

COMITÉ DES DIRECTEURS POUR LE DEVELOPPEMENT URBAIN

Codirdu 1999-2006

Bilan et perspectives

Avril 2007



SOMMAIRE

Préface par Jean Frébault	p. 4
Résumé	p. 6

Première partie : ÉLÉMENTS POUR UN BILAN ET PRECONISATIONS

Introduction	p. 11
1. Le Codirdu, une idée originale qui a fait son chemin	p. 12
1.1. 1998/2006 : d'un club restreint de directeurs d'administration centrale à un cercle interministériel élargi La formule initiale de 1998 Le Codirdu huit ans plus tard ...	
1.2. Une originalité revendiquée par les membres Une vraie singularité : de l'interministériel non décisionnel Les limites du dispositif, ou des questions en débat	
2. Le Codirdu, un état d'esprit et une méthode	p. 20
2.1. Un processus de fabrication exigeant, qui s'est affiné dans le temps	
2.2. Le dossier de séance : une véritable somme	
2.3. Des séances progressivement ouvertes à des tiers	
2.4. Le compte rendu des travaux	
3. Des thèmes de travail au point de rencontre entre questions de fond, agenda politique et actualité	p. 27
3.1. Le choix des thèmes : un exercice subtil et plutôt réussi	
3.2. Des thèmes ancrés dans l'histoire et dans l'actualité L'actualité législative L'actualité programmatique et contractuelle L'actualité " événementielle "	
3.3. Un spectre de travail large et des chantiers de prédilection Un large balayage thématique Des traitements inégaux Quelques dimensions peu présentes	

4. Le Codirdu, quelles fonctions et quelle utilité ? **p. 35**

- 4.1. Les " suites ", une question à relativiser
- 4.2. Des fonctions évidemment utiles mais difficilement mesurables
- 4.3. Une réelle productivité sur des chantiers majeurs

5. Conclusions et préconisations **p. 40**

*Deuxième partie : MÉMOIRE DU CODIRDU,
RÉSUMÉS DES VINGT PREMIÈRES SÉANCES*

Liste et thèmes des vingt premières séances **p. 45**

Fiches résumées par séance **p. 47**

- Séance n° 1 Diagnostics d'agglomération. Politiques urbaines européennes
- Séance n° 2 Protocole Equipement-Culture. Agendas 21. Contrats d'agglomération
- Séance n° 3 Projet loi SRU. Résultats recensement Insee
- Séance n° 4 La recherche urbaine
- Séance n° 5 Les fonds structurels européens
- Séance n° 6 Lancement des " grands projets de ville " GPV
- Séance n° 7 Les trois lois Voynet-Chevènement-SRU : regard d'ensemble
- Séance n° 8 Publication sur les trois lois. Interface urbanisme-transports
- Séance n° 9 Les projets territoriaux de l'Etat
- Séance n° 10 Risques industriels, urbanisme, débat public
- Séance n° 11 Premier bilan de la mise en œuvre des trois lois
- Séance n° 12 Décentralisation. Harmonisation des trois lois. Planification des grands territoires
- Séance n° 13 Dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat ?
- Séance n° 14 Quel projet pour l'Etat ? Grands chantiers législatifs
- Séance n° 15 Stratégie nationale de Développement durable. Charte sur l'environnement
- Séance n° 16 Avenir des services départementaux. Risques naturels et urbanisme.
- Séance n° 17 L'ingénierie territoriale
- Séance n° 18 La révision du SDRIF, quels enjeux pour l'Etat ?
- Séance n° 19 Avenir de la contractualisation. Premiers résultats du recensement Insee
- Séance n° 20 Politiques territoriales, éclairages européens, approches comparatives

ANNEXES

p. 115

Décisions institutives du Codirdu

Evolution de la composition du Codirdu de 1999 à 2006

Composition du Codirdu au 18 mai 2006

Les sherpas

Exemples de productions du Codirdu :

- Trois lois de décentralisation qui renouvellent le rôle de l'Etat dans les territoires urbains : regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif (2001)
- Dans le cadre de la décentralisation et du renouveau des politiques territoriales, quel projet pour l'Etat ? (2003)
- Autres productions

Glossaire

PREFACE

De 1999 à 2006, j'ai eu la chance de présider une instance interministérielle réputée atypique, au sein de l'administration : le Comité des Directeurs pour le Développement Urbain plus connu sous le nom de Codirdu.

Cette expérience aura été pour moi l'une des plus passionnantes de ma vie professionnelle.

Le Codirdu a été créé en 1998 par décision des trois ministres en charge de l'équipement, de l'urbanisme et du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à partir d'une recommandation du "rapport Santel". Il avait pour vocation de constituer un lieu d'échanges, de réflexions et de propositions à caractère transversal dans un contexte d'organisation gouvernementale caractérisé par la dispersion, voire la fragmentation des compétences entre ministères dans le champ complexe des politiques urbaines et territoriales.

Dans une instance située volontairement à l'écart des jeux de pouvoirs et des lieux d'arbitrages interministériels habituels, comment favoriser la construction collective d'une vision partagée des enjeux, comment aider à la mise en cohérence des politiques publiques intéressant les villes et des territoires ? Tel était bien le défi posé aux directeurs d'administration centrale, qui ont dès le départ souhaité faire de ce comité un espace d'expression libre et d'écoute mutuelle, de mise en commun d'informations et de regards croisés, de réflexions prospectives, d'écoute de partenaires de l'Etat, d'acteurs locaux et d'experts extérieurs, bref d'en faire non pas une "commission administrative", mais un "club de directeurs" avec l'engagement d'une implication personnelle de ses membres.

Huit ans après sa mise en place, le Codirdu aura tenu vingt séances de travail, sur des sujets très variés appelant des réflexions approfondies et avec une assiduité comprise entre la moitié et les trois-quarts des directeurs eux-mêmes, ce qui n'est pas si courant. Il regroupe aujourd'hui une vingtaine de directeurs appartenant aux ministères fondateurs et aux ministères de la Ville, de la Culture, qu'ont rejoints ensuite ceux de l'Intérieur et de l'Agriculture. Son utilité est aujourd'hui reconnue, et l'on notera que ni les changements d'organisation gouvernementale ni l'alternance politique n'ont mis en cause la poursuite de son activité.

Au moment où, partant en retraite, je vais passer le témoin à mon successeur, il m'a paru souhaitable en accord avec les collègues du Comité consultés le 18 mai 2006, de faire établir un premier bilan du fonctionnement de cette instance, pour en garder la mémoire et mieux la faire connaître, pour également identifier des améliorations souhaitables et tracer quelques pistes pour l'avenir. Tel est l'objet du présent rapport dont la première partie (mémoire et bilan) a été confiée par le secrétariat général du Codirdu assuré par la DGUHC à Philippe Méjean et la seconde partie (résumé des séances de travail) à l'équipe du secrétariat général. Je tiens à les remercier très vivement.

Concernant la méthode, je retiendrai pour ma part que la légitimité du Codirdu s'est construite dans la durée en s'appuyant sur son appropriation individuelle et collective par les directeurs eux-mêmes. La méthode que nous avons inventée ensemble y contribue certainement : choix concerté de thèmes de débat à la fois stratégiques, transversaux et liés à l'actualité de l'action publique ou aux grandes questions posées par la société ; méthodes de préparation participatives (implication des collaborateurs proches ; appel à contributions de chaque direction pour nourrir le dossier préparatoire, élaboration collective d'une note de problématique, etc.) ; recours systématique à des témoignages extérieurs (services déconcentrés, préfets, acteurs locaux, ou experts indépendants), et

éventuellement à des enquêtes de terrain (avec le concours d'inspecteurs du CGPC, du CGGREF, etc.) ; comptes-rendus et relevés de conclusions ou recommandations, notamment sur les suites. Cette ouverture est apparue d'autant plus nécessaire que les politiques territoriales sont de plus en plus partagées entre l'Etat, les collectivités et les acteurs locaux.

Sur le fond, le comité a su s'emparer au cours de ces huit années de quelques questions clés intéressantes, comme l'observe judicieusement Philippe Méjean, "les territoires en mouvement" (de 1999 à 2002) et "l'Etat en mouvement" avec les conséquences des nouvelles lois de décentralisation (de 2003 à 2006). Elles concernent notamment les dynamiques des grands chantiers législatifs, l'évolution de la contractualisation, la recherche urbaine, la politique de la ville avec le lancement des "GPV", la prise en compte des risques naturels et industriels dans l'urbanisme et la gestion des territoires, la charte de l'environnement et le développement durable dans l'aménagement des territoires, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (projets territoriaux, rapprochements interministériels...) la mise en œuvre des politiques régionales européennes et la mobilisation des fonds structurels.

Ces huit années auront aussi été marquées par des productions spécifiques du Codirdu ayant fait l'objet de diffusions extérieures. On citera par exemple la publication sur l'impact des trois lois de 1999-2000 (LOADDT, intercommunalité, SRU) aux éditions du Certu, la contribution du Codirdu au rapport "Schmitt" sur leur meilleur emboîtement, la note de synthèse sur "Quel projet pour l'Etat", la contribution sur l'ingénierie territoriale et les nouveaux métiers de l'Etat, etc. Le Codirdu aura également permis la préparation de circulaires interministérielles sur la contractualisation, et le lancement de chantiers "inter-directions" comme l'observatoire des démarches territoriales ou l'interface "urbanisme-déplacements".

Dans son rapport, Philippe Méjean détaille la valeur ajoutée apportée.

Pour l'avenir, il fait opportunément en conclusion des suggestions d'amélioration sur les méthodes de travail, sur le suivi des recommandations (les suites...) sur la diffusion et sur quelques thématiques encore peu ou pas abordées au Codirdu.

Je tiens à remercier tous les directeurs et délégués interministériels successifs pour leur confiance et leur implication dans le Codirdu, ainsi que leurs proches collaborateurs qui constituent ce que nous avons appelé le groupe des "sherpas". Je remercie tout particulièrement Georges Cavallier, mon prédécesseur, qui a présidé aux deux premières séances ayant suivi sa création, Catherine Barbé puis Philippe Grand, chefs de service à la DGUHC qui ont successivement assuré avec beaucoup de savoir-faire la fonction de secrétaire général du Codirdu, Alain Danet qui a apporté un concours très actif au secrétariat général, et Catherine Fillon pour sa contribution à ce bilan.

Je souhaite bon vent à mon successeur et formule le vœu que se poursuive la dynamique du Codirdu dans un esprit d'ouverture, d'écoute et de renouvellement des idées.

Jean Frébault

Président de la 5ème section du CGPC
et président du Codirdu de 1999 à 2006

RESUME

Le Comité des Directeurs pour le Développement Urbain existe depuis huit ans et s'est réuni vingt fois, de sa première séance en janvier 1999 à la dernière en date, celle de mai 2006.

Dispositif interministériel original, puisque conçu sous la forme d'un club non décisionnel de hauts fonctionnaires, en charge des différentes politiques gouvernementales qui traitent de la question urbaine, il a produit une masse considérable de réflexions en prise directe avec les principaux enjeux auxquels les pouvoirs publics ont été confrontés tout au long de cette période.

Et pourtant, assez curieusement, son activité demeure peu connue, et ses travaux, qui sont significatifs, n'ont jamais fait l'objet de beaucoup de publicité : l'aventure du Codirdu demeure comme confidentielle, seulement partagée par ceux qui l'ont vécue en direct.

Le seul travail de bilan remonte à 2001, et ne couvre que huit des vingt séances. Réalisé avec soin, il demeure cependant assez factuel. Il fallait le compléter, le prolonger et produire un travail d'histoire plus distancié, plus évaluatif.

C'est l'objet du présent bilan demandé, en accord avec les membres du comité, par Jean Frébault, qui, après avoir présidé dix-huit des vingt séances, se retire et souhaite, avec ce document, passer le témoin à son successeur. Sa réalisation a été prise en charge par le secrétariat général du Codirdu, assuré par la direction générale de l'Habitat, de l'urbanisme et de la construction,

Méthodologie pour un bilan

La commande n'était pas de faire un compte-rendu exhaustif de l'ensemble des séances, qui n'aurait eu guère de sens, mais d'abord de restituer au mieux ce qui fait l'originalité et l'utilité de ce comité. Il fallait faire preuve de synthèse, en interrogeant les méthodes de travail, en dégagant les lignes forces des principaux chantiers conduits, en identifiant les productions les plus significatives, et en tentant d'apprécier, au final, la valeur ajoutée d'un tel comité. Le plus important étant de restituer des dynamiques de débat, d'échanges, en les mettant en regard de ce que fut, durant ces huit années, l'actualité des politiques conduites dans le champ du développement urbain.

Au-delà du travail de mémoire, et avec le souci de faire si besoin évoluer le dispositif, les commanditaires demandaient également que soient pointées les insuffisances et les difficultés rencontrées, et que soient formulées des recommandations pour la suite.

Tel a été l'objet de la mission confiée à Philippe Méjean, universitaire et consultant, dont le rapport constitue la première partie de cet ouvrage.

Cette mission ne pouvait évidemment pas se faire sans y associer étroitement les membres du comité. C'est dans un dialogue direct avec eux qu'il fallait tenter d'établir ce qu'ils y ont trouvé pour leur bénéfice propre, et ce qu'ils y ont apporté pour le bénéfice collectif. Ont été ainsi interrogés quinze membres du Comité.

Ce bilan est organisé en quatre temps :

- le premier pour procéder à une présentation générale du comité, à partir de son histoire et de l'évolution de sa composition ;

- le second pour traiter du fonctionnement du comité, et des méthodes de travail qu'il met en œuvre ;
- le troisième pour prendre la mesure des différents thèmes de travail dont il s'est saisi, sur fond d'histoire des politiques publiques dans la période considérée ;
- le quatrième pour tenter d'apprécier les fonctions que remplit le Codirdu, et de conclure sur ce qui fait son utilité.

Première partie : principaux résultats...

En huit ans de fonctionnement, le Codirdu paraît clairement avoir fait la preuve de son intérêt et il semble évident qu'il faille préserver et conforter son existence.

Ses membres, qui sont les principaux concernés, le disent sans ambiguïté: ils tiennent à leur comité comme à un lieu nécessaire et précieux. Et les éléments de mémoire et de bilan, réunis ici, le confirment. Mais il paraît aussi utile de mettre à profit le changement de présidence pour ajuster le dispositif et lui fixer de nouvelles priorités.

Singulier de par son positionnement, sa composition et ses missions, le Codirdu occupe de fait une place particulièrement originale, et sans doute unique, dans le paysage administratif français. Dans cette décennie où la question des territoires, et particulièrement ceux de nos villes, a émergé comme une question politique majeure, invitant l'action publique à reconsidérer ses objectifs et ses méthodes (et peut-être, plus fondamentalement, son utilité), il fallait que les responsables des principales administrations de l'Etat en charge du sujet disposent d'un lieu qui les aide à réfléchir, à débattre, en dehors de l'urgence du quotidien. C'était l'ambition que Georges Cavallier fixait au dispositif expérimental de 1998, et elle a été globalement tenue.

Le Codirdu a contribué, à son niveau, à produire cette nouvelle intelligence collective indispensable à la conduite des chantiers majeurs ouverts durant cette période : celui de la recomposition du gouvernement des territoires, avec le développement d'une coopération intercommunale radicalement nouvelle, celui du renouveau des politiques territoriales, avec le lancement de démarches stratégiques de projet à des échelles inédites, celui de l'acte II de la décentralisation et du processus parallèle de modernisation de l'Etat. Ce sont bien ces thèmes que le comité a mis, avec justesse, au centre de ses travaux, et sur lesquels il a produit ses contributions les plus significatives.

...et préconisations pour l'avenir

Pour la suite de ses activités, deux séries de préconisations nous paraissent devoir être faites, que le nouveau président pourrait soumettre aux membres du comité.

La première concerne la méthode de travail et les modalités de fonctionnement du dispositif. L'efficacité de la "méthode Codirdu", largement appréciée, pourrait être renforcée, notamment sur la conduite du travail préparatoire, l'organisation des dossiers, la mobilisation des experts extérieurs, la meilleure diffusion des conclusions et des synthèses, l'information des cabinets, le suivi plus systématique des recommandations.

La seconde concerne les objets de travail dont le Codirdu pourrait se saisir à l'avenir, en raisonnant à la fois en dimensions de la réflexion et en thèmes à proprement parler.

De façon générale, trois dimensions, jusqu'alors sous-estimées, nous semblent indispensables pour conduire et nourrir la discussion collective :

- celle de la mise en perspective internationale de ses travaux ;
- celle de la prospective territoriale ;
- celle de la connaissance affinée des évolutions sociales et territoriales.

Dans ce bilan, nous avons évoqué un certain nombre de sujets dont le Codirdu ne s'était pas suffisamment saisi, ou qu'il n'avait pas poussés très avant. Ces sujets gardent leur acuité, et notamment, la question du logement, dont on sait à quel point elle est redevenue un enjeu majeur pour la société française, et donc un défi pour l'action publique.

- les récents développements de la politique de la ville, avec le programme national de rénovation urbaine et les contrats urbains de cohésion sociale ;
- la question des grands territoires, au-delà de la seule procédure des DTA : projets métropolitains, conférences d'agglomération, schémas régionaux, démarches interSCoT, etc.

D'autres thématiques, sur lesquelles le Codirdu s'était mobilisé, se prolongent aujourd'hui, soit parce qu'on est en phase de montée en régime de politiques récentes, dont il importe d'évaluer les avancées, soit parce que les orientations gouvernementales et les cadres de travail sont aujourd'hui changés.

On pense particulièrement aux chantiers de mise en oeuvre :

- des outils de planification (PLU et SCoT) ;
- des nouveaux transferts de compétence aux collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation ;
- du schéma national de développement durable du territoire ;
- des nouvelles orientations des politiques communautaires.

Beaucoup de ces questions engagent directement les relations multiformes entre l'Etat et les collectivités locales, l'emboîtement entre les différentes échelles territoriales et la nouvelle architecture institutionnelle découlant de la décentralisation. Plus que jamais la question de la place de l'Etat dans les territoires se trouve posée. Quelle part originale doit-il prendre dans la gouvernance territoriale ? Comment, et à quel niveau, assurer les arbitrages entre compétitivité et solidarité ? Comment exister, et avec quelle valeur ajoutée, entre des collectivités locales en plein développement et des politiques supra nationales, de plus en plus prégnantes, etc.?

Ces sujets sont clairement dans la continuité des préoccupations du Codirdu, mais il lui faut sans doute, pour la suite, renouveler sa focale et, en se décentrant, savoir faire une vraie place, dans ses travaux et dans ses invités, aux autres gouvernements : ceux des collectivités locales, ceux de l'Europe et ceux... d'ailleurs.

Deuxième partie : mémoire du Codirdu, résumé des vingt premières séances

Cette deuxième partie rappelle les ordres du jour des vingt premières séances du Codirdu. Elle présente pour chacune d'elles un résumé synthétique des débats et des conclusions et recommandations qui s'en dégagent.

Pour le Codirdu, après une première séquence de travail consacrée aux territoires en mouvement (1999- 2002), et une seconde à l'Etat en mouvement (2003-2006), ces différents sujets pourraient marquer l'ambition de la troisième séquence qui s'ouvre dorénavant. Il semble que la dernière séance, le 18 mai 2006, a commencé à l'inaugurer.

Première partie

Éléments pour un bilan du Codirdu et préconisations

*Rapport de Philippe Méjean, consultant
Diplômé de l'IEP de Paris, docteur en études urbaines*

INTRODUCTION

Le Comité des Directeurs pour le Développement Urbain (Codirdu) existe depuis huit ans et s'est réuni vingt fois, de sa première séance de janvier 1999 à la dernière en date, celle de mai 2006.

Dispositif interministériel original, puisque conçu sous la forme d'un club "non décisionnel" de hauts fonctionnaires, en charge des différentes politiques gouvernementales qui traitent de la "question urbaine", il a produit une masse considérable de réflexions en prise directe avec les principaux enjeux auxquels les pouvoirs publics ont été confrontés tout au long de cette période¹.

Et pourtant, assez curieusement, son activité demeure peu connue, et ses travaux, qui sont significatifs, n'ont jamais fait l'objet de beaucoup de publicité : "l'aventure du Codirdu" demeure comme confidentielle, seulement partagée par ceux qui l'ont vécue en direct (et qui, pour beaucoup, n'y siègent plus compte tenu du renouvellement régulier des personnels de direction).

Le seul travail de bilan remonte à 2001 et ne couvre que huit des vingt séances. Réalisé avec soin, il demeure cependant assez factuel². Il fallait le compléter, le prolonger et produire un travail d'histoire plus distancié, plus évaluatif.

C'est l'objet du présent bilan, souhaité en accord avec le Codirdu par Jean Frébault, qui, après avoir présidé dix-huit des vingt séances, se retire et souhaite, avec ce document, "passer le témoin" à son successeur. Sa réalisation a été prise en charge par la direction générale de l'Habitat, de l'urbanisme et de la construction, qui depuis l'origine assure le secrétariat général du Comité.

La commande n'était pas de faire un compte rendu exhaustif de l'ensemble des séances, qui n'aurait eu guère de sens, mais de restituer au mieux ce qui fait l'originalité et l'utilité de ce comité. Il fallait faire preuve de synthèse, en interrogeant les méthodes de travail, en dégagant les lignes forces des principaux chantiers conduits, en identifiant les productions les plus significatives, et en tentant d'apprécier, au final, la valeur ajoutée d'un tel comité. Le plus important étant de restituer des dynamiques de débat, d'échanges, en les mettant en regard de ce que fut, durant ces huit années, l'actualité des politiques conduites dans le champ du développement urbain.

Au-delà du "travail de mémoire", et avec le souci de faire si besoin évoluer le dispositif, les commanditaires demandaient également que soient pointées les insuffisances et les difficultés rencontrées, et que soient formulées des recommandations pour la suite.

C'est tout cela que nous avons tenté de faire et de restituer au mieux dans le présent rapport.

Ce travail a été conduit avec le souci permanent d'y associer le président et le secrétaire général du Codirdu. Qu'ils soient ici remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Cette mission ne pouvait évidemment pas se faire sans y associer étroitement les membres du comité : ce sont les premiers intéressés, et les mieux placés pour en tirer des éléments de bilan. Directeurs d'administration centrale ou délégués interministériels, ils sont, chacun, dans la situation éminente d'avoir à définir, pour le compte de leurs ministres respectifs, les politiques conduites dans le champ

¹ Voir en annexe la liste des vingt séances et des principaux thèmes abordées.

² Bilan du Codirdu. *"Rapport aux ministres sur les travaux du Codirdu"*, juin 2001.

du développement urbain. Réunis au sein du Codirdu, ils constituent une sorte de "décideur collectif", particulièrement intéressant.

C'est dans un dialogue direct avec eux qu'il fallait tenter d'établir ce qu'ils y ont trouvé pour leur bénéfice propre, et ce qu'ils y ont apporté pour le bénéfice collectif.

Nous ne pouvions pas tous les rencontrer, et avec Jean Frébault et Philippe Grand, il a fallu faire des choix, en prenant en compte les "générations" (en interviewant des membres anciens et des membres actuels) et en ménageant la diversité ministérielle.

Ont ainsi été interrogés :

- pour la présidence du Codirdu : Georges Cavallier et Jean Frébault ;
- pour le secrétariat général : Catherine Barbé et Philippe Grand ;
- pour les délégués interministériels : Claude Brévan, ancienne déléguée interministérielle à la Ville et au développement social urbain, Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires, et Christian Brodhag, délégué interministériel au Développement durable ;
- pour le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : Patrick Gandil, secrétaire général, Alain Lecomte, directeur général de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction, Patrice Raulin, directeur général de la Mer et des transports, François Perdrizet, directeur de la Recherche et des affaires scientifiques et techniques, Dominique Bureau, directeur des Affaires économiques et internationales ;
- pour le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire : Dominique Schmitt, directeur général des Collectivités locales, Francis Ampe, ancien conseiller à la Datar³ ;
- pour le ministère de l'Agriculture et de la pêche : Alain Moulinier, directeur général de la Forêt et des affaires rurales.

Nous tenons à les remercier pour l'excellence de leur accueil.

Ce bilan est organisé en quatre temps :

- le premier pour procéder à une présentation générale du comité, à partir de son histoire et de l'évolution de sa composition ;
- le second pour traiter du fonctionnement du comité et des méthodes de travail qu'il met en oeuvre ;
- le troisième pour prendre la mesure des différents thèmes de travail dont il s'est saisi, sur fond d'histoire des politiques publiques dans la période considérée ;
- le quatrième pour tenter d'apprécier les fonctions que remplit le Codirdu et de conclure sur ce qui fait son utilité.

1. Le Codirdu, une idée originale qui a fait son chemin

Cette partie introductive retrace à grands traits l'histoire du Codirdu et introduit les développements suivants qui détailleront les trois questions de la méthode de travail du comité, des thèmes dont il s'est saisi, et des fonctions qu'il remplit. Elle donne également la parole aux membres du Codirdu, invités à formuler un point de vue appréciatif général.

³ Francis Ampe n'était pas membre à titre de membre du Codirdu, mais il a participé de façon étroite à ses travaux aux côtés de Jean-Louis Guigou, alors en charge de la Datar.

Quelle est l'origine du Codirdu et qu'est-il advenu de l'idée initiale ? Comment cette instance s'est-elle progressivement installée dans le paysage administratif et au gré de quelles évolutions ?

1.1. 1998/2006 : d'un club restreint de directeurs d'administration centrale à un cercle interministériel élargi

1.1.1. La formule initiale de 1998

Les circonstances de la mise en place du Codirdu

La création du Codirdu résulte d'une des propositions du rapport de Gilbert Santel, alors délégué à la Modernisation et à la déconcentration au sein du ministère de l'Equipement. Commandé en juillet 1997 (peu de temps donc après l'installation du nouveau gouvernement) par Jean Claude Gayssot, ministre de l'Equipement, des transports et du logement, Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, et Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, ce rapport est à l'origine de la création de la direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC), par fusion de la direction de l'Aménagement foncier de l'urbanisme (DAFU) et de la direction de l'Habitat et de la construction (DHC)⁴.

Avec cette nouvelle direction, le ministère souhaitait se doter "(...) d'un outil opérationnel permettant de travailler dans une vision plus globale d'intervention et de planification urbaines autour de deux objectifs : d'une part, créer une meilleure synergie entre l'urbanisme, l'habitat et la construction, d'autre part, et plus largement, rechercher les voies et moyens d'une forte cohérence entre ces domaines et ceux de la responsabilité de l'ensemble des autres directions du ministère qui concernent l'urbain : transport, équipement ou ingénierie publique"⁵.

C'était là une réforme certes interne au ministère de l'Equipement, mais elle traduisait bien l'ambition d'alors, d'engager une profonde réforme des politiques territoriales, qui trouvera sa concrétisation dans les trois lois Chevènement, Voynet et Gayssot-Besson de 1999 et 2000. Significativement, la commande passée à Gilbert Santel était interministérielle, ou plus exactement "biministérielle", et, outre la mise en place d'une nouvelle direction au sein de l'Equipement, les trois ministres signataires, souhaitaient que soit examinée la mise en place d' "un comité des directeurs pour l'aménagement", réunissant les directions des deux ministères, et d'abord la nouvelle DGUIHC et la Datar.

Soucieux de ménager les susceptibilités, Gilbert Santel proposa non pas un, mais deux comités de directeurs : l'un pour l'aménagement du territoire, associant un certain nombre de directions d'administration centrale, dont celles de l'Equipement, et piloté par la Datar, et l'autre pour le développement urbain, qui, piloté par la DGUIHC, ne comprenait pas la Datar.

Finalement, et sans doute parce que c'était bien l'esprit de la commande ministérielle, seul le second se mit en place, associant pleinement la Datar, et doté d'un président désigné d'un commun accord par les trois ministres.

Présidence et secrétariat général

La création du Codirdu a ainsi fait l'objet le 31 juillet 1998 d'une " décision ", signée par les trois ministres, Dominique Voynet, Jean-Claude Gayssot et Louis Besson⁶, tandis que les mêmes, le 19

⁴ Cf. le rapport Santel, daté d'octobre 1997. La création de la DGUIHC est devenue effective en mars 1998.

⁵ Interview de Pierre-René Lemas, nouveau DGUIHC, dans Diagonal, sous le titre "Evolution et fusion des cultures" n°131, mai-juin 1998.

⁶ Voir texte en annexe.

octobre 1998, nommaient Georges Gavallier, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 5ème section du conseil général des ponts et chaussées, en tant que président du nouveau comité, et le 5 janvier 1999, Catherine Barbé, chef du service de la stratégie et de la législation à la DGUHC, comme secrétaire générale.

Georges Cavallier, partant à la retraite, sera remplacé en juin 1999 par Jean Frébault, nouveau président de la 5ème section du CGPC, et ce dans les mêmes formes, par une décision signée par les trois ministres. Initiateur du dispositif, Georges Cavallier n'a ainsi présidé que deux des vingt réunions du Codirdu, tenues entre janvier 1999 et le 18 mai 2006, qui est la dernière réunion à avoir été présidée par Jean Frébault avant son départ en retraite.

D'après la décision de création du Codirdu, le secrétaire général est choisi au sein de la DGUHC, qui en assure donc la logistique. Entre un président, membre du conseil général des ponts et chaussées et un secrétaire général, chef de service du même ministère, on note donc la prégnance forte de l'Equipement dans ce comité.

Catherine Barbé assurera le secrétariat général jusqu'en 2002, date à laquelle la remplace Philippe Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme. Mais cette fois cette désignation ne donnera pas lieu à une décision cosignée des ministres : entre temps, comme on va le voir plus loin, le Codirdu a bien évolué et ses responsables ne voient plus l'intérêt d'un tel formalisme.

Un club restreint pour des missions larges

Si elle est réelle, l'interministérialité de cette première mouture du Codirdu demeure limitée, et le nombre des membres est relativement restreint :

- le ministère de l'Equipement, avec le président de la 5ème section du conseil général des ponts et chaussées, le chef de service - secrétaire général du Codirdu et six directeurs : de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction, du Personnel et des services, des Affaires économiques et internationales, des Routes, de la sécurité et de la circulation routières, des Transports terrestres ;
- le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, avec le délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale et quatre directeurs : de l'Administration et du développement, de l'Eau, de la Prévention de la pollution et des risques, de la Nature et des paysages ;
- le ministère de la Culture et de la communication avec le directeur de l'Architecture et du patrimoine ;

Le délégué interministériel à la Ville étant invité "en tant que de besoin" à participer aux travaux du comité.

Soit un total de quatorze à quinze personnes, dont huit du ministère de l'Equipement, qui en est donc la composante dominante.

La présence personnelle des directeurs ou délégués est requise : ce ne sont pas les directions qui sont membres, mais bien les directeurs eux-mêmes. C'est ici une "marque de fabrique" du Codirdu à laquelle les deux présidents seront particulièrement attachés, et ils n'auront de cesse de militer en faveur de ces participations personnalisées. On touche là à l'une des subtilités du dispositif, sur laquelle on reviendra : **pour être pertinent, ce comité a besoin de paroles libres, portées par des individus qui, tout en représentant leurs administrations, ne les engagent pas vraiment...**

Le Codirdu est logiquement libre de ses ordres du jour, et "...il conduit ses travaux sur la base des études et des propositions présentées par ses membres"⁷.

Il se réunit au minimum deux fois par an.

Les missions, elles, sont larges : "**le comité est chargé de veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbain**"⁸.

A ce titre, il coordonne la réflexion sur les orientations stratégiques dans les domaines considérés, il incite et contribue à l'évaluation, il propose des objectifs en matière de recherche et de prospective, mais il propose aussi toutes les adaptations souhaitables, en termes d'orientations, mais aussi d'instruments réglementaires et financiers, et il veille à la coordination des moyens d'observation et d'études nécessaires. Il s'assure également de la cohérence des actions territoriales de l'Etat pour le développement urbain. Principalement outil de veille et d'orientation, on voit ainsi qu'il est investi de missions plus opérationnelles, de nature quasi administrative : **le club ne se veut pas que de réflexion, et il ambitionne de peser directement sur la définition de l'action et sur sa mise en oeuvre**. On verra plus loin dans ce bilan comment il a exercé ses missions et de quelle manière elles ont évolué.

1.1.2. Le Codirdu huit ans plus tard...

Une interministérialité sensiblement élargie

La "photo" 2006 diffère sensiblement du cliché initial de 1998, et ce, de plusieurs points de vue⁹.

D'abord, le nombre de ministères impliqués a doublé, tandis que le nombre de directions d'administration centrales (DAC) est passé de onze à quinze, et ceci ne tient pas qu'aux reconfigurations gouvernementales.

Six ministères sont dorénavant autour de la table :

- le ministère de l'Équipement avec sept DAC, la direction de la Recherche et des affaires scientifiques et techniques en faisant dorénavant partie ;
- le ministère de l'Écologie et du développement durable, avec cinq DAC, compte tenu de la participation de la direction des Études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), créée en 2000 ;
- le ministère de la Culture et de la communication, avec la participation inchangée de la direction de l'Architecture et du patrimoine (DAPA) ;
- le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, avec la participation de la délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), la direction générale des Collectivités locales (DGCL) et celle du secrétariat général du ministère ;
- le ministère de l'Agriculture et de la pêche avec la direction générale de la Forêt et des affaires rurales (DGFAR) ;
- et, de fait, le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, avec la délégation interministérielle à la Ville (DIV) qui lui est rattachée et qui, dès le début, a siégé systématiquement au Codirdu (et non pas en tant que de besoin comme le prévoyait la décision ministérielle de 1998).

⁷ Ce sont les termes du texte de création.

⁸ Idem

⁹ Voir en annexe les compositions initiale et actuelle du Codirdu.

L'interministérialité se trouve également renforcée du fait de la présence, aux côtés de la DIV et de la DIACT, d'une troisième délégation interministérielle, la DIDD, délégation interministérielle au développement durable, créée en 2004.

Ensuite, le conseil général du génie rural et des eaux et forêts (CGGREF) renforce, aux côtés du conseil général des ponts et chaussées (CGPC), la présence des corps d'inspection au plus haut niveau de la hiérarchie.

Enfin, le caractère stratégique de cette composition se trouve accentué par la présence, d'une part de deux secrétaires généraux de ministères (Equipement et Intérieur), et d'autre part, de directions devenues "générales" : outre la DGUHC, c'est le cas de la direction générale de la Mer et des transports, et de la direction générale de la Forêt et des affaires rurales.

Avec la présence de certains adjoints des directeurs (ayant eux-mêmes rang de directeurs), l'effectif du Codirdu s'établit ainsi à vingt-six membres contre quatorze précédemment. Le ministère de l'Equipement, avec onze représentants, n'y est plus majoritaire, ce qui ne manque pas de faire évoluer l'identité du comité... . "On est à l'équilibre entre l'Equipement et le reste du monde", commente judicieusement Patrice Raulin.

De club réservé à quelques uns, servant pour l'essentiel à faciliter les relations entre le ministère de l'Equipement et le ministère de Dominique Voynet, en charge tout à la fois de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le Codirdu est devenu une authentique instance interministérielle sur la question large des territoires.

Cette évolution, dans le sens d'un élargissement significatif, comportait-elle des risques ou des inconvénients ? Nous y revenons plus loin.

La façon dont s'est fait cet élargissement, avec l'entrée en lice particulièrement emblématique du ministère de l'Intérieur, est également intéressante, et ce, de deux points de vue : d'abord parce que ce sont les membres du Codirdu qui en ont eux-mêmes exprimé le souhait auprès de Jean Frébault, et ensuite parce que ce sont les thèmes de travail qui l'ont en quelque sorte imposé.

Le travail sur les trois lois Chevènement, Voynet et SRU, dont on verra qu'il a constitué un chapitre majeur du programme du Codirdu, appelait la présence de nouveaux ministères autour de la table et ils y sont restés... A l'occasion de la première réunion consacrée aux trois lois, le 1er février 2001, on note ainsi la présence de Pierre-René Lemas qui a quitté le ministère de l'Equipement pour prendre la direction générale de l'Administration au ministère de l'Intérieur (et ce changement d'affectation n'est sans doute pas pour rien dans l'entrée du ministère de l'Intérieur au Codirdu), de François Lucas, adjoint du DGCL, et d'André Saurin du CGGREF. Ce jour-là, Jean Frébault considère que l'ordre du jour, combiné avec la présence de ces nouveaux participants, constitue "*un acte fondateur pour le Codirdu*", tandis que Pierre-René Lemas se réjouit de "*la conjonction inespérée (...) qui permet de réunir l'ensemble des acteurs du développement urbain*".

A la différence de la "décision" ministérielle de 1998, qui procédait de façon formelle, **la liste actuelle des membres du Codirdu s'est ainsi établie et stabilisée de facto, tout à la fois comme conséquence et comme facteur de la dynamique de travail collectif.**

Des choix de thèmes et de méthode qui ont conduit à ouvrir largement le Codirdu

L'évolution indiquée ci-dessus ne s'arrête pas qu'aux seuls membres "ès qualité" du comité. Le spectre large des thèmes dont le comité s'est saisi, ainsi que les options de méthode prises par l'équipe d'animation, président et secrétaire général, ont également contribué à faire grossir sensiblement les effectifs des réunions. On reviendra plus loin sur les méthodes et les thèmes, mais on souhaite dès maintenant pointer cette question qui peut faire débat.

