM n'ont été analysées qu'à partir d'un seul exemple. Elles sont qualifiées de difficiles, mais il faut approfondir la question pour cerner les points conflictuels, et voir si l'échange des données en est un.

Le lien des DDE et DRE avec les collectivités territoriales fait problème. Quel posture et quelle relation les services déconcentrés vont adopter avec les collectivités locales en particulier, qui se dotent ou sont déjà dotées d'une capacité d'expertise territoriale? S'agit-il du rôle de **conseil** que la tendance actuelle valorise, et auprès uniquement du « rural profond déclinant » ?

- L'Etat local

La connaissance des territoires, considérée dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques, constitue un enjeu majeur et nécessairement **interministériel**.

Quel rôle pour l'Equipement parmi les services déconcentrés de l'Etat ? **Producteur** ou **ensemblé** (comme il le fait déjà pour la gestion des fonds structurels européens) ?

Actuellement, la DDE et la DRE sont souvent des appuis indispensables aux préfets pour la mise en œuvre des lois d'aménagement et des procédures contractuelles qui nécessitent une expertise territoriale.

L'instance semble s'accorder sur la nécessité pour l'Etat, **acteur** local des politiques publiques, de produire ou de disposer sans restriction, et de manière **pérenne**, de la connaissance des territoires.

En conséquence : Une impulsion au niveau national indispensable

L'instance appelle donc à une mise en mouvement des Directions d'Administrations Centrales pour porter la **fonction** de connaissance des territoires, et ajuster dans ce sens les **arbitrages** de moyens.

Plusieurs idées ou propositions sont évoquées :

- **qualifier** les métiers de la connaissance des territoires, en utilisant par exemple les réseaux (à développer) comme moyens de formation collective
- mettre en place une **filière socio-économique**
- Diversifier les recrutements, afin de disposer des spécialistes nécessaires (économistes, géographes, sociologues, etc..).
- définir une véritable **stratégie** ministérielle et interministérielle

Si les rencontres nationales de la planification ont exprimé un consensus quant au retour nécessaire des études générales, et à la reconnaissance comme enjeu majeur de la connaissance des territoires, il n'existe pas de véritable **politique** en la matière ; c'est peut-être ce vers quoi il faut tendre.

Remarque :

Deux points soulevés par les étudiants de l'IFU n'ont pas donné lieu à débat, faute de temps. Il nous semble important de les mentionner:

- la **sécurité des données** n'est pas pris en compte dans les services déconcentrés
- l'ouverture au **public**, et aux **sociétés privées** est très insuffisante

II/ En partant du point de vue de l'administration centrale :

Restitution des entretiens réalisés par Marc WIEL et JR BRUNETIERE auprès de 5 directeurs : Guy JANIN (DPSM), François PERDRIZET (DRAST), François DELARUE (DGUIHC), Patrice RAULIN(DTT) et Paul SCHWACH (DAEI).

Dans sa présentation, Marc WIEL a souligné deux points essentiels :

- le problème du « **trou de l'échelle intermédiaire** »
- l'usage envisagé de façon exclusivement **descendante** de la connaissance territoriale.

Nous avons tenté d'expliciter les enjeux qui en découlent en structurant, sous forme de questions, les débats qu'ils ont suscités.

Quels objets de la connaissance territoriale ?

Quel sens donner au mot territoire ?

L'acception doit comprendre une dimension physique, mais également une dimension sociale et systémique.

Quel contenu recherché ?

La connaissance des territoires relevant d'un nombre réduit de thématiques sélectionnées pour cette évaluation (c.f. grille de questionnement). Il s'agit de la connaissance référée à « ce que l'on veut faire », aux objectifs que les services se donnent.

Nous rappelons ici que la connaissance en question couvre l'intégralité de la chaîne : données brutes / information / connaissance / compréhension des territoires.

Si l'observation a une dimension stratégique, elle nécessite également un support technique, un savoir et des compétences, qu'il faudra identifier précisément.

Quelles échelles ?

Les stratégies décentralisées et la dimension européenne imposent de produire de la connaissance à une **échelle intermédiaire** entre l'agglomération (ou l'aire urbaine) et la région. Or, il semble qu'à cette échelle soit largement négligée.

De manière concomitante, la préoccupation des **grands territoires** prend de l'ampleur au ministère.

L'instance suggère de tirer partie de l'expérience Equipement des **DTA** (parfois interrégionales), et de la participation des DRE aux **MIAT** de la DATAR. En particulier, une étude pourrait être menée sur la DTA de la Basse-Seine (la DRE Haute-Normandie faisant partie des sites enquêtés).

Toutefois, le repli au niveau régional, conséquence de la décentralisation, fait craindre une perte de connaissance à l'échelle **micro-locale**. Or, c'est l'échelle pertinente pour mettre en œuvre de nombreuses politiques du METLTM (le logement au niveau des agglomérations, l'étalement urbain les aires urbaines..).

Devant cette inquiétude, il est rappelé que les données peuvent être constituées au niveau régional, puis analysées à des niveaux plus fins (commune, iris..). Malgré cela, comme une connaissance qualitative reste essentielle, et hors du ressort de la statistique, le problème de la connaissance au niveau du microlocal reste posé.

Quelle finalité ou quel usage pour l'Etat de la connaissance des territoires ?

Marc WIEL a pointé le paradoxe suivant : la connaissance des territoires semble, aux yeux des directeurs de DAC, servir uniquement à une bonne **mise en œuvre** des politiques publiques, et non simultanément à **éclairer** et élaborer ces politiques.

Au niveau local, l'expertise territoriale pourrait servir davantage d'instrument au **débat politique local**.

La question du partage de la connaissance :

- il consiste au **transfert** mutuel de connaissance ou à sa co-production
- qui posent les problèmes de l'accès et donc de l'échange limité de certaines données pour des raisons de **confidentialité** ou de conventions complexes..
- Le partage peut développer des **synergies** entre l'Etat et les acteurs locaux dans le cadre éventuellement formalisé des partenariats
- mais il ne doit pas occulter la nécessité pour l'Etat de se doter au préalable d'une **capacité d'expertise propre**
- dans un contexte de décentralisation où les acteurs locaux n'ont pas forcément d'intérêt à jouer la **transparence**

La connaissance des territoires pourrait aussi permettre à l'Etat d'être un acteur territorial. Ce point ne fait pas consensus : certains pensent que l'Etat « n'est plus légitime à agir sur un territoire en tant que tel », sauf à intervenir pour des raisons d'homogénéité ou d'hétérogénéité entre territoires (conformément au principe de **l'équité territoriale**). D'autres sont d'avis que la décentralisation invite au contraire l'Etat à devenir un acteur du territoire, pour faire contrepoids au pouvoir grandissant des collectivités.

Quel pilotage actuel et souhaité de la connaissance des territoires ?

Niveau DAC :

Chaque DAC souligne sa fonction transversale, mais aucune ne se reconnaît **en charge** de la production de la connaissances des territoires.

Le discours cache une sectorialité des directions encore attestée dans les faits. L'instance s'accorde sur la nécessité d'impulser une dynamique au niveau central.

Niveau SD :

Les directeurs de DAC ont peu évoqué les SD dans leurs entretiens. Il apparaît nécessaire de mieux cerner les rôles respectifs des la DDE et de la DRE (pilote des études en région).

En particulier, la DRE va probablement se renforcer avec la décentralisation.

Divers :

Le METLTM semble ne pas exploiter suffisamment ses avantages concurrentiels, notamment la tutelle qu'il a sur de grands organismes centraux dans la production de données (l'IGN, MétéoFrance..).

En conclusion :

L'instance s'accorde à noter le **décalage** préoccupant entre l'importance de l'enjeu de la connaissance des territoires, jugé « existentiel pour l'Etat », et l'efficience des dispositifs d'observation, de conservation, et de circulation de cette connaissance.

III/ Perspectives pour l'évaluation:

Ses objectifs et son ambition :

- Réaliser un état des lieux du dispositif de connaissance des territoires en fonctionnement dans les services déconcentrés
- Exposer les problèmes recensés devant le politique
- (re)construire les conditions d'un **débat**

Observations sur ce dernier point:

Les agences d'urbanisme ont été le lieu de ce débat sur la connaissance et le devenir des territoires. « Lâchées » par le ministère qui a entendu la décentralisation comme un retrait de l'Etat du jeu des acteurs locaux, elles ne sont plus un lieu de débat, et elles ne le seront plus à moins d'un réinvestissement conséquent de l'Etat.