On a effectivement affaire à un dispositif de travail relativement lourd, ce qui ne manque pas d'influer sur son fonctionnement, et plus largement sur la nature de ses travaux.

Des dix-sept personnes présentes autour de la table à la première réunion du 14 janvier 1999 aux trente-cinq qui assistaient à celle du 18 mai 2006¹⁰, on est dans le doublement des effectifs, et, depuis plusieurs séances, on constate que le nombre de présents qui ne sont pas membres du Codirdu finit par excéder celui de ses membres (qui ne sont pas non plus tous présents à toutes les réunions).

Cette présence de tiers est, pour une part, celle d'invités extérieurs aux ministères ou aux DAC (experts de tous ordres, responsables de services déconcentrés ...), sollicités pour leurs contributions au thème du jour, et, pour une autre part, celle de collaborateurs des membres du Codirdu, et particulièrement des "sherpas" qui travaillent en amont à la préparation des réunions.

De 1999 à 2004, et conformément à la feuille de route de 1998, le rythme de trois réunions par an est resté le même. Compte tenu des contraintes d'emploi du temps des membres, et du travail que représente la préparation de ces séances, il s'agit d'un rythme soutenu.

En 2005 et 2006, la conjonction d'un certain nombre de facteurs, liés à l'incertitude qui a précédé puis suivi le référendum sur l'Europe, a ramené ce rythme à une réunion annuelle, ce qui ne paraît pas suffisant pour garantir la pertinence des ordres du jour, qui, on le verra, sont directement indexés sur l'actualité, et, plus largement, pour garantir l'efficacité du dispositif.

Malgré ce fléchissement récent, que le nouveau président devra sans doute corriger, **il est incontestable qu'en huit ans le Codirdu s'est ainsi installé comme une instance de travail qui fait référence dans le champ des politiques territoriales et dont il faut souligner l'originalité dans l'administration française.**

Avant de livrer des éléments plus systématiques de bilan, assortis de propositions pour la suite, que nous faisons à dire d'expert, il est important d'entendre ce qu'en disent les premiers concernés : les membres du comité eux-mêmes.

1.2. Une originalité revendiquée par les membres

Nous avons recueilli les témoignages d'un nombre significatif de membres du Codirdu, anciens et actuels.

Les matériaux ainsi réunis nourrissent pour une part non négligeable, en complément de l'exploitation des dossiers de séances, les différents chapitres de ce bilan, et on y aura donc un large recours dans la suite de ce texte, qu'il s'agisse de parler de méthode et de thèmes, ou bien de s'interroger sur l'utilité du Codirdu ou encore de formuler quelques préconisations. Mais nous avons aussi demandé aux membres de formuler une appréciation globale sur leur comité, sur ce qu'il représentait pour eux, sur l'intérêt principal, mais aussi les limites qu'ils y trouvaient.

C'est ce qui est ici restitué de façon synthétique, à l'aide de quelques morceaux choisis.

¹⁰ Les effectifs des six premières séances, de janvier 1999 à octobre 2000 varient de 17 à 25 ; pour les séances suivantes, ils varient de 23 et 36.

1.2.1. Une vraie singularité: de l'interministériel non décisionnel

D'après ses membres, l'originalité du comité résulte de la combinaison inédite entre plusieurs facteurs :

- une interministérialité large ;
- la présence personnelle, et facultative, de responsables de haut niveau ;
- une occasion unique de rencontre entre des "pairs", dont les emplois du temps sont surchargés ;
- l'absence de caractère décisionnel des travaux ;
- la liberté de parole ;
- et le caractère stratégique des thèmes et des débats.

Du coup peuvent s'y jouer des choses qui ne se sont guère habituelles dans le quotidien de l'administration, et dont ces quelques extraits d'interview, volontiers imagés, rendent bien compte.

Pour Philippe Grand, *"là où la vie administrative est faite de conflits, le comité est un lieu pacifié, où, par simple compréhension de ce que fait l'autre, ou de ce qui fonde sa stratégie, on peut éviter quelques conflits inutiles"*.

Pour Patrice Raulin, *"le Codirdu permet de sortir du quotidien et de le faire horizontalement, ensemble, et ainsi de s'aérer les neurones en s'acculturant à des thématiques larges "*. Même sentiment chez Claude Brévan qui parle de *" lieu révélateur des cultures des autres"*.

Pour Patrick Gandil, qui parle volontiers de *"situation paradécisionnelle (intermédiaire entre la décision et le libre débat)"*, *"l'alchimie, qui tient au bon équilibre entre la réflexion libre et le débat sur des sujets d'actualité, fait du Codirdu une zone où, en peu de temps, un débat bien ordonné donne des idées"*.

Pour Dominique Schmitt, *"le Codirdu, qui est une instance interministérielle d'anticipation et de réflexion, permet de mener des réflexions stratégiques sans être enfermés dans des contraintes maison"*.

Pour François Perdrizet, le Codirdu *"constitue un lieu unique de cristallisation, de dépôt d'idées et de tour d'horizon"*.

Pierre Mirabaud parle quant à lui de *"cercle de haut niveau au sein duquel les échanges sont "débou- tonnés"*, et Christian Brodhag ne connaît pas d'autre lieu, dans l'administration, *"où l'on peut parler de questions importantes sans tabou"*.

Il n'est pas nécessaire de multiplier encore ces citations pour rendre compte d'une appréciation globalement très positive des membres auditionnés. Lieu d'une rencontre "apaisée" entre des responsables, qui sont plutôt habitués à des stratégies de positionnement "maison" et toujours soucieux d'arbitrages interministériels en leur faveur, le Codirdu, en fournissant l'occasion de prendre ensemble de la hauteur, permet de dépasser les clivages traditionnels.

Éminemment transversale et pourtant dispersée, voire éclatée entre de nombreux ministères (et en leur sein entre différentes directions), **la question du développement urbain, et plus largement des territoires, exige de fabriquer de l'intelligence collective et du traitement commun**. *"Les politiques urbaines ne peuvent être que coproduites"*, indique avec justesse Georges Cavallier, et il faut pour cela un lieu : **pour celui qui l'a présidé au départ, le Codirdu devait être ce lieu**, grâce

auquel, "en passant des codes en phares", on pouvait commencer à s'y atteler.

Huit ans plus tard, **les membres du comité sont convaincus de cet enjeu et persuadés que cette instance, malgré ses limites, joue ici un rôle irremplaçable.**

1.2.2. Les limites du dispositif, ou des questions en débat

Interrogés sur les limites du Codirdu, les directeurs rencontrés sont moins explicites qu'ils ne le sont sur ses qualités, et il s'agit ici plutôt de questions, qui restent largement ouvertes, que d'affirmations. On peut les résumer ainsi en trois points.

La première question tourne autour de ce que Claude Brévan, avec quelques autres, considère comme une "**ambivalence**", qui tient à la définition originale du dispositif : il n'y est certes pas question d'en faire un lieu de décision, mais pour autant on ne renonce pas à "*impacter vraiment sur les politiques débattues et sur les administrations respectives*". "*Le Codirdu se veut force de propositions, mais ne s'autorise pas à aller jusqu'à la construction d'une proposition*"¹¹.

Au-delà de l'intérêt évident que des responsables d'administration ont à se retrouver et à échanger, voire à se qualifier dans un "*dispositif de formation top niveau sur la question urbaine*" (Francis Ampe), faut-il se soucier de l'utilisation en aval, au sein des administrations concernées, des travaux conduits en séance, et comment l'organiser et l'évaluer ? Le Codirdu doit-il, et peut-il, aller au-delà d'une "*fonction de veille et d'influence*" (Alain Lecomte) ?

Formulé autrement, **n'y-a-t'il pas une contradiction indépassable (mais est-elle pour autant problématique ?), entre une logique de club, qui est celle d'un "entre soi" complice et donc d'une certaine fermeture, et celle de l'efficacité, qui suppose de l'ouverture, ainsi qu'une certaine publicité ?**

Nous reviendrons sur cette question qui renvoie plus largement à celle, délicate, de l'appréciation de l'utilité et de l'efficacité d'un dispositif de ce type.

La deuxième interrogation, exprimée par certains, est celle de la "**capacité d'impertinence**" de ce type de comité. Compte tenu de l'importance et de la complexité des thèmes dont il se saisit, il faut y être collectivement capable de dépasser les idées reçues, le conformisme ambiant, préférer pour cela "*la controverse à l'œcuménisme de façade*" (François Perdrizet), et éviter "*les pièges de l'académisme*" (Catherine Barbé). Ce n'est là une posture ni facile ni habituelle dans les rangs de l'administration, et la liberté de parole, qui est réelle au sein du comité, n'est pas utilisée par tous, et à hauteur des attentes de certains des membres. **La qualité du Codirdu, et c'est ce qui fait son originalité, mais aussi sa fragilité, tient pour beaucoup à l'implication personnelle de ses membres et à leur envie de débattre et de changer leur regard.**

A cet égard, chacun reconnaît et félicite les efforts faits par les présidents successifs pour ménager cette scène de libre parole. Son effectivité renvoie ensuite aux motivations de chacun, à l'intérêt, nécessairement variable que l'on porte aux sujets travaillés et à la dynamique collective propre à chacune des réunions.

La troisième interrogation concerne l'**effectif du Codirdu**, et elle contient pour une part les deux précédentes. On a indiqué plus haut comment il s'est progressivement élargi, et de fait alourdi.

¹¹ On verra plus loin qu'il faut relativiser cette remarque.

Avec plus de trente personnes autour de la table - qui certes ne s'expriment pas toutes -, est-il encore possible d'organiser un débat véritablement contradictoire ? Quel temps reste-t-il pour l'échange, et donc pour la construction collective, après que chacun ait exprimé son point de vue ?

C'est là une vraie difficulté, mais elle semble indépassable. Chacun en effet considère que le format du Codirdu est satisfaisant en termes de représentation ministérielle : le sujet commande bien la présence de l'ensemble des directions d'administration centrale et des délégations interministérielles qui sont là. Ce n'était pas, et Georges Cavallier le rappelle, le schéma initialement retenu, mais il a été progressivement requis pour traiter du développement des territoires dans le "*périmètre administratif, mais aussi intellectuel*" adéquat ; et c'est objectivement un signe positif des progrès de l'interministérialité sur le sujet. **Tout l'art est alors d'exécution, et il repose pour une part essentielle sur les talents d'animateur et de régulateur du président.** A l'heure de ce bilan, les membres du Codirdu sont unanimes pour saluer les réussites des deux présidents successifs, mais il faut bien reconnaître qu'il y a là un facteur de fragilité comme chaque fois que les équations personnelles sont déterminantes.

Après huit ans de fonctionnement, le Codirdu est cependant adossé sur des habitudes et des méthodes qui fournissent de solides points d'appui pour la suite.

2. Le Codirdu, un état d'esprit et une méthode

On s'intéresse ici à la façon dont fonctionne le Codirdu. La question du "modus operandi" est essentielle puisqu'il s'agit, en son sein, de progresser collectivement sur un certain nombre de thèmes ou de dossiers stratégiques, dont ni le portage ni la "vérité" ne sont a priori très partagés.

Ce souci de la méthode s'exprime dès la mise en place du comité en 1998, et, au fil des réunions, cette méthode s'est précisée et affinée, débouchant sur une sorte de "technologie" propre au Codirdu : avec ses qualités évidentes mais aussi certains défauts, que l'on peut corriger. Les préconisations faites ici résultent à la fois des entretiens conduits avec les membres et de notre propre analyse.

Catherine Barbé, première secrétaire générale du Codirdu, insiste sur ce souci de méthode, et sur le soin qui y a été apporté :

"La méthode, imaginée dès le départ, c'est :

- *le choix d'un thème principal, suffisamment riche pour donner envie de venir et de rester ;*
- *un fond de dossier assez conséquent, avec une note introductive courte ;*
- *un compte rendu de bonne qualité, diffusable".*

On traitera de la question des thèmes dans la 3ème partie.

Avec le recul, la "méthode Codirdu", qui est d'abord un état d'esprit, se caractérise bien par le soin apporté au processus de préparation des séances (2-1), l'importance accordée au dossier consacré au thème du jour (2-2) et par la question de la restitution des travaux (2-4). Au fil du temps une nouveauté est intervenue, d'importance, celle de l'ouverture des séances à des tiers, non membres (2-3).

2.1. Un processus de fabrication exigeant, qui s'est affiné dans le temps

Les séances du Codirdu ont toujours fait l'objet d'un travail préparatoire, assuré par le président et le secrétariat général, mais l'importance et les modalités de cette préparation ont évolué en fonction, d'une part des thèmes retenus, qui se sont progressivement élargis et complexifiés, et, d'autre part, de l'ouverture du comité à de nouveaux ministères.

Les premières séances de 1999 ont traité de sujets importants, mais assez factuels, directement indexés sur des dossiers d'actualité pour les deux ministères de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire : les diagnostics d'agglomération, la préparation des contrats de plan, la mise en place des programmes européens, la préparation du projet de loi UHD (urbanisme, habitat, déplacements, qui deviendra SRU dans les mois suivants). La préparation de ces séances vise pour l'essentiel à mieux organiser l'information des membres sur ces sujets et à faciliter le dialogue entre les deux ministères, tant dans l'administration centrale que dans les services déconcentrés, et les documents produits à cet effet se veulent d'abord pédagogiques et mobilisateurs.

La quatrième séance (janvier 2000) consacrée à la recherche urbaine marque un premier tournant : le thème est tout à la fois général, particulièrement complexe et sans lien évident avec l'actualité, et la préparation de la réunion donne lieu à une enquête préalable sur la situation de la recherche urbaine en France, qui figure en résumé dans le dossier fourni aux membres. A cette occasion, et pour la première fois, il est fait appel à des experts dont on attend qu'ils aident le groupe à produire de "l'intelligence collective".

A compter de là, le processus de fabrication des séances va se sophistiquer, se diversifiant et s'adaptant aux thèmes des rencontres.

Le second tournant correspond à l'arrivée des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, à partir de la séance de février 2001, consacrée aux trois lois Chevènement-Voinet-Gayssot/Besson : devenu véritablement interministériel, le Codirdu se doit d'associer l'ensemble de ses composantes au processus de préparation. C'est là une condition sine qua non de sa progressive reconnaissance par l'ensemble des ministères présents.

La "technologie" propre au Codirdu est dorénavant identifiée, et elle sera utilisée pour fabriquer les treize séances suivantes. On peut la caractériser en deux points :

Un processus de travail interactif, fonctionnant selon un principe collégial

Les thèmes de travail retenus, qui sont pour la plupart ambitieux et généraux - on y reviendra - nécessitent un processus de décantation, "d'affinage" pourrait-on dire, de façon à les mettre en perspective, à synthétiser les informations, à mettre en lumière leurs implications pour les administrations présentes et à sélectionner les sujets soumis au débat.

C'est la mission du **groupe de "sherpas"** que le président et le secrétaire général réunissent deux à trois fois pour préparer les séances. Composé d'une quinzaine de collaborateurs proches des directeurs (sous-directeurs, conseillers ou chargés de mission), ce groupe procède à l'affinage progressif du thème, par allers retours d'échanges verbaux et de notes.

Un tel dispositif est suffisamment original au sein de l'administration pour être souligné ici : il ne s'agit plus de produire des notes "maison", simples commentaires de l'activité de son administration, mais de s'interroger individuellement et d'interpeller collectivement. Ces notes "grises", la plupart du temps non signées et non datées, n'engagent pas ; de qualité et d'importance certes variables, elles participent d'un effort intéressant de prise de recul, voire de remise en question, et, au sein de certaines directions, elles sont l'occasion d'échanges quelquefois vifs.

Rapportée à la nouveauté et à la difficulté des questionnements sur les territoires et sur le nécessaire renouveau de l'action publique en la matière, et particulièrement de celle de l'État, cette "*mobilisation de l'épaisseur du tissu administratif*" (Catherine Barbé) révèle toute son importance.

La sollicitation régulière d'experts

Inauguré pour la séance consacrée à la recherche, l'appel aux experts est progressivement devenu une habitude, sans pour autant se systématiser. Cela a été particulièrement le cas pour les grands chantiers auxquels plusieurs séances ont été consacrées (les trois lois, le renouveau des politiques territoriales, les politiques contractuelles, la réforme de l'Etat), mais aussi pour quelques chantiers plus ponctuels qui appelaient la production d'éléments de référence (les risques, l'ingénierie territoriale...).

Plusieurs types d'expertise ont été mobilisés, dans des configurations variables :

- celles, "classiques" :
 - . d'universitaires - particulièrement de Francis Beaucire, collaborateur régulier du Codirdu, et de Gérard Marcou, tous deux professeurs à Paris I et spécialistes des politiques territoriales - et plus ponctuellement de consultants (Hervé Huntzinger, Marc Wiel, Philippe Méjean...);
 - . des inspections générales des deux ministères de l'Equipement et de l'Agriculture ;
 - . et des organismes publics de recherche et d'observation : Insee, Certu, Puca, ETD¹²
- celle, plus originale, de "professionnels de terrain" mis en situation de produire une expertise, à partir de leurs vécus : agences d'urbanisme, corps préfectoral, services déconcentrés de l'Equipement et de l'Environnement.

Dans cette mobilisation d'experts de tous ordres, on note cependant une assez faible sollicitation du réseau scientifique et technique de l'Equipement (Cete, Certu...), pourtant très concerné par les thèmes travaillés. Peut-être faut-il voir là le souci des animateurs de ne pas exagérer le poids de leur ministère au sein du comité ?

Assistance au montage des réunions, production de notes de cadrage et de synthèses documentaires, enquêtes de terrain, témoignages vécus, conduite de réflexions de fond : les formes et les modalités de ces apports d'experts sont très variées.

On retiendra quelques exemples de ces contributions de qualité qui, dans des registres variés, ont jalonné la vie du Codirdu :

- le rapport Lagardère-Deligny sur "Les contrats territoriaux", de 1999 ;
- le rapport Huntzinger-Spector sur "La recherche urbaine en France : l'état d'une perception", de janvier 2000 ;
- la note de Francis Beaucire "Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'Etat", de 2001 ;
- les entretiens réalisés par Brigitte Mazière, Marie-Line Meaux et Yves Cousquer auprès des préfets et des directeurs d'administration centrale, dans le cadre du thème "*Décentralisation : quel projet pour l'Etat ?*", de 2003 ;
- l'enquête réalisée auprès d'un certain nombre de responsables d'administration par Jean-Paul Nobécourt et André Pollet sur la réforme territoriale de l'Etat, de 2004 ;
- l'enquête réalisée par Brigitte Mazière sur la prévention des risques naturels et les relations Etat-collectivités locale dans le Var, de 2004 ;
- le rapport Wauters-Steinlen sur l'ingénierie territoriale, de 2004.

Ces textes, parmi d'autres, ont fait référence pour les travaux du Codirdu, et certains auraient sans doute mérité une plus large publicité, au moins au sein des services (centraux mais aussi déconcentrés) des différents ministères.

¹² Entreprises, territoires et développement, qui remplit un certain nombre de missions pour le compte de la DIACT.

Les responsables que nous avons interrogés confirment clairement l'importance de la contribution de ces apports d'experts à la qualité et à l'intérêt des séances. Pour certains, et notamment François Perdrizet et Dominique Bureau, on pourrait même aller plus loin dans la "*sollicitation du monde académique*", en demandant aux experts de ne pas se contenter d'aider au cadrage des thèmes de travail, mais de livrer plus largement "*l'état de la pensée*" concernant la question travaillée et ses implications.

Avec le recul, on peut considérer que ce processus de préparation est aussi important, dans la vie du Codirdu, que les réunions elles-mêmes... En interne, au sein des directions concernées, il permet d'apprivoiser des sujets ou des problématiques qui ne sont pas familiers, et de renouveler ainsi la "*pensée administrative*" et les "*corps de doctrine*" (Dominique Schmitt). Collectivement, au sein du groupe des sherpas, il permet aussi aux collaborateurs proches des directeurs une intéressante confrontation de points de vue et la construction progressive de positions communes. Ce que résume bien Patrick Gandil, pour lequel ce travail préparatoire "*fabrique de la communauté d'idées et détecte les zones de désaccord*". Il faut cependant savoir ne pas pousser trop loin la préparation des séances, au risque, pointé par certains, de transformer le comité lui-même en simple chambre d'enregistrement de positions déjà arrêtées...

Un semblable processus pose également la question des moyens de travail dont dispose le Codirdu. A la différence des autres comités de directeurs (transports et développement durable), qui bénéficient, semble-t-il, de la disponibilité d'ingénieurs généraux, le Codirdu repose pour l'essentiel sur un président très occupé par la présidence de la 5ème section du Conseil général, et sur un secrétaire général, chef d'un service particulièrement lourd. **Cette question des moyens nous semble devoir être reconsidérée pour la suite.**

2.2. Le dossier de séance : une véritable "somme"

Le "dossier" du Codirdu est devenu à lui seul une "quasi institution". Sa mise au point fait l'objet d'un soin attentif, et dupliqué à l'attention des membres, il leur est livré par porteur spécial quelques jours avant la séance.

Au fil du temps, tandis que le comité se saisissait de thèmes volontiers plus généraux et que le processus de préparation se sophistiquait, ce dossier s'est progressivement "densifié", jusqu'à représenter une véritable "somme administrative" sur le thème¹³. Avec les avantages et les limites du genre, pointés par les membres interrogés.

Les avantages tiennent à la richesse et à l'exhaustivité (certes toujours relative) des documents réunis, faisant du dossier un document de référence sur le sujet : mise à niveau des informations, mise à disposition des données disponibles, repères bibliographiques, éléments de débats, recensement des textes législatifs et réglementaires, etc.

Mais ceci en constitue aussi les limites : trop lourd (plusieurs centaines de gramme...), peu sélectif et insuffisamment synthétique, ce dossier est d'un maniement malaisé, et paraît assez peu utilisé avant les réunions : la plupart des membres considèrent ne pas avoir le temps de l'exploiter, et ne semblent pas non plus le faire exploiter par leur entourage ; quelques uns, rares, disent en tirer un certain profit.

¹³ Le dossier comporte la plupart du temps un grand nombre de pièces : une note introductive, les contributions des ministères, les rapports d'experts ou d'enquêtes produits ou pas pour la circonstance, les textes réglementaires, les témoignages des services, des études diverses, etc.

Et, au-delà de la réunion, son utilité ne va pas non plus de soi. Difficilement reproductible, il semble peu diffusé en interne et reste souvent dans le bureau du directeur... Comme l'indique justement Alain Lecomte, son "mode d'emploi" ne va pas de soi. De fait ce dossier, s'il est le reflet fidèle du processus de travail de préparation, en réunissant toutes les pièces collectées ou produites à cette occasion, n'est pas le support optimal pour le travail en séance.

Nous suggérons pour la suite de scinder le dossier en deux.

Le premier serait le "**dossier directeur**" : suffisamment bref pour être lu par les membres du comité, il servirait à introduire les débats de la séance et en donnerait le fil rouge. Il comprendrait pour l'essentiel une **note de cadrage** du thème du jour, pour le mettre en perspective, le problématiser et identifier les éléments de la discussion.

Nous insistons sur l'importance de cette note qui n'a pas toujours existé, et dont la nécessité a été progressivement ressentie : elle apparaît dans le dossier de la séance d'octobre 2000 consacrée aux Grands Projets de Ville, et, par la suite n'a pas été systématique. C'est un élément essentiel auquel il faut veiller pour les séances à venir, et on peut continuer à l'améliorer, en la rendant plus "interpellante" et plus sélective. Sur des thèmes aussi larges que l'avenir des politiques contractuelles ou les perspectives comparées des politiques territoriales en France et en Europe, qui sont ceux des deux dernières séances, on voit bien qu'il est irréaliste de couvrir l'ensemble du champ et il vaut mieux prendre le risque d'isoler les deux ou trois questions qui appellent de la controverse et justifient des positionnements stratégiques.

Le second constituerait le "**dossier technique**" : trace du travail préparatoire, il serait délibérément conçu pour servir de référence sur le thème, au-delà des seules séances du Codirdu. Proche, dans son organisation et dans l'esprit, de l'actuel dossier, il serait à l'usage des sherpas et, plus largement, des services.

2.3. Des séances progressivement ouvertes à des tiers

Les séances se déroulent selon un scénario bien éprouvé : introduction du thème - ou des thèmes - par le président, interventions et témoignages des invités - experts, responsables d'administrations non membres du comité, acteurs de terrain -, tour de table des membres du Codirdu et premiers éléments de conclusion tirés par le président.

Un temps est également consacré aux questions d'actualité, notamment dans le domaine législatif : plus ou moins conséquent selon les séances, il joue un rôle important dans la mise à niveau des informations, et, au-delà, dans la mutualisation des chantiers engagés par les différentes directions. On observe ce faisant - et un certain nombre des membres interrogés pointent cet inconvénient -, que le temps réservé au sujet du jour et à l'instauration du débat est régulièrement insuffisant.

Sans doute faudra-t-il prendre garde pour la suite de ne pas surcharger les ordres du jour, en prenant le parti de ne traiter qu'un sujet et en le sériant davantage.

Dans le même sens, il faudra éviter de multiplier dans une même séance les apports d'experts, qui ont rarement le temps de développer leurs analyses. La bonne formule serait de s'en tenir à un seul expert par séance, et de mieux préciser son rôle : associé à la préparation de la réunion, il serait chargé d'y faire une intervention plus interpellante qu'informative, mais aussi d'aider le groupe à réfléchir en prenant part au débat.

Rappelons-le, la participation des membres du Codirdu aux séances est personnelle. C'est un club de directeurs ès qualité et non un instance administrative, et les membres que nous avons interrogés disent clairement leur attachement à cette règle qui leur semble "structurelle".

Dans les faits, ces principes sont à peu près tenus puisqu'on note une assiduité des directeurs comprise entre 50 et 70 % sur l'ensemble des séances : compte tenu des emplois du temps particulièrement lourds des intéressés, et des obligations de dernière minute auxquelles ils ne peuvent se soustraire, c'est là un résultat satisfaisant.

Dans l'évolution de ce club, par construction fermé, le fait le plus marquant réside sans doute dans son **ouverture progressive à des tiers**. Cette ouverture concerne certes les experts de toutes catégories dont on a vu le rôle qu'ils jouent dans le processus de préparation des réunions, mais il ne s'agit pas que d'eux. A titre d'exemple, parmi les membres du Codirdu présents à l'époque, chacun se souvient de la participation à la séance de juin 2000 de Jean-Charles Leygues, directeur chargé de la politique des fonds structurels à la Commission européenne, et de la façon dont il a stigmatisé les carences de l'administration française en la matière. Le débat fut vif, mais sans doute très utile.

Mais l'ouverture la plus significative concerne celle faite aux **services déconcentrés de l'Etat**. Inaugurée à l'occasion de la sixième séance consacrée aux Grands Projets de Ville (octobre 2000), elle va devenir une habitude régulière. Présentant ce jour là son invité, Louis Ruelle, DDE du Pas-de-Calais et représentant du réseau des DDE, Jean Frébault insiste sur "*cette initiative nouvelle permettant aux directeurs des administrations centrales de dialoguer avec les responsables des services territoriaux des différents ministères qui doivent prendre toute leur place dans les projets*".

A partir de là, les services territoriaux ont été régulièrement sollicités. Pour un comité qui a consacré une part très significative de ses travaux au développement des nouvelles démarches territoriales de planification et de projet, et aux processus liés de recomposition de l'action publique (coopération intercommunale, décentralisation et déconcentration, modernisation de l'Etat), cette présence autour de la table des acteurs de terrain, concernés au premier chef, s'est révélée d'une grande richesse.

Un certain nombre de préfets et de sous-préfets sont ainsi venus témoigner en personne et faire part très librement des avancées mais aussi des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives : ainsi Francis Idrac, préfet de Haute-Normandie s'agissant de l'application des "trois lois", M. Rondepierre, préfet de l'Isère, s'agissant de l'élaboration des Projets territoriaux de l'Etat, Michel Thénault, préfet d'Alsace sur la réorganisation des services, Bernard Landrieu, préfet d'Ile-de-France sur la révision du SDRIF, etc. Le réseau des chefs des services déconcentrés de l'Equipement, par la présence notamment des représentants des clubs de DDE et DRE, mais aussi celui des DIREN, par le biais du collège des directeurs, ont été associés aux réunions.

A l'heure du bilan, **cette ouverture à des tiers nous paraît essentielle**, et elle est considérée par tous les membres interrogés comme un élément très important de "*décalage intellectuel*" (François Perdrizet), d'enrichissement et de dynamisation des débats. On souhaite que pour la suite elle soit préservée, voire amplifiée.

2.4. Le compte rendu des travaux

Rendre compte des travaux d'un groupe n'est jamais chose aisée et le Codirdu n'échappe pas à cette difficulté.

Faut-il restituer de façon exhaustive l'ensemble des interventions et la totalité des débats, au risque de produire un document certes complet, mais inutilisable ? Ou faut-il préférer des synthèses, avec le risque d'une perte de matière, alors que les séances permettent notamment de mobiliser nombre d'informations qu'il est utile de conserver ? Faut-il adopter un registre descriptif ou bien préférer des comptes-rendus analytiques ? En cas de controverse, faut-il faire état des seuls points d'accord, ou bien rendre également compte des dissensus ? Et d'ailleurs, quelle est la pertinence de cette question pour un comité qui n'est pas décisionnel ? Et à qui ces comptes rendus sont-ils destinés ? Aux seuls membres du Codirdu, qui souhaitent alors y retrouver la trace exacte de leurs propos ? A leurs collaborateurs, qui sont censés y trouver des indications utiles pour l'action ? Aux cabinets ministériels, qui peuvent les mettre à profit pour la définition d'orientations politiques ?

Ces différentes options n'exigent pas non plus les mêmes moyens : la restitution fidèle des échanges d'un groupe suppose une prise de notes de qualité et un gros travail de réécriture, la mise au point d'un texte analytique appelle des qualités particulières et on a déjà indiqué la faiblesse des moyens dont dispose le comité.

L'équipe d'animation du Codirdu a été confrontée à l'ensemble de ces questions, et, de toute évidence, a hésité, puisque elle n'y pas répondu de façon identique pour les vingt séances :

- pour les trois premières séances, un résumé des travaux en 3 à 6 pages, assorti d'un bref relevé de décision ;
- pour les cinq séances suivantes, des comptes rendus complets (16 à 36 pages), de qualité inégale selon que les échanges ont fait l'objet d'un important travail (confié à des professionnels), de réorganisation du *verbatim*, avec, en hors texte, des résumés et des encadrés, ou selon que l'ont ait procédé de façon littérale, avec, à la clé, un document particulièrement indigeste ;
- pour les douze autres séances, des "comptes-rendus synthétiques" ou des "synthèses des débats", de formats variables (5 à ...21 pages) et de qualité inégale.

Au final, on a là une situation moyennement satisfaisante. Malgré les efforts déployés par la présidence et par le secrétariat général, la pleine utilité de ces comptes rendus ne va pas de soi, tandis que, dans le temps, les travaux du Codirdu se révèlent difficilement capitalisables.

Il nous semble que cette question devrait être reconsidérée pour l'avenir et qu'il conviendra de le faire en partant d'une interrogation sur la destination de ces comptes rendus. Deux types différents d'exploitation des séances nous paraissent utiles et devraient être conçus en conséquence :

- une **exploitation "technique"**, visant à tirer des échanges et des positions prises par les membres ce qui pourrait être utile aux administrations représentées : nouveaux thèmes d'investigation, pistes de travail, messages à destination des services (centraux, mais aussi, dans certains cas, déconcentrés) ; cette exploitation devrait être confiée au groupe des sherpas qui procéderait collectivement à une sorte de débriefing des séances (ce qui supposerait que les différents sherpas accompagnent leurs directeurs, et ils pourraient le faire en siégeant en deuxième rang de façon à bien signifier qu'ils ne sont pas membres du comité) ; après quoi, chacune des directions d'administration centrale et des délégations interministérielles en ferait l'usage interne le mieux adapté ;

- une **exploitation "politique"**, destinée aux cabinets ministériels.

Cet aspect mérite que l'on s'y arrête un instant. La décision de mise en place du Codirdu, qui prévoyait un rapport annuel de ses travaux aux trois ministres, est, sur ce point, restée lettre morte. Cette préoccupation a pour autant existé puisqu'à la séance n° 7 de février 2001, le président fait

acter la décision de réaliser un bilan destiné aux ministres. Ce bilan, d'ailleurs de bonne qualité, sera fait par le secrétariat général et soumis pour approbation à la séance de juin 2001, il sera adressé aux ministres en même temps que la production du comité sur les "trois lois".

Par la suite, il n'y aura pas d'autre transmission de ce type. Pourtant, présents à la séance historique de mars 2003, au cours de laquelle sera dressé le bilan de la mise en œuvre des lois, les ministres souhaitent une meilleure diffusion des travaux, et se disent demandeurs d'un rapport annuel. C'est sans doute que cette formule du bilan annuel n'est pas la meilleure. Compte tenu du rythme de l'activité ministérielle, les cabinets, à partir du moment où l'on considère que les travaux du Codirdu peuvent les intéresser, ont moins besoin de bilans, inévitablement décalés par rapport à ce qui fait l'actualité, que d'une saisine en temps réel, dans la foulée de la dernière séance.

Cette exploitation "politique" devrait, de notre point de vue, prendre la forme d'un bref document (2 à 3 pages), sous la forme d'un **"relevé de positions" placé sous la responsabilité personnelle du président.**

Le Codirdu n'est pas, rappelons-le, décisionnel, et ses travaux n'ont donc pas à faire l'objet de relevés de décision, dûment approuvés par ses membres. Il serait par contre dommage que les ministres et leurs cabinets ne puissent profiter davantage des états des lieux, souvent très pertinents, que l'on produit au sein de ce dispositif original, et tirer quelques enseignements des interpellations qu'y sont faites à la qualité des politiques publiques.

3. Des thèmes de travail au point de rencontre entre questions de fond, agenda politique et actualité

Cette partie traite du "contenu", des "objets" de travail, dont le Codirdu s'est saisi. En préalable, elle précise en quoi le choix des thèmes proposés à la sagacité des membres est un exercice délicat, et elle fait état de l'appréciation que ceux-ci en ont.

3.1. Le choix des thèmes : un exercice subtil et plutôt réussi

La mission première de l'équipe d'animation est d'identifier les thèmes des séances, et l'exercice ne va pas de soi. Les missions du Codirdu sont larges ("*veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbain*"), et il faut donc trouver les moyens de les préciser. Le champ de préoccupation est vaste et il faut donc le décomposer. Et l'effectif est important et composite et il faut donc veiller à satisfaire les attentes de chacun.

Avec le recul de huit années de fonctionnement, on peut caractériser le "bon thème". Il doit réunir les qualités suivantes :

- correspondre à des préoccupations de l'heure, tout en permettant de se porter en avant (il ne s'agit pas seulement de commenter le présent, mais aussi de ménager une dimension prospective) ;
- dépasser les "logiques maison", sans pour autant s'éloigner des préoccupations individuelles ;
- faire sens pour une majorité des membres ;
- se prêter à une approche globale, sans pour autant tomber dans l'universalité ;
- revêtir un caractère stratégique, sans être dépourvu d'implications opérationnelles.

Ceci suppose, de la part du président et du secrétaire général, une grande attention aux préoccupations des membres, une bonne perception des enjeux du moment et le sens de l'anticipation.

L'appréciation globalement positive que portent les membres rencontrés indique que le pari a été tenu.

Certes, toutes les séances n'ont pas été toutes aussi réussies les unes que les autres, et elles ne restent pas non plus en mémoire de la même façon, et pour les mêmes raisons. Certains responsables retiennent particulièrement les séances un peu vives de 2000, consacrées à la recherche urbaine et aux fonds structurels européens, d'autres celles particulièrement amarrées à l'actualité immédiate (ainsi la séance de janvier 2002 qui faisait suite à l'accident d'AZF), d'autres encore, celles qui correspondaient le plus directement à leur souci du moment (par rapport auquel ils attendaient une plus forte solidarité interministérielle). Au-delà, il y a quasi unanimité pour inscrire au "hit parade" les séances consacrées aux "trois lois", et celles qui ont traité de la réforme de l'Etat, qui correspondent de fait aux deux plus grands chantiers du Codirdu.

3.2. Des thèmes ancrés dans l'histoire et dans l'actualité

Du début de l'année 1999 - avec la mise en chantier d'une ambitieuse démarche de diagnostics d'agglomération-, à mai 2006 - avec le lancement des nouveaux "contrats de projet" entre l'Etat et les régions -, le Codirdu couvre huit années de politiques publiques riches en initiatives originales et en réformes diverses sur la question des territoires, sur la redistribution des cartes entre les collectivités locales et l'Etat et sur la réorganisation de ce dernier. Il n'y a pas là que de l'actualité au sens restreint du terme, mais aussi de l'histoire " lourde ", celle de la modernisation de l'action publique et de la recomposition des institutions, en regard des mutations territoriales et des nouveaux besoins sociaux.

On constate que le Codirdu s'est saisi d'une triple actualité, législative, programmatique et évènementielle.

3.2.1. L'actualité législative

Elle a été particulièrement nourrie dans cette période et le Codirdu a trouvé là une bonne partie de ses thèmes de travail. La mise en place du Codirdu coïncide avec une triple ouverture de chantier.