Rappel de méthodologie

Générale

- comme il n'existe pas de politique de connaissance des territoires, l'évaluation de peut prendre pour **référentiel** qu'une situation idéale à déterminer
- l'intervention de **regards extérieurs** au ministère est assurée par la présidente de l'instance, la contribution des étudiants de l'IFU et du consultant Marc WIEL, mais également pas le recours à des dire d'experts (si toutefois les moyens le permettent).
- La **restitution** auprès des DAC et des services interrogés des résultats de l'enquête aura lieu : il s'agit d'en chercher les moyens efficaces
- La diffusion et le débat à animer autour du rapport d'évaluation, et avant son achèvement (« l'agit-prop »), doit être organisée

considérations méthodologiques concernant les enquêtes de terrain :

- Approfondir en suivant davantage la grille de questionnement validée par l'instance : recentrer notamment sur les 6 thèmes identifiés
- L'échantillon de 10 sites est jugé suffisant pour établir un constat général
- Généraliser les observations sur les sites ne doit pas éluder la singularité des situations locales
 - ➔ la motivation à produire de la connaissance territoriale en DDE et DRE varie-t-elle selon les sites ?
 - ➔ l'écart entre le pilotage des directeurs de SD et l'avis des agents est-il mesuré et comparable d'un site à l'autre ?

Les suites à donner :

- Consultation des collectivités locales : modalités à discuter en groupe projet
- Compléments des inspecteurs MIGT:

Approfondir en suivant davantage la grille de questionnement validée par l'instance : recentrer notamment sur les 6 thèmes identifiés

Réactions au travail des étudiants de l'IFU,

articulation DDE/DRE à creuser selon les thèmes,

ajouter le thème « **interrégionalité** »,

insister sur une analyse thématique pour mieux attirer l'attention des décideurs,

consultation des préfets proposée,

toute initiative est possible mais la référence commune à la grille de questionnement est fondamentale

- Intégrer et développer un volet plus technique de l'évaluation (coût d'acquisition des données, des outils..)
- Prendre en compte les apports de la recherche dans ce domaine

Une troisième réunion de l'instance d'évaluation est prévue :

Le 20 novembre 2003 de 9h30 à 16h30

A l'Arche de la Défense

La salle vous sera communiquée ultérieurement ainsi que l'ordre du jour précis et les documents nécessaires

Introduction

1. Comment circule l'information ?

- Des échanges internes difficiles
Rétention de l'information
- Des relations occasionnelles voire même conflictuelles avec les acteurs locaux
- Des échanges plus ou moins importants avec les services ministériels
- Diffusion de plaquettes à l'attention de la société civile

1. La sous-traitance des études

- De plus en plus importante
- Deux types de prestataires

1. La conservation et la gestion de la connaissance

- Un turn over trop important : manque d'effectifs, perte d'informations
- Une concentration et une rétention des informations
- Un manque de moyens financiers et techniques : quelle efficacité pour gérer les données ?
- Outils informatiques mis à disposition pour administrer les données

1. Quel est l'usage de la connaissance ?

➤ La participation des DDE aux réflexions interministérielles :
Les Projets Territoriaux de l'Etat : une connaissance partielle de la part des DDE et DRE

➤ Un exemple de politique sectorielle : les risques
Une connaissance très fine de la thématique

Conclusion :

- Une connaissance très variable
- Une sous-traitance liée au turn over trop important
- Un manque de stratégie pour gérer les données
- Un manque de communication et de circulation des informations entre les services
- La sécurité des données : un thème rarement abordé

ANNEXE 2 Liste des présents à la réunion du 03 juillet 2003

Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance d'évaluation	Toulouse le-mirail
Jean FREBAULT	Président de la 5 ^{ème} section au CGPC	Tour Pascal B Bureau 25 03
Bernard PERRET	CGPC/section6	Tour pascal B Bureau 27 12
Claude SPOHR	Chargé de mission auprès du directeur DRAST	Arche Sud
Yves ROBIN	Chef du service Economique et Statistiques DAEI/SES	Arche Sud Bureau 18 25
Claire GILLIO	PUCA	Arche Nord
Claude DOUSSIET	Directeur départemental de l'Equipement Tarn et Garonne	2 Quai de Verdun BP 775 82013 Montauban Cedex
Bernard MOREL	Directeur à la DATAR	1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
Olivier LEFEBVRE	Chef du service Département Etudes et statistiques locales Direction générale des collectivités locales	2, place des Saussaies 75008 Paris
Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	194, avenue du Président-Wilson 93217 La Plaine-Saint-Denis
Vincent POURQUERY DE BOISSERIN	sous-préfet de Lens	25, rue du 11 Novembre 62300 Lens
Jean Luc LIPATZ	Département Action régionale Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques	18, bd Adolphe-Pinard 75675 Paris Cedex 14
Philippe MEJEAN	Institut d'Aménagement Régional Aix-en-Provence Université d'Aix-Marseille III	17, Montée de la Croix 13006 Marseille
Marc WIEL	Wiel consultants	Wiel consultants 4bis rue de Kerarrun 29200 BREST
Responsables de l'enquête à la MIGT	N° MIGT	
Daniel SENE	1	Tour Pascal B Bureau 25 32
Bernadette VANDEWALLE	1	13, rue des Grands Viéziers BP 351 62026 ARRAS CEDEX
François LENOEL	9	M.I.G.T. 9 57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Gérard CHIODO	2	41, rue Thiers 92100 BOULOGNE BILLANCOURT
Paul KELIFA	5	M.I.G.T. 5 Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX
Jean DURAND	5	M.I.G.T. 5 Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX

Equipe de l'Institut Français d'Urbanisme		
Bernard MARCHAND	Professeur à l'IFU	
Ouardia IDER	urbaniste	
Ingrid MEUNIER	Étudiante de l'IFU	
Emilie PETITPREZ	Étudiante de l'IFU	
Séverine FEUERMANN	Étudiante de l'IFU	
Autres		
Sophie BARTHELET	Adjointe au Chef du bureau de l'Observation et des études locales DGHUC/OE/OE3	Arche paroi sud Bureau 12 46
Jean-Pierre SIMONET	Adjoint au sous-directeur de la planification stratégique DGHUC/PS	Arche paroi sud Bureau 11 39
Lucile LEBLANC	Chef du bureau de l'Observation et des études locales DGHUC/OE/OE3	Arche paroi sud Bureau 12 50

✓ Réunion du 20 novembre 2003

Evaluation de la connaissance des territoires
par les services
du ministère de l'Équipement

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation
du 20 novembre 2003

Etaient présents :

Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance d'évaluation	Toulouse le-mirail
Jean FREBAULT	Président de la 5 ^{ème} section au CGPC	Tour Pascal B
Daniel SENE	Collège de spécialité "aménagement, urbanisme, habitat" CGPC	Tour Pascal B
Claude SPOHR	Chargé de mission auprès du directeur DRAST	Arche Sud
Jean-Charles CASTEL et Magali DI SALVO	CERTU/Urbanisme	9 rue Juliette Récamier 69456 Lyon cedex 06
Jean-Paul BLAIS Claire GILLIO	PUCA	Arche Nord
Philippe LALART	Directeur régional et départemental Alsace	5, rue du Général frère BP 1005 67070 Strasbourg Cedex
Bernard MOREL	Directeur à la DATAR	1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	194, avenue du Président-Wilson 93217 La Plaine-Saint-Denis
Vincent POURQUERY DE BOISSERIN	sous-préfet de Lens	25, rue du 11 Novembre 62300 Lens
Daniel BEHAR	Acadie	Acadie 170, rue du Faubourg Saint-Antoine 75012 Paris
Philippe MEJEAN	Institut d'Aménagement Régional Aix-en-Provence Université d'Aix-Marseille III	17, Montée de la Croix 13006 Marseille
Marc WIEL	Wiel consultants	Wiel consultants 4bis rue de Kerarrun 29200 BREST
Responsables de l'enquête à la MIGT	N° MIGT	
José ROMAN	7	Cité administrative Bd Armand Duportal 31074 TOULOUSE CEDEX
Daniel SENE	1	Tour Pascal B
Bernadette VANDEWALLE	1	13, rue des Grands Viéziers BP 351 62026 ARRAS CEDEX
Paul CHECCAGLINI	3 ; 4	MIGT 3/4 DRE Centre - 12, place de l'Etape; BP 2413; 45032 ORLEANS CEDEX
François LENOEL	9	M.I.G.T. 9 57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Gérard CHIODO	2	41, rue Thiers 92100 BOULOGNE BILLANCOURT
Jean DURAND	5	M.I.G.T. 5 Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX
Autres membres de l'équipe projet		
Jean-René BRUNETIERE	Chef de l'équipe projet, 9 ^{ème} MIGT	
Marie-Claire GRIMA	Sous-directrice de l'Observation et des études à la DGUHC	DGUHC
Michel LEGRAND	CETE Lyon	
Florent CHAPPEL	Chargé d'études au bureau Observation et études locales, OE3	
Autres participants		
Lucile LEBLANC	Chef du bureau OE3	
Liliane PESQUET	PS3	
Bruno Barthel	Chargé de mission territorial	DGUHC

Première partie : présentation du rapport de José Roman

1. tableau général et stylisé de la situation en Midi-Pyrénées et Limousin :

- pour les services déconcentrés du ministère, la gestion de la connaissance des territoires n'est pas un véritable sujet ; la coopération et la coproduction de la connaissance y sont le plus souvent difficiles et peu efficaces
- l'engagement du préfet sur la connaissance des territoires est déterminante
- déclin de l'action stratégique à l'échelle des pays, et des agglomérations
- délaissement de la fonction d'Etat stratège pour les seules tâches d'exécution
- au niveau régional, la DRE n'est pas un interlocuteur de premier ordre : quid de sa capacité à jouer le rôle stratégique attendu dans la décentralisation de demain ?

2. enseignements et interrogations majeures de J. Roman :

- la connaissance des territoires semble a priori nécessiter une **distance à l'opérationnel, ...mais se développe** au plus près de **l'expression territoriale**
- la connaissance des territoires doit faire l'objet d'un **engagement clair de l'Etat**, pour qu'il reste crédible auprès des collectivités territoriales
- l'Etat doit remédier aux **inégalités** manifestes entre les collectivités dans leur capacité à connaître leurs territoires
- le double emploi avec les collectivités constitue un **gaspillage** inacceptable
- la **diffusion** de la connaissance est trop restreinte (timidité de l'Etat, obstacles légaux, défaut d'une gestion rigoureuse)
- absence de **stratégie** dans la connaissance des territoires constituée ; comment sans stratégie le préfet pourrait-il porter *l'essentiel* dans le tissu électif local une fois l'Etat recentré comme l'exige la décentralisation?
- opportunité de créer une **cellule de synthèse territoriale** pour structurer la connaissance et appuyer l'expression de l'Etat au niveau local, malgré les réticences des services (qui dénoncent l'échec du *transversal* faute de moyens et d'investissement hiérarchique)

Pour plus de développements et de nuances de ces idées générales, se reporter au document de José Roman.

3. débat de l'instance autour de cette réflexion:

La qualité du rapport, soulignée par tous les membres de l'instance, explique la richesse des débats qui ont suivi sa présentation. Il s'est structuré autour de plusieurs problématiques majeures que l'on peut hiérarchiser depuis celles qui traitent de la connaissance des territoires elle-même, jusqu'à celles qui examinent l'usage que l'Etat en fait ou pourrait en faire :

- **la co-production de la connaissance des territoires avec les collectivités territoriales:**

Lors de précédents débats de l'instance, la question de la **connaissance partagée** opposait deux avis divergents : l'un estimant que l'Etat doit pouvoir disposer sans restriction de la connaissance nécessaire, et de manière pérenne, l'autre invitant au rapprochement inéluctable avec les collectivités territoriales dotées de dispositifs de production de connaissance, afin de limiter les doubles emplois. Cette fois, l'instance semble s'accorder sur l'idée syncrétique d'une connaissance commune à l'Etat et aux collectivités, mais sur laquelle doivent se construire des regards et discours nécessairement différents, et donner lieu à de véritables débats publics. Cette réflexion conduit à la question des partenariats que les services de l'Etat parviennent à nouer, notamment avec les agences d'urbanisme.

➤ **le partenariat de l'Etat avec les agences d'urbanisme**

On ne dispose pas à ce jour de réflexion nationale argumentée sur les liens professionnels qui existent entre les services déconcentrés du MELTTM et les agences d'urbanisme. Néanmoins, il existe une opinion consensuelle sur ce sujet qui considère l'implication des services dans les agences comme faible ou médiocre le plus souvent, et qui l'explique par un désengagement de l'Etat, perçu comme une trahison, au niveau agences. Le cas de Toulouse est symptomatique, même s'il semble particulier, de cette rupture. Cette situation semble paradoxale quand la DATAR et le MELTTM organisent un mouvement sans précédent de création d'agences. Aussi, Jean-René Brunetière invite-t-il à lui fournir les éléments nécessaires pour décrire et comprendre l'état actuel des relations hétérogènes des services de l'Etat avec les agences.

➤ **le partenariat de l'Etat avec les universités :**

Cette fois encore, les relations entre l'Etat et les universités semblent variables d'une région à l'autre : si elles sont bonnes en Midi-Pyrénées, elles sont assez médiocres en région PACA. Le rapport de l'IFU avait signalé la faiblesse de ces partenariats. Cela s'explique peut-être par une faible visibilité des coopérations existantes : elles ne seraient pas formelles, mais plutôt éparpillées et organisées sur le mode de la capillarité (par exemple via les réseaux de formation, le fonctionnement de clubs). Il resterait là encore à mener une réflexion globale et précise sur le sujet.

➤ **Organiser le débat contradictoire sur le devenir des territoires**

Autrefois lieu de ce débat, les agences d'urbanisme ne jouent manifestement plus ce rôle. L'instance affirme la nécessité de constituer un lieu de mise en scène du débat contradictoire sur les territoires. L'idée émerge que ce débat n'a plus lieu, et que seul l'Etat est à même d'en recréer les conditions.

Claire GILLIO signale deux lieux de débats qui mériteraient d'être explorés : la commission nationale du débat public, et le positionnement de l'INSEE qui fournit aux associations et aux collectivités une information utile sur les territoires.

➤ **l'opportunité de créer une cellule de synthèse territoriale dans les services**

Deux modèles de production de la connaissance sont identifiés :

- l'un vise une formation de l'ensemble des agents par une propagation descendante et capillaire de la connaissance des territoires
- l'autre promeut une **structuration centralisée** de cette connaissance, par exemple au sein d'une cellule de synthèse, où sont regroupées les compétences de traitement, d'analyse et d'interprétation nécessaires.

Le second modèle reçoit la préférence de l'instance, même s'il bute sur une opposition des services qui craignent d'être dépossédés de ce sujet. Néanmoins, il paraît difficile de créer et pérenniser ce genre de structure si elle n'est pas en lien étroit avec l'opérationnel : l'argumentaire de la connaissance à constituer doit se construire à partir des missions des services. Pour dépasser le modèle actuel de transmission par capillarité de la connaissance, il faudrait donc pouvoir définir clairement les objectifs qu'on lui assigne, et les référentiels à construire. On est donc rapidement ramené au problème de la nature et de la finalité de la connaissance du territoire qui n'a cessé de traverser les débats de l'instance depuis sa constitution, et qui provient peut-être de l'absence, et appelle sûrement l'existence, d'une politique en la matière.

➤ **l'expression de l'Etat dans le débat public local**

Il est reproché à l'Etat de ne porter que trop rarement sa voix dans le débat public local, malgré parfois de solides argumentaires pour le faire (exemple du troisième aéroport de Paris). Ou de ne le faire que sur le mode incantatoire (comme sur l'étalement urbain par exemple). La connaissance élaborée et synthétisée semble donc mal portée par l'Etat, en vertu semble-t-il du sacro-saint devoir de réserve que met en cause José Roman dans son rapport. Le rôle du corps préfectoral semble essentiel sur ce point ; préfet et sous-préfets favorisent-ils ou contraire ont-ils tendance à museler l'expression des services sur le territoire ? Sur ce point, VPDB , sous-préfet de Lens, s'explique mal l'attitude timorée des préfets, quand ils peuvent compter sur un appui solide des services techniques de l'Etat qui les entourent. En effet, le continuum législatif en matière d'aménagement de ces quinze dernières années, depuis la loi Pasqua jusqu'à la loi Borloo en passant par la loi SRU, ont conforté le rôle de l'Etat

4. compléments des inspecteurs MIGT :

Voici les éléments apportés par les inspecteurs de MIGT en complément du travail de José ROMAN :

Paul CHECCAGLINI :

- chercher des compétences en dehors du ministère, notamment par rapport aux outils d'observation
- éclairer davantage les conditions concrètes de production de la connaissance dans les services, et en particulier la question de la commande
- insister sur la nécessité du travail interministériel

François LENOEL : (cf. sa contribution écrite jointe en annexe)

- l'Etat devrait différencier son positionnement quant au partage et au partenariat selon qu'il s'agisse des données, des études (et chaque étude suppose de s'interroger), de l'aspect stratégique (qui relève du maître d'ouvrage) ou technique (qui peut-être partagé) dans l'exemple des diagnostics territoriaux

Daniel SENE :

- l'Etat a un rôle à jouer au niveau territorial, et l'Equipe est le service le mieux doté en crédits d'études pour constituer de la connaissance territoriale
- les collectivités locales, de l'avis du directeur des services du conseil régional Picardie, ne pourront pas avant longtemps constituer une capacité d'analyse telle que l'administration en dispose : l'Etat se doit donc de mieux investir le sujet.

De ces trois exposés, l'instance retient principalement le problème de la **commande d'étude** : le cahier des charges et le suivi ensuite requièrent des compétences qui font manifestement défaut. S'y rattache la difficulté récurrente du choix du prestataire : il paraît nécessaire d'établir un listing national des bureaux d'études pour le faciliter. Enfin, la co-production, et donc la commande conjointe, qui découle de modes de faire partenariaux nécessaires mais encore fragiles, sont souvent insatisfaisantes. Le turn-over dans les services empêche les réseaux de confiance locaux de se constituer, et participe donc de l'échec des partenariats d'études.