- Celui des **lois Voynet** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, et **Chevènement** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui sortiront au Journal officiel à quelques jours d'intervalle en juin et juillet 1999, et celui de la loi **Gayssot-Besson** relative à la solidarité et au renouvellement urbain de décembre 2000. Dès sa première séance de janvier 1999, le Codirdu met à l'ordre du jour un échange sur les diagnostics d'agglomération demandés par le ministre de l'Equipement à ses services en octobre 1998. Il s'agit de tirer quelques premiers enseignements de ces démarches, mais plus encore d'élargir l'exercice au-delà des seules préoccupations de l'équipement : quelques mois plus tard le comité prendra acte avec satisfaction de la signature, le 1er avril, d'une circulaire interministérielle (DGUHC, Datar et DIV), qui demande aux préfets de mener à bien des diagnostics communs aux différentes démarches en cours, contrats d'agglomération et de ville, dans le cadre des contrats de plan en préparation.

La deuxième séance d'octobre fournit l'occasion de faire le point sur le débat "Habiter, se déplacer, vivre la ville", souhaité par Jean-Claude Gayssot en préalable à la loi UHD, future loi SRU, et que le Premier ministre a conclu en juin.

A compter de là, le Codirdu reviendra à de nombreuses reprises sur ce chantier de redéfinition des politiques territoriales, en intégrant successivement les premiers effets de la loi Chevènement, la discussion sur la loi SRU, puis en se lançant dans une ambitieuse démarche de bilan croisé des trois lois, débouchant sur une contribution significative au rapport du préfet Schmitt (voir infra).

- La deuxième grande actualité législative du Codirdu sera celle de l'**acte II de la décentralisation**. Dès sa séance n° 12 d'octobre 2002, le comité suit de près et met en discussion le nouveau chantier ouvert par Jean-Pierre Raffarin : le débat national mené au sein des "Assises des libertés locales", conclu à Rouen par le Premier ministre en février 2003, la réforme constitutionnelle adoptée en Congrès en mars, les projets de textes organisant les transferts des compétences, etc. Le Codirdu y trouvera la matière pour un important travail sur la redéfinition des rôles et missions de l'Etat dans le champ de l'action territoriale (voir infra).

- D'autres lois importantes, qui ont rythmé la période, seront évoquées, et pour certaines discutées en Codirdu, sans pour autant donner lieu à un travail spécifique. Notamment :

- la LOLF ;
- la loi d'orientation et de programmation sur la politique de la ville et la rénovation urbaine d'août 2003 ;
- la loi relative au développement des territoires ruraux de février 2005 ;
- la loi constitutionnelle de février 2005 relative à la charte de l'environnement.

3.2.2. L'actualité programmatique et contractuelle

En parallèle, et, dans certains cas, en déclinaison des textes de loi, les travaux du Codirdu sont aussi calés sur les épisodes successifs des politiques contractuelles qui se mettent en place entre 2000 et 2006.

C'est chose logique dans la mesure où l'action publique locale territoriale semble se réorganiser progressivement autour du couple projet-contrat : le Codirdu identifie là une véritable **opportunité de modernisation des politiques territoriales**.

Dès 1999, le Codirdu se soucie de la préparation de la quatrième génération des contrats de plan, et le fait en lien avec la montée en puissance de l'Union européenne sur la question urbaine. Le récent Forum de Vienne vient de proposer un "cadre d'action pour un développement urbain durable" (novembre 1998), et la Commission réfléchit à une instrumentation de la dimension urbaine dans le cadre des la nouvelle génération des fonds structurels. En juin 2000, le comité consacre une séance entière au sujet, à un moment important où se prépare la présidence française.

Six ans plus tard, le sujet est à nouveau à l'ordre du jour et le Codirdu consacre sa séance de mai 2005 au devenir de la contractualisation. Après que le CIADT de décembre 2003 ait décidé l'ouverture d'une vaste concertation sur l'avenir des contrats de plan, et tandis que le gouvernement finit de recueillir les avis des différents partenaires (Parlement, association d'élus...), le Codirdu a la primeur des conclusions du rapport des inspecteurs généraux Richard Castera et Yvon Olivier, remis au Premier ministre la semaine précédente, et encore "*sous embargo*". Cette question de la contractualisation sera à nouveau à l'ordre du jour de la dernière séance de mai 2006 consacrée à l'actualité des politiques territoriales en France et en Europe, peu de temps après que le CIADT ait adopté le principe des "contrats de projet" pour la période 2007-2013.

On constate le même souci de se caler sur les développement de démarches de projet innovantes avec les "Agendas 21". En 1997, le ministère de l'Environnement, en lien avec la délégation

interministérielle à la Ville, avait lancé un premier appel à projet auprès des villes, qui n'avait pas rencontré beaucoup de succès. Le Codirdu, dans sa séance de juin 1999, tire les enseignements, et souhaite une amplification du mouvement. Un second appel à projets, interministériel cette fois, sera lancé début 2000 et le Codirdu de juin 2000 en fera un premier bilan.

Le sujet sera repris dans la séance n° 15 de septembre 2003, consacrée à la mise en œuvre du Schéma national de développement durable, après que la stratégie en question ait été adoptée par le gouvernement en juin.

Dernier exemple, dans un autre registre, celui de la politique de la ville, avec les "Grands projets de ville" (GPV). Le gouvernement en a arrêté le principe et la liste en décembre 1999, et le Codirdu d'octobre 2000 met le sujet à l'ordre du jour, pour tirer les premières leçons des démarches de projet engagées par les villes concernées, et sensibiliser les différents ministères à ces démarches.

3.2.3. L'actualité "événementielle"

Plus rarement le Codirdu calera ses travaux sur l'événement au sens strict.

L'exemple le plus significatif est fourni par la séance exceptionnelle de janvier 2002, consacrée à la maîtrise des risques industriels, suite à l'accident d'AZF de septembre 2001. Philippe Essig, chargé par le gouvernement d'animer un débat national sur le sujet, y rendra compte de ses conclusions, la veille de la remise de son rapport au Premier ministre. La question sera reprise par le Codirdu en janvier 2004, et élargie à la gestion des risques naturels, suite aux épisodes dramatiques des incendies de forêt et des inondations des derniers mois.

Deuxième exemple de cette sensibilité à l'évènement, fourni cette fois par une actualité moins lourde, avec les deux générations successives des recensements de la population française. En janvier 1999, M. Champsaur, directeur général de l'Insee, réserve au Codirdu la primeur des premiers enseignements du recensement 1990-1999, et, en mai 2005, Jean-François Royer, chef du département de l'action régionale, livre les tendances de l'enquête annuelle 2004 conduite selon la nouvelle méthode de recensement, tandis que Olivier Piron du Puca et Jean-Charles Castel du Certu feront part de leurs premières analyses.

Quand on balaie ainsi les huit années de fonctionnement du Codirdu, on y retrouve la même sensibilité à ce qui fait l'actualité, dans des registres certes variés, et la même attention aux processus émergents et aux gisements d'innovations. Elles nous semblent compter pour beaucoup dans la pertinence des travaux conduits, et devraient être préservées avec soin pour la suite.

Seuls quelques très rares thèmes de séance font exception à la règle : la question de la recherche urbaine, abordée en janvier 2000 ne correspond à aucune actualité apparente sur le sujet et il en est de même pour le thème des entrées de ville, évoqué le même jour et repris en juin 2001. Et ce ne sont pas les meilleurs exemples, certes pour des raisons différentes, du travail conduit au sein du Codirdu..

3.3. Un spectre de travail large et des chantiers de prédilection

En huit années de fonctionnement le Codirdu paraît avoir procédé à un vaste tour d'horizon sur la question des territoires, en mobilisant une large palette de thèmes, et en variant les entrées. Pour autant le poids relatif de ces thèmes varie sensiblement, en fonction du nombre des séances qui leur ont été consacrées, mais aussi des performances du travail collectif.

Un certain nombre de dimensions semblent également avoir manqué.

3.3.1. Un large balayage thématique

On peut synthétiser les ordres du jour des vingt séances en **six thèmes principaux** :

- **la redéfinition des "cadres pour l'action"**, avec les grandes réformes de la période : relance de la coopération intercommunale, recomposition des démarches et des outils de la planification, acte II de la décentralisation, etc. ;
- **la mise en œuvre de démarches locales innovantes**, porteuses d'une ambition stratégique (autour du "projet de territoire"), de nouveaux modes d'instrumentation (par le moyen du contrat) et de nouvelles échelles de gouvernance (l'agglomération et au-delà) ;
- **la question de la place de l'Etat** (positionnement, rôle, missions et organisation) dans ce paysage institutionnel en pleine recomposition ;
- **les questions d'environnement et de risques, élargies au développement durable** ;
- **les politiques et les programmes de l'Union européenne** ;
- **les enjeux et démarches de la connaissance appliquée aux territoires** : recherche urbaine et recensement de la population.

Pour ces six thèmes, on a selon les séances fait varier les entrées, et, pourrait-on dire, les focales, entre :

- **des questions de fond** : la maîtrise d'un développement durable et équilibré, les performances de l'action publique, la distribution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, la montée de la société des risques, etc. ;
- **des questions d'organisation et de méthode** : les démarches de diagnostic, la construction et la conduite d'un projet, l'ingénierie territoriale, l'organisation de la recherche ;
- **des questions d'échelle** : du quartier (cf. la séance sur les GPV) à l'Europe, en passant par les agglomérations et les grands territoires (cf. la séance sur le SDRIF).

3.3.2. Des traitements inégaux

Des sujets lourds et récurrents

Par le nombre des séances qui leur ont été consacrées en propre, par le soin apporté à leur préparation (et notamment la mobilisation d'experts et la sollicitation de différents témoignages) et par les productions sur lesquelles ils ont débouché (voir infra), deux sujets, que nous avons déjà mentionnés, ont largement dominé l'activité du Codirdu, et en fournissent a posteriori les lignes de force.

On pourrait parler pour l'un de "**mise en mouvement des territoires**", et pour l'autre de "**mise en mouvement de l'Etat**", signifiant aussi par là que, se succédant dans le temps, ils ont été traités en écho l'un par rapport l'autre. A eux seuls, ces deux sujets ont occupé près de la moitié des vingt séances d'un Codirdu, qui y a trouvé son terrain de prédilection, et, pourrait-on dire, ses "marques de noblesse". Ceci justifie qu'on s'arrête un instant dessus.

Le premier correspond au chantier conduit sur les "trois lois", et dont la dimension interministérielle, on l'a indiqué plus haut, a été considérée comme fondatrice. Localement, la mise en place des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, combinée, sans pour autant être forcément coordonnée, avec la préparation des contrats, puis avec le lancement des nouveaux schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, avait commencé à produire d'intéressantes dynamiques.

Introduit de fait par les premiers travaux de 1999, le sujet a donné lieu à quatre séances entre janvier 2001 et octobre 2002 :

- celle de février 2001 - ouverte par une importante note introductive, "Regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire", élaborée avec l'appui de Marc Wiel, et par le papier décapant de Francis Beaucire déjà cité - , consacrée à un premier état des lieux, largement nourri par des témoignages de responsables locaux ;
- celle de juin 2001, avec la mise en débat d'une note de synthèse, travaillée entre temps ;
- celle de mars 2002, "historique", dans la mesure où, pour la première et unique fois, des ministres y participaient : Jean-Claude Gayssot pour l'Equipement et Yves Cochet pour l'Aménagement du territoire et l'Environnement ;
- celle d'octobre 2002, première séance suite au changement politique d'avril, avec la mise au point de la contribution du Codirdu au groupe de travail présidé par le préfet Schmitt, chargé par le nouveau gouvernement de faire un bilan des trois lois et d'en proposer la mise en cohérence.

Le second sujet lourd concerne la "mise en mouvement de l'Etat".

C'est par un premier travail sur les PTE ("projets territoriaux de l'Etat") que le Codirdu a commencé à se saisir en novembre 2001 de la question de la modernisation de l'Etat. Avec les PTE, généralisés après une phase expérimentale par les décrets d'octobre 2000, les préfets de région et de département étaient invités à "(...) *formaliser, sur la base d'un état des lieux et d'un diagnostic précis, une stratégie globale et pluriannuelle d'action et d'organisation de l'Etat à l'échelle de leur territoire de compétence*". Conscient de ce que les nouvelles dynamiques locales impliquaient que l'Etat se repositionne et engage un vrai travail de modernisation, le Codirdu, adossé sur le chantier en cours sur les trois lois, s'est livré à une intéressante expertise d'une première génération de PTE départementaux, en faisant notamment le constat d'une prise en compte décevante des problématiques urbaines et territoriales, dans des documents préfectoraux restés trop exclusivement thématiques.

Cet axe de travail du Codirdu sera conforté et amplifié par l'acte II de la décentralisation et par le processus de déconcentration qui lui est lié. Entre janvier 2003 et mai 2005, le comité engage un travail en profondeur sur le rôle et les missions d'un Etat local, sommé de se repositionner face à des collectivités plus puissantes. Successivement deux réunions poseront ainsi la question du "projet de l'Etat dans la décentralisation", tandis qu'une troisième traitera plus spécifiquement de l'avenir des services départementaux, et une quatrième de la réforme de l'ingénierie territoriale, et de l'adaptation des moyens d'étude et d'intervention des services déconcentrés aux nouveaux besoins des collectivités locales.

Des sujets moins aboutis

Avec le recul, les autres thèmes de travail du Codirdu paraissent de moindre importance, ce qui ne signifie évidemment pas que les travaux conduits dessus soient dépourvus d'intérêt. Il y a, à cette variété de traitement, des raisons très diverses.

D'abord, parce qu'un certain nombre de ces thèmes mis à l'ordre du jour ne revêtaient sans doute pas, du point de vue des animateurs, un caractère aussi stratégique que les précédents. On a vu plus haut la largeur du spectre des sujets abordés, et il va de soi que l'investissement du comité, à raison de trois réunions par an et en l'absence de véritables moyens de fonctionnement, ne pouvait être le même sur tout ce dont il s'est saisi.

Ensuite, parce que certains de ces sujets étaient par construction limités (c'est par exemple le cas de la révision du SDRIF, examinée en octobre 2004) ou trop directement indexés sur des événements (c'est le cas de la question des risques industriels et naturels).

La troisième raison est d'une autre nature. Sur un certain nombre de sujets, le Codirdu n'a pu aller au-delà d'un premier examen, quelquefois trop rapide. **On touche ici les limites d'un dispositif de travail qui se doit d'être en phase avec les préoccupations et les calendriers des administrations, et qui exige l'accord de ses différentes composantes ministérielles.**

C'est, par exemple, le cas de la question, difficile mais importante, des "**grands territoires**". Soulevée à l'occasion du travail sur les trois lois, elle s'est trouvée focalisée sur la procédure des DTA (directives territoriales d'aménagement), qui, outre ses difficultés intrinsèques (l'élaboration d'une stratégie de l'Etat à l'échelle de vastes territoires), peinait à prendre son véritable essor dans un contexte où d'autres démarches en cours de lancement (notamment les SCoT) étaient susceptibles de prendre le relais. La séance de juin 2001 a donné lieu à un débat un peu gêné entre les ministères concernés (Equipement et Aménagement du territoire), et le sujet, reprogrammé pour la séance d'octobre 2002, et pourtant introduit par un intéressant texte de problématique, n'a finalement pas été rediscuté.

Dans un autre registre, c'est aussi le cas des "entrées de ville". Alors qu'il figurait à l'ordre du jour de la séance de janvier 2001, il n'a pas été examiné, et, reprogrammé en juin 2001, il a donné lieu à des échanges peu conclusifs en raison des divergences d'appréciation entre la DGUHC et la direction de l'Architecture et du patrimoine du ministère de la Culture.

On peut ajouter, pour finir cette liste, un dernier exemple dans un registre encore différent, celui de la **recherche urbaine** : après la séance un peu tendue de janvier 2000, le sujet n'a pas été remis à l'ordre du jour comme c'était prévu. Le rapport qui y avait été présenté, et dont nous avons fait état plus haut, s'est trouvé contesté par le secrétaire permanent du Puca, qui a exprimé de réelles divergences d'appréciation.

On peut regretter, ce faisant, que le Codirdu n'ait pu davantage s'investir sur le chantier pourtant essentiel de la production de la connaissance, rapporté à la nouveauté des enjeux territoriaux et aux reformulations en cours des politiques publiques.

3.3.3. Quelques dimensions peu présentes

Trois dimensions, pour l'essentiel, nous semblent peu présentes dans les travaux du Codirdu¹⁴.

La première est celle de l'**éclairage international**, toujours très utile pour relativiser les situations nationales et puiser, dans la comparaison, des idées et des pistes de travail. Certes, il y a été question à quelques reprises des programmes de l'Union européenne, mais il s'agissait alors de mieux se familiariser avec la boîte à outils communautaire et de prendre connaissance de l'évolution des procédures et des perspectives budgétaires.

¹⁴ On pourrait ajouter d'autres thèmes pas ou peu explorés par le Codirdu: le défi climatique et la dépendance énergétique, la question foncière et la lutte contre l'étalement urbain, le développement des transports collectifs, la quête de la mixité sociale et fonctionnelle ... Mais en vingt séances, il pouvait difficilement prétendre à l'exhaustivité.

Seule la dernière réunion de mai 2006, dont c'était une dimension explicite avec le thème, "Actualité des politiques territoriales en France, éclairages européens, approches comparatives", a bénéficié d'intéressantes contributions sur l'Europe des villes et sur l'analyse comparée des institutions publiques et des politiques d'aménagement du territoire¹⁵. C'est peu en huit ans, et l'Europe ne constitue pas, et de moins en moins, le seul horizon qu'il faut considérer au-delà de nos frontières... .

La seconde dimension est celle de la **prospective territoriale**. Certes, les résultats des deux recensements ont fourni au Codirdu quelques éclairages utiles, et quelques matériaux d'échanges sur les tendances à l'œuvre en matière de démographie et de développement urbain, mais c'est là aussi peu de chose. C'est une banalité que de rappeler l'importance de l'exercice prospectif, tout à la fois pour mieux appréhender le présent et pour tenter d'organiser le futur. Le sujet est certes difficile, et, en France, la prospective appliquée au territoire est longtemps restée à l'état de friche, ou s'est limitée à quelques cercles confidentiels d'initiés. Remise à l'ordre du jour il y a quelques années, notamment avec la réflexion impulsée par la DRAST, la DGUHC et la Datar, et engagée autour de Jean Frébault et de Claude Spohr, sur la prospective et les nouvelles démarches de planification¹⁶, mais aussi réactivée par un certain nombre d'initiatives de collectivités locales (notamment de conseils régionaux et de grandes agglomérations qui se lancent dans des travaux de prospective), cette préoccupation devrait être mieux prise en compte pour la suite des travaux du Codirdu.

La troisième dimension est celle de ce qu'il est convenu d'appeler la **politique de la ville**. La question de la ségrégation sociospatiale, de l'évolution problématique d'un nombre croissant de quartiers qui s'enfoncent dans la marginalité et dans la pauvreté, est pourtant essentielle quand on s'intéresse aux grands enjeux urbains d'aujourd'hui et que l'on est en configuration interministérielle. Et, depuis de nombreuses années, les réponses des pouvoirs publics sur le sujet n'ont pas manqué, se succédant même avec passablement de discontinuité, et des résultats discutables. Il y a eu, certes, une séance consacrée aux GPV (octobre 2000), et, assez régulièrement, des informations ont été données en séance - mais quasiment pas de débat -, sur les épisodes successifs de cette politique (contrats de ville, programme national de rénovation urbaine, plan de cohésion sociale...) ¹⁷. Mais ceci nous paraît insuffisant rapporté au caractère stratégique du sujet, que les émeutes d'octobre - novembre 2005 ont mis en lumière avec une gravité jusque là inégalée. On peut d'ailleurs s'étonner que le Codirdu, dont on a vu la sensibilité aux évènements, ne se soit pas saisi de ceux-ci.

La récente réflexion autour du devenir des contrats de ville et des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale n'a pas non plus trouvé d'écho au sein du comité, en raison de l'incertitude ambiante concernant le devenir de la DIV. Il existe sur le sujet nombre de travaux récents de chercheurs (avec d'intéressantes comparaisons internationales) et d'importants gisements d'information, avec notamment les deux premiers rapports annuels de l' "Observatoire des zones urbaines sensibles", créé par la loi Borloo d'août 2003. Le Codirdu devrait s'en saisir pour ouvrir un chantier de réflexion sur le sujet.

Liée pour une part à celle de la politique de la ville, la **question du logement** a aussi été quasi absente des travaux du Codirdu. On en connaît pourtant l'acuité grandissante et chacun sait à quel point elle constitue, pour la France d'aujourd'hui, une grave question de société. Quand bien même elle est du ressort d'un seul ministère, elle est suffisamment complexe et riche d'implications collectives pour justifier d'être traitée au sein d'un comité des directeurs du développement urbain.

¹⁵ Notamment l'intervention de G. Marcou sur "La place de l'Etat dans les politiques territoriales en Europe".

¹⁶ Cf le rapport cosigné par C. Spohr et G. Loingé "Prospective et planification territoriale", DRAST et CPVS d'avril 2004.

¹⁷ C. Brévan, déléguée interministérielle à la Ville, n'a pourtant pas ménagé ses efforts pour sensibiliser ses collègues du Codirdu à ces questions.

4. Le Codirdu, quelles fonctions et quelle utilité ?

Cette dernière partie tente de proposer quelques éléments de réponse à la question des impacts des travaux du Codirdu, et, plus largement, à celle de son utilité.

Ce type de questionnement relève classiquement de l'évaluation, et le présent exercice n'a ni la prétention ni les moyens d'en être une. Les missions du Codirdu sont trop larges et trop générales pour pouvoir donner lieu à un travail évaluatif au sens strict : *"veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbain"* ne constitue pas, pour reprendre le langage des évaluateurs, une "intention publique" suffisamment précise pour pouvoir juger de l'atteinte des objectifs et imputer des effets à des causes.

De plus, les registres d'intervention du Codirdu sont multiples, et, selon les thèmes abordés et les calendriers, on ne se situe pas dans le même rapport à l'action (l'action étant ici constituée par les politiques mises en œuvre dans le champ large de l'aménagement). Selon les cas, on est dans l'anticipation, dans la réaction ou dans l'accompagnement ; et donc plutôt dans la réflexion, dans l'interpellation ou dans le commentaire. La chaîne entre l'intention, l'action et le résultat est ainsi loin d'être linéaire, et toujours la même, et l'évaluateur pourrait facilement *"se prendre les pieds dans le tapis"*.

Enfin, et on l'a souligné à plusieurs reprises, le Codirdu n'est pas une instance de décision, dont il importerait de mesurer l'efficacité au sens strict.

Le Codirdu a cependant toujours eu l'ambition de peser sur la définition et la conduite des politiques publiques dans le champ du développement urbain. Ce que Jean Frébault formule de façon imagée, quand, lors d'une des séances, il précise que le comité doit être autre chose qu' *"un sénat où l'on s'exprime avec emphase et avec de grandes intentions (...)" ; les suites concrètes sont aussi dans l'esprit de la démarche*.

Avec le recul que permet le bilan, il nous semble que les termes du débat sur les suites ont évolué dans le temps, et que, pris au sens strict, il ne suffit pas à rendre compte de l'utilité du Codirdu. Peut-être vaut-il mieux raisonner en termes de fonctions - ou de rôles - joués par le comité, en essayant de qualifier leur "productivité".

4.1. Les "suites", une question à relativiser

Une préoccupation qui a changé dans le temps

Très présent au cours des trois premières années de fonctionnement du Codirdu - et il s'exprime clairement dans le bilan d'étape de juin 2001 -, ce souci est nettement moins perceptible par la suite.

Il faut y voir le double effet :

- du changement de format du dispositif : entre le club initial, lieu de coordination entre un nombre limité de directions d'administration centrale, davantage préoccupé d'opérationnalité, et le cercle élargi d'aujourd'hui, qui privilégie la mise en commun et l'échange, les suites ne peuvent être de même nature ;

- de l'évolution de l'ambition et, pourrait-on dire, de la "granulométrie", des thèmes de travail : devenus progressivement plus généraux et plus complexes, ils se prêtent moins à une instrumentalisation en aval.

- Une "efficacité" à mesurer avec précaution

L'efficacité d'un tel dispositif ne peut évidemment pas se mesurer à l'aune de critères simples et constants. Elle est nécessairement fonction :

- des sujets traités qui ne se prêtent pas tous à des débouchés précis, ni de même nature ;
- du registre de travail, qui varie du simple partage d'informations à la production d'analyses ou de propositions dûment abouties ;
- de l'échelle de temps que l'on choisit pour procéder à la mesure : sur des sujets complexes et au départ peu partagés, les "temps de retour" peuvent être longs.

Enfin, il faut bien redire que **tout n'est pas mesurable** : comment par exemple étalonner les **effets d'influence** et les **progrès de l'intelligence collective**, qui constituent sans doute les premiers effets du travail conduit au sein du Codirdu ?

Quelques exemples de "suites opérationnelles"

Ils sont logiquement pris dans la période 1999-2001 : le Codirdu est encore en effectif restreint, et les ordres du jour sont indexés sur les différents chantiers qui s'ouvrent à ce moment là (préparation des contrats de plan et de Docup, lancement des contrats d'agglomération et des contrats de ville, début de l'entrée en vigueur des trois lois...). La plupart de ces "suites", très liées à l'actualité administrative du moment, sont ponctuelles, tandis que certains des dispositifs initiés à cette époque existent encore¹⁸.

Concernant la **mobilisation des administrations françaises sur les programmes européens**, à la suite de la séance de janvier 1999 :

- la mise en place, après avis du Codirdu, d'un réseau de correspondants du ministère de l'Équipement, avec pour objectif d'informer et de mobiliser les services en base arrière : constitué de quarante-trois correspondants (dans les DRE, les DDE, les Cete et au Certu), ce réseau se réunira en mars;
- la création, après approbation par le Codirdu, d'un comité interministériel de liaison des politiques urbaines européennes, avec pour objectif de mutualiser les informations entre les différentes administrations ; ce comité jouera un rôle dans la définition des critères d'éligibilité aux fonds structurels européens ; en 2005, il réunit encore la DGUHC, la DIV, la Datar, les ministères de la Culture et de l'Environnement, et le secrétariat d'Urbact ;
- la réalisation par la DGUHC d'un guide des fonds structurels européens qui sortira en mai 2001.

Concernant le **chantier de préparation des différentes démarches contractuelles** de la période 2000-2006 :

- la circulaire interministérielle (DGUHC, Datar, DIV) d'avril 1999, déjà citée, relative aux diagnostics d'agglomération ;
- suite au rapport Lagardère - Deligny commandé par le Codirdu, la circulaire équipement de décembre 2000, précisant les règles de mobilisation des crédits du ministère pour les nouveaux contrats territoriaux ;
- après concertation sous l'égide du Codirdu, l'importante circulaire interministérielle

¹⁸ On pourra pour davantage de précisions sur les suites se reporter au bilan de juin 2001. Il nous semble cependant quelquefois trop optimiste sur la façon dont il attribue au Codirdu la paternité de certaines mesures, qui ne lui étaient soumises que pour avis.

(Intérieur, Equipement, Datar et DIV) de juin 2001 sur la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

Concernant plus largement le **suivi de la mise en œuvre des nouvelles démarches locales de coopération intercommunale, de contractualisation et de planification** :

la mise en place d'un groupe interministériel de suivi des politiques territoriales : initié par une circulaire interministérielle de juin 2000 ; le cahier des charges de ce groupe sera élaboré sous les auspices du Codirdu, qui le mandatera (et qui demandera son élargissement à l'Insee). Lors de la séance du 2 mai 2005, Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, fait état de la récente sortie du premier rapport de ce qui est devenu l'Observatoire des territoires. Consacré aux inégalités territoriales, il pourrait très utilement nourrir les prochaines réflexions du Codirdu¹⁹.

Au-delà de 2001, il devient plus difficile de repérer des suites administratives et organisationnelles de ce type, et il est préférable de raisonner plus largement en rôle et fonctions du Codirdu.

4.2. Des fonctions évidemment utiles, mais difficilement mesurables

Nous avons fait état, à plusieurs reprises, de l'appréciation positive que les membres avaient du Codirdu : d'une certaine manière ce sont les mieux placés pour en percevoir l'utilité, et leur point de vue est à verser en tant que tel au dossier du bilan.

Ce qui a été dit plus haut de la méthode de travail du comité et de ses thèmes de travail apporte un éclairage complémentaire, et permet de récapituler ici ce que sont, de notre point de vue, les trois principales fonctions du Codirdu.

Le partage et la mise à niveau d'informations

C'est sans doute la première et principale fonction du comité. Le Codirdu est d'abord un lieu où l'on s'informe et qui informe, tant sur ce qui fait l'**actualité "collective"** dans le champ large du développement urbain et des politiques publiques (réflexions en cours, chantiers législatifs et réglementaires, renouvellement des dispositifs et des démarches, évènements divers ...), que sur ce qui constitue l'**actualité de chacun des membres**.

Sur la première, le besoin de mise à niveau, de complément et d'approfondissement de l'information constitue un enjeu classique, insuffisamment satisfait dans le quotidien des administrations. Ce besoin d'information collective est décuplé lorsque l'on est aux prises avec des politiques transversales, dont chacun n'a qu'une visibilité partielle et qu'une part de responsabilité, ce qui est particulièrement le cas dans le champ d'intervention du comité, et quand on est dans des périodes de profondes évolutions de l'action publique, ce qui est le cas de la dernière décennie.

Le Codirdu a joué en la matière un rôle indiscutable, en sachant mobiliser et trier les informations utiles au traitement de ses différents objets de travail, et en sachant les fabriquer quand elles n'étaient pas disponibles. On pense particulièrement aux données de terrain concernant les développements les plus récents de la coopération intercommunale et des démarches de projet engagées ici et là par les collectivités locales : en sollicitant le témoignage de nombre de responsables locaux, le Codirdu s'est doté de "prises de terre" particulièrement utiles, et rares dans l'administration centrale.

Sur la seconde, l'actualité individuelle de ses membres, le comité a également joué un rôle

¹⁹ "Dynamiques et diversité des territoires", rapport présenté le 13 décembre 2005 par Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire.

intéressant. Très régulièrement, les séances ont permis aux directeurs d'administration centrale, et aux délégués interministériels, de présenter leurs propres objets de travail (priorités du moment, programmes à l'étude, nouvelles procédures...), et ainsi de "s'expliquer" devant leurs pairs, et de les sensibiliser à des sujets souvent éloignés de leurs préoccupations quotidiennes. Simples informations, toujours utiles, ou, dans certains cas, véritables interpellations, quand, par exemple il s'est agi d'intéresser l'ensemble des participants aux GPV, ou de présenter le schéma national de développement durable.

Les gains individuels et collectifs ne sont évidemment pas mesurables, mais on peut penser que chacun y a trouvé matière à s'enrichir, à se qualifier, et que le "commerce" quotidien entre quelques administrations, ainsi mieux informées et davantage stimulées, s'en est trouvé facilité.

L'exploration et la mise en débat

Les séances du Codirdu, on l'a indiqué plus haut, sont conçues de telle façon qu'une place significative soit faite au débat. Certes le temps disponible n'est pas toujours suffisant et la controverse ne parvient pas toujours à s'installer autant que certains le souhaiteraient.

Ce type de lieu est cependant suffisamment rare dans le fonctionnement de l'administration pour qu'il faille pointer son intérêt. La problématisation introductive du sujet, le recul proposé par les experts et la sollicitation de points de vue, souvent contrastés, de responsables locaux permettent une mise à distance très appréciée par les membres. Là où le mode de fonctionnement administratif habituel, dominé par la culture juridique, privilégie à l'excès les procédures, dans un temps qui semble quelquefois comme arrêté, le Codirdu s'est employé à raisonner de préférence en termes d'enjeux et de processus.

Dans le processus multiforme, et quelquefois confus, du renouveau des politiques territoriales, qui, durant ces huit années a constitué tout à la fois son contexte et son thème de prédilection, le Codirdu s'est montré plus intéressé par les démarches innovantes, les dynamiques à l'œuvre, que par la conformité aux "outputs" des administrations centrales.

Le monde bouge, les enjeux se déplacent, les territoires se reconfigurent, et l'administration de l'Etat se doit d'abord d'essayer de le comprendre. A son niveau, certes modeste, le Codirdu a contribué à ouvrir quelques brèches dans le conformisme ambiant.

Cette fonction d'exploration collective des nouveaux chantiers de l'action publique appliquée aux territoires, assurée ici par ceux dont la mission n'est pas de les analyser - comme le font les chercheurs - mais bien de les organiser, ne manque pas d'originalité. Elle est cependant difficilement évaluable.

La construction collective

Le Codirdu est enfin un lieu d'élaboration. Ses animateurs ont toujours eu le souci que, fort d'une information affinée et actualisée, et en conclusion - en exploitation - du débat, le comité se mette en situation de construire. Moins des "objets administratifs" aboutis (même si, comme on l'a noté, il lui est arrivé de jouer un rôle direct dans l'élaboration de textes de circulaires interministérielles ou dans la création de certains dispositifs), que des points de vue, des préconisations et des avis.

Il a d'une certaine manière fonctionné comme un **expert collectif**, d'abord soucieux de connaître et

de comprendre, en s'adossant sur ses propres travaux, mais aussi sur un certain nombre de rapports et d'enquêtes, puis de **construire des positions**. Avec cette originalité que cette expertise est pour l'essentiel destinée au comité lui-même (le Codirdu n'a pas à proprement parler de commanditaire), qui y trouve son propre enrichissement²⁰.

On n'est plus ici dans le commentaire partagé - ce qui n'est déjà pas négligeable - , mais bien dans la recherche d'accord. Le risque, pointé par certains membres et déjà indiqué plus haut, est de se contenter d'un consensus a minima, en cas de divergences avérées. Nous avons cependant le sentiment que, sur nombre de sujets, les travaux en séance, régulièrement suivis d'une phase d'approfondissement et de synthèse, elle-même validée au cours de la séance suivante, ont permis des avancées réelles.

Pour les différentes administrations parties prenantes, l'enjeu de ces dernières années était bien de mieux se solidariser dans la mise en œuvre d'un grand nombre de chantiers interministériels (contrats territoriaux, aménagement du territoire, planification, réforme de l'Etat, programmes de l'Union européenne, risques ...), et le Codirdu y a de toute évidence contribué.

Les membres que nous avons interrogés le confirment volontiers : dans la période 1999-2001, les rapprochements entre la DGUHC, la Datar et la DIV ont été manifestes dans la mise en œuvre des trois lois, et, à compter de 2002, la coopération avec le ministère de l'Intérieur a facilité une saisine collective du chantier de la déconcentration/modernisation de l'Etat.

Sans omettre qu'au passage les relations entre directions centrales d'un même ministère (et on pense ici particulièrement au ministère de l'Equipement) y ont aussi trouvé des occasions bien utiles de mieux se coordonner.

4.3. Une réelle productivité sur des chantiers majeurs

En terminant ce bilan, il nous semble important de redire l'importance de la contribution spécifique du Codirdu aux deux chantiers croisés de "mise en mouvement" des territoires et de l'Etat.

Des textes remarquables par leur teneur stratégique et leur qualité de synthèse ont alors été produits. Ils ont largement pesé sur les débats de la période, au sein de la classe politique, mais aussi dans les milieux professionnels de l'aménagement, de l'urbanisme et dans le cercle des administrations. Ils ont également inspiré un certain nombre d'orientations gouvernementales et de textes législatifs et réglementaires. Nous en sélectionnons ici quelques uns, particulièrement représentatifs.

Dans le cadre du débat sur les trois lois

Le texte de synthèse des travaux conduits en 2001-2002 "Lois Voynet, Chevènement, Gaysot/Besson : un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire" a été justement salué par les membres du Codirdu lors de la séance de juin 2001. Jean Frébault parle à son propos de "document de référence, avec une dimension structurelle", en insistant sur le fait qu'"il n' a pas du tout la valeur d'un document administratif ", tandis qu'Olivier Paul-Dubois-Taine dit à quel point, dans un chantier de ce type, "*les services ont besoin de réflexion et non de circulaires*". Ce document, et c'est le seul du Codirdu à avoir fait l'objet d'une telle publicité (au sens du rendu

²⁰ Ceci ne le dispensant pas de veiller dans l'avenir à une meilleure saisine des cabinets ministériels, comme nous l'avons préconisé plus haut.

public), fera l'objet d'une publication sous l'égide du Certu, début 2002, dans laquelle on trouve en outre, et ce n'est pas banal, des contributions signées par les délégués interministériels et les directeurs d'administration centrale qui ont pris part aux travaux du comité, et qui s'expriment en leur nom individuel.

Ce travail trouvera son prolongement dans le rapport du préfet Schmitt (fin 2002), qui nous a dit avoir repris in extenso un certain nombre des analyses du Codirdu, et, au-delà, dans certaines des dispositions de la loi urbanisme et habitat de juillet 2003.

Dans le cadre de la décentralisation et de ses implications sur le nouveau rôle de l'Etat

- la note de Jean Frébault du 14 avril 2003 "*Dans le cadre de la décentralisation et du renouveau des politiques territoriales, quel projet pour l'Etat ?*", qui prolonge le débat d'idées des Assises des libertés locales et propose une clarification des missions d'un Etat, dûment invité à se moderniser ;
- la note du 6 mai 2004 "*Avenir des services départementaux de l'Etat dans le champ des politiques territoriales*", "qui propose un certain nombre de scénarios pour le renforcement du travail interministériel " ;
- le document de "Réflexions et propositions du Codirdu" du 19 octobre 2004 sur "*L'ingénierie territoriale*", qui explore les voies et moyens d'une nouvelle "*intelligence des territoires*".