Deuxième partie : l'intervention de Daniel BEHAR

L'instance d'évaluation a souhaité faire intervenir un expert extérieur au ministère pour renforcer encore la part de réflexion externe sur le sujet.

L'exposé succinct de Daniel BEHAR a suscité de vives réactions. Il s'est voulu réaliste et percutant, et semble avoir atteint son but. Les éléments de son exposé ne seront pas repris ici, puisque la contribution écrite qui en a servi de support est jointe en annexe du présent compte-rendu. Seule la synthèse des débats qui ont suivi sa présentation est proposée ici.

➤ La capacité de l'Etat à exprimer et porter un point de vue global sur les territoires

Clairement mise en doute dans l'exposé de D. BEHAR, en prenant notamment l'exemple décevant des porter à connaissance, la question de la capacité de l'Etat à exprimer et porter un point de vue global sur le territoire suscite deux types de réactions. Ou bien elle invite à se demander s'il est encore crédible de continuer à exhorter les services de l'Etat, et en particulier ceux de l'Equipement à tenter de le faire (par exemple, au travers de l'association aux SCOT). Ou bien elle fait émerger, par opposition à un réalisme plutôt pessimiste, une réaffirmation de la nécessité pour l'Etat de se donner les moyens de le faire, partant du principe qu'il doit le faire.

➤ L'Etat au niveau local : quel rôle, quelle ambition ?

Entre le retrait de l'Etat du territoire, et la territorialisation de ses politiques, l'instance perçoit une troisième voie plus pragmatique, suggérée dans l'exposé de D. Béhar : le rôle de régulateur entre les territoires, et entre les différentes échelles (national/local, régional, interrégional). La constitution d'une scène de régulation des territoires est de son ressort, ou peut l'être, comme l'a montré l'exercice des DTA. Par ailleurs, dans sa fonction d'investisseur dans les grands projets d'infrastructure, l'Etat doit conserver une capacité de connaissance solide, transversale, sur le territoire, et ne saurait entériner un retrait total de ses moyens d'investigation et d'action locaux. Néanmoins, dans ces conditions, ne renonce-t-on pas à faire de l'Etat un véritable partenaire du développement local ?

➤ Perspectives dans le cadre de la LOLF :

L'idée est avancée que la LOLF pourrait conforter le scénario de retrait territorial de l'Etat. Les collectivités territoriales ont cette perception, qui semble découler de sa logique même : organisation en programmes étrangers les uns aux autres, appliqués de façon homothétique du sommet à la base des services de l'Etat. Or le débat national autour de la LOLF ne semble pas s'être emparé de la question du repositionnement de l'Etat sur le territoire, de la redéfinition de son rôle.

Commentaire de la présidente de l'instance :

Devant l'invitation de D. BEHAR à plus de modestie quant à la fonction que l'Etat peut tenir sur le territoire, l'instance peut encore défendre la nécessité pour l'Etat de territorialiser les politiques nationales. L'échec constaté n'étant peut-être que la preuve d'une mauvaise organisation des moyens et d'un défaut de stratégie d'ensemble en la matière.

Troisième partie : esquisse du rapport final

Jean-René BRUNETIERE a présenté la trame provisoire du rapport final de l'évaluation, conçue à partir des travaux de l'IFU, de José ROMAN, des autres inspecteurs MIGT, et des précédents débats de l'instance. Comme le document PowerPoint support de cet exposé est joint en annexe, seuls les débats sont restitués dans ce qui suit.

➤ **Sur la tonalité de la présentation :**

Comme l'avaient fait les cadres de la DGUHC lors de l'exposé des premières constatations de l'évaluation¹, l'instance invite à modérer la gravité de la situation, et à présenter davantage d'exemples positifs, de bonnes pratiques, parmi les services enquêtés. Toutefois, Marie-Christine JAILLET met en garde sur la difficulté de transposer les cas trop exemplaires. Un propos optimiste qui mettrait trop en exergue l'exemplarité pourrait compromettre la création d'une véritable politique publique de la connaissance. Par contre, la nécessité de réintroduire la diversité des situations rencontrées sur le terrain, et de nuancer le propos semble faire consensus au sein de l'instance.

➤ **De quelle connaissance des territoires parlons-nous ?**

Comme le débat relatif au rapport de José Roman l'avait soulevé, il demeure dans l'évaluation une certaine confusion sur la nature et la fonction de la connaissance des territoires dont il est question. L'instance rappelle les différences à faire entre la connaissance pérenne et interprétée, et la connaissance liée aux procédures et missions des services ; entre la question des données et celle des études ; entre la connaissance de cadrage, et la connaissance pré-opérationnelle. Mais elle insiste particulièrement sur une distinction en relation avec le contexte actuel, à savoir la mise en place de la LOLF, entre une **connaissance de gestion** (du type tableau de bord) d'une connaissance **pour le débat** (celui-là même dont il est question dans la première partie du compte-rendu). Le risque semble réel d'une connaissance tournée à l'avenir vers la seule observation de gestion, au détriment d'une connaissance suffisamment distanciée de l'opérationnel. Aussi l'instance s'accorde-t-elle sur la nécessité de préciser encore la nature et les finalités de la connaissance des territoires.

➤ **la question de la diffusion des données**

Outre les problèmes de l'accès et du coût des données, déjà soulevés lors des précédentes réunions de l'instance, celui de leur diffusion est posé. Le manque de professionnalisation de la diffusion des données, tant entre les services que vers l'extérieur, en particulier au public, semble manifeste et mériterait un complément d'expertise que Jean-René BRUNETIERE appelle de ses vœux. Il faut souligner ici l'exemple de la DRE Alsace qui s'affirme dans le rôle **d'animateur des données** au niveau régional, via la constitution notamment d'un SIG interministériel. Ce type de démarche est peut-être une réponse possible à la fois au problème de l'organisation, de l'accès, et de la diffusion des données, du moins au sein de l'Etat.

➤ **le rôle du RST dans la connaissance des territoires :**

¹ Le compte-rendu de cette réunion du 8 septembre 2003 est fourni en annexe.

L'exposé révèle un point aveugle sur le dispositif de la connaissance des territoires du ministère, à savoir la place qu'y occupe le RST. Il faut rappeler qu'aucun CETE n'a pu être retenu comme site d'investigation étant donné la complexité de la tâche qu'il paraissait difficile de confier au groupe des étudiants de l'IFU. Mais l'équipe projet comptait retrouver l'apport du RST à la connaissance des territoires dans le discours des services enquêtés. Aussi, le vide manifeste que l'instance perçoit aujourd'hui reflète d'abord leur discrétion sur le sujet. Il est donc légitime de s'interroger sur le rôle présent et futur du RST dans la production de connaissance sur les territoires. L'instance attend un complément sur ce point qui pourrait se nourrir des restitutions locales. Celles-ci se dérouleront du mois de décembre au mois de mars 2004.

Bilan général de cette journée :

Les actions envisagées :

- Jean FREBAULT se propose de présenter au CGPC le travail de José Roman pour alimenter les réflexions concernant la réforme à venir des services territoriaux de l'Etat

✓ Réunion du 26 mars 2004

Evaluation de la connaissance des territoires
par les services
du ministère de l'Équipement

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation
du 26 mars 2004

Rappel de l'ordre du jour :

Débat autour du travail du consultant Daniel BEHAR (bureau d'études ACADIE) intitulé : *Avenir de l'Etat local et besoins en connaissance des territoires*

Remarque : la DGUHC était conviée et s'est largement mobilisée pour cette rencontre