Ces textes, parmi d'autres, attestent de la productivité d'un comité qui, à des moments charnières de l'histoire des politiques publiques de ces dernières années, a su, conformément au souhait de son président, aller au-delà de la seule tribune, pour jouer un rôle précieux et sans doute efficace, de vigie et de boîte à idées.

5. Conclusions et préconisations

En huit ans de fonctionnement, le Codirdu paraît clairement avoir fait la preuve de son intérêt, et il semble évident qu'il faille préserver et conforter son existence. Ses membres, qui sont les principaux concernés le disent sans ambiguïté : ils tiennent à leur comité comme à un lieu nécessaire et précieux. Et les éléments de mémoire et de bilan, réunis ici, le confirment.

Mais il paraît aussi utile de mettre à profit le changement de présidence pour ajuster le dispositif et lui fixer de nouvelles priorités.

Singulier de par son positionnement, sa composition et ses missions, le Codirdu occupe de fait une place particulièrement originale, et sans doute unique, dans le paysage administratif français. Dans cette décennie où la question des territoires, et particulièrement ceux de nos villes, a émergé comme une question politique majeure, invitant l'action publique à reconsidérer ses objectifs et ses méthodes (et peut-être, plus fondamentalement, son utilité), il fallait que les responsables des principales administrations de l'Etat en charge du sujet disposent d'un lieu qui les aide à réfléchir, à débattre, en dehors de l'urgence du quotidien. C'était l'ambition que Georges Cavallier fixait au dispositif expérimental de 1998, et elle a été globalement tenue.

Le Codirdu a contribué, à son niveau, à produire cette nouvelle intelligence collective indispensable à la conduite des chantiers majeurs ouverts durant cette période : celui de la recomposition du "gouvernement des territoires", avec le développement d'une coopération intercommunale radicalement nouvelle, celui du renouveau des politiques territoriales, avec le lancement de démarches stratégiques de projet à des échelles inédites, celui de l'acte II de la décentralisation et du

processus parallèle de modernisation de l'Etat. Ce sont bien ces thèmes que le comité a mis, avec justesse, au centre de ses travaux, et sur lesquels il a produit ses contributions les plus significatives.

Pour la suite de ses activités, deux séries de préconisations nous paraissent devoir être faites, que le nouveau président pourrait soumettre aux membres du comité.

La première préconisation concerne la méthode de travail et les modalités de fonctionnement du dispositif. Nous avons longuement insisté sur la "méthode Codirdu", et montré à quel point elle est déterminante pour la qualité des travaux conduits, tout en pointant au passage certains défauts qui pourraient être corrigés. Nous reprenons ici les quelques préconisations faites dans le corps du texte :

- veiller à ne pas surcharger les ordres du jour : après le nécessaire point sur l'actualité, il faudrait s'en tenir à un thème unique par séance, seul moyen de pouvoir débattre d'un sujet en profondeur ;
- reconsidérer la question du dossier de séance, en distinguant à l'avenir le "dossier des directeurs", document bref et interpellant, proposant le fil rouge de la séance et les quelques questions, de nature clairement stratégique, à débattre, et le "dossier technique", trace du travail préparatoire et référence pour les services ;
- mieux utiliser les experts, en précisant leur "feuille de route" : davantage associés aux débats, ils devraient avoir la mission d'aider le groupe à réfléchir et à produire ;
- reconsidérer la question des comptes rendus, très importante puisqu'il y va de la trace des travaux et de leur bonne utilisation, en distinguant l'exploitation "technique" des séances de l'exploitation "politique", sous la forme d'un relevé de positions, placé sous la responsabilité du président et qui pourrait être adressé aux membres des cabinets ministériels.

La seconde préconisation concerne les "objets" de travail dont le Codirdu pourrait se saisir à l'avenir, en raisonnant à la fois en dimensions de la réflexion et en thèmes à proprement parler.

De façon générale, trois dimensions, jusqu'alors sous-estimées, nous semblent indispensables pour conduire et nourrir la discussion collective :

- celle de la mise en perspective internationale : le Codirdu devrait, plus qu'il ne l'a fait, élargir l'horizon au-delà de l'hexagone, et même de l'Europe; il y a dans cette prise en compte de réalités "autres" une formidable opportunité de réinterroger nos propres modèles et de trouver des motifs d'inspiration ;
- celle de la prospective : le repérage des "signaux faibles", l'exploration des futurs possibles et plus ou moins souhaitables devraient accompagner tous les débats du comité ; les travaux, entre autres, de la Diact, de la DRAST (Agora 2000) et du Centre d'analyse stratégique devraient pouvoir y contribuer ;
- celle de la connaissance affinée des évolutions sociales et territoriales : on dispose aujourd'hui d'importants gisements de données et d'analyses (on pense ici notamment aux travaux de l'Insee - au-delà des seuls résultats des recensements -, de l'Observatoire des zones sensibles, de l'Observatoire des territoires ...), qui ne sont pas suffisamment sollicités pour nourrir les échanges du groupe ; les processus de développement inégalitaire des territoires et d'accentuation de la "fracture socio-spatiale", qui constituent des enjeux majeurs pour demain, devraient être mieux pris en compte à l'avenir.

Dans ce bilan, nous avons évoqué un certain nombre de sujets dont le Codirdu n'était pas parvenu à se saisir au niveau souhaité, ou qu'il n'avait pas poussés très avant. Ces sujets gardent leur acuité, notamment :

- la question du logement, dont on sait à quel point elle est redevenue un enjeu majeur pour la société française, et donc un défi pour l'action publique ;
- les récents développements de la "politique de la ville", avec le programme national de rénovation urbaine et les contrats urbains de cohésion sociale ;
- la question des grands territoires, au-delà de la seule procédure des DTA : projets métropolitains, conférences d'agglomération, schémas régionaux, démarches interSCoT... .

D'autres thématiques, sur lesquelles le Codirdu s'était mobilisé, se prolongent aujourd'hui, soit parce qu'on est en phase de montée en régime de politiques récentes, dont il importe d'évaluer les avancées, soit parce que les orientations gouvernementales et les cadres de travail sont aujourd'hui changés. On pense particulièrement aux chantiers de mise en oeuvre :

- des outils de planification (PLU et SCoT) dont un bilan d'étape pourrait être débattu en comité, s'agissant notamment de la contribution qu'y font les services locaux de l'Etat ;
- des nouveaux transferts de compétence aux collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, s'agissant notamment de la délégation des aides à la pierre aux collectivités locales, et de ses implications pour les politiques locales de l'habitat ;
- du schéma national de développement durable du territoire, dont la révision est prévue en juin 2008 ;
- des nouvelles orientations des politiques communautaires, avec la perspective d'élaboration de programmes opérationnels, qui devront contenir les priorités régionales retenues pour répondre aux orientations stratégiques communautaires et au Cadre de référence stratégique national, et faire l'objet de contrats avec la Commission en 2007 ;
- de la nouvelle génération des "contrats de projets" entre l'Etat et les régions.

Beaucoup de ces questions, on le constate, engagent directement les relations multiformes entre l'Etat et les collectivités locales, l'emboîtement entre les différentes échelles territoriales et la nouvelle architecture institutionnelle découlant de la décentralisation. Plus que jamais la question de la place de l'Etat dans les territoires se trouve posée. Quelle part originale doit-il prendre dans la "gouvernance" territoriale ? Comment, et à quel niveau, assurer les arbitrages entre compétitivité et solidarité ? Comment exister, et avec quelle valeur ajoutée, entre des collectivités locales en plein développement et des politiques supra nationales, de plus en plus prégnantes ...?

Ces sujets sont clairement dans la continuité des préoccupations du Codirdu, mais il lui faut sans doute, pour la suite, renouveler sa focale et, en se décentrant, savoir faire une vraie place, dans ses travaux et dans ses invités, aux autres "gouvernements" : ceux des collectivités locales, ceux de l'Europe et ceux ... d'ailleurs.

Pour le Codirdu, après une première séquence de travail consacrée aux "territoires en mouvement" (1999-2002), et une seconde à "l'État en mouvement" (2003-2006), ces différents sujets pourraient marquer l'ambition de la troisième séquence qui s'ouvre dorénavant. Il nous semble que la dernière séance, le 18 mai 2006, a commencé à l'inaugurer.

Deuxième partie

Mémoire du Codirdu 1999-2006

Résumé des vingt premières séances

LISTE DES PRINCIPAUX THEMES ABORDES DANS LES SEANCES DU CODIRDU DEPUIS SA CREATION

- 1- Diagnostics d'agglomération, politiques urbaines européennes (14 janvier 1999)
- 2- Projet de protocole Equipement-Culture, Agendas 21 locaux (rôle des services de l'Etat)
Mission Lagardère sur les contrats territoriaux (30 juin 1999)
- 3- Projet de loi UHD (SRU). Premiers résultats du recensement Insee (1er octobre 1999)
- 4- La recherche urbaine (13 janvier 2000)
- 5- Les fonds structurels européens (8 juin 2000)
- 6- Le lancement des GPV, la dimension interministérielle (12 octobre 2000)
- 7- Les trois lois Voynet-Chevènement-SRU : regard d'ensemble (1er février 2001)
- 8- Production d'une note de réflexion Codirdu sur les trois lois, publication au Certu
L'interface urbanisme-déplacements : lancement du chantier IUD (14 juin 2001)
- 9- Les projets territoriaux de l'Etat (8 novembre 2001)
- 10- Maîtrise des risques industriels, urbanisme et débat public (suite à l'accident AZF)
(17 janvier 2002)
- 11- Premier bilan de la mise en oeuvre des trois lois, en présence des ministres (7 mars 2002)
- 12- Le chantier décentralisation et la réforme de la Constitution
L'harmonisation des trois lois : contribution du Codirdu au groupe de travail Schmitt.
La planification des grands territoires (DTA, SRADT...), suite au séminaire Datar/DGUHC
(17 octobre 2002)
- 13- Dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat ? (16 janvier 2003)
- 14- Quel projet pour l'Etat ?
Production et validation note de synthèse Codirdu (14 avril 2003)
Les grands chantiers législatifs (24 avril 2003)
- 15- La mise en oeuvre du Schéma national de développement durable, le projet de charte sur
l'environnement (25 septembre 2003)
- 16- Avenir des services départementaux (réforme territoriale de l'Etat)
Risques naturels, urbanisme et gestion des territoires (29 janvier 2004)
- 17- L'ingénierie territoriale (13 mai 2004)
- 18- La révision du SDRIF, quels enjeux pour l'Etat ? L'échelle "bassin parisien" (28 octobre 2004)
- 19- L'avenir de la contractualisation
Premiers résultats du nouveau recensement de l'Insee (2 mai 2005)
- 20- Revisiter les politiques urbaines et territoriales en France, regards croisés, éclairages européens
(18 mai 2006)

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n°1 du 14 janvier 1999

Diagnostics d'agglomération, politiques urbaines européennes

Cette séance de mise en place est présidée par Georges Cavallier.

I- Fonctionnement du comité

Les directeurs expriment le souhait d'échanges marqués du sceau d'une grande liberté, un "club", une force de proposition et d'élaboration collective, grâce à la présence personnelle des directeurs. Le rythme de trois séances par an est retenu. Il conviendra de répercuter dans les services centraux et extérieurs la teneur des conclusions.

II- Les diagnostics d'agglomération

La démarche des diagnostics d'agglomération a été initiée par l'Equipement.

Le comité est sollicité sur :

- la préparation d'une circulaire interministérielle invitant les préfets à lancer la phase de diagnostic partagé préalable aux contrats de ville, puis aux contrats d'agglomération ;
- la conduite d'une réflexion complémentaire sur les critères d'utilisation des crédits alloués aux contrats territoriaux, mission qui serait confiée au conseil général des Ponts et Chaussées.

Accord est donné sur la rédaction d'une circulaire, le travail réunissant la DGUHC, la Datar, la DIV, la DGA.

La discussion a fait apparaître l'effort à faire pour mettre les services extérieurs en position de contribuer à l'élaboration de ce qui deviendra le point de vue de l'Etat au moment de la négociation des contrats d'agglomération, un point de vue permettant l'affichage d'enjeux globaux dépassant les habituels objectifs sectoriels. Par ailleurs, est posée la question d'un travail réellement interministériel dans les régions et les départements.

III- La politique urbaine européenne

Il s'agit de s'organiser pour mieux suivre les actions conduites par la Commission européenne en matière de politique urbaine, dont les orientations ont été débattues au forum de Vienne fin novembre 1998.

Il est proposé :

- de créer un comité de liaison entre les différentes directions concernées par les politiques urbaines communautaires en vue de coordonner les connaissances ;
- de constituer un réseau de correspondants territoriaux de l'Equipement, que les autres directeurs pourraient mobiliser en tant que de besoin.

Le débat a montré :

- des interrogations sur le choix des zones urbaines prioritaires, en fonction des critères envisagés par Bruxelles, et des priorités nationales ;
- le souhait que la Commission ne soit pas seule à dialoguer sur le contenu des politiques urbaines avec les villes et la volonté que l'Etat puisse faire valoir son point de vue.

Le comité des directeurs pour le développement urbain, réuni le 14 janvier 1999, a décidé à l'unanimité :

- le principe d'une circulaire interministérielle sur les diagnostics d'agglomération ; celle-ci invitera les préfets à lancer la phase de diagnostic partagé préalable aux contrats de ville, puis aux contrats d'agglomération et à approfondir le travail déjà engagé par les services de l'Equipement avec les autres services déconcentrés ;
- le projet de ce texte sera élaboré conjointement par la direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction, la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, la délégation interministérielle à la Ville et la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur ;
- la conduite d'une réflexion sur les critères d'utilisation des crédits alloués aux contrats territoriaux, qu'il s'agisse des contrats de ville, d'agglomération, voire de pays ; le conseil général des Ponts et Chaussées sera chargé d'une mission d'étude sur ce sujet ;
- la création d'un comité de liaison entre les directions d'administration centrales concernées par les politiques urbaines communautaires pour coordonner les connaissances ;
- la constitution d'un réseau de correspondants territoriaux de l'Equipement en vue d'un meilleur suivi des politiques urbaines communautaires.

Suites données aux propositions du comité

Diagnostiques d'agglomération

- les DRE ont présenté en juin 1999 un premier document de diagnostic pour les 140 agglomérations de plus de 50 000 habitants ;
- diffusion de la circulaire en mars 1999 ;
- le travail sur les diagnostics a fait apparaître diverses difficultés dans le travail en commun des services déconcentrés de l'Etat, notamment la difficulté de marier l'analyse et le point de vue de services dont certains travaillent sur l'aménagement de l'espace, tandis que d'autres ont des missions de gestion de la société urbaine.

Politiques urbaines européennes

L'Equipement a mis en place un réseau de correspondants territoriaux dans les DRE et les DDE, à l'initiative de la DGUHC. Des réunions périodiques et l'envoi d'informations régulières permettent d'animer ce réseau. Des actions de formation et un guide pratique ont également été réalisés en 2000 et 2001. Le comité de liaison des politiques urbaines européennes a été mis en place. Il a notamment joué son rôle pour harmoniser les choix liés à la mise en application des nouveaux critères d'éligibilité aux fonds structurels européens (fixation des zones éligibles à l'objectif II). Il se réunit régulièrement pour mettre en commun les informations des DAC sur les politiques européennes ayant une incidence sur les questions urbaines et l'habitat et pour harmoniser les positions

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n°2 du 30 juin 1999
Projet de protocole Equipement-Culture,
Agendas 21 locaux (rôle des services de l'Etat)
Mission Lagardère sur les contrats territoriaux

I- Projet de protocole entre les ministères de la Culture, de l'Equipement et le secrétariat d'Etat au Logement

Le projet porte sur la promotion de la maîtrise d'oeuvre en urbanisme et architecture, la protection des centres historiques et des nouveaux patrimoines urbains, la coopération en matière de recherche et de prospective entre les services centraux et déconcentrés. C'est une première étape, son champ peut être élargi.

II- Les agendas 21 locaux

La présentation est faite par Jean Lafont, représentant Marie-Odile Guth, directrice de la Nature et des paysages.

Elle fait apparaître la faible implication des agglomérations françaises dans la charte des villes européennes pour la durabilité (26 villes françaises sur les 500 signataires), et la faible appropriation du concept de développement durable par les populations concernées, à l'opposé de ce que l'on constate dans d'autres pays européens.

Plusieurs participants estiment nécessaire de préciser les thèmes d'action à proposer au débat, et de mettre une "boîte à outils" à la disposition des acteurs locaux, notamment les préfets. Il faut que les services extérieurs de l'Etat disposent des éléments de doctrine et de formation pour en faire des interlocuteurs naturels des collectivités locales.

Le comité propose de clarifier la doctrine des agendas 21 locaux, et que soient conduits des échanges d'information en vue de diffuser les démarches et pratiques exemplaires.

Relevé de conclusions

- Le projet de protocole entre les ministères de la Culture, de l'Equipement et du Logement sera transmis aux ministères pour signature. Il a effectivement été signé.
- Un texte à l'attention des services extérieurs clarifiant la doctrine en matière d'agendas 21 sera préparé par un groupe de travail réunissant un correspondant de chaque direction concernée.
- La loi d'aménagement et de développement durable du territoire sera présentée aux services extérieurs de l'Equipement par le délégué à l'Aménagement du territoire.
- Le rapport du conseil général des Ponts et Chaussées sur les critères d'utilisation des crédits alloués aux contrats territoriaux sera diffusé aux membres du comité.
- Sont d'ores et déjà retenus à l'ordre du jour des prochaines réunions du comité les sujets suivants :
 - un échange de vue sur les travaux préparatoires du futur projet de loi urbanisme - habitat - déplacements (séance du 1er octobre) ;
 - les recherches urbaines.

Suites données aux propositions du comité

Le protocole d'accord entre les ministères de la Culture, de l'Equipement et du Logement a été signé. Concernant le projet de texte relatif aux agendas 21 destiné aux services extérieurs, Alain Wauters, responsable de la mission "aménagement durable" à la DGUHC a été désigné, sur proposition de son directeur, pour constituer le groupe de travail en relation avec les services concernés et le CGPC.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n°3 du 1er octobre 1999
Présentation de la loi urbanisme, habitat, déplacements
(titre provisoire de ce qui allait devenir la loi SRU)

Projet de loi UHD (SRU). Premiers résultats du recensement Insee

Pierre-René Lemas, pour la partie relative à l'urbanisme et l'habitat et Hubert du Mesnil pour la partie relative aux déplacements et au stationnement, font part de l'avancement du projet. Catherine Barbé informe les participants du calendrier prévisionnel.

Plusieurs directeurs ont vivement regretté d'être informés si tard, alors même que des réunions interministérielles sont très proches, et que ce calendrier risque d'empêcher de conduire la concertation interministérielle des administrations centrales actuellement engagée.

Le comité retient l'idée qu'il convient, à l'avenir, qu'un directeur confronté à une commande de cette nature en informe aussi tôt que possible ses collègues du Codirdu.

Dans l'immédiat, Pierre-René Lemas prend l'engagement de faire le maximum pour que la mise au point des textes ne soit pas figée trop vite, et que les directions présentes au Codirdu disposent d'une marge de manoeuvre permettant de faire aboutir les concertations en cours.

Le recensement 1999 de la population française.

La présentation, faite par M. Champsaur, directeur général de l'Insee, et M. Royer, chef du département de l'action régionale de l'Insee, a permis au comité de prendre conscience des principales évolutions de la population depuis 1990, et de prendre la mesure des mutations urbaines qu'elle recouvre.

Par exemple :

- le dynamisme de l'ouest et du sud-ouest ;
- la croissance en retrait de l'Île-de-France ;
- la croissance forte, mais l'attraction moindre du sud et du sud-est.

Sur un plan général, les régions urbaines dont la croissance est la plus forte sont alimentées non plus par l'exode rural, mais par des transferts géographiques en provenance d'autres régions urbaines en stagnation ou décroissance.

Un phénomène nouveau a été remarqué : d'assez nombreuses villes centres d'agglomération regagnent des habitants. Cette tendance mérite d'être analysée, car la connaissance des phénomènes qu'elle recouvre est essentielle au succès des stratégies de renouvellement urbain.

Les membres du Codirdu ont manifesté leur satisfaction de pouvoir prendre connaissance " en avant première ", de données susceptibles d'éclairer les politiques qu'ils ont en charge, et de pouvoir en discuter avec des interlocuteurs de premier rang.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 4 du 13 janvier 2000

La recherche urbaine

I - La recherche urbaine

Le débat a été introduit par un dossier intitulé "la recherche urbaine, état d'une perception", élaboré par la DRAST avec le concours d'un bureau d'études (synthèse d'une quarantaine d'entretiens et de rencontres ministérielles). Sans prétendre être complet, ce dossier met en évidence un certain nombre de questions ou d'enjeux méritant débat.

Ce dossier fait ressortir principalement :

- une multiplicité de pôles de recherche sur la ville (incitatifs ou institutionnels) avec un rôle historiquement prééminent du ministère de l'Équipement et de son réseau scientifique et technique, et la récente implication du ministère de la Recherche dans la recherche incitative (PIR Villes puis ACIV) ;
- une "commande publique" peu affirmée face à une "offre" de recherche très structurée, souvent cloisonnée par disciplines, et à tendance "autoreproductive" ;
- un foisonnement des thématiques abordées, principalement sur la société urbaine. Mais des sujets insuffisamment abordés et méritant un investissement plus important : observations des phénomènes urbains, économie urbaine, approches quantitatives, dimension spatiale et localisations, relations urbanisme - déplacements - environnement et plus généralement recherches susceptibles d'éclairer la pertinence des politiques publiques, gouvernance des villes etc. Faiblesse de l'expérimentation et de l'innovation :
- une valorisation qui a beaucoup progressé, mais continue à s'adresser à un public encore trop restreint. Faible accessibilité des "décideurs", des acteurs locaux, de la société civile ;
- un rang modeste de la recherche française sur la scène internationale.

Les propositions ont permis de dresser quelques perspectives et d'engager un débat au sein du comité. Plusieurs pistes ont été identifiées :

- envisager d'organiser une "conférence annuelle" des financeurs et donneurs d'ordre ;
- renforcer la part des recherches incitatives orientées par le questionnement des praticiens et acteurs locaux et répondant aux besoins suscités par les politiques publiques ;
- mieux distribuer et coordonner les rôles entre ministères et délégations interministérielles, et réfléchir par ailleurs avec le ministère de la Recherche sur le rôle accru qu'il peut jouer, notamment dans la structuration de l'offre de recherche universitaire ou institutionnelle ;
- associer davantage dans la commande les collectivités locales, les acteurs locaux, les "entrepreneurs de l'urbain".

Ce dossier sera complété et actualisé en vue d'une séance ultérieure du Codirdu, en liaison avec les principaux partenaires de la recherche, et en associant le ministère de la Recherche.

Il sera tenu compte d'éléments nouveaux, tels la publication des orientations du Puca et les réflexions en cours sur le rôle de l'Institut des Villes.

Des propositions concrètes seront soumises au Comité.

II - Les entrées de ville

La longueur des débats sur la recherche urbaine n'a permis d'aborder que fort tard le thème des entrées de ville.

De discussions un peu raccourcies, a pu se dégager néanmoins un consensus : le comité national des entrées de ville (CNEV) ne pouvait pas être conservé en l'état.

Par ailleurs, le thème intéresse plusieurs directions, au-delà de celles qui le portent, la DGUHC, la DAPA ou la DNP.

Par exemple, la direction des Routes souhaite présenter des propositions lors d'une prochaine réunion.

Les entrées de villes sont également des sites sensibles en matière de sécurité routière.

Il ne faut donc pas supprimer le dispositif, mais le refonder.

Conclusions et suites à donner

Le comité estime qu'il ne faut pas supprimer le dispositif, mais le refonder et demande aux directions intéressées de formuler des propositions. Le dossier sera abordé à nouveau dans une séance ultérieure du Codirdu.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 5 du 8 juin 2000

Les fonds structurels européens

Le sujet a été mis à l'ordre du jour alors que se préparait activement la présidence française, que la réforme des fonds structurels était en phase de mise en oeuvre, avec la transmission à Bruxelles des nouveaux DOCUP, que la coïncidence entre le calendrier des contrats de plan et celui des fonds structurels se traduit par une lourde charge de travail pour les services extérieurs, et ce, quelques mois avant la communication par laquelle la Commission doit faire le point sur la prise en compte de la dimension urbaine dans la programmation des fonds structurels 2000-2006.

La question des fonds structurels européens a été présentée par M. Challeat, de la Datar. Les membres du comité ont aussi pris connaissance d'un pré-rapport du CGPC de Pierre Debeusscher, Claude Hossard et Daniel Sené, sur l'implication des services de l'Equipement dans la mise en oeuvre des fonds structurels européens. Enfin, Jean-Charles Leygues, de la DGXVI, invité par Jean Frébault, a longuement présenté le point de vue de Bruxelles.

Les présentations, comme le débat, ont mis en évidence une *connaissance insuffisante des fonds structurels européens de la part de nombreuses directions d'administration centrale, et une assez faible implication dans leur mise en oeuvre*, alors que les services extérieurs de l'Etat y sont au contraire largement confrontés, dans la préparation des DOCUP, puis dans le suivi et l'évaluation des projets. Les services décentralisés, autour des préfets et des SGAR, sont souvent amenés à s'organiser à se former par leurs propres moyens et à prendre des initiatives face à une certaine carence de directives des administrations centrales.

Les questions urbaines apparaissent largement à travers l'objectif, c'est-à-dire à travers des problématiques de développement économique et social. Cette émergence incite les Etats à effectuer un zonage spécifique aux problèmes urbains. Cette question du zonage est primordiale et a été évoquée à plusieurs reprises dans le débat.

Dans la mise en oeuvre des fonds structurels, Bruxelles accorde une importance primordiale au respect d'une double approche "une approche stratégique intégrée" et une "approche partenariale décentralisée, efficace et large". La première implique une culture du développement économique, du développement local et du développement durable que nos administrations peinent souvent à acquérir. La seconde implique notamment un partenariat public-privé, dans toutes les phases des projets, qui n'est pas une tradition très répandue dans notre pays. Enfin, la Commission européenne exige que tous les projets soient évalués.

Ces exigences - culture de projet et partenariat public-privé - sont porteuses de progrès pour nos administrations décentralisées, mais aussi de difficultés, Par exemple, vue de Bruxelles, la France enregistre un *déficit d'accès au partenariat réel* : aucun chef d'entreprise ne participe aux débats du comité de suivi des projets. Ceci est d'autant plus sensible que Bruxelles, à travers les fonds structurels, encourage le service concurrentiel de marché aux dépens du service public. D'autre part, Bruxelles estime que les fonds européens sont trop souvent considérés par les interlocuteurs français, tant l'Etat que les collectivités locales, à travers des logiques de guichet et non pas de projet. Ce point a été vivement contesté par plusieurs directeurs, qui estiment que la culture de projet se répand, même si elle est trop souvent mise à mal par la complexité des structures politiques et administratives.

La DIV, qui s'est félicitée de la montée en puissance des problématiques urbaines dans les préoccupations de la Commission, estime que l'importance de la matière grise dans le montage des projets est souvent sous-estimée en France et qu'il y a un *grand besoin d'ingénierie de montage et de conduite de projets complexes*.

A côté de ces questions tenant à leur usage final, la discussion a abordé les difficultés tenant aux circuits des crédits européens, qui retardent souvent la disponibilité des fonds - on a parlé de *"thésaurisation de l'argent communautaire par Bercy"*, et créent, avec les interlocuteurs locaux, de nombreuses incompréhensions : *"il est très important d'assurer la mise à disposition rapide et opérationnelle des financements qui permettent d'assurer une assistance technique aux projets"*.

Enfin, le débat s'est aussi focalisé sur la question de la décentralisation, de nombreux intervenants, contestant la vision bruxelloise d'une France encore trop centralisée dans nombre de ses pratiques : aujourd'hui, les projets, en particulier les projets touchant aux politiques urbaines, sont ceux des collectivités territoriales, travaillant en relation avec les services extérieurs de l'Etat.

Un point pratique et d'actualité a été abordé : *l'avenir du groupe d'experts européens, spécialistes du milieu urbain*, animé par la DIV au sein du "Comité de développement spatial", que la Commission semble négliger après avoir parrainé sa création. Il s'agit d'un vrai débat, que Bruxelles doit trancher : le Parlement européen demande à la Commission de ne plus financer d'actions n'ayant pas de base juridique, et la Commission n'a pas de compétence juridique en matière de politique urbaine. C'est à travers les fonds structurels que les États membres peuvent valoriser la dimension urbaine, et, avant de s'engager plus loin, Bruxelles attend de voir si les Etats prennent au sérieux la thématique de la dimension urbaine. Les participants ont jugé très décevante cette réponse de Leygues, où la position de Bruxelles apparaît extrêmement floue.

Conclusions et suites à donner

Les fonds structurels européens

La question des relations entre le "groupe d'experts urbains" et la Commission européenne est à traiter d'urgence, à l'initiative de la DIV.

Il est souhaitable que se poursuive la réflexion stratégique des directeurs, sur l'avenir des fonds structurels européens et sur la place de l'urbain dans les politiques européennes et que les instances gouvernementales soient fortement sensibilisées sur ce point.

Le "comité de liaison des politiques urbaines", qui rassemble Datar, DIV, DGUHC, Environnement, Culture... est chargé d'approfondir cette réflexion et en saisira, le moment utile, le Codirdu.

Il sera prochainement réuni à cette fin.

Est enfin retenu le principe de l'organisation d'un pilotage inter-directions pour l'utilisation, en France, des fonds structurels européens et d'une meilleure mobilisation des services extérieurs pour l'appui au montage des projets. Les axes de réflexion sont notamment, le développement de la culture de projet, l'émergence de maîtrises d'ouvrage, assistances à maîtrise d'ouvrage, raccourcissement des procédures financières, etc.

Les propositions de plan d'action pourront s'appuyer sur le rapport définitif du CGPC établi par Pierre Debeusscher, Claude Hossard et Daniel Sené qui sera prochainement diffusé, et seront débattues dans le "comité de liaison des politiques urbaines", qui saisira le Codirdu.

Suites données

Les fonds structurels européens

Parmi les suites données à ce débat, on notera en matière de formation :

- mise en place, dans les CIFP, d'une sensibilisation-formation sur la mise en œuvre des fonds structurels européens ;
- bilan d'une formation test qui a montré de la part des services décentralisés une forte demande de formations à partir de cas concrets sur le montage des projets et en ingénierie financière, de manière à pouvoir exercer un rôle de conseil et de soutien aux porteurs de projets.
- élaboration d'un guide de la mise en oeuvre des fonds structurels européens sous l'égide de la DGUHC (sorti en mai 2001).

Par ailleurs, le comité de liaison des politiques européennes qui réunit les principales DAC a repris ses travaux de mise en commun des informations relatives aux politiques urbaines européennes et de réflexion conjointe sur les sujets communautaires. Il doit examiner si le rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale de l'Union doit faire l'objet d'une présentation critique à un prochain Codirdu.

Les contrats d'agglomération

Le projet de circulaire du ministère de l'Equipement sur les contrats d'agglomération sera diffusé aux membres du comité.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 6 du 12 octobre 2000

Le lancement des GPV, la dimension interministérielle

Le sujet a été mis à l'ordre du jour en raison de l'actualité.

En fait, depuis plusieurs mois, la liste des GPV est fixée. Les collectivités concernées ont déjà fait remonter leurs dossiers de candidature à Paris, et le ministre de la Ville leur a adressé, début août, une lettre faisant part des observations de l'Etat concernant les orientations retenues et le contenu des projets.

Les débats ont fait apparaître le caractère novateur des GPV. Ils introduisent réellement, dans la politique de la ville, une nouvelle dimension, un changement d'échelle dans l'action publique.

De l'examen des dossiers de candidature, on retient que :

- à côté des dossiers les plus avancés, qui vont vers l'intégration des GPV dans les stratégies urbaines, il y a des dossiers de circonstance ; au milieu, beaucoup d'agglomérations ont, vis-à-vis des quartiers en grande difficulté, une politique de cantonnement ; il existe des cas où "*on ne voit vraiment pas quoi faire, du fait de la difficulté du contexte économique ou l'incompétence de certains acteurs*" ;
- les actions envisagées interpellent les compétences du ministère de l'Equipement, tant en matière d'urbanisme (désenclavement des quartiers, restructuration d'espace public, politique foncière), qu'en matière d'habitat (PLH, "gestion du peuplement", construction-démolition, copropriétés dégradées), en raison des grandes coupures dues à des infrastructures dédiées au trafic, ou pour remédier à l'inadéquation des dessertes de transport dont l'importance est pourtant primordiale ;
- Le "mariage" entre projet urbain et projet social reste très imparfait ; le débat montrera qu'il y a là un enjeu considérable, qui conduira le comité à préconiser des actions permettant de rapprocher la culture des aménageurs et celle des professionnels du développement social.

Les débats ont montré que la coordination entre la DIV et les DAC présentes au Codirdu a besoin d'être améliorée et située plus en amont des dossiers. La plupart des directions, mise à part la DGUHC, n'ont pas été associées à l'étude des dossiers de candidature et ne sont pas informées de leur contenu. Elles demandent à être associées à la préparation des conventions à venir. Concernant les services extérieurs de l'Etat, ceux de l'Equipement sont particulièrement impliqués, mais la politique de la ville imprègne encore trop rarement les DDE, leur fonctionnement et leur organisation et reste trop souvent prise en charge par des individus qui s'y investissent à titre personnel.

Pour la Datar, l'articulation pratique entre contrats d'agglomération, contrats de ville et GPV réclame encore approfondissement.

Il est apparu aussi que l'environnement et le patrimoine reçoivent rarement, dans les GPV, l'attention qu'ils méritent au regard de la contribution qu'ils peuvent apporter à l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Globalement, le débat a permis de révéler l'importance des GPV comme instruments d'évolution des pratiques administratives des services de nos ministères. C'est ainsi qu'il a permis de dégager un ensemble très consistant de conclusions et de suites à donner.

Relevé des conclusions et suites à donner

1- Une meilleure coordination à court terme

- Echanges d'information et organisation de la coopération entre les directions

Pour améliorer la participation réelle des directions d'administration centrale aux GPV, la DIV s'efforcera de leur transmettre les dossiers de façon plus systématique et en amont des décisions à prendre, le comité demande que les directions s'organisent pour mettre en place un travail en commun sur les GPV. Cette organisation se donnera aussi pour objectif d'améliorer l'implication et de promouvoir un travail en réseau des services extérieurs concernés.

La première application portera sur la préparation des conventions de GPV.

- Un correspondant ou un coordinateur GPV par direction pour un travail en réseau.

Les directions les plus concernées désigneront un correspondant GPV, qui sera l'interlocuteur de la DIV François-Régis Orizet à la DTT et Bernard Lucas à la DR, ont été désignés par leur directeur.

François Delarue a nommé auprès de lui un coordinateur, Christian Gouyon, qui assurera, en liaison avec la DTT et la DR, la circulation de l'information et l'animation des relations avec la DIV, et l'implication des services extérieurs.

- Cohérence des procédures contractuelles

Les membres du Codirdu poursuivront leur coopération pour assurer une meilleure cohérence entre les procédures contractuelles, en particulier le chaînage GPV/contrat de ville/contrat d'agglomération, dont il convient, en particulier, d'harmoniser le suivi et l'évaluation. La DIV, la Datar et la DGUHC prendront les décisions utiles en ce sens.

2- Des réflexions permettant de déboucher à moyen terme sur une amélioration du savoir-faire et de la qualification des services

- Savoir-faire et implication des services déconcentrés

Le lancement des GPV a fait apparaître dans toute son ampleur l'absence de filières professionnelles attractives pour ceux qui veulent s'impliquer dans la politique de la ville. Ce constat intéresse tous les ministères concernés, donc la plupart des directions.

A partir d'une exploration des compétences, savoir-faire et méthodes de travail qui se sont constitués de manière empirique dans les services extérieurs, le METL mènera une réflexion sur les moyens de créer dans les DDE un environnement professionnel et des critères de carrière favorables à une prise en charge collective et permanente de la politique de la ville.

- Mobilité entre fonctions publiques

Les membres du comité sont disposés à participer à une réflexion éventuelle, par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat et le ministère de l'Intérieur, de passerelles plus larges, pour fonctionnaires, entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale.

- Etablir des liens entre les métiers de l'aménagement et ceux du développement social

Le rapport Brevan/Picard sur "les métiers de la politique de la ville" a pointé la difficulté qu'ont les professionnels de l'aménagement et ceux du développement social à travailler ensemble.

Les directions s'associeront à la réflexion de la DIV sur les moyens de créer des passerelles plus larges entre les métiers de la ville, de rapprocher les cultures et améliorer l'appréhension, par les professionnels de l'aménagement, de créer des cohérences entre projet urbain et projet social, tant dans la conception que dans le déroulement des projets.

- Formation

Le comité insiste sur la nécessité de faire évoluer les formations universitaires, notamment celle des urbanistes, vers une meilleure connaissance des enjeux et méthodes liés au développement social urbain.