Etaients présents

Membres permanents de l'instance		
Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance d'évaluation	Chercheur CNRS CIRUS - Toulouse le-mirail
Jean FREBAULT	Président de la 5 ^{ème} section au CGPC	Tour Pascal B
Claude SPOHR	Chargé de mission auprès du directeur DRAST	Arche Sud
Jean-Paul BLAIS Claire GILLIO	PUCA	Arche Nord
Bernard PERRET	CGPC/section 6	Tour Pascal B
Philippe LALART	Directeur régional et départemental Alsace	5, rue du Général frère BP 1005 67070 Strasbourg Cedex
Bernard MOREL	Directeur à la DATAR	1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	194, avenue du Président-Wilson 93217 La Plaine-Saint-Denis
Daniel BEHAR	Acadie	170, rue du Faubourg Saint-Antoine 75012 Paris
Marc WIEL	Wiel consultants	4bis rue de Kerarrun 29200 BREST
Bernard MARCHAND	Professeur à l'IFU	
Jean-François GUET	Chef de Département CERTU/Urbanisme	9 rue Juliette Récamier 69456 Lyon cedex 06
Membres de l'équipe projet		
Jean-René BRUNETIERE	Chef de l'équipe projet, 9ème MIGT	57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
José ROMAN	MIGT 7	Cité administrative Bd Armand Duportal 31074 TOULOUSE CEDEX
Daniel SENE	MIGT 1	Tour Pascal B
Bernadette VANDEWALLE	MIGT1	13, rue des Grands Viéziers BP 351 62026 ARRAS CEDEX
Paul CHECCAGLINI	MIGT 3 ; 4	DRE Centre - 12, place de l'Etape; BP 2413; 45032 ORLEANS CEDEX
François LENOEL	MIGT 9	57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Jean DURAND	MIGT 5	Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX
Marie-Claire GRIMA	DGUHC/OE	DGUHC
Michel LEGRAND et Florence BORDERE	CETE Lyon	
Florent CHAPPEL	DGUHC / OE3	
Autres participants		
Nicole KLEIN	Directrice DGUHC	Arche Sud
Philippe GRAND	Chef du service Stratégie et Législation, DGUHC	Arche Sud
Christian CURE	DGUHC/PS	Arche Sud
Janine FORESTIER	Chargé de mission territoriale, DGUHC	Arche Sud
Jean-Pierre BREST	DGUHC / QC2	Arche Sud
Louis MOREAU DE SAINT MARTIN	DGUHC/IUH	Arche Sud
Valérie FRANCHINI	DGUHC/IUH2	Arche Sud
Magali PINON-LECONTE	DGUHC/MMU	Arche Sud
Xavier DELACHE	DAEI/SES	Tour Pascal B
Lucile LEBLANC	Chef du bureau OE3	Arche Sud
Liliane PESQUET	PS3	Arche Sud
Bruno BARTHEL	Chargé de mission territorial, DGUHC	Arche Sud
Annick JAOUEN	DGUHC/OE2	Arche Sud
Jean-Pierre GREGOIRE	DPSM/MMOD	Tour Pascal B
Sophie BARTHELET	DGUHC/OE3	Arche Sud

SYNTHESE RAPIDE DE LA PRESENTATION DE DANIEL BEHAR :

Pour approfondir les idées forces de Daniel BEHAR présentées ci-dessous, on pourra se reporter à son document écrit joint en annexe. Par ailleurs, le débat synthétisé ensuite reprend en les développant la plupart des idées essentielles de l'intervenant.

Une hypothèse principale :

On assisterait à l'échec de la figure de l'Etat animateur capable de construire un point de vue global sur un territoire, et de territorialiser ses politiques, figure qui a été mobilisatrice depuis près de quinze ans (acte I de la décentralisation). Les faits indiqueraient plutôt la voie d'une modernisation et d'une adaptation à la situation contemporaine de 3 figures anciennes :

- 1/ L'Etat régalien, producteur de la règle
- 2/ l'Etat arbitre (régulation entre les territoires en concurrence)
- 3/ l'Etat de l'arrangement (régulation entre le niveau national et le niveau local).

Enjeux de connaissance identifiés en conséquence:

- pour la fonction 1/ qui consiste dans la production technique de la règle, domaine de légitimité traditionnelle de l'Etat :
 - l'acceptabilité de la règle est toujours difficile, car contrariant certains enjeux du développement territorial. L'Etat devrait donc chercher à intégrer davantage en amont les enjeux du développement local et les attentes de la société locale.
 - La fonction 2/ de régulation des territoires en concurrence exige :
 - une connaissance décalée et construite à une échelle différente de celle des collectivités locales ou EPCI, .. porteurs des projets
 - de comprendre le jeu des acteurs locaux, d'avoir une lecture géopolitique du territoire
- Concurrencé sur cette fonction, notamment par les conseils généraux, l'Etat dispose d'avantages comparatifs:
- le levier des procédures comme opportunité d'organiser le débat local
 - celui des grands projets de l'Etat, qui supposent une connaissance de leurs conditions de réalisation et de leurs impacts territoriaux.
- Pour la fonction 3/ qui revient pour l'Etat à assurer l'interface entre les politiques nationales aveugles au territoire et les politiques locales, exige une connaissance pour :
 - l'évaluation des impacts territoriaux des politiques nationales
 - l'évaluation de la façon dont les collectivités locales s'emparent des politiques nationales pour définir leurs politiques locales propres

Quelle type de connaissance du territoire pour demain ? Daniel BEHAR semble répondre en deux mots : **multiscalaire et distanciée** (qui requiert objectivité, régularité, et publicité).

LES GRANDS AXES DU DEBAT :

Peut-on parler de retrait de l'Etat local ?

Tel que le définit Daniel Béhar, le retrait de l'Etat n'est pas un désengagement, encore moins une disparition programmée de l'Etat local. Il s'agit bien plus d'une prise de distance, et du passage de la notion de *co-production* de la connaissance et de l'action avec les collectivités locales, à celle de *décalage*.

- co-production :

Selon Daniel Behar, la volonté de co-production, qui accompagne le scénario de territorialisation des politiques de l'Etat, semble avoir échoué (ex/ bilan des *Porter à Connaissance*, et des *point de vue de l'Etat* que les services de l'Etat ont pu produire et *porter*). L'exemple du développement rapide des démarches contractuelles montrerait plutôt le succès d'une offre procédurale que de la capacité de l'Etat à co-définir le projet stratégique qui fait le contenu des contrats, et qui semble le plus souvent élaboré sans lui.

La multiplicité des voix, parfois discordantes, au sein des services de l'Etat local, et le turn-over des préfets et des directeurs qui rythme la valse des hommes autant que des idées et des orientations stratégiques, n'expliquent-ils pas que « l'Etat ne [sache] pas concevoir une politique stratégique locale en situation » (Daniel Béhar) ? La demande d'Etat par un nombre encore important de collectivités locales, qui est attestée par tous les membres de l'instance, pose le problème de la capacité de l'Etat à y répondre. La réponse de l'Etat, Daniel Béhar l'imagine à un autre niveau, par souci de pragmatisme.

- Le décalage :

Prenant acte de l'impossibilité pour l'Etat de tenir la posture d'animateur global sur les territoires, D. Béhar développe l'idée d'un recentrage sur les postures *régaliennes* et surtout de *régulation* (entre les territoires, et entre le niveau national et local). Ces rôles supposent une prise de distance au territoire, et la production de connaissance aux différentes échelles. Le décalage préconisé vaudrait pour tous les services de l'Etat : niveau départemental, régional, et interrégional. Doté d'un point de vue décalé, et identifié comme le grand articulatoire, l'Etat pourrait alors jouer le rôle de *conciliation* entre des collectivités souvent en conflit, et prendre appui sur ses procédures et projets propres pour *organiser le débat local* sur le devenir des territoires.

Ainsi, l'Etat ne pouvant pas tenir le rôle d'animateur territorial, ni une posture équivalente à celle des collectivités locales (incapacité à territorialiser réellement ses politiques), il devrait donc se recentrer sur les fonctions de régulation. Mais il n'est pas seul à pouvoir assumer la fonction d'arbitrage territorial, et les conseils généraux pourraient lui faire concurrence.

De la concurrence des conseils généraux sur la fonction d'arbitrage territorial :

Daniel BEHAR remet en cause une grille de lecture communément admise sur les conseils généraux (CG). Ils seraient positionnés sur le secteur social (les dépenses obligatoires en la matière représentant 2/3 à 3/4 de son budget), sur la défense du rural contre l'urbain, et quasiment absent dans le domaine de l'aménagement du territoire. Or, on assisterait aujourd'hui à un mouvement de transgression des lois qui devraient limiter l'action des conseils généraux à l'exercice de compétences techniques précises : la souplesse de gestion du budget non déterminé par ses dépenses incontournables serait employée par de nombreux CG à s'affirmer dans un rôle d'aménageur, et non plus seulement de gestionnaire. En témoignent la création de nombreuses agences du développement économique, et la multiplication des procédures de contractualisation.

De plus en plus impliqués dans les projets de territoire, souvent amenés à organiser le débat local et à partager les responsabilités politiques avec d'autres acteurs (EPCI, régions..), les CG pourraient bien s'imposer dans la fonction de régulation (des compétences, des concurrences et des politiques territoriales) au détriment de l'Etat. Pourtant, le débat montre qu'il faut nuancer le propos : tous les conseils généraux sont-ils en mesure d'assumer ce rôle, ou cela n'est-il vrai que dans les départements les plus urbains ? Quelle connaissance territoriale sont-ils en capacité de produire en comparaison de celle des services de l'Etat ? Tout le monde s'accorde alors sur la demande et le besoin d'Etat persistant, notamment dans les départements peu urbanisés. Mais la question demeure de savoir si l'Etat peut y répondre, et quel type de connaissance il peut produire pour ce faire.

Comment redéfinir, réorienter la connaissance des territoires que l'Etat doit produire ?