La DAPA voit confortée son orientation de voir mieux pris en compte les enjeux urbains, y compris sociaux, et les échelles urbaines dans l'enseignement de l'architecture.

- Une meilleure prise en compte de la politique de la ville dans les politiques sectorielle :

- Habitat

Améliorer le savoir-faire des services déconcentrés en matière de diagnostic d'agglomération dans le domaine de l'habitat et de l'application de diagnostic aux GPV : énonciation d'une problématique et d'une évaluation ex ante pour l'Etat, sur l'ensemble de l'agglomération, capacité à prendre en compte les interactions entre parc social et parc privé, capacité à peser dans la politique des organismes HLM au niveau des agglomérations.

- Transports

Le comité demande une prise en compte de la politique de la ville, en particulier des grands projets de ville, dans la mise à jour de la circulaire de 1994 sur les transports collectifs, soulignant notamment l'effet intégrateur des TCSP de surface, et l'importance d'une qualité homogène des aménagements d'accompagnement tout au long des lignes de transport.

- Infrastructures et coupures urbaines

Le comité demande une implication plus forte du METL dans le traitement des grandes coupures urbaines créées par des infrastructures dédiées au trafic, quand elles affectent le lien de la ville avec des quartiers en difficulté.

- Déroulement des GPV et programmation des moyens de déplacement

La DTT et la DR examineront leurs marges de manoeuvre en matière de programmation et de critères de financement, pour prendre en compte le caractère prioritaire de certaines opérations liées à des GPV et la nature particulière de certaines interventions.

Suites données à la séance du 12 octobre 2000

La coordination entre les DAC a progressé, suite à la nomination de correspondants, par :

- un travail conjoint entre la DIV et la DGUHC pour sensibiliser les services déconcentrés à la mise en oeuvre des GPV ;
- un travail conjoint de la DIV et de la DTT sur l'importance des déplacements et des transports en commun en site propre dans les GPV ; un texte commun est en préparation, ainsi qu'une analyse spécifique sur chaque GPV ;
- l'amorce d'un travail conjoint entre la DIV et la DR sur les GPV concernés par les problèmes de coupures.

Une journée de réflexion sur les marchés de définition a été organisée conjointement par la DGUHC et la DIV dans le souci de qualification des acteurs locaux : au cours de cette journée, le milieu professionnel a été largement mobilisé.

La cohérence des politiques contractuelles fait l'objet de réflexions entre les DAC ; une circulaire sur les contrats d'agglomération, élaborée en collaboration par les DAC concernées et faisant l'objet d'une signature commune aborde notamment l'articulation entre les contrats de ville et les contrats d'agglomération.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 7 du 1er février 2001
Lois Voynet, Chevènement, SRU : regard d'ensemble
sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire

Les trois lois indiquées dans l'intitulé de l'ordre du jour créent un contexte nouveau appelant un surcroît de coopération et la coordination entre les directions membres du Codirdu. Ce contexte est apparu à nombre des membres du Codirdu comme fondateur, justifiant l'existence du comité. L'importance du sujet a mobilisé les directions au cours d'une préparation intense et très collective, **l'enjeu ressenti par tous étant le pilotage interministériel des services déconcentrés de l'Etat autour des politiques territoriales.**

Par ailleurs, Jean Frébault a tenu à élargir les points de vue exprimés, en associant à la séance un universitaire, qui a introduit le sujet, un préfet de région (Francis Idrac, préfet de la région Basse-Normandie), un directeur départemental de l'Equipement et des directions d'administration centrale non membres du Codirdu, mais fortement impliquées dans la conception ou l'application des réformes contenues dans les lois visées : la DGCL et la DGA pour le ministère de l'Intérieur, et la DERF pour le ministère de l'Agriculture.

Par ces innovations dans la méthode, il concrétise l'ambition de **faire apparaître le Codirdu comme un triple lieu de synthèse : interministériel, pour l'articulation entre les directions centrales et les services déconcentrés, par l'émergence d'une vision partagée des grands enjeux de la société urbaine.**

Le caractère fondateur du sujet a conduit les directeurs membres du Codirdu à s'engager dans l'élaboration d'un document exprimant les points de convergences dégagés par le débat. Ce document sera discuté lors de la séance du 14 juin 2001 et, une fois adopté, sera communiqué aux ministres concernés.

En voici les grandes lignes :

La loi Voynet, la loi Chevènement, la loi SRU, sont trois lois qui marquent une **étape de la décentralisation** et interpellent l'ensemble des administrations de l'Etat membres du Codirdu, dans leurs responsabilités propres à chacune et dans l'harmonisation de leur action sur les territoires urbains.

Les agglomérations urbaines au sens large structurent le territoire national. Par ces trois lois, l'Etat prend acte de cette réalité. Les agglomérations sont les éléments clés du polycentrisme maillé qui, avec les pays et les nouvelles échelles de l'aménagement du territoire, tend à émerger des mutations en cours. Mais le paysage institutionnel demeure très complexe et manifestement en transition.

Le **rôle de l'Etat**, en particulier l'Etat déconcentré, principal interlocuteur des collectivités territoriales, s'en trouve renouvelé. Il ne devient pas moins exigeant, au contraire.

Les grands principes de son action demeurent : selon les cas, il sera **stratège** lorsque l'échelle ou les enjeux l'exigent, **partenaire** des collectivités dans de nombreuses démarches, notamment de contractualisation, ou **garant** des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales dans les démarches qui sont de leur responsabilité directe.

Lors de l'établissement des périmètres de planification et des regroupements intercommunaux qui remodelent le paysage institutionnel de notre pays, lors de l'élaboration des projets de territoire par les collectivités territoriales, lors de leur mise en application et des phases de contractualisation, **l'Etat local** est porteur d'un point de vue propre, à partir duquel **il dialogue** avec les instances politiques locales. Il doit entrer dans le contenu des projets, dire si les cohérences d'échelles sont prises en compte, mais surtout s'ils contribuent au développement durable et à la cohésion sociale. Les difficultés et les risques de cette posture de l'Etat sont évidentes, mais elle est incontournable, **et une mission prioritaire des directions d'administration centrale sera de mettre en place les conditions propres à mettre les services extérieurs de l'Etat en position de remplir leurs nouvelles missions.**

Dans ce contexte, il importe que les services déconcentrés, au niveau régional ou départemental **construisent ensemble** ce qui deviendra le **point de vue de l'Etat** sur telle ou telle agglomération, tel ou tel territoire, et non des points de vue juxtaposés. L'Etat local s'obligera à produire une synthèse de ses enjeux, dans une lecture interministérielle.

Pour cela, les services déconcentrés doivent s'organiser pour faire émerger cette vision stratégique des territoires, mais ils ont aussi besoin de messages clairs et harmonisés venant des administrations centrales. A celles-ci d'en trouver les moyens et les méthodes. Le Codirdu, dans cette perspective, trouve très naturellement sa place comme structure de débat et de coordination.

Relevé des conclusions

- Un groupe de travail est constitué sous l'égide du Codirdu, avec mission de mettre en forme un projet de texte **exprimant les points de convergence dégagés par le comité des directeurs lors du débat du 1er février.**

Ce groupe de travail comprendra la DGUHC, la Datar, la DEEEE, la DTT et la DR, Francis Beaucire et Jean Frebault, la coordination étant assurée par le secrétariat du Codirdu.

Le texte sera diffusé à l'ensemble des membres pour réactions et propositions de modification. Ainsi modifié, il sera soumis pour validation lors de la prochaine séance du Codirdu du 14 juin. Ce texte aurait le statut non d'un document institutionnel, mais d'un simple "texte de référence" émanant des membres du Codirdu. Mais les réflexions qu'il développe pourront utilement inspirer, le cas échéant, les initiatives interministérielles susceptibles d'être prises sur ce champ (circulaires, actions de mobilisation des services, réflexions méthodologiques....)

- **Un pôle d'observation des démarches territorialisées** en cours sur le terrain (pays, communautés d'agglomérations, contrats d'agglomération, SCoT, PLH d'agglomération, PDU, syndicats d'AOTU...) sera mis en place avec le concours de l'Insee.

A la suite de la circulaire du 8 juin 2000, a été mis en place un groupe interministériel de suivi des politiques territoriales pour créer une base de données sur le suivi des politiques territoriales de l'Etat : évolution des institutions locales (agglomérations, pays, syndicats mixtes), démarches de planification, contrats territoriaux... Il est composé de la DGCL, la Datar, la DIV, la DGUHC. Le Codirdu propose de l'élargir à l'Insee pour l'élaboration du cahier des charges d'un observatoire des démarches territoriales. Ainsi élargi, il sera mandaté par le Codirdu auquel il rendra compte périodiquement.

- **Un certain nombre de chantiers d'approfondissement** seront ouverts, à l'initiative des DAC les plus concernées sur les points où apparaissent, de la façon la plus évidente, des besoins d'harmonisation de nos ministères en matière de doctrine ou de pratique, en particulier dans leurs relations avec les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

- A l'initiative de la DGUHC, un groupe de travail associant la DR, la DTT, la DSCR, la DAEI et le Certu a engagé des études sur les problèmes de cohérence entre l'urbanisme et les déplacements. Il examine, notamment, les rapports entre les SCoT, les PDU et les DVA : compatibilité des périmètres, liens entre projet urbain et projets d'infrastructures..., et prépare avec le Certu, des recommandations et des guides méthodologiques à l'usage des services extérieurs et des collectivités territoriales. Le point d'avancement de ce travail sera présenté lors d'un prochain comité.

- Les grands territoires : réflexion sur les outils à développer et en particulier sur le rôle attendu des DTA : évaluation des démarches en cours, perspectives futures d'utilisation (territoires d'application, contenus, processus d'élaboration...) et de conduite les plus appropriés de cet instrument à l'avenir : Datar, DGUHC, Environnement..., avec l'appui du conseil général des Ponts et Chaussées. Le cahier des charges en sera précisé à la prochaine séance du 14 juin.

- D'autres chantiers transversaux pourront dans le même esprit être impulsés dans le cadre du Codirdu, à l'initiative des directions concernées (environnement, agriculture...). Les débats d'aujourd'hui, axés sur le thème du "renouveau des démarches territoriales", ont révélé que ce thème est structurant pour l'ensemble des membres du Codirdu et fondateur pour l'existence même du comité.

Dans cet esprit sera renouvelée l'**invitation à certaines DAC extérieures** aux séances du Codirdu (DGCL, DGA, Agriculture).

- **Il sera rendu compte aux ministres compétents** des initiatives prises à la suite de cette séance du Codirdu.

Suites données aux propositions

La séance du 14 juin 2001 marquera la traduction effective des conclusions adoptées le 1er février, en particulier par :

- la discussion d'un texte de synthèse intitulé regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire ;
- la discussion du projet de cahier des charges d'un observatoire des démarches territoriales ; une première évaluation des DTA et l'examen de propositions d'orientation en vue d'une éventuelle circulaire interministérielle ;
- une information sur l'ouverture d'un chantier sur l'articulation SCoT/PDU/DVA ;
- une information sur le programme de recherches engagé par le Puca : organiser les territoires.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 8 du 14 juin 2001
Production d'une note de réflexion Codirdu sur les trois lois,
publication au Certu
L'interface urbanisme-déplacements : lancement du chantier IUD

Approbation d'une note de synthèse sur les trois lois Voynet, Chevènement et SRU

Jean Frebault présente le projet de note de synthèse, une production interministérielle du Codirdu qui fait suite au précédent débat. Il s'agit de l'approuver ou l'amender avant sa transmission aux ministres.

Quelques remarques sont apportées :

- l'intercommunalité n'est pas suffisamment mise en valeur dans la note de synthèse, ni dans le projet de circulaire concernant la relance de la planification ;
- il est important d'associer les politiques de l'Eau et de l'aménagement du territoire ;
- le texte pourrait être complété par une introduction plus "politique" sur la décentralisation, l'intercommunalité, la planification et l'aménagement du territoire, des thèmes sur lesquels les ministères convergent. Quatre approches sont décrites : celle du ministère de l'Intérieur (par les canaux institutionnels), celle du ministère de l'Economie et des finances (via une fiscalité qui évolue peu), celle du ministère de l'Equipement (par la planification qui rentre dans le jeu) et enfin celle de la Datar (avec des projets de développement) ;
- la notion de bassin de la direction de l'Eau est reprise par la Datar qui décrit 3 500 bassins de vie quotidienne, 500 bassins d'emploi et 6 bassins de peuplement. L'approche institutionnelle serait dans l'impasse ou bloquée par le calendrier électoral. Une approche fonctionnelle par bassin et par la planification pourrait être susceptible de débloquer des situations. Quant aux finances locales, avant de redistribuer 700 milliards de francs, il faut créer du consensus ;
- quels sont les bons périmètres ? Le respect des principes de la décentralisation, le respect des préfets et des élus obligent à travailler avec les périmètres choisis même s'ils ne sont pas très bons ;
- il serait intéressant de faire apparaître que l'Etat est garant, contrôleur de l'action des collectivités ;
- les pays et agglomérations ne sont pas les seules bases à partir desquelles s'organisent les politiques publiques ;
- l'Etat peut avoir des projets de territoire en partenariat avec les collectivités : exemple du plateau d'Albion, sans oublier les DVA et les PTE aux niveaux régional et départemental ;
- il manque une coordination au niveau de l'Etat central, notamment pour les DNO élaborées par chaque ministère;
- la circulaire sur les contrats d'agglomération a été signée ;
- les deux questions principales sont : quel est le rôle de l'Etat par rapport à la mise en œuvre des trois lois, notamment dans les services déconcentrés ? Comment agir ou intervenir ?
- il s'agit de construire une politique de l'Etat, au niveau central et au niveau du terrain. Il faudrait insister sur la mise en synergie interministérielle des services sur le terrain.

Le Codirdu approuve le projet de note et adopte la proposition de publication du Certu. Jean Frébault apportera quelques ajustements au projet de note avec l'aide d'un comité de relecture rapide. Il propose de bien indiquer que c'est un document d'étape et que la réflexion doit se poursuivre. Il retient, dans un second temps, après la diffusion aux ministres qui doivent avoir le temps de réagir, la demande d'une diffusion à caractère informel pour la note de synthèse, à l'initiative des directions d'administration centrale.

Observatoire national des démarches territoriales

Francis Ampe présente les réflexions d'un groupe de travail interministériel (DIV, Datar, DGA, DGCL, DGUHC) sur l'exploitation des résultats envoyés par les SGAR, suite à la circulaire interministérielle du 8 juin 2000 pour lancer un mécanisme de connaissance de la mise en œuvre des politiques territoriales. Il est proposé au Codirdu de valider un projet de cahier des charges, ce qui est fait, en vue de lancer une étude de définition du fonctionnement d'un système d'observation national (base de données, liste de repères statistiques, sécurité des échanges d'informations...). Il ne s'agit pas d'élaborer un système unique. Le groupe de travail est mandaté pour mettre en œuvre la démarche proposée.

Propositions complémentaires de la DAEI pour un inventaire des savoirs, des méthodes et des outils nécessaires aux services territoriaux de l'Etat.

Pour Olivier Paul-Dubois-Taine, d'autres chantiers restent à ouvrir, distincts de l'Observatoire national. Les services territoriaux ont besoin de connaître les méthodes et instruments de connaissance et d'analyse des territoires (une notion encore balbutiante). La DGUHC et la DAEI sont invitées à poursuivre leur initiative pour évaluer les méthodes et instruments de connaissance que les services extérieurs de l'Etat utilisent pour jouer leur rôle (diagnostics territoriaux, élaboration de projets, participation aux démarches de planification...).

Point sur divers chantiers

- Les DTA et les grands territoires : première évaluation et propositions d'orientations

Paul Schwach pose de nombreuses questions : faut-il garder les DTA ? La Datar, la DGUHC et la DEEEE ont essayé d'améliorer le dispositif des DTA lancé par la loi Pasqua, à une époque où la planification urbaine n'était pas relancée. Le moment ne semble pas bien choisi pour dresser un nouveau bilan après celui qui a été effectué, il y a deux ans seulement, pour les séminaires importants de la Datar. Il faut d'abord aider les préfets à aller jusqu'au bout des sept DTA engagées et ne lancer une évaluation qu'après, après notamment l'élection présidentielle. Il en va de la crédibilité de l'Etat au niveau local. Seule la DTA des Alpes-Maritimes est prête à sortir.

Si la DTA doit rester une directive d'Etat dans des espaces stratégiques comme des estuaires, l'outil est bon. Mais si la DTA doit devenir le lieu de concertation avec les élus, il faut arrêter car les SCoT peuvent jouer ce rôle. Mais les SCoT pourront-ils résoudre tous les conflits d'usage ou de perspectives ? Sans attendre une évaluation a posteriori, il serait utile de préciser une doctrine d'emploi de cet outil DTA, de répondre aux questions qui se posent. Quelle partie est prescriptive ? Quelle partie est consultative ?

Dans la réflexion lancée sur l'architecture des outils, le concept de "grand territoire" ne semble pas obsolète. Comment y assurer la mise en cohérence, par exemple, de deux schémas de service différents ? Cela pourrait passer par trois dispositifs institutionnels : le SCoT (à supposer que la cohérence se joue à l'échelle du SCoT), le Grand Projet (avec la modification des débats publics) et la DTA.

Combien y a-t-il de grands territoires, d'inter-régions, face aux vingt-deux régions ? Il y a cinq fleuves, soit cinq grands bassins et donc six inter-régions avec la Plaine des Flandres. En 1974, avaient été créées sept ZEAT, zones d'équipement et d'aménagement du territoire (dont deux le long du

Rhône). Ces zonages perdurent et sont utilisés par de très nombreux partenaires ou pour la mise en place des MIIAT, missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire. Il faut que le Codirdu réfléchisse, dans une prochaine séance, au niveau macro-géographique (Europe, nation, inter-régions), qu'il recense les cartes inter-régionales et qu'il fasse des propositions.

L'articulation SCoT / PDU / DVA dans le cadre d'une commande conjointe passée au Certu

Anne Bernard-Gely rappelle qu'en 2000 une commande inter-DAC (DGUIHC, DTT, DR, DSCR, DAEI, DIV, DEEEE) a été passée au Certu sur l'interface urbanisme/déplacements. Elle décrit les cinq thèmes développés (suite à la loi SRU, stationnement, pôles d'échange, impact des PDU, contrats et suivis) et précise l'organisation du comité de pilotage et des comités de suivi par thème. Les PDU et DVA devraient évoluer ainsi que les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales. Le PDU deviendra un document plus opérationnel, vraiment stratégique avec une vision inter-modale. Le DVA renvoie au double rôle de l'Etat qui est à la fois responsable de la continuité du réseau national et garant de la prise en compte des grandes orientations nationales. Il est demandé au Certu de produire des guides méthodologiques sur ces sujets et pour les DVA des propositions d'évolution des textes avec une circulaire pour remplacer celle de 1991. Le Codirdu mandate le comité de suivi inter-DAC pour réfléchir à l'évolution des différents outils de planification et à la mise en œuvre locale de ces documents.

Il ne doit pas y avoir d'un côté la gestion des grands axes et de l'autre le respect formel des orientations à respecter au niveau des agglomérations. Ceci peut conduire à réviser des DVA dans le cadre des SCoT. Les anciens axes de transit deviennent souvent des axes de desserte locale avec de nombreuses conséquences sur la péri-urbanisation. Les dossiers de voirie d'agglomération ont été à tort perçus comme des démarches de planification. Ils doivent être ramenés à une phase d'étude préalable en association avec les collectivités territoriales. Dans le cas des DVA, l'Etat associait les collectivités. Maintenant ce serait plutôt l'inverse : les collectivités élaborent leur projet et associent l'Etat qui en tirera les conséquences concernant la structuration de son réseau routier (les DVA disparaîtraient). L'Etat doit avoir pour objectif la continuité et l'objectivité. La Datar et la DAPA (plan de sauvegarde et de mise en valeur) souhaitent être associées aux réflexions. Le secrétariat du groupe est mandaté pour poursuivre la réflexion.

Le projet de circulaire interministérielle relative aux contrats d'agglomération Les agences d'urbanisme et de développement

A la demande de la Datar qui souhaitait une circulaire sur les contrats d'agglomération, une réflexion entre DAC a été lancée. La circulaire interministérielle envoyée aux préfets porte cinq signatures et permet au FNADT de participer au développement de l'ingénierie du développement local. La création de vingt nouvelles "agences d'urbanisme et de développement" est souhaitée et sera présentée au CIAT de juillet. Il existe aujourd'hui quarante "agences d'urbanisme" selon le terme juridique des lois Voynet et SRU. Il convient aussi d'afficher une doctrine de l'Etat pour ces créations. La Datar souhaite résorber la différence de conception (avec ou sans le développement) et souhaite aussi lisser les différences entre agglomérations et pays. La grande nouveauté de la stratégie de pays, de Voynet par rapport à Pasqua qui séparait villes et campagnes, ce sont les bassins d'emploi. L'erreur est d'avoir utilisé le terme "pays" qui renvoie à paysan et à paysage. Pour la Datar, la base de la planification, ce sont les 350 à 400 bassins d'emploi avec la mobilité des gens. Attention de ne pas revenir dix ans en arrière avec la distinction rural-urbain. La Datar peut co-financer à la condition qu'il s'agisse d'une "agence d'urbanisme et de développement" dont le territoire porte, au-delà de l'agglomération, sur tout le pays. Cependant, entre des agglomérations qui peuvent avoir plus d'un million d'habitants et des territoires qui peuvent avoir à peine dix mille

habitants, il faut inventer une diversité de réponses, penser à la masse critique minimale pour constituer des équipes viables avec des financements suffisants. Le Codirdu retient l'intérêt de réfléchir plus largement sur le développement d'équipes d'ingénierie locale dans des territoires de projet autres que les agglomérations.

Le projet de circulaire Équipement relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification

La circulaire Equipement prévoit de donner des indications sur les nouveautés apportées par la loi SRU, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Etat (porter à connaissance, association, co-approbation des cartes communales, périmètres des SCoT...). Des observations sont exprimées en séance : rajouter les projets territoriaux de l'Etat (PTE), assouplir la règle des 15 km sur le littoral, ne pas déséquilibrer les espaces ruraux ni les zones agricoles protégées (ZAP), raisonner par bassin de vie ou aire urbaine, s'inspirer du rapport sur les zonages de deux parlementaires, Philippe Duron et Mme Perrin-Gaillard.

Bilan d'activité du Codirdu

Jean Frébault propose d'amender le bilan du Codirdu et remercie Alain Danet pour son travail. Il insiste sur le caractère non administratif du Codirdu qui facilite la libre expression, sur l'importance du travail de préparation ainsi qu'aux suites données aux travaux du Codirdu. Les attentes sont nombreuses.

Paul Schwach confirme l'intérêt que les directeurs ont trouvé à ces échanges directs et très libres. C'est là que se trouve la valeur ajoutée plus que dans les relevés de décision. Il suggère quelques modifications (mandat ; absence de moyens ; comité de suivi...). Jean Frébault est mandaté pour apporter les modifications souhaitées et transmettre aux ministres le "bilan du Codirdu" accompagné de la note de synthèse relative au nouveau cadre législatif d'organisation des territoires.

Les entrées de villes

Catherine Barbé rappelle que Mme la ministre Dominique Voynet a demandé au Codirdu de débattre des entrées de villes, trop souvent dégradées. Un constat d'échec des outils de planification urbaine s'impose. Devant le même constat, les parlementaires proposent des amendements dans diverses lois pour permettre d'exiger davantage de qualité des constructions nouvelles, ce qui ne s'applique pas malheureusement aux friches commerciales existantes.

Le contexte institutionnel et économique a changé du fait des nouvelles lois. La loi Chevènement suscite la création de nombreuses intercommunalités à taxe professionnelle unique. Elle supprime l'effet d'aubaine que pouvait constituer l'implantation de surfaces commerciales en première et deuxième couronnes des agglomérations. La loi SRU conduit les collectivités locales à entrer dans un périmètre de SCoT, si elles veulent développer leur urbanisation. On peut espérer que cette planification concertée apportera plus de cohérence aux prochaines extensions urbaines.

Par ailleurs, il semble que les tendances économiques évoluent et que les grandes enseignes cherchent maintenant à s'implanter en centres villes ou centres périphériques. La desserte en transports en commun, la loi SRU renforcent cette évolution. Le Comité national des entrées de villes a conduit des actions de sensibilisation vers 1996-1997, puis s'est endormi faute d'intérêt explicite des collectivités territoriales.

Que peut faire l'Etat aujourd'hui pour inciter les collectivités et les opérateurs à se concerter, pour améliorer le paysage des entrées de villes ? Quelques pistes ont été identifiées :

- le "faire savoir" proposé par le Certu, pour diffuser les bonnes pratiques ;
- la mobilisation sur un projet de requalification, accompagné par un agrément ou un financement de l'Etat, par exemple en élargissant le "1% paysage et développement" de la direction des Routes ;
- subordonner le label "Ville d'art et d'histoire" à une action sur les entrées de la ville concernée ;
- capitaliser les pratiques en matière de plans paysage de différentes chartes ;
- faire connaître les dispositions existantes, les aides méthodologiques (Certu), les aides financières et les aides en matière de communication (Villes d'art et d'histoire).

Il faut encore approfondir ces pistes et proposer aux ministres un plan ou un programme d'action qui puisse mobiliser les services extérieurs et les collectivités.

Des débats émergent quelques suggestions :

- s'appuyer sur deux documents très intéressants tels que "Le guide des plans de paysage des chartes et des contrats" et "Les entrées de ville - Projets d'extensions urbaines". Ils permettent une mise en commun des bonnes pratiques et de la méthodologie et présentent des analyses juridiques ;
- étendre l'approche de la direction des Routes pour permettre une meilleure intégration urbaine des projets y compris pour les voies déviées. L'idée du "3% paysager" constitue une révolution qui peut donner une dimension urbaine aux infrastructures, un exemple à suivre pour les collectivités locales ;
- mieux utiliser les outils existants (PADD, limitation des parkings des grandes surfaces, compatibilité du schéma de développement commercial par rapport au SCoT...) ;
- au-delà de l'approche paysagère, penser à articuler les échanges avec le monde rural ;
- la nécessité pour l'Etat de formuler le point de vue de l'Etat ;
- lancer une étude pour vérifier la tendance au retour des surfaces commerciales vers les centres.

Le groupe sur les entrées de ville qui réunit la DAPA, la DNP, le Certu, auquel se joint le ministère de l'Agriculture, est mandaté pour poursuivre ses travaux et soumettre un document lors d'un prochain Codirdu.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 9 du 8 novembre 2001

Les projets territoriaux de l'Etat

Questions d'actualité :

Après la catastrophe de Toulouse, comment maîtriser les risques technologiques ?

Philippe Vesseron évoque trois pistes de réflexion :

- l'amélioration de la prévention au niveau des entreprises et du contrôle exercé par les pouvoirs publics ;
- la gestion dans la durée des risques résiduels et de leur impact sur les territoires avoisinants (PIG, SUP indemnisables, PPR) et la création éventuelle de PPRT (projet de loi en cours de discussion) ;
- la gestion sociale des phénomènes qui ne peuvent être entièrement contrôlés ;

Le débat conduit les participants à s'interroger sur l'apport réel des PPRT : il faudrait en faire des instruments réellement applicables et ouvrant de nouveaux lieux de débat et de prévention. Des questions sont évoquées : les PPRT seront-ils indemnisables ? Quel sera l'avenir des terrains rendus inconstructibles par les PPRT ? Un modèle de ville qui rejette l'industrie est-il acceptable ?

L'Institut des villes

Présentation par son président, Edmond Hervé et son directeur, Jean-Louis Destanda. L'Institut des villes est un centre de ressources et de rencontres en dehors de tout lobby. Des groupes de travail ont été créés autour de quelques priorités : le temps des villes, la conduite des projets urbains, la mise en cohérence des trois lois (Voynet, Chevènement et SRU), les techniques d'information et de communication, la fiscalité locale, la dimension internationale de la ville. La question des risques préoccupe les élus qui souhaitent une clarification des responsabilités au sein des services de l'Etat. Au sujet de la recherche, l'Institut joue un rôle de valorisation. S'il en commandite, c'est à partir des interrogations des élus.

Les projets territoriaux de l'Etat

Présentés par Pierre-René Lemas, les PTE sont le fruit d'une démarche pragmatique qui fonctionne bien, en cohérence avec les politiques de déconcentration menées depuis vingt ans et le pilotage par objectifs des services de l'Etat (loi de finances 2001). Dans le cadre de la modernisation de l'Etat (logique de programme de la loi organique), la mise en place des délégations inter-services s'est heurtée pendant un an à des difficultés comptables. Pourtant, c'est une petite révolution qui s'amorce avec une mise en cohérence des politiques sur l'ensemble du territoire.

Le préfet de l'Isère, Alain Rondepierre, présente une application sur le terrain et insiste sur :

- l'intérêt pour les représentants de l'Etat de disposer d'une stratégie globale qu'ils peuvent afficher dans un dialogue avec les collectivités locales et la société civile. Cette stratégie éclaire aussi les services sur le sens de leur action ;
- l'importance de raisonner par enjeux et de dégager des priorités pour l'Etat et donc, en corollaire, la possibilité de négocier avec le département pour partager ou transférer d'autres domaines moins prioritaires (environnement...) ;
- l'approche territoriale qui constitue un détour méthodologique indispensable, outre l'approche sectorielle ;

- la difficulté de dégager des priorités si l'on raisonne par procédure. Le PTE d'Isère n'a pas débouché sur des priorités ;
- le fait que la démarche de projets conduise en général à des partenariats ou des collégialités, soit à un mode de gestion qui rompt avec les habitudes administratives ;
- le PTE, outil de management interne qui change les relations entre le préfet et ses services, en créant de véritables délégations de compétences et d'action.

Dans le débat qui a suivi, une appréciation positive est portée en général sur les PTE. Les directions centrales ont plutôt regretté de découvrir un peu tard un processus largement développé dans les services déconcentrés et ont demandé à être mieux associés. Dans le "comité des PTE", tous les ministères sont représentés mais par une seule direction. Cela conduira à organiser une concertation interne à chaque ministère avant chaque séance du comité de suivi des PTE.

La question de la cohérence entre les priorités gouvernementales et les enjeux prioritaires locaux

Des projets ou politiques de l'Etat peuvent ne pas apparaître dans les priorités locales (ex : la chasse). Ce genre de tension risque de devenir plus aigüe avec les DNO et le projet de loi LOLF. Travailler par programme conduit à définir des objectifs et des indicateurs de résultat et crée une responsabilité du ministre porteur du programme devant le Parlement. Suggestion : une démarche itérative partant des départements. Un équilibre est à trouver entre les services déconcentrés et centraux. Il faudrait moins de circulaires et de règlements, plus de dialogues et de réponses concrètes aux interrogations du terrain. Trouver progressivement des méthodes de résolution des tensions ou contradictions sera l'un des enjeux du suivi permanent des PTE au caractère expérimental et évolutif.

On peut construire une stratégie à partir de territoires, pas à partir de procédures

Le préfet de l'Isère affirme l'importance d'un travail sur les territoires infra-départementaux comme un détour méthodologique nécessaire à l'émergence des priorités. Ce point de vue ne se retrouve pas dans la plupart des PTE. Ils se présentent souvent comme la juxtaposition d'enjeux et d'actions thématiques, peu hiérarchisés, peu territorialisés. Et même en Isère, pour le domaine social, on travaille par public cible et par procédure, sans décider de priorités. Cela peut expliquer la trop faible place accordée à la politique de la ville dans les PTE. Il y a peu d'expression de politiques intégrées partant d'un raisonnement spatialisé et d'un diagnostic globalisé sur des espaces pertinents.

Territoires administratifs, territoires géographiques et collégialité

Les PTE font progresser le caractère collégial du travail des services déconcentrés autour du préfet. C'est très positif. Il convient de prolonger cette dynamique et d'inscrire la collégialité dans la durée. C'est pour le développement et l'aménagement des territoires, pour la politique de la ville, que l'apprentissage et la pratique collégiale des démarches par projet sont les plus avancés. Mais, pour des fonctions où la légitimité de l'Etat est forte et peu partagée (éducation, sécurité, justice) et pour des fonctions partagées avec les collectivités locales (action sociale, emploi, insertion), les services se concentrent sur des publics, des moyens, des procédures spécifiques et ne voient pas toujours les avantages de la collégialité. Plus forts sont les territoires administratifs, et plus il leur est difficile de se soumettre à un travail collectif et interministériel, créant un droit de regard sur leurs priorités, leurs méthodes et l'usage de leurs moyens.

Hiérarchie des priorités, non-priorités et mode d'actions de l'Etat

"On ne peut pas tout faire". Définir des non-priorités, c'est une démarche déchirante pour les administrations qui requiert un caractère novateur et courageux. Hiérarchiser les enjeux aura des conséquences sur les objectifs et les moyens. Jean-Pierre Weiss distingue trois paquets de missions de service public :

- les missions prioritaires assorties d'une obligation de résultat ;
- les missions pour lesquelles il y a obligation de moyens ;
- les missions qui peuvent être mieux exercées par d'autres et donner lieu à délégation ou cession de compétences.

En Isère, le préfet envisage de partager avec le Conseil général des responsabilités du grand chantier environnement.

Il vaut mieux que ce soit fait dans la clarté plutôt que dans des compromis implicites, au coup par coup.

Priorité : à côté de l'urgence, donner toute sa place au long terme

Les PTE sont des plans d'action à trois ans, qui privilégient donc des enjeux à court terme (santé, sécurité...) qui correspondent aussi à l'échelon de gestion départemental. Ainsi, bien que l'environnement monte dans les préoccupations de la société, les politiques de développement urbain, d'aménagement du territoire, d'environnement, de protection du patrimoine n'ont pas reçu suffisamment de place dans de très nombreux PTE. Ces politiques dont les effets ne se font sentir qu'à long terme, s'accommodent mal du court terme, des priorités de l'urgence.

Légitimité de l'Etat, compétence des services et ressources humaines

Les services départementaux de l'Etat sont souvent dépourvus de capacités d'analyse prospective et d'élaboration de point de vue stratégique sur les territoires, qu'il s'agisse de capacités propres ou par appel à des appuis extérieurs. Les services régionaux n'échappent pas à cette critique. Ainsi, les services de l'Etat doutent parfois de leur légitimité à intervenir, notamment face aux collectivités territoriales. Pour des services d'Etat plus actifs, qui n'arrivent pas en fin de parcours dans des processus où les autres acteurs ont déjà un discours étayé, il faut que les principaux responsables et leurs collaborateurs se sentent assez forts pour avoir "l'audace de proposer autre chose". Le club des DDE pense que "*seules les compétences procurent une légitimité à l'audace*". Se pose ainsi la question de l'adaptation des formations et des recrutements aux nouvelles missions et formes d'intervention de l'Etat. Des besoins sont aussi exprimés en matière d'outils intellectuels, par exemple pour bâtir le concept du développement durable.

Ceci pose aussi la question du management des ressources humaines. Pour le représentant des DRE, il existe un problème de compétences en ingénierie territoriale : "*sans structure commune d'ingénierie territoriale, il devient très difficile de faire dialoguer entre elles des administrations porteuses de visions sectorielles*".

En conclusion, le groupe de travail qui prépare le débat sur les PTE est chargé d'élaborer une note de synthèse qui constituera la contribution du Codirdu à l'évolution des PTE. Elle reprendra les principaux thèmes du débat et, après validation, sera transmise à la DGA.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 10 du 17 janvier 2002

Maîtrise des risques industriels, urbanisme et débat public

Le débat est introduit par Philippe Essig, chargé du débat national sur les risques industriels par le Premier ministre, à partir du rapport qu'il devrait remettre à Yves Cochet, ministre de l'Environnement et de l'aménagement du territoire. Lors de ce débat, une grande convergence d'analyse conduit aux orientations suivantes :

Créer une culture de la sécurité dans notre pays

Ce concept fécond a servi de fil rouge aux débats. "Culture de la sécurité" veut dire que le risque est reconnu comme composante indissociable de toute vie en société, de toute vie économique. Culture signifie aussi qu'il faut en parler et partager les informations à tous les niveaux et avec tous les acteurs (industriels, salariés, citoyens, débat public, échange d'expériences, école...). Le risque zéro n'existe pas. Quand il y a un accident, on cherche un coupable, souvent l'Etat qui aurait dû créer les conditions d'exclusion du risque. Le principe de précaution, dans la mesure où son usage laisse entendre que l'absence de risque est possible, ne peut être un guide pour l'action.

La priorité : réduire le risque à la source

C'est la priorité n°1 car plus d'un million de personnes habitent dans des zones à risques. Les études de danger doivent porter sur tous les processus industriels, les interfaces, les chaînes logistiques, les transports, les situations complexes. La réglementation est à élargir (risque d'effets domino).

Faire entrer le monde des entreprises dans une dynamique de sécurité, créer une vraie profession d'audits agréés, des labels, des cotations rendues publiques

L'absence de motivation et même la mauvaise volonté des industriels est impressionnante (exemple de Toulouse). Comment impliquer les dirigeants industriels, sachant que les compagnies d'assurance sont souvent captives des grands groupes ? Il faudrait de véritables audits indépendants dont les conclusions seraient rendues publiques, sans trahir les secrets de fabrication. Les commissions locales, les élus ou salariés seraient alors en position de force.

L'Etat n'a pas à tout contrôler lui-même : il édicte des règles, agréé et contrôle des audits, mais ses moyens sont en-dessous du seuil de crédibilité

L'Etat n'aura jamais les moyens suffisants. Les DRIRE voient un établissement classé tous les cinq ans en moyenne, un établissement Seveso une fois par an, et seulement sur 10% des points de sécurité. Les DRIRE devraient pouvoir déclencher des audits externes généralisés.

L'acceptabilité du risque se joue localement. Il faut intégrer tous les acteurs locaux dans la chaîne de responsabilité

Toute décision incluant un risque suppose un compromis. Ainsi, la norme n'y trouve pas toujours son compte. Les règles servent de guide. Les situations complexes nécessitent des arbitrages. Il vaut mieux que le compromis soit explicite, discuté au préalable, afin qu'il soit appliqué...

L'agglomération, niveau pertinent de décision ?

L'Etat est trop lointain pour conduire et suivre les compromis. La commune est trop petite. L'agglomération serait plus pertinente (exemple du comté en Angleterre). Auprès des établissements dangereux, habitent souvent des populations défavorisées. Quelles sont les règles du PLH ou du SCoT ? Quels sont les pouvoirs des agglomérations ? Les décisions des agglomérations s'adossent à des dispositifs de la compétence de l'Etat (servitudes, PIG, PPR...). Peut-on en envisager le transfert à la région ?

Le PPRT : un dispositif utile, mais qui accroît le rôle de l'Etat

Le PPRT permet de clarifier, dans les négociations, les mesures de prévention et de protection, les mesures d'urbanisme et les normes de construction. Mais, en réintroduisant l'Etat, n'affaiblit-il pas les chances d'une prise de responsabilité collective des acteurs locaux, en particulier des entreprises ?

Urbanisme : mixité ou concentration des industries dangereuses hors les villes ?

Aujourd'hui, on essaie de mélanger les fonctions urbaines. Cela doit-il s'appliquer aux établissements à risque ? En Allemagne, Belgique et Hollande, les industries dangereuses sont concentrées sur de grandes plates-formes à l'écart des habitations. De même, le schéma industriel de la ville de Dunkerque mériterait une évaluation. En Allemagne, trois plates-formes rassemblent chacune plus de 30 000 emplois. En France, la plus grande plate-forme ne compte que 3 000 emplois et on trouve plus d'un million d'habitants dans les périmètres à risque. Un processus de délocalisation ne pourrait fonctionner que sur la base d'une stratégie à long terme et l'existence de sites d'accueil.

Les périmètres : nécessité, faiblesses et effets pervers

Pour l'étude de danger, les scénarios les plus critiques sont rarement pris en considération. Au cours du compromis politique, l'expérience montre qu'il y a très souvent réduction des périmètres de maîtrise de l'urbanisation. Un périmètre qui permet tout à l'extérieur et rien à l'intérieur conduit aussi souvent à demander des dérogations...

Comment concilier périmètres de protection fluctuants et stabilité des règles d'urbanisme ?

La planification, le projet urbain sont affaire de long terme. La révision n'est pas instantanée. Comment concilier cette stabilité avec l'évolution rapide des installations industrielles ?

Donner des moyens à la démocratie

La création des comités locaux d'information et de prévention des risques technologiques est une bonne chose. Il faudra toutefois veiller à ne pas trop multiplier les instances (risque de saturation des associations locales) et à donner les moyens nécessaires pour les pouvoirs de contre-expertise.

Un débat démocratique portant sur une méthode et pas seulement sur des procédures

Comment rendre le débat socialement efficace et y intéresser les citoyens en dehors des associations spécialisées ? Comment asseoir le débat sur une vision globale de la ville ? Peut-on donner une information régulière dans le cadre d'une "conférence publique annuelle" ?

Le retour d'expérience, moyen de faire avancer la "culture de la sécurité"

Après un accident, le retour d'expérience est indispensable, sous la forme d'un rapport d'évaluation, mais aussi lors d'une confrontation des acteurs locaux. Les administrations ne s'y résolvent pas volontiers. Elles craignent d'être mises en accusation. Pourtant, ces retours d'expérience créent des attitudes actives de la part de tous les participants. L'Etat ne doit-il pas contribuer au développement d'une culture collective et responsable de la sécurité ?

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 11 du 7 mars 2002
en présence de deux ministres,
Jean-Claude Gayssot pour le METL
Yves Cochet pour le MATE

Premier bilan de la mise en oeuvre des trois lois

Après l'introduction de Jean-Claude Gayssot, Jean Frébault, reprenant les grandes lignes de la note introductive, souligne le profond changement apporté par les trois lois. Les élus donnent une appréciation positive de ces lois. De fait, on constate la relance de la planification et une vraie dynamique de l'intercommunalité (14 communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération, 180 périmètres d'étude et 39 périmètres définitifs pour les pays, 600 communautés de communes à taxe professionnelle unique). Dans l'ensemble de ces processus, les services de l'Etat sont mobilisés.

Ce bouillonnement ne va pas sans difficultés notamment en raison de la complexité des textes et :

- des problèmes de cohérence entre périmètres, politiques, projets, découpages en actions ;
- du positionnement de l'Etat, de ses priorités et son adaptation face aux nouvelles territorialités.

Résumé des débats

Au-delà de ces difficultés, il s'est établi un certain consensus pour admettre qu'il faut donner du temps aux acteurs pour prendre la mesure des transformations, se les approprier et trouver les adaptations nécessaires.

Gérard Valère (animateur du collège des DDE) a consulté quelques collègues du réseau des DDE et pose plusieurs questions, deux sur la cohérence, deux sur le positionnement de l'Etat et une transversale sur la gestion dans la durée.

Bernadette Malgorn, préfet de Lorraine, vit au quotidien les problèmes d'arbitrage. Les trois lois sont globalement acceptées (hormis les mesures sur les gens du voyage, sur les 20% de logements sociaux), mais manquent d'articulation avec d'autres lois (eau, air, santé...). Pour traduire les grands objectifs du développement durable dans les décisions quotidiennes, une commission départementale du développement durable a été créée. Elle tente d'organiser la cohérence entre les schémas de services collectifs, la stratégie de l'Etat, les CPER, les lois sur l'eau, l'air, la santé... et les projets des collectivités locales. Les SCoT devraient être déclinés au niveau régional plutôt que départemental.

De nombreuses questions ont été soulevées, mais c'est surtout du contenu des politiques que l'on a parlé.

- Qu'est-ce que le développement durable et comment le mesurer dans un projet de développement ? Comment rédiger les contrats de développement ? Comment éviter que les enjeux sociaux et environnementaux soient fréquemment juxtaposés aux projets de territoire plutôt qu'intégrés réellement à leur logique profonde ?

- Comment mettre l'Etat en ordre de bataille pour affronter ses nouvelles missions, pour que le contenu des projets, des politiques et de l'action prime sur la posture. Comment calibrer le rôle de l'Etat dans des logiques de partenariat et de subsidiarité (cf. le rapport de la Cour des comptes sur la

politique de la ville) ?

- Comment articuler les grandes ambitions à long terme et la gestion à court terme ? Comment concilier loi organique budgétaire et vision territoriale cohérente ? Comment concilier un développement durable qui ne peut être porté que par des logiques d'intégration, avec un droit qui classe, sépare et réclame un responsable ?

- Comment gérer le débat démocratique ? C'est une méthode efficace de résolution progressive de la complexité, mais qui réclame un effort culturel de la part des agents de l'Etat, afin de passer d'une culture d'ingénieur technique à une culture d'ingénieur de l'ordre social.

- Comment renforcer les moyens d'étude et d'ingénierie territoriale très insuffisants (au moins trente agences à créer, une ingénierie privée à renforcer) dans les collectivités comme dans l'Etat ?

- Comment effectuer un saut qualitatif ? Comment intégrer non seulement les projets dans le plan, mais aussi dans le fonctionnement même des institutions pour "faire société" dans les agglomérations (passer à une logique de déplacements, expérimenter le péage urbain...) ?

La recomposition du territoire national ne s'arrêtera pas là. Les étapes ultérieures auront des effets très profonds dont on n'a pas encore pris la mesure. Il faut mieux articuler les agglomérations avec les pays ou les espaces ruraux, prévoir l'impact d'une éventuelle élection au suffrage universel des délégués des 3 600 communautés en 2007 et tenir compte des découpages locaux : vingt-et-un pays partagent la Bretagne.

Réponses des ministres

Pour Jean-Claude Gayssot, chacune des trois lois recherche un développement durable et marque une rupture avec une vision sectorielle. C'est dans la durée, sur le terrain, à travers le débat politique et la démocratisation locale que se mettront en place les cohérences qui semblent manquer. Les SCoT qui couvriront 22 000 communes seront des outils de cohérence. Par exemple, ce qui se met en place autour des concepts de bassin et de pays apporte des réponses nouvelles aux relations ville-campagne. La question des 20% de logements sociaux posée dans la loi SRU se concrétise, là où ils manquent, par un rythme de rattrapage proche de l'objectif recherché.

Pour Yves Cochet, la cohérence est aussi une question de méthode partenariale, d'écoute et de dialogue. La participation de tous les acteurs est un outil efficace qui favorise la cohérence, la recherche de solutions comme pour les risques technologiques à Toulouse. Le développement durable ne sortira pas spontanément des périmètres. L'essentiel est dans la coopération des acteurs des territoires. Les lois se réalisent quand les acteurs s'en emparent.

C'est exigeant pour les agents de l'Etat avec de nouveaux métiers à assimiler pour passer de l'ingénieur de l'ordre technique à l'ingénieur de l'ordre social. Les "porter à connaissance" doivent être plus stratégiques. Dans une optique de développement durable, le contrôle de légalité doit aller jusqu'à rappeler le respect des lois environnementales, y compris européennes.

Oui, il y a une nécessité de saut qualitatif, pour dépasser les solutions habituelles, notamment pour les questions de transport (recherche de solutions progressives, analyse sur le péage urbain et le risque de discrimination sociale...).

Le calcul économique par projet est utile, mais myope pour des décisions d'ensemble engageant le très long terme : exemple du tramway Val-de-Seine et du canal Seine-Nord dont les effets sont à inté-

grer dans une vision de développement durable à long terme.

Oui, il serait intéressant que le développement durable dispose d'un étalon, de meilleurs instruments de mesure. Par exemple, la catastrophe de Toulouse fait curieusement progresser le PIB ! Le PNUD propose une mesure du développement humain. En France, les réflexions de Patrick Viveret sont intéressantes.

Si la mécanique des trois lois est compliquée pour l'Etat, elle l'est encore plus pour les collectivités locales que l'Etat doit aider. Cependant, les acteurs de terrain et notre société semblent savoir affronter la complexité. L'intérêt d'une quatrième loi de "cohérence" est donc réservé.

En guise de conclusion, les ministres ont souligné la qualité des travaux du Codirdu et la liberté d'expression que favorise son cadre informel. Ils souhaitent une meilleure diffusion de ses réflexions sur les trois lois, via le Certu, et sont demandeurs d'un rapport annuel des travaux les plus pertinents.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 12 du 17 octobre 2002
Le chantier décentralisation et la réforme de la constitution
L'harmonisation des trois lois :
contribution du Codirdu au groupe de travail Schmitt.
La planification des grands territoires (DTA, SRADT...),
suite au séminaire Datar/DGUHC

I- Echanges sur les grands chantiers en cours de préparation (réforme constitutionnelle et décentralisation).

François Lucas (DGCL) et Nicolas Jacquet (Datar) présentent les grands axes des projets de révision de la Constitution et de décentralisation pour asseoir l'organisation décentralisée de la République, la possibilité de créer des collectivités à statut particulier, l'ouverture du droit à l'expérimentation autorisant les collectivités territoriales à déroger aux lois et règlements, la confirmation du pouvoir réglementaire des collectivités locales, le droit de pétition, le référendum local ou organisé par l'Etat, l'évolution des statuts des collectivités d'Outre-mer, la garantie d'autonomie financière des collectivités locales...

Dans les régions, des ateliers préparatoires à de grands débats se réuniront jusqu'en janvier 2003. La loi organique de révision constitutionnelle est prévue au premier semestre 2003 et la loi de décentralisation vers la fin de 2003. Les réflexions concernant l'harmonisation des trois lois (intercommunalité, LOADDT, SRU) devront croiser tôt ou tard le projet de loi sur la décentralisation. Il serait donc utile de rapprocher les deux exercices, sans écarter les réflexions sur un projet de réforme de
1 a
fiscalité directe locale plus complexe.

Sur la base de ces présentations, les échanges ont mis en exergue l'importance des questions suivantes :

- Quelle sera la place des intercommunalités, acteurs majeurs pour les politiques de développement urbain intéressant le Codirdu (urbanisme, habitat, déplacements, etc.), dans le dispositif de décentralisation (transferts de certaines compétences, droit à l'expérimentation...)?
- Comment seront prises en compte les préoccupations de solidarité et les risques d'accentuation des inégalités territoriales? Quels dispositifs de péréquation seront mis en place? Quelle définition proposer des enjeux fondamentaux de solidarité et quelle part donner à la solidarité nationale, à bonne échelle, par rapport aux solidarités territoriales, ces dernières ne s'exerçant pas toujours spontanément?
- Comment va évoluer le principe de "non-tutelle" d'une collectivité locale sur une autre, principe inscrit dans la loi de décentralisation de 1982 et confirmé progressivement par la jurisprudence du Conseil constitutionnel? Quel développement aura à cet égard la notion de "collectivité chef de file" inscrite dans le projet de loi constitutionnelle, notamment par rapport aux perspectives d'accroissement du pouvoir des régions, par exemple en matière de planification ou de patrimoine?
- Quelles sont les conséquences sur les fonctions publiques, tant de l'Etat que territoriale, et comment promouvoir une mobilité entre ces fonctions publiques?
- Comment résoudre les insuffisances actuelles du financement des infrastructures de déplacements, dans le cadre d'une remise à plat des aides de l'Etat? Quelle solution apporter

aux besoins de construction de tramways, en dehors des périmètres de transport urbain, qui ne relèvent actuellement pas des compétences des départements ?

- Comment définir le rôle de l'Etat au-delà d'une définition "par défaut" résultant de ce qui aura été décentralisé ? Quel est le projet de l'Etat dans le champ des politiques territoriales intéressant le Codirdu ? Que doit-il faire et ne plus faire des politiques de solidarité ? Quels moyens sont à conserver et quelles méthodes innovantes sont à mettre en oeuvre : délégations, compétences partagées, fongibilités, simplifications des règles comptables... ?

François Delarue présente les grandes lignes de modification de la loi SRU avec diverses dispositions sur l'habitat, l'assouplissement de la règle des 15 km, des mesures sur la PVNR et sur la transition POS/PLU et une initiative sénatoriale d'assouplissement de l'article 55.

Claude Brevan aborde la politique de la ville et les faiblesses de la solidarité territoriale : tout se passe comme si la richesse ne se partageait pas et comme si la pauvreté relevait de la solidarité nationale. Un important travail sur la territorialisation des politiques décentralisées reste nécessaire. En matière d'action sociale, 50% seulement des zones sensibles disposent d'équipe de prévention. Il conviendrait de repenser complètement la politique de la ville, ses moyens, ses structures, ses thèmes (éducation, justice, police, santé publique).

Pierre-Eric Rosemberg évoque le CIADT de fin d'année et la prochaine loi sur le "développement rural" qui vise à favoriser l'attractivité des territoires.

Patrice Raulin évoque l'insuffisance des financements pour le développement des transports en commun en site propre et le projet de "toiletage" de la LOTI.

Claude Truchot évoque l'organisation d'un débat sur la politique de l'eau en 2003, le devenir des agences de l'eau et le projet de loi sur les risques technologiques d'Yves Cochet.

Wanda Diebolt évoque les réflexions du ministère de la Culture sur la décentralisation (inventaire, patrimoine...).

En conclusion de ce large échange de vues sur la décentralisation, Jean Frebault met en exergue trois enjeux sensibles : la place de l'intercommunalité, le problème de la péréquation, le rôle et le projet de l'Etat dans le paysage lié à la décentralisation. "*Quel est le projet pour l'Etat dans le cadre de la décentralisation ?*". Cette question est retenue comme sujet principal de la prochaine séance du Codirdu le 16 janvier 2003.

II - La mise en harmonie des " trois lois " (intercommunalité, LOADDT, SRU)

Jean Frébault propose un canevas de discussion avec au moins six questions :

- le besoin de respiration et de pédagogie dans la mise en oeuvre sur le terrain (complexité, lisibilité...);
- la maîtrise de l'harmonisation des périmètres SCot/Pays face à la fragmentation excessive de certaines zones ;
- l'harmonisation des démarches de projet (projet de territoire, PADD...);
- l'amélioration de l'articulation transport-déplacement-urbanisme avec la création d'un groupe de travail ;
- la clarification de la place des grands territoires entre le niveau national et les aires urbaines (DTA, SRADT...);

- le renforcement de l'ingénierie territoriale au sein des services de l'Etat et des collectivités territoriales.

Il précise qu'un groupe de travail interministériel sera mis en place le 22 octobre sur le thème de l'harmonisation des trois lois, groupe qu'il est nécessaire d'alimenter.

Les débats portent essentiellement sur :

- la nécessité de réfléchir et définir des objectifs avant de se lancer dans un contrat et d'enfermer le projet dans des périmètres et des procédures juridiques. Les trois lois ont des temporalités différentes et l'articulation contrat d'agglomération/SCoT est une fausse question ;
- le partage des pouvoirs entre l'Etat et la région pour la délimitation des périmètres ;
- le besoin de cohérence en matière d'aménagement pour la maîtrise de la croissance urbaine, la préservation des espaces naturels, la maîtrise des déplacements en véhicules individuels ;
- la pertinence de l'existence des pays, des CRADT et leurs rôles ;
- l'évolution de la commission nationale du Débat public et la transposition de la directive européenne 2001-42 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes.

A l'issue des débats, il est décidé :

- ◆ l'élaboration d'un document de synthèse des réflexions du Codirdu (cf. en annexe la note de travail en date du 8 novembre) ;
- ◆ le président du Codirdu est chargé de prendre contact avec le groupe interministériel qui vient d'être mis en place, présidé par le préfet Dominique Schmitt, et comprenant des représentants de la Datar, DGCL, DGUHC, en vue de :
 - présenter les travaux du Codirdu au groupe technique interministériel ;
 - organiser l'articulation entre les deux instances pour la suite des réflexions (le GT interministériel doit remettre ses conclusions en décembre 2002).

La constitution d'un groupe de travail spécifique sur le thème : "Comment progresser dans l'articulation transports-déplacements-urbanisme ?". Il s'agit notamment de répondre aux problèmes posés par la dispersion des structures compétentes (AOTU, maîtrise d'ouvrage des PDU, des SCoT, départements ou régions intervenant sur les transports suburbains, nouveaux syndicats mixtes...) et des périmètres correspondants, mais aussi de traiter les questions de stationnement, de financement des déplacements urbains, etc.

Composition du groupe : DTT, DR, DGUHC, DSCR, DGCL, Certu, CGPC.

III - Les "grands territoires"

Compte tenu de l'heure tardive et de la richesse du dossier préparatoire sur ce thème "Grands territoires", le président est mandaté pour organiser le prolongement de ces réflexions avec les directions concernées (Datar, DGUHC, D4E, DR, etc.) en partant notamment de la note introductive du secrétariat général posant les problématiques et ouvrant divers scénarios possibles (suites du séminaire Datar/-DGUHC).

Annexe

Document de travail remis au préfet Schmitt

- Pistes de travail pour l'harmonisation des trois lois

Le Codirdu a engagé depuis 2001 des réflexions sur les trois lois (intercommunalité, LOADDT, SRU), le renouveau des démarches territoriales dont elles étaient porteuses et aussi les problèmes posés par leur articulation. L'observation de leur mise en oeuvre a confirmé à la fois le déclenchement de fortes dynamiques locales et l'existence d'un certain nombre de difficultés d'application.

Ces réflexions, qui se poursuivent, ont bénéficié de témoignages de représentants locaux de l'Etat et d'apports extérieurs (enquêtes auprès d'élus et d'acteurs locaux, regards d'universitaires...). Elles peuvent apporter un éclairage utile au chantier ouvert par le gouvernement qui a exprimé l'intention de les mettre en harmonie dans le cadre d'une réforme législative.

L'attention doit être portée au préalable sur quelques points :

- Il faut souligner la très grande diversité des situations locales, en relation avec le contexte géographique (grandes ou petites agglomérations, territoires urbains ou périurbains, soumis ou non à d'importantes pressions foncières, aires urbaines monocentriques ou systèmes urbains multipolaires, grandes régions urbaines, etc.), ou en fonction du jeu des acteurs locaux (existence ou absence d'une tradition de coopération intercommunale et d'une culture de planification, réalité du dialogue entre territoires, etc.). Elle doit rendre très prudent dans la tentation de généraliser le diagnostic issu d'une situation locale particulière, ou de promouvoir une vision uniformisante des solutions à apporter.

- Quelle que soit la nature de la réforme envisagée, il apparaîtrait souhaitable que les adaptations et améliorations à apporter ne brisent pas les dynamiques en cours, notamment les avancées constatées en matière de dialogue intercommunal et de recherche de cohérences. Cela implique de formuler un diagnostic équilibré et au plus près du terrain des processus mis en oeuvre et de poursuivre l'écoute attentive des acteurs locaux.

- Il faut donner du sens au nouveau chantier législatif à ouvrir : mettre d'abord l'accent sur ce que l'on souhaite, sur le cap général, avant de travailler sur les procédures, et prendre à cette fin le temps de la réflexion ; éviter de construire une nouvelle "cathédrale juridique" et d'aggraver l'empilage des dispositions (c'est le contraire qui est recherché) ; bien lier ce chantier de mise en cohérence des trois lois avec celui de la décentralisation, être attentif à la place que doivent y trouver les agglomérations.

- Dans cette architecture d'ensemble revisitée, il est indispensable de clarifier le rôle et les missions qui incombent à l'Etat dans l'organisation et la gouvernance des territoires et ce qui est attendu de lui par les acteurs locaux et les citoyens.

Quelques pistes de travail peuvent être, à cette étape de réflexion, identifiées (liste non exhaustive). Elles sont succinctement décrites ci-après :

- Un besoin de respiration et de simplification, et aussi de pédagogie dans la mise en œuvre sur le terrain

La difficulté de digérer le "paquet législatif", le manque de lisibilité, la complexité de l'emboîtement des différentes procédures, ressortent dans beaucoup de situations locales (même si, dans d'autres contextes, les élus ont su s'emparer avec efficacité des nouveaux outils et surmonter ces difficultés). Il y a une forte attente de simplification et d'assouplissement des procédures, de suppression de rigidités considérées comme inutiles ; que la loi mette d'avantage en avant des repères simples et très lisibles sur le sens à donner à l'action des collectivités publiques.

Dans des propos d'élus s'exprime la double attente (pas forcément contradictoire) d'avoir à la fois : plus d'espace de liberté pour les initiatives locales et quelques règles simples (incitatives ou contraignantes) pour que les grandes cohérences soient assurées. Voir par exemple à ce sujet débat sur la règle des 15 km.

Le toilettage législatif envisagé à court terme devrait apporter des premières réponses à ces demandes de respiration (loi SRU, réflexions Datar sur l'assouplissement des procédures relatives aux pays), mais la question restera posée de l'équilibre à trouver entre liberté d'initiatives locales et grands principes de cohérence à assurer.

- Mieux maîtriser l'harmonisation et la cohérence des périmètres (SCoT/Pays/agglomérations)

Dans certaines aires urbaines ou régions métropolitaines : fragmentation excessive des territoires de planification, interférences entre périmètres SCoT/Pays, manque de lisibilité ; la combinaison des lois et le jeu des acteurs locaux ne produisent pas toujours les cohérences attendues à la bonne échelle.

Quelques repères :

- considérer les intercommunalités issues de la loi Chevènement (CA, CU) comme un acquis à consolider, structurant les agglomérations comme pôle central des aires urbaines ;
- nécessité reconnue d'une planification à une échelle plus large notamment pour maîtriser le développement, l'organisation et la protection des espaces périurbains. C'est l'enjeu des SCoT dont l'utilité est largement reconnues (et de la relance de la planification en France après la période des SDAU, notre pays étant plutôt en retard sur certains pays voisins) ;
- débat encore ouvert sur le concept de pays (voir réflexions Datar) qui donne lieu à des interprétations variées selon les contextes locaux. Alléger leur contenu normatif, favoriser les espaces de coopération entre EPCI, préparer la contractualisation entre collectivités publiques ;
- idée à creuser que pour les territoires de projet, les périmètres ne soient pas rigidifiés comme périmètres institutionnels, mais traduisent plutôt le principe de mise en cohérence des politiques locales, de dialogue, concertation ou contractualisation entre acteurs. Cela concerne notamment les pays. Pour ce qui est des SCoT, ne pas oublier qu'il faut prendre en compte leur nature de documents d'urbanisme opposables nécessitant une maîtrise d'ouvrage à ce niveau.

La mise en cohérence des périmètres dans une même aire urbaine sur la base de quelques principes simples paraît davantage relever d'un dispositif de régulation local : renforcement du rôle du représentant de l'Etat comme garant des grandes cohérences, rôle éventuel des grandes collectivités (régions...), mise en place de conférences inter-SCoT.

- Harmoniser ou mettre en convergence les démarches de projet mises en avant dans chacune des lois LOADDT et SRU (projet d'agglomération, PADD du SCoT...).

La dissociation est mal comprise, la démarche de projet s'accommode mal de la fragmentation dans l'espace et dans le temps. Elle est, le plus souvent, pour les acteurs locaux un moment privilégié, voire exceptionnel, qui doit être fédérateur et qui débouchera ensuite sur des procédures de contractualisation ou de planification, même si elles ne sont pas concomitantes.

Cette démarche unifiée de projet est à encourager sur des périmètres aussi larges que possible (aires urbaines...) et non rigidifiés.

Par ailleurs, est soutenue l'idée d'alléger l'encadrement juridique de la définition et du contenu du projet.

- Progresser dans l'articulation transport-déplacement-urbanisme-habitat

Répondre au problème de la dispersion des structures territoriales compétentes à des échelles variées : AOTU, maîtres d'ouvrages de PDU, de SCoT, départements et régions pour les transports suburbains, nouveaux Syndicats mixtes...). Elle ne favorise pas la mise en place d'un lieu de mise en cohérence des politiques de déplacement et d'urbanisme. Mais peut-être ne s'agit-il pas d'un lieu institutionnel ?

Réfléchir à nouveau sur certains sujets initialement envisagés, mais non pris en compte dans la loi SRU : l'exercice de la compétence stationnement au niveau intercommunal, nouveaux dispositifs de financement et de tarification des déplacements urbains, etc.

Un groupe de travail DTT-DR-DGUHC-DGCL-CGPC est en cours de mise en place.

Questions équivalentes sur la cohérence urbanisme et habitat (SCoT, PLH), prise en compte des bassins d'habitat à la bonne échelle.

- Clarifier la place des grands territoires entre le niveau national (schémas de service) et la planification des aires urbaines

Le besoin de planification à cette échelle intermédiaire a été clairement reconnu.

A la suite d'un séminaire Datar-DGUHC de juin 2002, trois scénarios (alternatifs ou complémentaires) ont été identifiés et méritent d'être approfondis (voir note Codirdu, octobre 2002) :

- renforcement du rôle "planificateur" des régions avec la possibilité d'élaborer des schémas régionaux stratégiques et prescriptifs (voir ce qui se fait déjà sur certains territoires spécifiques : SAR, SDRIF, ou dans des pays voisins). Définir dans ce scénario le rôle de l'Etat ;
- faire évoluer les DTA dans le sens d'une coproduction Etat-région sur les territoires le justifiant. Dans certaines configurations, l'Etat peut être moteur (par exemple : grands couloirs interrégionaux de transports), dans d'autre cas, la région. Associer les grandes collectivités locales ;
- développer l'organisation du partenariat entre territoires locaux (conférences inter-SCoT, coopération active entre EPCI, etc.).

Pour y voir plus clair, il serait intéressant de mieux connaître les intentions des régions sur les SRADT et les DTA, d'avoir les témoignages des préfets et services de l'Etat sur les DTA en cours.

- Besoin de renforcer l'ingénierie territoriale

- au sein des services de l'Etat ;
- des collectivités (notamment au niveau intercommunal) ;
- réseaux des agences d'urbanisme, des CAUE ;
- ingénierie privée (consultants, bureaux d'études en urbanisme) ;

Cette nécessité est fortement ressentie par les collectivités et les milieux professionnels.

Nécessité de mesures fortement incitatives, si non législatives.

Pistes de travail possibles : mutualisation des moyens entre services de l'Etat et entre niveau départemental et régional, entre collectivités territoriales. Travailler sur : qualification, formation, mobilité entre statuts. Développer le partenariat Etat-collectivités locales sur certaines fonctions nationales (observation, capitalisation des savoir-faire, cf. Certu...)

Ce travail d'identification est à poursuivre.

On pourrait notamment s'interroger au Codirdu sur la prise en compte dans la trame énoncée précédemment d'autres entrées stratégiques dans l'approche des territoires : politique de la ville, protection de l'environnement, risques industriels et naturels, patrimoine, agriculture dans les zones périurbaines.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 13 du 16 janvier 2003
Dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat ?

I - Présentation du rapport du groupe de travail Schmitt (DGUHC, Datar, DGCL) sur l'harmonisation des trois lois

Emmanuel Moulin rappelle que le Codirdu a abordé le sujet de l'harmonisation des trois lois au cours de différentes séances. Le rapport du préfet Schmitt, reprenant les recommandations de ce dernier, préconise :

- la transformation des syndicats de communes en EPCI (à l'exception des grands syndicats d'eau et assainissement) ;
- l'attribution de certains pouvoirs de police administrative aux présidents des EPCI ;
- l'instauration de mesures financières d'incitation pour relancer la planification (1 €/an et habitant pour les SCoT) ;
- la levée de la règle des 15 kilomètres pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants ;
- la mise en place d'un groupe de travail sur les grands territoires ;
- l'instauration d'une procédure unique pays/agglomération, autour du concept simple et fédérateur de "territoire" ;
- l'harmonisation des différents concepts de projet issus des trois lois ;
- l'instauration d'un périmètre unique, a priori ou constaté, en matière de projet de territoire ;
- la mise en place d'un groupe de travail sur l'articulation transports/déplacements/urbanisme, la coordination des maîtrises d'ouvrage et des pouvoirs de police.

Au cours des débats, il est précisé que le cabinet du Premier ministre définira les suites interministérielles à donner au rapport et que le Codirdu peut établir les connexions nécessaires entre les différentes administrations.

II/ Dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat ?

Jean Frébault propose de distinguer deux grands thèmes dans le débat : rôles et missions de l'Etat ; organisation et réforme de l'Etat. Il s'agit aussi d'étudier les conséquences de la nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF).

Il présente les invités, Brigitte Mazière, Yves Cousquer et Marie-Line Meaux qui présentent le résultat des enquêtes qu'ils ont respectivement menées.

Brigitte Mazière a interviewé quinze directeurs d'administration centrale. Son compte rendu, très bref, est réducteur, frustrant, face à la richesse des entretiens et réflexions prospectives sur la décentralisation. Une évidence : il est impossible de traiter de la décentralisation sans aborder la question de la réforme de l'Etat. Ces deux éléments sont indissociables.

- Quelles missions pour l'Etat demain ?

Aucun directeur n'a souhaité répondre précisément à la question, mais tous perçoivent l'existence de trois parts :

- une première part, qui relève sans conteste de missions régaliennes ;
- une deuxième part, qui relève de ce qui pourrait sans conteste être transféré ;

- une troisième part, aux contours flous, qui nécessite que certains choix politiques préalables soient opérés.

Pour cerner cette troisième part, des thèmes sont avancés, au titre desquels la légitimité et la proximité.

- Que transférer ?

Aucun directeur ne répond à cette question, dans la mesure où l'inventaire est difficile. Ils s'interrogent sur le transfert des compétences, le partage de compétences, délégation de compétences et soulignent la nécessité de dissocier les missions régaliennes du mode d'action (exemple : la notion de "mise à disposition").

Décentraliser, n'est-ce pas aussi simplifier et répondre à la complexification des textes et des procédures, à l'opacité de l'action publique, à l'imbroglio juridico-financier, à l'imperfection, voire au relatif échec de l'Etat dans la mise en œuvre de certaines politiques. Le fait que l'Etat ne parvienne pas à bien remplir certaines de ses missions n'en justifie pas la décentralisation : on ne se débarrasse pas de ce que l'on ne sait pas faire. Exercerait-on mieux et à moindre coût, au niveau local, des missions relevant aujourd'hui de la compétence de l'Etat ? Si la nécessité de la réforme de l'Etat ne fait aucun doute, faut-il le faire avant ou après l'effort de décentralisation ?

- A qui transférer ?

C'est une question majeure. Plus le transfert serait opéré à un niveau local, plus se ferait ressentir le besoin d'un encadrement, d'un encadrement supra communal. On a fait en 1982 l'économie de la définition du rôle respectif des collectivités. Mais la situation actuelle est plus complexe avec les agglomérations et regroupements intercommunaux... Peut-on envisager des situations diverses d'une région à l'autre (exemple de l'Ile-de-France) ? Si toutes les régions ne sont pas traitées de la même façon, les documents qui pourraient servir d'éclairage seront-ils prescriptifs ?

- Quelles attentes ?

Il faut plus de matière grise, répartie différemment, et un encadrement national renforcé. L'ingénierie publique est au cœur des changements essentiels. Les directeurs attendent des services de l'Etat forts. Ils prévoient un besoin accru de contrôle et aspirent à plus de stabilité et de durée dans les politiques, seuls gages d'une véritable évaluation.

- Quelle organisation territoriale des services de l'Etat ?

Si les services de l'Etat sont numériquement plus faibles, ils devront être plus unis et mieux réaliser face aux élus une synthèse interministérielle. Le niveau régional est à renforcer, sans constituer toujours le niveau pertinent de mise en œuvre des politiques. La décentralisation des compétences implique-t-elle déconcentration ? L'optimisation de l'action territoriale de l'Etat conduit-elle à une nouvelle répartition ministérielle ? Les réponses ne sont pas unanimes.

- Quelle finalité ?

Une réflexion longue sur la réorganisation de l'Etat est nécessaire. De fait, différentes hypothèses sont avancées pour cerner la troisième part (évoquée en introduction) qui nécessite que soient opérés des choix politiques et stratégiques.

En fin de compte, ce qui importe, ce n'est pas la forme juridique qui sera in fine adoptée, mais la spécificité de la situation française profondément marquée par une culture territoriale. Est notée l'importance des dispositions de la LOLF. La réflexion sur la réorganisation s'organise en fonction de l'objectif de réduction des dépenses publiques. Le thème de l'Europe a, pour sa part, été très peu abordé ce qui s'explique notamment par l'absence de modèle européen. Pour autant, les directives européennes s'imposent à toute collectivité territoriale.

- Conclusion

Le thème de la décentralisation offre une onde de choc, un fort impact pour l'organisation des services du ministère de l'Équipement. Les directeurs souhaitent avant tout un projet mobilisateur : il importe de donner un sens à l'action, de faire partager des objectifs et renouveler les partenariats (dans l'État, mais aussi avec les professionnels). Il s'agit, ainsi, de répondre aux nouvelles attentes sociétales : développement durable, préservation des patrimoines, bien-être animal...

Yves Cousquer a interviewé une dizaine de préfets. *"Il n'y aura pas de décentralisation aboutie sans déconcentration réussie"* dit l'un des préfets. Il reflète le sentiment général : l'essentiel est de réussir la déconcentration.

- Décentralisation et réforme de l'État

En vingt ans, la décentralisation I s'est quelque peu épuisée. L'État s'est ossifié. Il est plus procédurier que porteur de projets. De ce fait, sa réforme sera nécessairement plus ample qu'escomptée, même si les nouvelles compétences qui sont transférées par la décentralisation II sont relativement modestes. En fait, ce sont surtout les pratiques qui doivent évoluer. Le contexte (rupture démographique et LOLF) rend cette réforme plus nécessaire que jamais.

- Missions

Les missions de l'État, au-delà du premier bloc (régalien), doivent être l'expression d'un projet fort, légitimé par l'intérêt national. L'État reste et doit rester un acteur territorial, avec des visages et des compétences reconnus.

Le premier bloc de compétences concerne la sécurité, le développement structurant, le développement durable, la solidarité sociale et territoriale (lorsque la cohésion nationale est en jeu). Ces compétences peuvent faire l'objet d'une délégation aux collectivités locales, en vertu d'un cahier des charges national. Il en découle un certain nombre de rôles, qu'il convient de clarifier face aux collectivités. Ces rôles varient selon les domaines :

- dans le domaine de la sécurité, l'État doit décider sans ambiguïté ;
- dans les trois autres domaines, il appartient à l'État d'associer tous les partenaires, en conservant une fonction d'arbitre.

Pour les politiques déléguées et décentralisées des autres blocs, l'État doit développer ou conserver un magistère d'influence, un rôle de médiateur. En revanche, il ne lui appartient pas d'être arbitre. Cela ne l'empêche pas de remplir un devoir d'aide, en particulier en matière d'ingénierie publique. De cette clarification des rôles devrait résulter un partage plus clair des responsabilités, ce qui constitue une demande forte des préfets.