Les constats et réflexions de Daniel BEHAR conduisent à préconiser certains types de connaissance territoriale que l'Etat devrait produire. Je renvoie au dernier tableau de son travail écrit, joint à ce compte-rendu. Je donnerai ici une liste des commentaires de l'instance, et des caractéristiques de cette connaissance que le débat a fait émerger : une connaissance

- sur des échelles variées et peu investies (cf. réflexion renouvelée des MIIAT)
- liée à l'action, ciblée sur quelques objets à déterminer
- partagée, pas enfermée dans le territoire où elle se tarit
- comparable entre les territoires, et continue (avantage comparatif de l'Etat)
- rattachée à des enjeux, corrélés à leur tour aux postures de l'Etat sur le territoire
- multiple et bien articulée (connaissance nationale ou normative type INSEE, locale comme les services déconcentrés de l'Equipement en produisent, et de l'activité de la recherche comme le PUCA y contribue).

L'idée qu'un éloignement du local exige de maintenir une connaissance du local semble faire consensus au sein de l'instance. De même l'idée de connaître aux différentes échelles, en particulier à celles, décalées, que d'autres collectivités que l'Etat sont difficilement en mesure d'aborder (les grandes échelles notamment). Sur ce point, l'instance note la distinction à faire entre la connaissance du secteur rural et des petites villes qui s'organisent selon le principe de **contiguïté**, et la connaissance des grandes villes et des territoires urbains (à partir d'un seuil à déterminer) qui fonctionnent sur le modèle des **réseaux**¹.

¹ Bernard MOREL signale deux travaux à ce sujet :

Par contre, l'idée du partage de la connaissance induit suscité le débat. La question est de savoir ce que l'Etat peut produire et que les collectivités ne sauraient pas produire. On peut répondre qu'il a le monopole de la connaissance comparative, normative, et cumulée sur du long terme. Mais D. BEHAR signale que les collectivités se dotent peu à peu de la capacité de produire elle-même ce type de connaissance, et notamment en ayant recours à des consultants qui sont de fait les médiateurs entre l'Etat et les collectivités, tout en assurant de surcroît le non-enfermement de la connaissance dans le milieu local. D'autant plus que certains services de l'Etat s'engagent dans la voie d'une offre plus large de leurs données (comme l'INSEE). Où peut donc résider la plus-value de l'Etat dans l'analyse territoriale ? Cette question pourrait occulter la nécessité d'une vision des enjeux du territoire que seul l'Etat peut porter, dont il ne fait pas de doute qu'ils ne seront âprement et systématiquement défendus par aucune autre collectivité (comme la lutte contre les exclusions). Réaffirmant cette nécessité, l'instance repose alors la question de la capacité de l'Etat à territorialiser ses politiques, car de cela dépend le rôle de l'Etat sur le territoire et la connaissance qu'il doit produire pour le jouer.

Faut-il renoncer à territorialiser les politiques de l'Etat ?

Selon Daniel BEHAR, l'Etat aurait échoué dans la *territorialisation* de ses politiques, entendue comme la mise en cohérence des politiques sectorielles sur un territoire et leur adaptation stratégique à une situation territoriale donnée. Les raisons de cet échec consisteraient principalement dans une culture préfectorale pas toujours disposée à porter des visions stratégiques de l'Etat sur les territoires, et dans les dysfonctionnements de l'interministérialité locale (hormis avec l'environnement et l'agriculture, il est difficile de raisonner territorialement avec les divers services de l'Etat), enfin par le manque de moyens.

Globalement, le constat d'échec est assez largement partagé au sein de l'instance, mais pas la position de découragement ni de renoncement à l'idée de la territorialisation. S'il y a manifestement un mouvement de retrait de l'Etat du territorial (ne serait-ce que par l'exemple, pour beaucoup regrettable, du désengagement de l'Etat dans la politique des transports en commun urbains), cela ne veut pas dire pour autant que les enjeux de demain n'exigent pas de garder comme horizon une capacité de l'Etat à territorialiser ses politiques. L'exemple de la délégation imminente des compétences en matière de politique locale de l'habitat devrait obliger les services de l'Etat à penser davantage territorialement. Mais en sont-ils capables ? Cette question de Daniel BEHAR ne présente-t-elle pas la territorialisation comme un défi d'avenir ?

Comment le contexte de demain peut-il infléchir ce propos ?

Nous ne prétendons pas pouvoir donner une réponse tranchée, ni même suffisamment étudiée de cette question. Le débat a néanmoins identifié certains éléments importants pour imaginer une évolution du rôle de l'Etat local en matière de connaissance territoriale.

- Aux éditions de l'AUBE, série "Bibliothèque des territoires": "Ces territorialités qui se dessinent" par Bernard Debarbieux, MartinVannier. 2002

- Au niveau européen, le rapport "intermédiaire" du programme "ORATE" sur les services de transport et les réseaux. Ce texte provisoire est mis en ligne pour consultation comme les autres rapports du programme depuis Août 2003: téléchargeable du site: www.espon.lu, rubrique "thematics projects", project 1.2.1, third interim report.

LOLF :

La loi organique relative aux lois de finances entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2006. La gestion par programme depuis le niveau national jusqu'au niveau territorial le plus fin, fait courir le risque d'une *verticalisation* de l'action publique. La transversalité nécessaire dans une analyse territoriale, et la territorialisation des politiques publiques ne sont-elles pas compromises ? Inversement, les nouvelles marges de manœuvre dont bénéficiera le directeur du programme permettront peut-être une maîtrise et une articulation de la connaissance et de l'action aux différentes échelles territoriales.

DECENTRALISATION :

La loi sur les responsabilités locales en cours d'élaboration sera déterminante dans la redistribution des compétences et des rôles des diverses collectivités nationale et territoriales. Le type de connaissance que produiront chacune d'elles dépendra probablement des nouvelles missions et des nouveaux pouvoirs qui leur seront confiés. Plusieurs débats sont alors engagés par l'instance :

- Conséquences de la redistribution des responsabilités entre collectivités :

Dans l'articulation nouvelle des gouvernances, plusieurs scénarios sont possibles :

1/ spécialisation des collectivités dans des compétences techniques précises, et augmentation des compétences de gestion :

Ce scénario induirait un risque de fragmentation et la question de l'opportunité d'encourager un Etat plus distancié se pose alors.

2/ les alternatives :

- le partage des territoires (la région aurait par exemple à charge les villes moyennes, les CG le rural...)
- le partage des responsabilités politiques : c'est le scénario qui paraît le plus vraisemblable à Daniel BEHAR. Il contribuerait à développer encore les territoires de projet, et les procédures de contractualisation, et verrait s'affirmer les collectivités territoriales (CG et région) dans le rôle d'organisateur des débats locaux destinés à assurer l'équité territoriale et à réguler les concurrences.

- L'évolution des responsabilités et pouvoir des préfets :

On peut s'attendre à un renforcement du pouvoir des préfets de région, et à une affirmation de l'Etat local régional. Il est difficile de savoir s'il permettra un meilleur portage de la connaissance territoriale produite par les services de l'Etat.

REORGANISATION DU MINISTERE :

Largement liée aux deux réformes profondes de la LOLF et de la décentralisation, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat devrait transformer leur rapport au territoire. Les fusions entreprises de nombreuses subdivisions ont bien montré la perte du rapport très concret au territoire. Le débat de la *proximité* est donc posé : faut-il la regretter,

ou bien s'accorder à constater qu' « à force d'être proche, on finit par ne plus rien voir » (MC Jaillet) ? Abandonner la proximité territoriale qui a fait la gloire de ce ministère pour se focaliser sur l'observation territoriale aux différentes échelles (notamment assez vastes), ne revient-il pas à troquer contre un SAVOIR VOIR, un ancien POUVOIR AGIR ? La question de la mobilisation stratégique de la connaissance est bien au cœur du sujet de cette évaluation : quelle que soit la redéfinition de l'objet de la connaissance que le contexte passé et à venir peut induire, il demeure essentiel de créer les conditions d'une utilisation effective de la connaissance produite.

En guise de conclusion :

Les débats de l'instance ont opposé deux approches : l'une pragmatique s'appuyant sur le bilan des pratiques des services de l'Etat, l'autre volontariste et construite sur des enjeux perçus au niveau national. Le diagnostic de la situation est partagé à certaines réserves et nuances près, mais la divergence principale consiste dans la conduite à tenir en conséquence : œuvrer pour améliorer la territorialisation des politiques de l'Etat, ou entériner un échec et repositionner l'Etat exclusivement sur des fonctions de régulation. Comme Daniel Béhar l'a bien montré, la connaissance territoriale à produire dépend étroitement du choix qui sera fait. Les travaux de l'évaluation soulèvent donc un problème éminemment stratégique puisqu'il s'agit de la posture de l'Etat au niveau local que celui-ci peut ou doit tenir. Ils rencontrent d'ailleurs assez naturellement les chantiers de modernisation du ministère (le chantier N° 20, qui s'intitule « connaissance et développement durable des territoires ») et le renouveau des pratiques de la planification territoriale (mise en place d'un collège de la planification), démarches qui posent la connaissance du territoire au cœur de leur réflexions.

BILAN RAPIDE DES RESTITUTIONS LOCALES :

- L'organisation des restitutions locales :

Sur la base des premiers résultats de l'évaluation, l'instance avait décidé l'organisation de débats locaux dans les sites enquêtés, en les ouvrant le plus souvent à l'ensemble des services déconcentrés de la région voire de l'inter région. Six restitutions locales ont pu avoir lieu que nous mentionnons dans le tableau suivant :

SITES ENQUETES	Services concernés	Organisateurs	Lieu et date
Picardie	Région Picardie et région Nord-Pas-de-Calais	Daniel SENE et Bernadette VANDEWALLE	CIFP d'Arras, le 19 décembre 2003
Nièvre	Région Bourgogne Région Franche-Comté	François LENOEL	DRE Dijon , le 20 janvier 2004 DRE Franche-Comté, 20 janvier 2004
Limousin Midi-Pyrénées	Région Limousin Région Midi-Pyrénées	José ROMAN et Marie-Christine JAILLET	DRE Limousin 9 janvier 2004 CIFP Toulouse, 23 janvier 2004

- synthèse des impressions des inspecteurs MIGT :

Le chef de l'équipe projet, Jean-René BRUNETIERE, résume ainsi ce qu'il retient de ces rencontres :

- un intérêt manifeste des agents pour le sujet, tous niveaux hiérarchiques confondus.
- une validation du diagnostic de l'évaluation par les services enquêtés et ceux des départements ou régions voisins.

Les organisateurs de ces rencontres ont tous noté l'intérêt et l'esprit très constructif des agents. Ceux-ci ont participé aux débats dans une logique d'enrichissement du propos évaluatif, et ils ont exprimés des attentes fortes quant à son impact, concernant le SENS de leur action, le MANAGEMENT de la connaissance, ou encore les MOYENS (et en particulier la question des données, de leur accès, de leur diffusion, de leur utilisation dans des SIG). Vous trouverez en pièce jointes les compte-rendus qui ont pu être réalisés de certaines de ces rencontres.

- complément à venir :

Le CETE du Sud-Est mobilise, sous le pilotage d'Alain Wauters, une équipe pour effectuer des enquêtes de terrain auprès de 4 à 5 DDE de la région Rhône-Alpes. Il focalisera ses efforts sur la question délicate de l'usage stratégique de la connaissance. Ce travail devrait pouvoir, dès la mi-mai, apporter une contribution nouvelle aux travaux de l'évaluation.

FINALISATION DE L'EVALUATION :

- le rapport final de l'évaluation :

L'échéance de finalisation du rapport de l'évaluation est fixée au mois de juin, de préférence au début, pour laisser le temps nécessaire au débat qu'il devrait susciter. Dans les constats, puis l'identification des enjeux (plutôt que les recommandations, assez délicates dans un contexte de transformation et donc d'incertitude profonde, qui laisse le ministère et particulièrement les services déconcentrés déconcertés), le propos du rapport devra éviter le simple inventaire de bonnes pratiques, le discours normatif, le choix d'une parole édulcorée et le fatalisme.

- prochaine réunion de l'instance :

Elle est fixée au :

**jeudi 10 juin matin
Arche de la Défense
Salle 2 niveau -3**

et aura pour objet l'examen et le débat du rapport final de l'évaluation.

✓ Réunion du 10 juin 2004

Evaluation de la connaissance des territoires
par les services
du ministère de l'Équipement

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation
du 10 juin 2004

Rappel de l'ordre du jour :

- 1. Compte-rendu des enquêtes lancées dans le grand Sud Est**
- 2. présentation et débat sur le projet de rapport**
- 3. suites à donner à l'évaluation**

Étaient présents

Membres permanents de l'instance		
Marie-Christine JAILLET	Présidente de l'instance d'évaluation	Chercheur CNRS CIRUS - Toulouse le-mirail
Jean FREBAULT	Président de la 5 ^{ème} section au CGPC	Tour Pascal B
Nicole KLEIN	Directrice DGUHC	Arche Sud
Xavier DELACHE	Adjoint au chef du service économique et statistique	Tour Pascal B
Claude SPOHR	Chargé de mission auprès du directeur DRAST	Arche Sud
Bernard PERRET	CGPC/section 6	Tour Pascal B
Philippe LALART	Directeur régional et départemental Alsace	5, rue du Général frère BP 1005 67070 Strasbourg Cedex
Bernard MOREL	Directeur à la DATAR	1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	194, avenue du Président-Wilson 93217 La Plaine-Saint-Denis
Magali DI SALVO	CERTU/Urbanisme	9 rue Juliette Récamier 69456 Lyon cedex 06
Membres de l'équipe projet		
Jean-René BRUNETIERE	Chef de l'équipe projet, 9ème MIGT	57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Bernadette VANDEWALLE	MIGT1	13, rue des Grands Viéziers BP 351 62026 ARRAS CEDEX
François LENOEL	MIGT 9	57, rue de Mulhouse, 21033 DIJON CEDEX
Jean DURAND	MIGT 5	Boulevard de la Liberté, 35021 RENNES CEDEX
Marie-Claire GRIMA	DGUHC/OE	Arche Sud
Michel LEGRAND	CETE Lyon	
Corinne PODLEJSKI	CETE Méditerranée	
Lucile LEBLANC	Chef du bureau OE3	Arche Sud
Autres participants		
Christian CURE	DGUHC/PS	Arche Sud
Michel CALVINO	Chargé de mission territoriale, DGUHC	Arche Sud
Bruno BARTHEL	Chargé de mission territorial, DGUHC	Arche Sud
Christian LEVY	DGUHC/MA	Arche Sud

1. Compte-rendu des enquêtes lancées dans le grand Sud Est

M Legrand (CETE Lyon) rend compte du travail réalisé par le CETE auprès de 5 DDE de la région Rhône – Alpes (07, 26, 38, 69, 74). Une trentaine d'entretiens ont été réalisés (DDE ou DDE adjoints, chefs de service, responsables de cellules d'études, chargés d'études, responsables SIG), dont le CETE a organisé la restitution selon quatre axes, stratégies de

connaissance, organisation des services, analyses des productions, rôle joué par la connaissance territoriale dans l'exercice des missions du service.

Cette analyse, qui doit encore être validée par la maîtrise d'ouvrage, fait ressortir à ce stade les points suivants :

- Le rôle des facteurs favorisant la mise en place d'une stratégie de connaissance :
 - Problématiques territoriales fortes (transfrontalier, montagne, inondations torrentielles,...)
 - POM volontariste faisant une large place à la connaissance
 - Présence d'un préfet aménageur
 - Existence d'un chantier géomatique
 - Relations fortes entre le siège de la DDE et ses subdivisions territoriales
 - Présence d'« anciens » reconnus pour leur expérience territoriale
 - *En revanche la présence d'une agence d'urbanisme (cas de Grenoble) peut se traduire par un investissement moindre*
- Une place mineure dans les préoccupations d'organisation des services
 - Rattachement, production (gestions de bases de données, production de notes ou d'études plus fouillées, ..), missions (spécialisation ou non sur des territoires à enjeux, ...) des cellules études générales variables selon les services ; en tout état de cause, **leur rôle risque d'être marginal si leur production n'est pas associée à un projet stratégique**
 - **Des fonctions stratégiques** (constituer une base de connaissances et les articuler dans un discours synthétique, faire jouer les différentes échelles) **confiés à des agents jeunes**, demandant à être mieux encadrés
- Des moyens contraints
 - Compétences rares
 - Crédits d'études en baisse dans un contexte de montée en puissance de dépenses récurrentes (achats de données, cotisations aux observatoires,...)
- Des productions dépendant de la politique des services
 - Les observatoires font l'objet d'un fort investissement (nombreux thèmes abordés, très souvent dans le cadre d'une démarche initiée par les services, mais restent souvent axés sur des données basiques et la production de documents standard) ; le partenariat permet une territorialisation plus fine, une meilleure interaction entre l'action et la connaissance[^])
 - Une appréciation mitigée sur l'association aux documents d'urbanisme (documents standard pour les PLU, discours construit sur la maîtrise de l'étalement urbain et la mixité sociale, mais parfois désincarné, pour les SCOT)
 - Une production en régie relativement restreinte
 - L'intérêt du SIG pour renouveler les approches, à condition de bien maîtriser l'outil.

En conclusion,

- L'implication des services de l'équipement semble d'autant plus attendue que le territoire est petit et isolé ; a contrario, il paraît difficile de faire déboucher les analyses stratégiques concernant les territoires métropolitains en l'absence de relais institutionnel
- La stratégie territoriale ne semble pas constituer un thème de connaissance et d'action formalisé
- L'investissement dans la connaissance amont reste souvent sans suite, faute d'articulation entre connaissance et débat.

La présidente remercie le CETE pour son analyse qui précise et complète les analyses déjà réalisées dans d'autres régions.