- Organisation et procédures

L'État doit réformer l'organisation de ses services et surtout simplifier ses procédures. Le renforcement du niveau régional de l'État fait consensus avec au minimum un rôle de coordination et d'impulsion, voire un rôle hiérarchique (le département restant le niveau de base de l'État). La recomposition des services est en partie commandée par les transferts de compétences et de moyens, mais aussi par les contraintes budgétaires.

La mise en œuvre territoriale de la LOLF est stratégique. Chacun insiste sur la nécessité d'instituer un autre dialogue entre les trois niveaux : directions des administrations centrales, des régions ou inter-régions et des départements. Les contrats entre l'État et les collectivités devraient être plus sélectifs dans leur objet et plus globalisants dans leurs moyens. Le préfet devrait avant tout être le manager d'une équipe locale, plus qu'une figure d'autorité.

- Conclusion

Quelques questions semblent caractériser l'état actuel de la réforme.

- Qui pilotera les chantiers de la réforme de l'Etat ? Quels seront les rôles respectifs du Premier ministre, des ministres, de leurs cabinets et des directions centrales ? Quel sera le rôle des préfets, des chefs de service et des notables ?
- La réforme passera-t-elle par des expérimentations locales au sein de l'Etat ?
- Sur quel pivot et quels invariants prendre appui ? Combien d'années donner à la réforme pour se déployer ?
- Qui portera le souci de motiver les fonctionnaires (organisations syndicales, jeunes cadres supérieurs) ?
- Quels fonctionnaires et combien feront le pari de collectivités locales ?
- De quel poids pèsera l'Europe dans cette réforme ?

Marie-Line Meaux a interviewé les services déconcentrés du ministère de l'Equipement.

Dans le cadre de la planification stratégique et territoriale, trois enseignements intéressent le Codirdu :

- Le rôle décisif du préfet dans le positionnement des services de l'Etat face aux collectivités locales.

Les démarches les plus appréciées sont celles qui reposent sur un fonctionnement collégial avec une implication forte du préfet et la définition de cadres d'action clairs qui maintiennent aux chefs de service une forme d'autonomie. Sur une vision commune des enjeux, se développent des actions concertées avec les collectivités locales. Dans ce cadre, le positionnement du préfet (entre manager d'une équipe et figure de l'autorité) prend toute son importance.

- Le développement de l'action interministérielle locale

Avec les projets territoriaux de l'Etat, l'action interministérielle a bien progressé. Même si ces projets sont hétérogènes, ils fournissent l'occasion de lancer une dynamique. Seule cette dynamique compte avec deux nuances cependant :

- Les groupes interministériels fonctionnent davantage sur un mode réactif qu'en production collégiale. Le service coordinateur prépare en amont un document qui est ensuite soumis à l'avis des collègues. Ceci explique que nombre de politiques peinent à être territorialisées et inscrites dans le long terme (ex : les politiques sociales ou de l'emploi) ;

- Un certain nombre de DRE, DDE et préfets s'interrogent sur les objectifs de la loi SRU (notamment sur la mixité, l'équilibre dans le développement des territoires, la maîtrise de l'étalement urbain). Quel est le positionnement de l'Etat ? Ils pressentent qu'ils ont certaines missions à remplir, sans disposer d'un cadre d'action défini. Dans les groupes interministériels, émerge une demande d'outils et de méthodes, en vue d'une production plus opératoire des politiques publiques. A ce titre, les travaux du Codirdu intriguent... Pourraient-ils légitimer l'idée de production d'outils ?

- **L'émergence de nouvelles intercommunalités.** Les EPCI qui n'ont pas d'agence d'urbanisme, ont des difficultés pour exercer leurs compétences en planification stratégique. Les intercommunalités de SCoT attendent de plus en plus souvent de la part de nos services un rôle de quasi-prestataire. Les professionnels font le même constat : seules 10 à 15 structures seraient aujourd'hui capables de faire un suivi de SCoT. Cela revient à dire qu'une cinquantaine de SCoT seulement peut être suivie de manière compétente par le milieu professionnel. Se pose donc la question des compétences,

publiques ou privées, qui permettent d'établir et de suivre des documents à l'échelle des ambitions et de la complexité des SCoT.

Echanges de réflexion sur "les rôles et missions de l'Etat"

L'énumération exhaustive des fonctions de l'Etat semble impossible. L'Etat doit rester un acteur territorial aux visages et compétences reconnues (sécurité, solidarité sociale et territoriale, développement structurant, développement durable). Pour l'Etat, s'il est difficile de raisonner par analogie avec l'entreprise (cœur de métier), il reste possible de définir les priorités politiques, en indiquant les actions qui relèvent du champ de compétences de l'Etat. Les missions doivent primer et le fonctionnement par pôle de compétences ou par mission inter-services semble le plus approprié. Un interlocuteur unique ou "chef de file" doit être désigné, afin de renforcer la lisibilité de l'organisation publique.

Il importe de définir le concept de gouvernance territoriale et d'affirmer les responsabilités des uns et des autres. Les deux questions majeures sont : comment faire travailler l'Etat avec les collectivités, au-delà des compétences et des financements ? Comment faire travailler les collectivités entre elles ? Il serait intéressant de réfléchir à la mise en œuvre d'une structure permettant à la région de jouer son rôle de chef de file et de dialoguer avec les autres collectivités.

Il est difficile de décentraliser certaines missions du fait de la diversité de taille des collectivités locales. Par ailleurs, la question de la hiérarchisation des collectivités doit être réglée. Pour renforcer la cohérence des interventions territoriales, en matière d'aménagement spatial notamment, il importe de trancher la question de la responsabilité et du rôle d'une collectivité par rapport à une autre ou du rôle et de la responsabilité des élus aux différentes échelles. Aujourd'hui, il n'est pas acquis qu'un député soit chargé de faire les lois : il est chargé de défendre sa circonscription. Tant que ce problème ne sera pas abordé, il sera difficile de moderniser l'Etat.

Par ailleurs, dès lors qu'une compétence est décentralisée, elle doit l'être une bonne fois pour toutes. Seule la collectivité locale en assure la responsabilité juridique, administrative et politique, sans que l'Etat intervienne. Tout contrôle doit alors relever du juge, il ne doit pas y avoir de contrôle de légalité. A défaut, l'Etat est nécessairement interpellé. Pour autant, il peut être exigé des collectivités qu'elles fournissent certains éléments statistiques permettant d'évaluer, comparer et réguler les politiques mises en œuvre. Ainsi, il est besoin de préciser la grille des contrôles exercés par l'exécutif et/ou par le judiciaire.

La coïncidence chronologique entre le déploiement de la décentralisation et la mise en œuvre de la LOLF est une chance à saisir. Mais est-ce que l'Etat déconcentré existera encore avec le projet de la LOLF ? La rédaction actuelle de la loi fait l'impasse sur le territoire. Ainsi, l'administration territoriale de l'Etat risque d'être la grande perdante. L'alternative est la suivante : une organisation fonctionnelle ou une organisation territoriale. La déclinaison géographique des programmes de la future loi organique se heurte à une difficulté : l'échelle des régions n'est pas pertinente que pour certaines politiques publiques. Il convient d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que la LOLF n'est plus adaptée au projet de décentralisation : soit l'on accepte que les programmes puissent être interministériels, soit l'on décide de rassembler tout le territorial sous l'autorité d'un même ministre...

Il est frappant de constater qu'au fur et à mesure que progresse la décentralisation, se mettent en place des mécanismes de re-centralisation. La création d'agences présente un intérêt en termes d'ingénierie technique et financière. Mais qui les financera, qui fournira le personnel et qui en sera responsable ?

Pour chacun des trois niveaux d'ingénierie (l'ingénierie de proximité, de spécialité et d'innovation), mais plus particulièrement le dernier niveau, se pose la question de la mise en commun d'outils, de pratiques et de compétences, pour que l'innovation soit à la disposition de tous. Enfin, il importe de prendre en compte l'évolution des attentes sociétales : plus qu'une ingénierie technique, l'on attend désormais des services de l'Etat une ingénierie de projets.

Enfin, il est primordial d'assurer une réelle mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale et d'assurer la désignation claire d'un interlocuteur.

Dans le domaine routier, l'Etat garde compétence pour les grandes routes à fort trafic qui nécessitent une vision trans-régionale, voire trans-départementale. Ainsi, pour les autres routes, les compétences en matière de construction, entretien et exploitation doivent être pleinement transférées. En 1972, le transfert de routes nationales a résulté d'une analyse du réseau routier par fonctionnalité (fonctionnalités économiques, de trafic, mais aussi d'aménagement). Telle est la démarche qu'il convient de suivre à nouveau si l'on entend progresser dans la clarification des compétences.

En matière de transports, la question de la pérennité des investissements de l'Etat est de taille. Par ailleurs, se pose la question du transfert de certaines compétences aux professionnels (sécurité générale, contrôle particulier...).

Pour l'agriculture, il est proposé de transférer la gestion du FNDAE, le patrimoine d'Etat et les procédures d'aménagement foncier. Concernant ces dernières, faut-il opérer un transfert total ou conserver une compétence partagée ? Le ministère s'interroge en outre sur l'intérêt qu'il y aurait à maintenir une politique de financements croisés. Il met l'accent sur l'organisation territoriale, notamment face à la montée des problèmes de développement durable. Un constat : les collectivités territoriales se sont peu investies dans le secteur agricole, considéré comme un secteur de gestion de crises et elles ne souhaitent pas le faire.

François Lucas constate que certains ministères réfléchissent d'ores et déjà à leur réorganisation, de façon concrète. De fait, une question doit être traitée en priorité : quel est l'avenir de l'Etat ? La décentralisation acte II sera nettement moins dense que la décentralisation acte I. Pour autant, il convient de la maîtriser, en tenant compte notamment de la rigidité structurelle des finances. La paupérisation relative de l'Etat est appelée à s'accélérer. Or le transfert de compétences passe par un transfert de ressources. L'Etat doit par ailleurs cesser d'être opérateur dans un certain nombre de politiques : il importe de renforcer la différenciation entre conception, orientation et mise en œuvre. Les collectivités locales ne demandent pas la liquidation de l'Etat, bien au contraire. Mais elles attendent de lui qu'il soit réactif, capable de répondre immédiatement aux demandes avec des enveloppes globalisées.

François Lucas présente ensuite quelques pistes de réflexion : il n'est pas exclu que le Parlement admette que soit défini précisément ce qu'est l'Etat, domaine par domaine, et ce qu'il est en mesure d'attendre des collectivités locales. Se pose alors la question de l'évaluation de politiques. Il importe aussi de se donner les moyens d'un véritable contrôle de la légalité. Sans innovation en matière d'outils d'intervention, le risque est grand pour l'Etat de se perdre dans une définition théorique. Enfin, nombre de missions doivent être supprimées au sein des administrations centrales. Certains services doivent être fermés à Paris.

Pour l'un des directeurs, la division de l'Etat est frappante et source d'incapacité. Il convient d'y réfléchir. Il semble plus efficace de fixer un cadre plutôt qu'une méthode en matière de rapprochement des services. Par ailleurs, il convient de choisir entre une recherche d'économies d'échelle

fonctionnelle ou d'échelle territoriale, même si certains sujets échappent nécessairement à cette dialectique. La LOLF répondrait à cette question en retenant une organisation thématique fonctionnelle.

En conclusion, Jean Frébault indique qu'il sera fait une synthèse des points de convergence et des pistes de travail. Lors du prochain Codirdu, le jeudi 24 avril 2003, seront approfondis deux points : l'organisation et la réforme de l'Etat, puis les ressources humaines. Des réunions restreintes ad hoc pourront en outre se tenir, en cas d'urgence.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 14 du 24 avril 2003
Dans le cadre de la décentralisation,
quel projet pour l'Etat, acteur territorial et interministériel ?

Actualité des chantiers en cours

La loi urbanisme et habitat

François Delarue indique que le projet de loi repasse au Sénat en mai 2003. Il s'articule autour de quatre points : les SCoT assouplis avec la règle des 15 kms, les PLU avec des mesures transitoires et de simplification, la participation pour voies et réseaux qui est revue, mais perd l'objectif implicite de lutte contre le mitage et enfin d'autres thèmes (secteurs sauvegardés, questions rurales...).

La loi d'aménagement rural

Valérie Metrich-Hecquet précise que l'économie rurale s'est diversifiée et que les soldes migratoires se sont inversés en faveur du rural. Par diverses mesures (pôle économique, pôle d'aménagement des territoires ruraux, volet montagne, protection de l'agriculture périurbaine), la loi cherche à favoriser le développement des territoires.

La loi sur les transferts de compétence

François Lucas évoque les routes et la culture (sujets bien avancés) et le logement social avec une formule de délégation de compétences de l'Etat. Les questions financières ne sont pas toutes réglées : le transfert de la TIPP sera renvoyé à la loi de finances. La date d'application de la loi est prévue au 1er janvier 2004 avec une phase transitoire.

La loi de rénovation urbaine

Claude Brevan indique que l'objectif reste une promulgation de la loi avant la fin de l'année. La loi comporte quatre titres : l'équité sociale et territoriale, la rénovation urbaine, l'extension des zones franches, le dispositif de faillite personnelle pour les ménages surendettés. Il s'agit de faire converger l'ensemble des politiques publiques vers la politique de la ville. Les ressources financières de la rénovation urbaine seront mutualisées avec la création de l'Anru. Des travaux sont rendus obligatoires sur les copropriétés dégradées avec des possibilités d'expropriation.

Autres points d'actualité

Dominique Bureau estime que la directive "programmes" impose l'évaluation des projets, mais aussi des schémas. En matière d'urbanisme, les schémas hiérarchisés peuvent être évalués simultanément...

François Philizot évoque les conclusions du comité stratégique de la Datar remises au Premier ministre en janvier : pas de décision sur un éventuel projet de loi d'aménagement du territoire. Trois chantiers sont ouverts : la réforme de la contractualisation (cf. un débat à Matignon en mars), les outils de planification (avec les schémas de services collectifs), la relance des politiques métropolitaines (trois CIADT sont prévus en 2003).

Dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat, acteur territorial et interministériel ?

Jean Frébault rappelle que cette séance du Codirdu fait suite à celle du 16 janvier 2003 qui avait déjà été consacrée au thème : "Quel projet pour l'Etat ?". Depuis cette date, une note de synthèse, intitulée "Dans le cadre de la décentralisation et le renouveau des politiques territoriales, quel projet pour l'Etat ?", a été élaborée. Sa dernière version du 14 avril 2003 tient compte des observations et contributions reçues. Elle peut être considérée comme exprimant l'état actuel des réflexions du Codirdu.

Il propose que la séance du 24 avril soit principalement consacrée aux perspectives d'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat, au niveau régional et départemental, avec la dimension interministérielle, les relations avec les collectivités, l'incidence de la LOLF, les enjeux relatifs aux compétences et ressources humaines, etc. et passe la parole à Michel Thénault, préfet de la région Alsace.

Le témoignage de Michel Thenault, préfet de la région Alsace : la perception au niveau local de la décentralisation et de la réforme de l'Etat

Les niveaux départemental et régional ressentent un déficit d'information et un besoin de mise en perspective du sens de la décentralisation et de leur action. Ils sont dans une réelle expectative. Ces services ont conscience de la nécessité d'engager leur réforme et de réduire leur morcellement, sous peine de perdre leur pouvoir réglementaire. Ils savent en outre que leur géométrie sera modifiée. Ils estiment légitime la nécessité de redéfinir le rôle et la place de l'Etat et manifestent une réelle volonté de continuer à travailler avec les collectivités locales et ce, pour quatre raisons : l'expérience du contrat de plan, l'existence de certains outils stratégiques, les procédures du type "schéma directeur de la région Île-de-France" et la nécessité de conserver dans certains secteurs une masse critique et une réelle capacité d'expertise.

Missions

L'Etat devra rester centré sur les questions de sécurité au sens large, devenir plus stratège, plus unitaire et plus cohérent dans son action et sa parole, être plus compact, dirigé par une équipe fonctionnelle plus ramassée et plus collégiale et repenser sa relation entre échelon central et échelon territorial.

Ses missions prioritaires sont : la sécurité, la cohésion sociale, l'éducation, l'emploi, la territorialisation de la culture, l'aménagement, l'environnement, l'utilisation de l'espace, le cadre de vie et la cohésion territoriale, l'économie, la mission juridique et de contrôle de l'application du droit, la police administrative.

Il existe en outre trois missions transversales : gestion des ressources humaines, finances, évaluation des politiques publiques. Ces groupes de missions préfigurent ce que pourrait être l'articulation du rôle du trésorier payeur général (TPG) et du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR).

Pôles de compétence interministériels au niveau régional

La géométrie des services déconcentrés devrait en découler, avec un pôle sécurité départemental, un pôle cohésion sociale, éventuellement doté d'un appendice "cohésion territoriale", un pôle aménagement et environnement, un pôle économique, auquel il conviendrait de rattacher l'emploi et un SGAR regroupant des missions transversales de gestion de moyens et d'évaluation. Ces pôles seront définis par le Gouvernement, avec une certaine liberté au plan local.

Le Gouvernement doit privilégier le niveau régional, pour trois raisons : la compacité des services, la bonne échelle de cohérence et de coordination, le développement de la dimension européenne de la région. Cela signifie que le préfet de région remplira un rôle général d'animation et d'impulsion sur le territoire régional.

Le pôle aménagement, environnement et utilisation de l'espace serait régional. Il regrouperait la plupart des compétences équipement, agriculture et environnement. La question du logement et de la ville donnera lieu à débat, ainsi que celle de la cohésion territoriale. Michel Thenault se dit favorable à l'intégration de ces deux derniers domaines dans ce pôle. Par ailleurs, celui-ci devra développer des relations interministérielles avec les services chargés de polices spéciales et de sécurité. Ce serait le pôle le plus important en masse, le plus axé sur la stratégie et le plus technique. L'Etat devra donc veiller à conserver la masse technique critique, en termes d'ingénierie.

Ce pôle devrait élaborer les programmes pluriannuels d'actions stratégiques (PPAS) de court terme, qui seront encadrés dans un rapport de compatibilité avec une DTA, opposable à tous et élaborée avec tous les partenaires. Les PPAS seraient ainsi plus lisibles. En outre, stratégiquement, cela permettrait de conserver des relations étroites avec les collectivités locales et éviterait une éventuelle revendication de ces dernières. Ce pôle aurait en charge le pilotage, sous l'égide du représentant de l'Etat, de la déclinaison des programmes départementaux, la participation à l'élaboration du projet territorial de l'Etat (PTE), la préparation des programmes et des missions de la loi LOLF, l'animation technique des politiques régionales et départementales, la conduite des mêmes opérations au niveau des missions et des délégations de service, et la préparation et l'intégration des éléments dans la plate-forme technique.

Le chef de pôle jouerait un rôle d'état-major auprès du préfet concernant la LOLF, l'évaluation et la définition des éléments stratégiques. Il soutiendrait les préfets de département. Le rôle et le format de la préfecture seront ainsi modifiés, tout comme ceux des SGAR. Par ailleurs, les chefs de pôle ne devront pas effacer les chefs de service non-chefs de pôles.

Echanges de points de vue sur ces problématiques

Les débats ont essentiellement porté sur le renforcement du niveau régional et son articulation avec le niveau départemental, sur le regroupement plus ou moins ambitieux des missions dans les futurs pôles, en fonction des attentes en matière d'environnement, sur l'ingénierie et l'organisation des contrôles.

Les ministères de l'Equipement et de l'Ecologie sont particulièrement concernés par cette réforme.

Le niveau régional doit être renforcé car il permet une optimisation des moyens et facilite le recentrage de l'Etat sur son rôle de stratège. Cependant, il existe un risque réel de création d'un échelon hiérarchique supplémentaire au niveau des pôles interministériels. Sur la question des regroupements, des plates-formes techniques, il est primordial de travailler sur des ensembles cohérents et homogènes, essentiel d'instituer des systèmes à géométrie variable pour la répartition et la localisation des services. Il convient de distinguer aussi le renforcement des pouvoirs du préfet de région et l'organisation des services. Le niveau départemental reste le plus adapté pour traiter des problèmes opérationnels. Son organisation infra-départementale qui a un impact réel sur le terrain, sera à adapter à l'évolution des missions des collectivités territoriales.

Les variables clés de l'organisation des services sont :

- l'organisation sur les réseaux structurants ;
- l'articulation niveau régional - niveau départemental ;
- l'ingénierie publique et le développement des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ;
- le maintien et l'évolution du réseau scientifique et technique ;
- la mutualisation des ressources et l'articulation avec la LOLF ;
- la mesure de la réussite de la réforme au regard de l'attractivité pour l'encadrement de la haute fonction publique.

Les services du ministère de l'Ecologie ont l'habitude de travailler en réseaux complexes. La simplification de ces derniers sur le plan régional représente donc un avantage. Une coordination plus forte entre les niveaux régionaux et départementaux semble nécessaire, tout comme la possibilité d'influence ou d'instruction vis-à-vis des autres directions départementales lorsque celles-ci travaillent sur des missions relevant du ministère de l'Ecologie.

Les projets de pôles interministériels posent trois questions :

- ils mettent sur le même plan la sécurité de crise et la sécurité de prévention ;
- le pôle aménagement-environnement-utilisation-de-l'espace regroupe ceux qui agissent, conseillent et surveillent ;
- la police administrative qui constitue un outil pour toutes les politiques du ministère de l'Ecologie et la police juridique remplissent deux rôles fondamentalement différents.

La définition des pôles doit s'appuyer sur quatre critères : les fonctions assurées, les compétences du personnel concerné, les domaines d'exercice et les outils disponibles. Le pragmatisme nécessiterait une progression "bottom up". L'Etat doit jouer un rôle et être crédible dans le domaine du conseil et de l'audit. Il est primordial de développer les compétences d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Il est essentiel de séparer les fonctions d'évaluation et de contrôle de légalité. Certains souhaitent la création d'un pôle chargé de la prévention au sens large.

L'idée d'un pôle régional "aménagement-environnement-utilisation-de-l'espace" ne fait pas l'unanimité (ambiguïté, réponses médiocres à la LOLF, mauvaise lisibilité pour le public). Cependant, il y a une attente forte de la société en matière d'environnement, une reconnaissance et une validation du rôle de l'Etat en la matière, ainsi qu'une demande de transparence et d'indépendance accrues. L'émiettement du champ environnemental dans l'organisation de l'Etat est constaté ainsi que l'ambiguïté du positionnement des administrations mises à disposition du ministère de l'Ecologie, dans leurs rôles d'aménageur, de tutelle économique et de gestionnaire de l'environnement. Enfin, l'ensemble législatif et réglementaire est de plus en plus dépendant du droit européen. Dans cette perspective, l'indépendance entre le responsable de l'aménagement et celui en charge de l'évaluation environnementale constitue une obligation forte.

A l'inverse, il convient de privilégier une restructuration de l'Etat autour des principes du développement durable. Ici, le préfet jouerait son rôle d'intégrateur et d'arbitre entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Un pôle environnemental verrait son action sous-tendue par la mise en œuvre des engagements européens, l'action réglementaire, la prise en compte des risques. Il jouerait un rôle d'alerte, direct, auprès du préfet. Cette formule offrirait une grande lisibilité au public et améliorerait l'efficacité des moyens en personnel. L'évaluation environnementale doit rester autonome par rapport au pôle économique.

Dans le domaine des transports, le niveau régional est pertinent. Deux adhérences sont décrites : l'adhérence aménagement, développement et organisation territoriale et l'adhérence sécurité.

L'interrogation concerne donc, au niveau régional, la plus-value des regroupements fonctionnels. La relation entre niveau régional et départemental s'appuie sur les critères de technicité, d'opérationnalité en situation de crise et de masse critique. Il faudrait analyser plus en profondeur les relations entre le vertical et l'interministériel. Suggestion : donner à l'infra régional le droit à la diversité de l'organisation, une diversité qui pourrait s'étendre à la régionalisation complète dans le domaine des transports et de l'équipement, en portant l'attention sur la différence qui existe entre les établissements publics en situation de monopole (RFF et VNF) et les établissements publics qui travaillent dans un champ concurrentiel (RATP et SNCF).

La DGA rappelle la mise en œuvre d'un mouvement de déconcentration, à partir de 1992, après dix ans de fonctionnement de l'Etat en réaction à la décentralisation acte I. Une troisième phase est aujourd'hui engagée, centrée autour de l'organisation. Tous les partenaires attendent l'unité de l'Etat local, l'interministérialité et la simplicité.

Le pragmatisme tient en trois points :

- l'organisation

Les PPAS concrétisent l'adaptation des choix gouvernementaux à la région concernée. Cet élément stratégique devrait posséder une force juridique et financière nouvelle. Le regroupement des pôles constitue la meilleure façon de procéder par rapport aux attentes de la société. Le choix et l'organisation seront nationaux, avec une marge de manœuvre en fonction des régions. Les préfets de région pourraient endosser un pouvoir de direction vis-à-vis des préfets de département. L'organisation départementale mériterait des adaptations locales plus importantes que celles actuellement envisagées au niveau régional. L'objectif essentiel de l'unité de l'Etat au niveau infra-départemental est réaffirmé.

- le budget et la gestion des ressources humaines

Les orientations budgétaires sont : la participation des préfets de région à l'élaboration des programmes ministériels, la mise en œuvre de la fongibilité des crédits, quels que soient les programmes d'origine, la délégation inter services (DIS) qui donne un pouvoir de gestion réel et le mandat de gestion qui facilite la mutualisation. S'agissant des ressources humaines, elles s'inscrivent dans une démarche de mutualisation des façons de travailler. En outre, il convient de développer la mobilité fonctionnelle de tous les fonctionnaires.

- le contrôle de légalité et l'évaluation des politiques publiques

Ce sont des éléments stratégiques. Le premier sera revu dans le projet de loi. Il s'agira aussi d'élargir les pouvoirs d'injonction et de substitution des préfets à l'égard des collectivités en cas de carence. Enfin, le suffrage universel suffit-il aujourd'hui pour évaluer les politiques publiques des collectivités locales ?

Enfin, il est indiqué que la réforme de l'Etat observera le même calendrier que celui de la décentralisation : le volet Etat sera donc inscrit dans le cadre du projet de loi sur les transferts, les décrets devant être pris avant la fin de l'année.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 15 du 25 septembre 2003
La mise en oeuvre du Schéma national de développement durable,
le projet de charte sur l'environnement

Sont d'abord évoquées les actualités suivantes :

- Claude Lanvers (DIV délégué adjoint) indique que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a été adoptée le 24 juillet 2003. Elle vise à réduire les inégalités, tant en matière urbaine que d'accès à l'emploi, d'éducation, de santé et de sécurité. Elle prévoit la création d'un Observatoire des zones urbaines sensibles, d'une Agence nationale de la rénovation urbaine. Elle prolonge jusqu'en 2008 les 44 zones franches urbaines actuelles et en crée 41 nouvelles. Des exonérations fiscales sont prévues pour les associations ou prolongées jusqu'en 2008 pour les ZRU.

- François Delarue évoque le projet de loi sur la décentralisation et sa mise en œuvre pour janvier 2005 : la mise à disposition des services est prévue avant le transfert de personnels. Il regrette la profonde méconnaissance de la fonction publique territoriale de la part des fonctionnaires de l'Etat. La loi prévoit de réduire d'environ 50 % les actes transmis au contrôle de légalité. Elle prévoit de développer le principe de l'évaluation de l'action des collectivités locales et de créer un conseil national de l'Évaluation des collectivités locales.

- Daniel Canepa indique que la réforme de l'Etat territorial vise essentiellement trois objectifs : améliorer l'efficacité de son action sur le terrain ; réaliser des économies de moyens ; assurer une meilleure cohérence de son action dans les territoires. Le calendrier de la réforme devrait suivre celui de la loi de décentralisation. La réforme renforce le rôle du préfet de région et prévoit de regrouper les services de l'Etat en huit pôles qui s'ajoutent aux directions régionales. Le CODER remplace la CAR. De nombreux outils sont créés ou renforcés : le Plan d'action stratégique de l'Etat (PASE) remplace le Projet territorial de l'Etat (PTE) ; les programmes d'intervention territoriale de l'Etat (PITE) ont vocation à concilier la procédure descendante de la LOLF avec la nécessité d'une interministérialité territoriale ; les délégations interservices (DIS) devraient être simplifiées ; la procédure du mandat de région ; d'autres procédures sont simplifiées.

- Madame Metrich-Hecquet (Agriculture, DGFAR, directeur-adjoint) indique que le projet de loi sur le développement rural est structuré autour de cinq axes : le développement économique du territoire ; l'aménagement et la gestion foncière ; l'attractivité des territoires ; la protection des espaces naturels à enjeu spécifique ; la montagne. L'enjeu de cette loi est d'aborder la ruralité dans sa globalité, en particulier en regroupant un ensemble d'instruments qui relèvent habituellement de politiques sectorielles différentes.

- François Philizot, directeur Datar, (au sujet du CIADT du 3 septembre 2003), insiste en préambule sur deux idées fondamentales : d'une part, l'espace rural français n'est pas monolithique et ne connaît pas un déclin global ; d'autre part, il n'existe pas de séparation étanche entre l'espace rural et la ville. Parmi les dizaines de mesures proposées par le CIADT, il en retient trois : l'ingénierie ; les services de santé ; le dispositif des zones de revitalisation rurale.

- François Delarue rappelle, au sujet du projet de loi urbanisme et habitat, planification territoriale, montagne, qu'après son passage en commission mixte paritaire, les objectifs essentiels du projet de loi montagne ont été sauvegardés. Une campagne explicative a ensuite été lancée auprès des maires. Pour donner suite au rapport sur l'application du droit des sols, ADS, la réforme de l'ADS qui

passera essentiellement par une simplification d'ordre réglementaire, devrait aboutir à la fin du printemps 2004.

- Thierry Trouvé précise que le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages a été complété par un volet sur l'eau et un autre sur les problèmes d'affaissement minier, de crue et d'effondrement de carrières. Il s'agit d'accroître le régime des servitudes et la maîtrise de l'urbanisation autour des installations à risque, notamment avec le PPRt autour des installations classées Seveso. Le projet de loi crée un droit de préemption pour les communes et un droit d'expropriation pour l'Etat.

Débat sur la mise en oeuvre du développement durable par les administrations de l'Etat et sur la place du développement durable dans les politiques urbaines et territoriales portées par les différents ministères

Jean Frébault présente quatre invités : Delphine Hedary, sous-préfet du département de l'Aude et rapporteur auprès de la commission Coppens sur le projet de charte de l'environnement ; Christian Brodhag, spécialiste de l'environnement, qui a participé au conseil national du Développement durable ; Pascal Douard travaille à la DPPR et devrait prochainement rejoindre le ministère de l'Equipement pour y exercer, au sein de la DAEI, les fonctions de haut fonctionnaire au développement durable pour ce ministère ; Dominique Bidou, qui a été directeur du conseil national du Développement durable, a rejoint récemment la 5ème section du CGPC.

I- La charte de l'environnement

Delphine Hedary rappelle que la charte de l'environnement est souhaitée par le Président de la République. Le projet de loi sera débattu à l'automne en forme de révision constitutionnelle. L'objectif de la charte est d'ajouter à la Constitution un troisième texte de référence dédié au développement durable, à côté de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et du Préambule de la constitution de 1946. La charte ne vient pas chapeauter l'ensemble des normes. Elle ne modifie pas non plus la répartition des compétences entre les autorités publiques.

Dans la charte, élaborée après de nombreuses consultations, le choix du développement durable est consacré comme choix de société à long terme. Ainsi, chaque projet, dans le domaine social, de l'éducation, de la science ou de la recherche, doit désormais prendre en compte la protection de l'Environnement - ce à quoi le Conseil constitutionnel devra veiller. La rentabilité de tout projet devra ainsi intégrer le coût de la pollution émise par cette activité, voire celui de la dépollution du site après cessation de l'activité. Au-delà du droit de chacun à vivre dans un environnement sain, la charte énonce le devoir de chacun de contribuer à la protection de l'environnement.

Les débats ont cependant mis au jour certains points de friction :

- les rédacteurs de la charte ont privilégié la réparation du dommage causé (au lieu du principe du pollueur-payeur) notamment lorsque la pollution résulte d'un choix de société assumé collectivement (ex : l'agriculture intensive). La charte crée ainsi les bases légales d'un régime de responsabilités envers l'environnement ;
- à la différence du principe de prévention, le principe de précaution ne s'applique qu'à des risques identifiés (et non à des craintes diffuses), mais dont l'état actuel des connaissances ne permet pas de déterminer précisément la probabilité qu'ils se réalisent. Il y a en outre précaution, lorsqu'il y a risque de dommage grave et irréversible à l'environnement. C'est le cas, par exemple, des OGM ou de

l'ESB. Une mission d'expertise est alors chargée d'évaluer les risques, tandis que des mesures conservatoires sont prises. Les autorités publiques sont responsables de la mise en œuvre du principe de précaution, mais peuvent exiger la participation des entreprises.

Delphine Hedary ajoute que la charte est conforme aux engagements internationaux de la France et que la convention européenne devrait en être inspirée. Dominique Bureau considère que l'intérêt de la charte est de résoudre d'éventuels conflits de normes, mais aussi d'intégrer la question de la santé aux problématiques d'environnement.

II- La mise en œuvre par les ministères et les acteurs publics de la stratégie nationale de développement durable

Christian Brodhag insiste sur l'obligation additionnelle de l'Etat quant à la transparence et à la lisibilité de ses actions, ainsi que sur la nécessité d'intégrer l'objectif du développement durable en amont de toutes les réformes. Il note cependant le caractère encore flou de cette notion. Il signale que la stratégie nationale vise à diminuer la pression des gaz à effet de serre et de l'empreinte écologique d'un facteur 4 à horizon de vingt ans. Le développement durable consiste ainsi à prendre pour point de départ les objectifs de long terme, puis à dérouler les stratégies qui permettent de les atteindre (back casting), au lieu de partir de la situation présente pour en extrapoler les tendances (fore casting). Un travail important s'impose donc pour favoriser les anticipations, mais aussi les innovations.

Le développement durable, loin d'être une contrainte extérieure, peut constituer un levier majeur permettant de reposer les problèmes, notamment dans le domaine de l'évaluation, des transports, de l'aménagement du territoire. Il implique d'affronter des systèmes complexes avec la collaboration de tous les acteurs (Etat, collectivités locales, secteur public et secteur privé). C'est le principe de la gouvernance. Or cette démarche suppose d'une part une véritable intégration des systèmes d'information, pour permettre de partager les données avant de pouvoir en tirer des conclusions communes, d'autre part des systèmes d'évaluation croisés et des efforts de prospective convergents.

Des débats émergent plusieurs idées :

- plutôt que de multiplier les contraintes réglementaires, l'Etat stratège devrait mobiliser les acteurs, impulser l'innovation, trouver de nouveaux leviers d'action qui ne soient du ressort ni de la loi, ni de l'incitation financière ;
- la prise en compte du développement durable dans les collectivités territoriales exige tout d'abord de désigner un responsable en charge d'harmoniser les actions locales et de sensibiliser les acteurs ;
- la charte de l'environnement représente une opportunité car elle contraint les collectivités à mesurer les bénéfices et coûts environnementaux de leurs politiques, afin de mieux prendre en compte les enjeux du développement durable ;
- le développement durable impose également de mettre en place des instruments plus incitatifs, afin de palier les deux handicaps traditionnels de l'administration (d'une part une approche peu transversale des problèmes et d'autre part l'absence de management des projets), ce qui nécessite un décloisonnement des structures et la fixation d'indicateurs de performance de gestion ;
- il annonce enfin que la mission développement durable de la DAEI est amenée à prendre de l'ampleur, afin de veiller à la mise en œuvre harmonieuse de ces approches au sein du ministère de l'Equipement. Pascal Douard en sera le responsable ;
- une réflexion est en cours, entre les ministères de l'Ecologie et du Budget, pour que des achats de fourniture "écoresponsables", c'est-à-dire respectueux de certains critères environnementaux, puis-

sent être valorisés dans la sélection des marchés publics et soient pris en compte par les TPG ;
- les deux millions de fonctionnaires de l'Etat devraient être mobilisés pour diffuser dans la population les modes de comportement les plus favorables au développement durable.

Dans le débat, un intervenant se déclare favorable à des ambitions plus élevées et considère que si l'administration ne modifie pas son rapport à l'éthique et à la gouvernance, elle risque de se heurter rapidement à des limites qui feraient du développement durable une ambition vaine. Un autre craint que cette démarche ne conduise à une judiciarisation accrue de la société, les juges étant convoqués pour trancher les conflits de normes.

Christian Brodhag reconnaît que la société française est confrontée à un problème de régulation, mais considère que la régulation par le contentieux serait la pire des solutions. De fait, il estime que la charte permet de dépasser nombre de contradictions par des solutions " gagnantes-gagnantes ". Il faut pour cela faire preuve d'imagination, d'ouverture et de dialogue, mais aussi mettre en place des outils procéduraux concrets tels que les normes ISO, qui peuvent être vécues comme des contraintes, mais aussi comme le moyen de redonner du sens à l'action publique

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 16 du 29 janvier 2004
Avenir des services départementaux (réforme territoriale de l'Etat)
Risques naturels, urbanisme et gestion des territoires

I- La réforme de l'Etat territorial : le devenir des services départementaux

Jean Frébault aborde ce sujet brûlant, dans le contexte de la décentralisation et de la réforme de l'Etat. Le ministère de l'Equipement est particulièrement concerné par le transfert des compétences et doit revoir ses missions ainsi que son organisation territoriale. Il devra davantage travailler sur les sujets concernant le territoire et l'aménagement. En présence de Pierre-Etienne Bisch, préfet du Var, le débat est introduit par Jean-Paul Nobecourt (CGGREF) et André Pollet (CGPC). Ils ont interrogé des directeurs d'administrations centrales, des préfets et chefs de service déconcentrés.