Compte-tenu des délais, les travaux sur CETE de Lyon sur la région Rhône-Alpes et ceux du CETE Méditerranée sur les régions PACA et Languedoc Roussillon ne seront pas annexés au rapport d'évaluation et feront l'objet d'un rendu spécifique. L'enquête du CETE Méditerranée (en cours) portera notamment sur les DRE PACA et Languedoc Roussillon ; elle permettra en particulier d'analyser le cas de services ayant participé à l'élaboration d'une DTA.

2. présentation et débat sur le projet de rapport

Le projet de rapport présenté par JR Brunetière est considéré par l'ensemble des membres de l'instance comme une synthèse fidèle, précise et nuancée des travaux réalisés dans le cadre de l'évaluation de la connaissance des territoires, étant entendu que :

- Il se réfère à la période d'évaluation (mi 2003 – début 2004) et n'intègre donc pas les éléments intervenus après cette date, par exemple la redéfinition des conditions de diffusion des données de l'INSEE¹, ni a fortiori les évolutions à venir de l'organisation déconcentrée de l'Etat
- Il s'attache en priorité à la description d'une situation «standard», qui ne fait pas obstacle à l'existence d'expériences exemplaires mais trop isolées pour être représentatives
- Il est tributaire des sites d'enquête ; en particulier, il n'est donc représentatif ni de la région Ile de France ni des DOM et n'a pu prendre en compte toutes les situations (ainsi de l'impact de l'existence d'une DTA sur les relations entre DRE et DDE)²
- Il s'agit d'un **diagnostic de la situation évaluée**, qui fait apparaître en creux les enjeux des évolutions souhaitables (p ex sur les relations entre SGAR et DRE) et qui débouche sur des pistes de propositions, **la mise en place d'un plan d'action devant faire l'objet d'un autre exercice.**

¹ Une fiche rédigée par la DAEI (SES) et jointe en annexe au rapport présentera cette nouvelle politique.

² L'enquête du CETE Med permettra d'analyser ce cas mais ses résultats ne sont pas disponibles lors de la rédaction du rapport.

Les remarques ponctuelles faites au cours de la discussion ont été intégrées au fil des débats par le rapporteur. ; les autres modifications éventuelles sont à transmettre au rapporteur par mel. Sous ces réserves, le rapport est réputé approuvé par l'instance. [La version du rapport transmise au vice-président du CGPC, qui tient compte de ces observations, est jointe au présent compte-rendu.]

La discussion générale a mis en évidence la nécessité de tenir compte, pour la définition d'une stratégie de la connaissance des territoires, des points suivants :

- Distinction entre deux registres en interaction
 - Le partage des connaissances, qui doit être (au minimum) interministériel, pour lequel les services de l'équipement doit faire valoir leurs créneaux d'excellence et la problématique de l'ouverture des bases de données essentielle
 - La professionnalisation du pilotage des politiques verticales définies dans la maquette LOLF, qui relèvent de chaque ministère
- Passage de la connaissance « par superposition de couches » à une connaissance « problématisée ».

Le rapport sera repositionné par rapport à d'autres travaux déjà engagés (notamment les travaux de C Spohr sur la prospective territoriale) ; d'autre part le statut des contributions (notamment celle de D Béhar) sera précisé.

Une note de la présidente introduira l'ensemble des travaux de l'instance d'évaluation ; elle resituera ces travaux dans leur contexte et dégagera les conclusions qu'ils permettent de tirer sur les enjeux de la connaissance des territoires et le positionnement des services de l'équipement.

3. Suites à donner

La version définitive du rapport approuvée par l'instance d'évaluation sera transmise au vice-président du CGPC, à la DGUHC et à la DPSM ; une version électronique sera également transmise sans attendre aux membres de l'instance, aux personnes enquêtées et aux auteurs des contributions.

Le rapport (et les conclusions que les directions d'administrations centrales concernées en tirent, sera présenté à la prochaine réunion du conseil ministériel de l'évaluation. Ce dernier étant en cours de réorganisation, cette réunion ne pourra se tenir avant la rentrée.

Le rapport et ses annexes (contributions externes, synthèse des enquêtes, compte-rendus des réunions de l'instance) feront l'objet d'une diffusion interne au ministère (contact pris par la DGUHC auprès de la DAFAG pour la reproduction).

Le rapport et les conclusions que les directions d'administrations centrales concernées en tirent, sera présenté à la prochaine réunion du conseil ministériel de l'évaluation. Ce dernier étant en cours de réorganisation, cette réunion ne pourra se tenir avant la rentrée.

Dans la perspective des chantiers de modernisation du ministère, il fera l'objet d'une présentation et d'une discussion au comité de direction de la DGUHC ; J. Frébault saisira pour sa part C. Martinand en vue d'un débat au sein du CGPC.

L'ensemble des membres de l'instance est d'avis que ce travail a vocation à être diffusé et à susciter un débat au-delà du ministère de l'équipement. Le ministre sera donc saisi d'une demande de diffusion publique du rapport.

Le budget 2004 de l'action d'évaluation sera consacré à l'organisation d'une journée de débat largement ouverte (administrations centrales, services déconcentrés, collectivités locales, agences d'urbanisme,..) ; elle pourrait être comporter une matinée consacrée un débat général sur le rapport une après-midi en ateliers (ex : accès aux données, coopération avec les collectivités locales,...).

Annexe 9 : Note technique sur les normes d'échange et les compatibilités

Note technique sur les normes d'échange et les compatibilités (CERTU)

"Les compatibilités techniques entre les systèmes des collectivités locales et de l'État ne sont pas assurées. La décentralisation rend plus impérative encore une référence d'État, et même, pour ce qui le concerne directement, une véritable norme." (cf. rapport de José ROMAN, Annexe 4, P 5)

Le terme "compatibilité technique" doit être pris ici au sens large.

Compatibilité informatique ? : Il ne s'agit pas de compatibilité des formats de données des logiciels au sens informatique. En effet, il est toujours possible de passer d'un format vers un autre via des traducteurs. *Par exemple avec MapInfo, logiciel recommandé dans notre ministère, un outil appelé "traducteur universel" permet l'import de données des différents formats les plus courants du marché...ou sinon le logiciel origine aura sans doute une fonctionnalité d'export vers un format importable dans Mapinfo.* Ceci est faisable en moins d'une journée – cela dépend du nombre de données -, il faut disposer d'un ordinateur avec Mapinfo et d'une personne du niveau "opérateur géomatique" (cf Schéma Directeur de l'Information Géographique) pour le faire.

Compatibilité des structures de données ? : Il ne s'agit pas non plus de compatibilité de structures de données. En effet, une structure parfois complexe telle qu'elle peut être employée en collectivité peut être "redescendue" vers une structure plus simple utilisable avec nos outils. *Par exemple la BDCarto de l'IGN, issue d'un modèle complexe, est utilisable à l'Équipement dans un modèle simplifié appelé "structure utilisateur de l'équipement".* Cela nécessite toutefois certaines compétences en modélisation de bases de données de niveau "Géomaticien expérimenté" et un travail de quelques jours au début qui pourra ensuite être répété de manière "macro" si la structure des fichiers des collectivités est stable dans le temps.

Compatibilité des données elles-mêmes ? : Le problème de compatibilité technique pourrait être lié à l'hétérogénéité des données sur un territoire. En effet les territoires d'étude de l'État sont souvent différents de ceux des collectivités. *Par exemple on pourrait souhaiter exploiter et analyser des données de deux collectivités voisines qui peuvent n'avoir ni la même structure ni le même contenu ni le même référentiel.* Le problème n'est pas insoluble. Comme il est impossible d'imposer une norme de l'État aux collectivités, une solution consisterait à disposer au moins d'une norme de l'État et d'y intégrer via des "normes d'échanges" les données des collectivités. Cela nécessite un gros travail de préparation pour la normalisation (groupe de travail nécessaire).

Compatibilité des référentiels ? : Le problème de compatibilité le plus bloquant est celui de la compatibilité des référentiels. Il est certain que l'État et les collectivités n'utilisent pas les mêmes **référentiels géographiques** (ou fonds de plan) pour localiser leurs données. Ainsi, les collectivités auront tendance à utiliser un référentiel le plus précis possible sur un territoire restreint (souvent du cadastre ou des levés de géomètre) alors que l'État aura tendance à utiliser un référentiel couvrant une plus large partie du territoire mais moins précis (souvent des cartes IGN). Il y aura donc des problèmes de calage des données d'un référentiel sur un autre. *Par exemple, une collectivité peut avoir positionné un poteau électrique à droite d'une route dans son référentiel et ce poteau risque fort de passer à gauche de la route dans le référentiel État.* L'utilisation systématique du futur RGE (Référentiel à Grande Échelle) plus précis et couvrant l'intégralité du territoire pourrait aider à résoudre ce problème. Toutefois, il est à craindre que sa précision étant moindre que celle des référentiels des collectivités et son prix élevé, seul l'État puisse en disposer. La notion même de référentiel perdrait alors tout son sens car il s'agit d'un socle de données minimales de base que doivent se partager tous les utilisateurs pour positionner leurs objets.