Jean-Paul Nobecourt (CGGREF) indique qu'une idée forte s'est dégagée des entretiens : l'Etat doit être présent sur des enjeux stratégiques (au niveau régional) et sur des compétences de proximité (au niveau départemental), en partenaire des collectivités locales, associations ou usagers. Interrogés sur différents scénarios d'évolution, les interviewés ont jugé pertinente mais prématurée la création de directions départementales d'aménagement et de développement durable. Ils ont proposé de développer, au niveau départemental, des fonctions intégratives horizontales, tout en conservant de véritables compétences techniques (soit des pôles de compétences améliorés).

André Pollet (CGPC) décrit les pistes d'action envisagées par les interviewés. L'Etat devrait :

- travailler moins sur les procédures et davantage sur les contenus ;
- encourager le rapprochement des services et le travail interministériel ;
- poursuivre les expériences de pôles de compétences dans les domaines privilégiés (risques, eau, aménagement et développement durable, politique de la ville, emplois, lutte contre les exclusions).

Les interviewés recommandent également d'abandonner la double politique d'ingénierie publique et de mutualiser les moyens, notamment entre le niveau régional et le niveau départemental, afin de proposer, en réseau, une offre de service public la plus complète et la plus économe possible.

Le débat permet de confronter des points de vue différents des directions, à méditer :

- quelles sont les attentes de la société vis-à-vis de la fonction publique locale ? Quelles sont les compétences de base nécessaires ? Sur les thèmes de la solidarité entre les territoires, de l'aménagement et du développement durable, il faudrait identifier les missions, afin de décliner les structures en fonction de ces missions. L'infra territorial n'a pas été évoqué alors que, pour les citoyens, c'est l'organisation des services publics locaux qui prime. Ils attendent que l'Etat ait une vision horizontale et prouve sa capacité d'intégration des différentes problématiques ;
- pour bâtir les nouvelles organisations, trois notions essentielles doivent être prises en compte. La notion de territoire pertinent. Par exemple, la prévision des crues est effectuée au niveau du territoire pertinent et la gestion de crise au niveau départemental. La notion de taille critique, pour maintenir les compétences. La notion de bonne distinction entre ce qui doit être concentré dans un seul ministère et ce qui relève d'une pratique interministérielle ;
- comment éviter les pertes de compétences au niveau départemental ? Il s'agit d'anticiper les mobilités vers les collectivités territoriales et les départs massifs à la retraite (une opportunité). Pour

accompagner les projets de développement, l'administration doit être capable de travailler en réseau. Mais attention à la gestion des statuts, des corps et des carrières : il faudra trouver des solutions...

- Pierre-Etienne Bisch (Préfet du Var) doute de l'efficacité des pôles de compétences qui pèchent par lenteur. Il faut recomposer et stabiliser les organisations pour donner envie aux jeunes de les intégrer. Le ministère de l'Équipement prévoit de créer de véritables directions régionales. Une organisation régionale forte avec de simples antennes départementales ne semble pas pertinente. Dans le Pas-de-Calais, la gestion expérimentale des ressources humaines place des experts au niveau de la région. Pour jouer un véritable rôle de tutelle, l'État doit avoir la capacité d'expertiser les projets avec un haut niveau d'expertise technique. C'est favorable au développement de pôles de compétences ;

- la LOLF et la réforme de l'État semblent peu compatibles. En effet, la LOLF conduit à morceler les services en fonction des programmes. Il est suggéré de mettre en place des services polyvalents et des mandats de gestion, soit des systèmes hybrides financés en toute clarté par des programmes différents. Au ministère de la Culture, un effort est mené pour reclasser les compétences entre le niveau régional (DRAC), considéré comme stratégique, et le niveau départemental (SDAP). Pour que le travail avance, il serait important que chaque fonction régionale se dote d'un service départemental comme point d'appui (exemple des DIREN isolées) ;

- l'ingénierie publique doit être orientée davantage vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage avec des offres communes DDE-DDAF auprès des collectivités locales. Il s'agit d'un véritable défi, dans un domaine concurrentiel. Elle concerne aussi des missions régaliennes (prévention des risques). Faire prévaloir des objectifs de l'État, dans le cadre de compétences partagées, en partenariat avec les collectivités, c'est une démarche plus complexe que ne le serait une simple prestation de services.

II- Prévention des risques : quelle mise en œuvre État-Collectivités locales ?

Jean Frebault propose d'ouvrir un débat sur les difficultés rencontrées en matière de prévention des risques, à la lumière des incendies de forêts et des inondations catastrophiques du Gard en 2002. Patrice Foin (CGPC) présente les conclusions des missions d'inspection.

S'agissant des incendies de forêt, les risques augmentent au fil du temps. L'urbanisation rapide dans le Sud accapare les moyens des pompiers, au détriment de la prévention, tandis que la biomasse combustible se développe. Pour éviter de nouvelles catastrophes, un certain nombre d'actions peuvent être proposées :

- développer une stratégie d'évolution ; limiter l'urbanisation diffuse dans les zones NB et ND ; lutter contre l'habitat illégal et, ce faisant, trouver des solutions à la précarité ; diffuser les règles de construction pour des maisons moins vulnérables au feu ;
- mettre en place des Plans de Prévention des Risques pour les Incendies de Forêt (PPRIF) ;
- aménager les lisières urbanisées (glacis débroussaillé et défriché entre zone urbanisée et zone boisée, prises d'eau suffisamment nombreuses et alimentées) ; favoriser le débroussaillage.

Ces actions doivent être menées en associant les chambres consulaires, le tourisme, les citoyens aux actions de prévention, en informant largement tous les acteurs concernés.

S'agissant des inondations, la pression urbanistique est très importante dans le triangle Montpellier-Nîmes-Sète. Elle touche des plaines inondables. Des règlements de PPR laxistes ne respectent pas la loi. Par ailleurs, le mécanisme CATNAT indemnise les sinistrés à partir d'une sur-cotisation de tous les assurés ce qui masque les coûts récurrents des catastrophes. Pour éviter de nouvelles catastrophes, un certain nombre d'actions peuvent être proposées :

- proposer des schémas d'aménagement territoriaux ; actualiser les règlements PPR et les mettre en conformité avec la loi ; lutter contre les incohérences locales ;
- protéger les maisons situées en zone inondable et communiquer avec les populations ; mieux appliquer la réglementation sur les campings ; contredire l'idée qu'il est sans risque de construire là où se trouvent des équipements de protection ; délocaliser les implantations dangereuses pour les vies humaines ; traiter les configurations spécifiques des sites où les risques sont importants ;
- étudier des solutions permettant d'internaliser le coût du mécanisme CATNAT.

Brigitte Mazière (CGPC) présente un recueil de témoignages d'acteurs locaux montrant les freins à la mise en œuvre effective des mesures préventives. L'Etat s'efforce d'imposer des servitudes, mais certaines sont contestées par les élus devant les juges. Par ailleurs, la population semble fataliste et résignée, lorsqu'il s'agit d'inondations, et donc peu sensible aux messages de prévention.

Les instruments de mesure des coûts des catastrophes sont insuffisants. Il y a un décalage entre les capacités de financement des propriétaires, des communes ou de l'Etat, et la mise en œuvre effective des politiques de prévention. Le manque de crédits est souvent invoqué pour justifier l'inaction.

La stratégie de l'Etat est peu lisible. Dans le domaine de la prévention, il y a un déficit de matière grise et un manque d'organisation et de moyens. Les fausses bonnes idées sont difficiles à combattre. En matière de prévention, l'approche actuelle est trop locale et trop sectorisée. Des démarches plus fédératrices sont nécessaires, hors des limites administratives et des schémas habituels de pensée.

Enfin, pour faciliter l'action préventive, il faudrait faire évoluer le couple prévention-indemnisation, renforcer le lien entre prévention et contrôle, mieux définir les notions nouvelles de valeur d'usage ou de vulnérabilité acceptable, faire progresser les solidarités territoriales, améliorer la concertation et l'information, initier un débat de société sur la place des risques dans l'aménagement spatial, et enfin faire évoluer l'action de l'Etat, qui pourrait avoir, en appui, des relais dans la société civile.

Le débat permet de compléter ces points de vue :

- la prévention des incendies est déclinée en trois grands volets : la prévention opérationnelle ; la prévention écologique ; la prévention des zones habitées. Pour la prévention écologique, il faudrait repenser la carte de défense contre l'incendie (pistes et RD, grandes coupures efficaces). La prévention des zones habitées et des habitants mobilisent tous les moyens. Est-ce le bon choix ?

- inscrire la prévention des risques dans le développement du territoire, dans les documents d'urbanisme, dans l'organisation de l'Etat. Dans le Var, une mission inter-services sur le risque est confiée au directeur adjoint de la DDE qui mobilisera six personnes (en équivalent temps plein) venant de la DDA, la DDE et à la Protection civile de la Préfecture. Des PPR incendie de forêt interdisent de délivrer des permis de construire quand les chemins sont étroits (moins de 4 m de largeur) ;

- aborder la question de la responsabilité juridique des élus. Utiliser les systèmes d'informations numériques qui favorisent les actions interministérielles et les actions de sensibilisation du public. Promouvoir les aménagements de protection. Une cartographie généralisée avec une cote des risques et, en correspondance, des systèmes d'assurances permettrait de sortir du système CATNAT qui est déresponsabilisant.

En conclusion, Jean Frebault relève la convergence des propos échangés et se félicite des actions interministérielles engagées. Il tente une synthèse :

1) Les changements évoqués imposeront une réorganisation profonde des services.

Le niveau central devra se repositionner en amont, au niveau de la stratégie et du pilotage des politiques publiques. Son organisation devra s'appuyer sur une plus grande déconcentration, sur les futures missions et programmes de la LOLF, sur des coopérations, ainsi qu'une mise en commun des moyens de fonctionnement. Elle devra appréhender plus efficacement des politiques transversales (inter modalité, développement durable...) et favoriser la veille et la prospective.

Le niveau régional doit devenir prépondérant dans le portage des politiques du ministère. A ce titre, il devra se renforcer. La création d'un pôle "Transports, Aménagement et Logement" regroupant les services régionaux du ministère et le renforcement des structures de pilotage de l'Etat constituent des facteurs déterminants de modernisation.

Le niveau départemental va évoluer avec la décentralisation et le nécessaire rapprochement interministériel. Les DDE pourraient contribuer à créer une véritable filière technique de l'Etat. Les structures infra-départementales (subdivisions) devraient évoluer, en privilégiant la mutualisation des compétences et le professionnalisme. Le caractère interministériel de ces représentations techniques de l'Etat au niveau infra-départemental sera à étudier.

2) Pour les politiques de prévention des risques naturels, l'analyse confirme que la maîtrise de l'urbanisme et la gestion des territoires sont des leviers essentiels. Il s'agit de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Etat, en liaison avec les collectivités et les particuliers. Dans l'organisation des services départementaux de l'Etat, la prévention et la gestion des risques doivent prendre leurs places. L'élaboration des PPR, prérogative de l'Etat, doit être poursuivie. Des mesures de prévention sont également à prendre dans les documents d'urbanisme, voire en application du droit des sols, dans certaines communes, sans attendre l'élaboration des PPR. Il faut aussi contrer l'insuffisante sensibilisation des habitants par des actions de pédagogie et de dialogue.

Comité des directeurs pour le développement urbain

Séance n° 17 du 13 mai 2004

L'ingénierie territoriale

1- Questions d'actualité

- Le décret du 29 avril 2004 traite du pouvoir des préfets et de l'organisation des services de l'État dans les régions et départements. Des circulaires d'application sont en cours de signature (NB : circulaire du 13 mai 2004 sur les projets d'action stratégique de l'État (PASER et PASED).

Les PASE seront présentés à un comité national interministériel de suivi qui joue un rôle d'orientation et d'évaluation de la démarche. Les préfets devront remettre leurs propositions d'organisation départementale le 30 juin prochain. Après arbitrage interministériel en septembre 2004, une nouvelle circulaire du Premier ministre donnera le choix entre quatre ou cinq types d'organisation du niveau départemental de l'État.

- L'état d'avancement du projet de loi pour le développement rural.

2- L'ingénierie territoriale

Ce débat a été éclairé par les contributions des directions, une enquête sur une dizaine de sites conduite par ETD et le réseau Cete/Certu, CGPC et CGGREF, un document introductif et des témoignages sollicités lors de la séance.

En introduction, Jean Frébault précise l'objectif : promouvoir une ingénierie de qualité au service du développement durable des territoires. Il souligne dans les contributions les points suivants :

- le concept d'ingénierie territoriale appelle la mobilisation coordonnée de compétences diverses d'ingénierie publique et privée autour de projets territoriaux, soit de "l'intelligence des territoires" ;
- il comprend l'ensemble des savoir-faire dont l'Etat doit disposer pour conduire ses propres politiques (sans oublier l'apport de l'ingénierie privée).

Il convient de tenir compte :

- de la demande sociétale (aménagement soutenable, dialogue avec les décideurs, gouvernance, équité, prise de conscience du moyen et long terme) ;
- des besoins des territoires (réponses larges et opérationnelles, besoin de services et de réponses adaptées à la variété des situations) ;
- des attentes des responsables des territoires.

Les interventions de M. Steinlein du CGGREF et de Alain Wauters du CGPC évoquent :

- les attentes de la société civile : inquiétude du long terme, risques de disparités, souci d'équité, besoins de concertation, de dialogue, de débat ;
- des critiques : l'Etat (central cloisonné, local parcellisé, aux compétences fragmentées avec une carence relative d'ingénierie et une carence totale d'évaluation) n'accepte pas la décentralisation et fournit un "prêt à porter" d'ingénierie ;
- des attentes pour l'Etat : porter des approches globales, systémiques et à visées opérationnelles, développer une vision intégrative et élargie de l'aménagement du territoire, avoir le courage d'affronter les questions difficiles, agir avec cohérence et apporter une valeur ajoutée, en deçà et au-delà des procédures ;

- des rôles pour l'Etat : assembleur, facilitateur, modérateur, régulateur des disparités, porteur d'orientations, évaluateur, animateur, garant du moyen et du long terme, mémoire du futur ;
- l'ingénierie territoriale vue comme l'assemblage des savoir-faire territoriaux ; elle est créatrice de références, transversale aux projets de territoires.

M. Roudil, sous-préfet de Rochefort, demande que l'Etat soit porteur d'une vision et des enjeux du territoire. Le besoin de "matière grise" en amont, pour préparer et soutenir l'action locale, ne saurait se limiter à la conception classique de l'ingénierie de service public et doit aborder un champ plus large de prospectives, de réflexions sur le devenir des territoires... L'Etat tire sa légitimité de la connaissance du territoire et de sa capacité à dégager une vision de l'intérêt général. Il peut faire passer des priorités, des politiques nationales (cohésion sociale et territoriale, risques naturels ou technologiques...).

Pour Mme Bariol, directrice de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, l'expertise de l'État ne suffit plus. Les nouvelles pratiques, les organisations institutionnelles, les exigences sociétales conduisent à des systèmes d'ingénierie territoriale en "archipel d'acteurs" où se construisent des partenariats, des réseaux, dans des cadres formalisés, mais aussi dans des scènes informelles. Les "gisements d'ingénierie territoriale" sont de plus en plus diversifiés. Ainsi, l'efficacité paraît largement reposer aujourd'hui sur la capacité à faire fonctionner en réseau et en interactivité les acteurs de l'aménagement.

Le débat permet de confronter des points de vue différents entre les directions.

Dans un contexte où l'Etat aura moins de moyens et où la "matière grise" sera concentrée dans les villes, on est clairement en train de changer de modèle. L'opposition régalien/prestataire ne marche plus. Cela implique de changer les modèles de relation au territoire, de gouvernance, de compétences... L'État est d'abord régalien car il reste la seule "collectivité" capable d'imposer des normes à d'autres collectivités ; ensuite il est prestataire. L'État territorial devrait être interministériel pour être intelligent et devrait exercer son intelligence là où il y a des situations très complexes ou de carence.

Les points suivants sont à méditer :

- l'État doit se recentrer sur un positionnement stratégique, sur quelques domaines d'intervention prioritaires clairement identifiés et s'en tenir à ses missions essentielles sur le terrain qui consistent à garantir l'application de la loi, à réaliser quelques infrastructures, à intervenir en matière de sécurité, de prévention des risques et de gestion des crises, à être en première ligne devant Bruxelles, à faire jouer les solidarités territoriales, à réguler les conflits entre collectivités territoriales et à mettre en œuvre des politiques sectorielles (parfois partagées) ;
- l'État doit faire le ménage dans ses objectifs et se concentrer sur l'enjeu de convergence des politiques publiques, en ciblant ses interventions sur le développement national et les territoires prioritaires pertinents ;
- quelle est la posture de l'Etat ? Est-il cet "ensemblier polymorphe", coordonnateur, facilitateur, capteur de ressources externes, ...mais pour quel rôle ?
- il faudrait ne pas dissocier régalien et conseil et jouer sur les deux registres, ne pas dissocier police et expertise pour gérer les problématiques complexes ;
- l'État doit aussi se positionner dans les espaces de médiation ;
- l'État local remplit assez peu de missions régaliennes en matière d'aménagement ; il a des responsabilités directes de gestion de l'espace (DTA, PPR) ou indirectes (PAC, association de la planification décentralisée) et de portage de certaines politiques (Ville) ;

- mais il est aussi un État développeur qui conseille, aide à l'émergence de projets difficiles et sans maître d'ouvrage, coordonne les acteurs de terrain, aborde des sujets "orphelins" ;
- le régalien ne suffit pas et doit se compléter de conseils et d'expertises. Attention de ne pas banaliser l'expertise de l'Etat et de la mettre au service des politiques prioritaires ;
- l'État n'apporte plus de financement ; il agit sur la mise en cohérence des politiques territoriales, notamment par le conseil, ce qui implique de travailler en réseau, "d'organiser la toile" ;
- l'Etat, premier détenteur des ressources d'information, doit réfléchir à son rôle dans la mise à disposition de ces ressources auprès des collectivités territoriales ;
- l'observation des territoires, la prospective territoriale et l'évaluation des politiques territoriales sont à développer, voire à réinventer. Ce sera une ingénierie de l'information et de la connaissance (mettre fin au désordre des données). Ce sera une ingénierie d'excellence (l'excellence sinon rien) ;
- la difficulté de définir la demande d'ingénierie territoriale sachant qu'une partie est prise en charge par les collectivités territoriales, mais aussi par les chambres consulaires ;
- elle devra à la fois répondre à des besoins de technicien de proximité pour les petites communes rurales et avoir la capacité à mettre de la fluidité dans des ensembles informels ;
- il vaut mieux parler d'intelligence des territoires que d'ingénierie territoriale ;
- l'État doit s'efforcer de remettre du gouvernement dans la gouvernance et ne pas céder à la "dictature du partenariat" ;
- il faudrait adapter les compétences aux nouveaux enjeux, pour une ingénierie intégrée (administrative, technique, financière et juridique en réseau) et non plus une ingénierie purement technique ;
- l'enjeu de professionnalisation passe par la remise en ordre et la valorisation des compétences existantes, leur maintien ou le développement de nouvelles compétences.

En conclusion, Jean Frébault tente une synthèse en quatre points avec la nécessité de :

- clarifier les postures de l'Etat (régalien, conseil, prestataire, développeur, interactif, intelligent...) ;
- définir en quoi consiste l'intelligence des territoires : définition (connaître pour comprendre, comprendre pour agir), thématiques associées, modes de production, compétences nécessaires ;
- redonner les moyens de l'intelligence des territoires et d'une présence sur les scènes formelles et informelles, dans un État en train de se "recroqueviller" sur lui-même ;
- d'identifier les pratiques professionnelles et les outils à partager et à développer.

En décembre 2004, pour le Codirdu, Jean Frébault produira une synthèse de onze pages : *"L'ingénierie territoriale. Réflexions et propositions du Codirdu"* .

Il propose de clarifier le concept d'ingénierie territoriale (qui peut recouvrir des réalités très diverses), de mettre en perspective les initiatives récemment engagées par de nombreux acteurs, de comprendre les nouvelles cultures professionnelles à mobiliser et les compétences, et mieux cerner ce que doit être le rôle de l'Etat et ses différentes postures, pour ces propres missions, pour le compte des collectivités et pour les autres besoins d'ingénierie non satisfaits.

Il propose quatre éléments de stratégie pour l'Etat :

- redéployer les moyens humains ;
- investir davantage dans la matière grise, défendre les crédits d'études pour les territoires ;
- développer la mutualisation et le partage des outils ;
- contribuer à la professionnalisation et à la reconnaissance des métiers de l'ingénierie territoriale.

Comité des directeurs pour le développement urbain Séance n° 18 du 28 octobre 2004

Dossier principal : la révision du SDRIF de 1994

1 - Questions d'actualité

Trois sujets d'actualité étaient inscrits à l'ordre du jour :

- l'état d'avancement de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ;
- la mise en œuvre de la loi " libertés et responsabilités " ;
- l'état d'avancement des SCOT.

2 - Les enjeux de l'Etat dans la révision du SDRIF

Les enjeux sont présentés par Bertrand Landrieu, préfet de la région Ile-de-France, Francis Rol-Tanguy, préfet, directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France, Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, Thierry Duclaux, DRE de Haute-Normandie, président du club des DRE du Bassin parisien, Francis Beaucire, professeur, chef du magistère aménagement-urbanisme à l'université Paris I.

Bertrand Landrieu ouvre le débat en rappelant les principaux éléments de contexte, notamment la volonté des élus régionaux d'assurer leurs nouvelles compétences et l'importance de la question du logement. Deux décrets sont nécessaires pour l'ouverture, puis l'approbation de la révision du SDRIF. L'Etat doit être fort. Il se prononcera en opportunité et non en seule légalité car le SDRIF n'a rien à voir avec un document d'urbanisme classique. Par ailleurs, en 2005, la révision du SDRIF interfère avec la décentralisation du STIF et l'attribution des Jeux Olympiques.

Dominique Schmitt suggère, pour garantir le principe fondamental de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre, d'exercer un " contrôle de la bonne concertation " et de veiller à la compatibilité du consensus dégagé par les élus avec les intérêts fondamentaux et les stratégies de l'Etat (PASER).

Francis Rol-Tanguy évoque la synthèse du bilan du SDRIF-94. Un document commun Etat-région expose les axes de réflexions de la note de problématique versée au débat : ne plus brider l'Ile-de-France au profit de la province, le risque de dualisation interne, l'attractivité résidentielle, les transports, le développement durable (évaluation), quels moyens ou ressources ?

Le club des DRE du Bassin parisien insiste sur le rôle de l'Etat, seul porteur de la dimension inter-régionale, et le problème de l'étalement urbain, aux frontières de l'Ile-de-France, sur des zones non couvertes par des documents de planification. Par rapport au Bassin parisien les thèmes prioritaires à aborder sont le polycentrisme, les franges franciliennes, les déplacements, la logistique, la prévention des risques et la qualité environnementale.

Francis Beaucire met l'accent sur deux faits :

- le problème du logement : les collectivités ne sont pas en mesure de le prendre en charge et l'Etat reste irremplaçable. Le modèle traditionnel de la maison pourrait ne plus être valide pour l'avenir au regard du développement durable ;
- la question de la métropolisation : au schéma traditionnel de redistribution de la croissance géné-

rée par le centre s'opposent des forces du marché qui échappent à la planification et qui jouent en faveur du renforcement de l'aire urbaine centrale francilienne (Paris 1ère couronne).

Peut-on échapper à cette logique implacable de concentration des investissements et de production de valeur dans la zone centre ? Peut-on continuer à redistribuer au sein de la région sans l'affaiblir ?

Le tour de table des directeurs permet de confronter des points de vue différents entre les directions et invite à méditer plusieurs thèmes.

Concernant le Bassin parisien, une approche coordonnée en matière de planification et de maîtrise foncière est à rechercher. L'association des régions et préfets de région du Bassin parisien dans l'exercice de révision du SDRIF serait utile.

En matière de logement, l'augmentation du rythme de production sera la question centrale du SDRIF. Sont en débat la maîtrise foncière, la manière d'ouvrir à l'urbanisation des espaces nouveaux, le déblocage des parcours résidentiels et une meilleure utilisation du stock existant.

En termes de gouvernance, sont évoqués le rôle de l'Etat pour obtenir dès le début de la révision la prise en compte de ses priorités, la question des échelles de décision et le respect du principe de non-tutelle de la région sur les autres collectivités.

Le rôle de l'Etat doit être de provoquer une démarche de réflexion, de créer des visions du futur, d'aider, d'inciter la gouvernance de la région à faire des progrès. Des contradictions sont à gérer : par exemple, entre les exigences de la recherche (logique de concentration sur des pôles d'excellence) et celles de l'université (une certaine proximité).

Parmi les enjeux, ceux que l'Etat doit porter :

- le rang international de l'Ile-de-France, métropole capable d'entraîner l'économie du pays ;
- la prise en compte du grand Bassin parisien et des franges de la région Ile de France ;
- l'organisation de la logistique en Ile-de-France et dans le grand Bassin parisien ;
- l'augmentation du nombre des logements ;
- les arbitrages sur le foncier disponible (agricole, naturel, industriel et coût de dépollution) ;
- les grandes infrastructures d'intérêt national ou européen, les inter-connexions (TGV...) ;
- la révision à la baisse des objectifs routiers du SDRIF de 1994 ;
- l'évaluation environnementale imposée par la directive plan programme ;
- la prévention des risques et pollutions (eau, déchets...) ;
- un besoin de rupture avec les pratiques passées (constructions en zone inondable) ;
- un besoin de rupture pour la santé (limiter la pollution avec les transports publics) ;
- les enjeux université-recherche et la mobilité étudiante ;
- le financement des équipements publics par les collectivités réticentes à s'engager.

La région aura à arbitrer avec les collectivités des questions infra-régionales telles que :

- le polycentrisme dans le grand Bassin parisien et les équilibres est-ouest ;
- la faible attractivité résidentielle et la densification ;
- la corrélation du prix foncier au marquage social et au coût d'accès au centre ;
- la gentrification du centre de la région et la perte d'attractivité de Paris pour les jeunes ;
- l'accompagnement de la densification en 1ère couronne par un bon niveau de service ;
- les politiques de déplacement, de transport collectif, de logistique en lien avec le PDU ;
- les enjeux économiques et institutionnels, les règles inadaptées (ex : Massy-Saclay) ;
- une nouvelle régulation, de nouvelles ressources pour les transports collectifs ;
- le projet de péage urbain et ses conséquences sociales ;

- la protection des espaces naturels et agricoles sans bloquer la construction ;
- les perspectives économiques et sociales des espaces naturels, des paysages ;
- l'enjeu social du débat local...

En conclusion, Bertrand Landrieu confirme que l'Etat doit donner des signaux forts sur le logement et se pencher sur les coûts de fonctionnement qui dissuadent les collectivités de construire.

Jean Frébault souligne les convergences pour construire la place de l'Etat et identifier les sujets de premier rang et la clarté avec laquelle la contradiction développement/protection a été abordée. La discussion aura aussi permis de faire émerger quelques préoccupations stratégiques dont certaines appellent des approfondissements. Il espère que cette séance aura permis de faire progresser la réflexion sur les enjeux de l'Etat et de nourrir la préparation du futur mandat au préfet de région.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 19 du 2 mai 2005
L'avenir de la contractualisation
Premiers résultats du nouveau recensement de l'Insee

- Premiers résultats de l'enquête annuelle de recensement 2004

Quatre experts présentent leurs travaux : Jean-François Royer pour l'Insee, Claire Plateau pour la DAEI, Jean-Charles Castel et Monique Gadais pour le Certu.

Depuis 2004, la nouvelle méthode de recensement de l'Insee répartit les enquêtes sur cinq ans (dernier recensement global en 1999). Elles portent sur les petites communes (< 10 000 habitants) et s'appuient sur des sondages pour les autres. A la fin 2008, l'Insee publiera pour la première fois des résultats complets. En attendant, sont disponibles des statistiques partielles ou des estimations.

En mai 2005, les principaux résultats sont les suivants :

- estimation de la population revue à la hausse : 62 millions au 1er janvier 2004, soit une augmentation de 1,7 millions d'habitants entre les 1er janvier 1999 et 2004.
- la croissance se porte à la fois sur le milieu urbain dense (grandes villes > 200 000 habitants) et sur le milieu rural (petites villes < 5 000 habitants) et le péri-urbain, au détriment donc des communes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants.
- les croissances démographiques sont souvent situées le long des infrastructures.

Les débats conduisent à réfléchir sur l'étalement urbain, ses coûts et l'effet de serre, sur l'efficacité des politiques foncières, des SCoT, des intercommunalités, sur l'impact des grandes infrastructures. Comment inverser les comportements de l'ensemble des acteurs ?

- La loi relative au développement des territoires ruraux

Alain Moulinier (DGFAR) présente la loi relative au développement des territoires ruraux (loi DTR). quatre-vingt-cinq décrets d'application sont à rédiger. Dans les espaces agricoles et péri-urbains, les principales mesures portent sur le développement économique, la pluri-activité, la protection des exploitations agricoles et des forêts avec un plan de destination des sols, la rénovation des logements dans les zones de revitalisation rurale, des dispositions en faveur des espaces ruraux sensibles avec une exonération progressive de taxes, la création de périmètres de protection et d'aménagement.

Les réflexions sont à poursuivre pour le maintien des services publics en milieu rural, les compensations financières, une taxe sur le changement de destination des terres agricoles...

- L'avenir de la contractualisation

Jean Frébault ouvre les réflexions en présentant les documents réunis et les trois intervenants : Pierre Mirabaud, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, Richard Castera, membre de l'inspection générale de l'Administration, Philippe Méjean, urbaniste consultant, enseignant à l'université d'Aix-en-Provence.

La note introductive rappelle que la contractualisation est utilisée de longue date. Avec la deuxième décentralisation, les difficultés budgétaires de l'État pourraient donner à penser que cette procédure n'a plus d'avenir. Pourtant, toutes les forces politiques réclament la poursuite des CPER, sous une forme renouvelée. Des contributions des directions émergent plusieurs idées ou questions :

- la multiplication des intercommunalités révèle des solidarités construites sur des projets partagés. Mais elle produit également de la complexité (périmètres différents, rivalités politiques, compétences non verrouillées). La construction des consensus politiques est de plus en plus difficile et coûteuse. Comment résoudre l'emboîtement des compétences dans une démarche contractuelle ?
- l'Etat multiplie les formes de contrats (une quarantaine avec les CPER, conventions ANRU, contrats de ville, d'agglomération, de pays, délégation de compétence logement, co-financement pour les universités, les infrastructures...) et les appels à projets (métropoles, pôles de compétences...). Les politiques européennes sont aussi à prendre en compte. Comment donner plus de cohérence ?
- l'État peut-il se passer des fonds de concours des collectivités territoriales ?
- comment assurer l'efficacité de l'action de l'Etat, gardien de la non-tutelle entre collectivités ?

Quelques pistes sont suggérées pour surmonter les contradictions :

- redonner sa force au contrat (objectifs précis sur les enjeux prioritaires des projets de territoire) ;
- promouvoir le cadre de référence stratégique national, le CRSN, pour décliner les principaux enjeux ;
- mettre en place des méthodes nouvelles (bottom-up) ;
- veiller à avoir une planification prospective à grande échelle, plus large que le territoire du contrat ;
- faire vivre les contrats (rendez-vous périodiques d'actualisation et évaluation des effets) ;
- ne pas faire de péréquation par le biais des contrats et donc réserver des moyens particuliers ;
- ne pas se limiter à l'investissement, penser à la présence des services au public et collectivités.

Pierre Mirabaud s'interroge sur le pilotage et le financement des évaluations des contrats. La contractualisation présente des avantages : faire acter des projets, donner un rythme aux décisions. Mais les ambitions se heurtent aux limites budgétaires. Quels sont les apports financiers réels et leur impact sur le développement du territoire ? Les objectifs sont-ils atteints ? Il constate une multiplication des contrats et une tendance des régions à vouloir réorienter les objectifs de l'Etat. Les contrats de plan sont trop longs (7 ans), à relier avec le calendrier européen. La réflexion sur le CRSN est à valoriser en prêtant attention à la méthode.

Il signale une étude lancée par le CIADT pour évaluer l'impact de la deuxième décentralisation sur les contrats. Un rapport, remis au Premier Ministre, propose d'attendre l'automne pour évoquer les CPER au CIADT et constate une bonne dépense des fonds structurels européens. L'objectif de convergence pour les 4 DOM implique de garder des fonds structurels européens, en lien ou pas avec les CPER.

Richard Castera évoque une synthèse réalisée sur les propositions d'amélioration des CPER. Beaucoup pensent que le CPER doit être maintenu et doit primer sur les autres contrats avec deux points saillants : une demande forte pour un outil de mise en cohérence globale, une demande de plus grande sélectivité des thèmes (trop de saupoudrage). Il est demandé à l'Etat de respecter ses engagements et de garantir l'absence de tutelle des régions sur les autres collectivités. Il pourrait y avoir, en harmonie avec les fonds structurels européens, trois à cinq thèmes prioritaires pour l'Etat et un thème

régional (pour assouplir le dispositif) avec, par exemple, l'attractivité des territoires, les infrastructures de communication, l'université et la recherche, la cohésion économique et sociale...

Un cadrage général préalable paraît indispensable et possible, grâce aux PASER, pour éviter de faire remonter trop de projets à Paris. L'Etat doit dire ce qu'il veut. La durée du contrat est en débat, entre cinq à sept ans, avec une révision à mi-parcours. A la recherche d'une cohésion économique et sociale, les élus réclament une péréquation entre les régions, alors que les ministères y sont réticents (pas de consensus sur les modalités). La gestion des CPER pourrait être améliorée.

Philippe Mejean suggère de raisonner sur l'offre contractuelle publique, de réduire sa complexité et son foisonnement, de resserrer les dépenses et donc de réserver le contrat aux trois cas suivants : transaction obligée, grand territoire émergeant sans gouvernance organisée, action ordinaire inefficace. Il alerte sur la difficulté à traiter simultanément le développement et la solidarité. Il suggère aussi de lutter contre des faiblesses : la tendance à dissoudre les responsabilités au lieu de les organiser, les contre-performances en dissuadant les financements ordinaires.

Les présentations et débats ont mis en évidence quelques idées fortes et questions avec :

- la nouvelle répartition des compétences et l'absence de tutelle entre les collectivités territoriales posent problème. Chacun a ses priorités. Mais, à moyen et long terme, domine le besoin d'une vision globale des plans et projets d'action, d'une coordination des politiques sectorielles, d'une convergence sur quelques grands objectifs. Besoin de cohérence et développement durable devraient réorienter les prochains contrats.

- diagnostic partagé, vision stratégique commune, projet d'ensemble, coordination des politiques viennent avant les aspects financiers. Il faut un cadre stratégique national, mais celui-ci ne pourra plus être imposé par l'Etat. Il devra être partagé avec l'Europe, les régions, les collectivités territoriales, voire les organismes consulaires pour tenir compte des entreprises. C'est la base de la planification comme de la contractualisation.

- le décrochage économique et social de certains territoires interroge sur l'absence de solidarité ou de cohésion territoriale, sur l'absence de péréquation. L'évaluation des besoins peut être améliorée et les clefs de financement jouent de façon marginale (trop ?) en matière de péréquation. Cette péréquation indispensable peut être obtenue par différents biais : les allocations de retraite, la tarification, la fiscalité... Cependant, il paraît nécessaire de distinguer les outils de péréquation et les outils de contractualisation.

- beaucoup de subventions sont données, pour des compétences décentralisées, au lieu de mener des réflexions sur l'éducation, la justice, la sécurité... Il faudrait passer d'une logique de guichet à une logique d'objectifs, de résultats. Que penser de la dégradation des réalisations des derniers CPER ? Par exemple, dans le domaine des infrastructures ferroviaires, les projets d'investissement ont pris du retard. La création et la gestion du réseau trans-européen seront assortis de conditions pouvant conduire au retrait des projets non engagés dans les délais prévus. Mais comment faire avec les régions qui veulent aller plus vite ?

- il faut créer ou entretenir les lieux de discussion pour définir la stratégie des territoires en partenariat et réfléchir à une planification inter-SCoT, notamment pour le littoral, les montagnes, les grandes conurbations. Il faut veiller à la bonne articulation des calendriers (SCoT, CPER, intercommunalités) pour agir sur les leviers du changement. Il s'agit de mettre l'Etat en recherche de cohérence. Une attention particulière est demandée pour la répartition des services publics en milieu rural.

- des outils de cadrage existent déjà aux différents niveaux, européen, national et régional : CRSN, schémas de services, SRADT, SCOT... Ils sont à mieux coordonner et, pourquoi pas, à décliner en contrats, plans ou projets avec les partenaires concernés. Comment réussir à emboîter des différents contrats, les CPER " classiques " avec quelques thématiques prioritaires, les contrats passés avec des territoires infra-régionaux et les contrats de ville qui sont dans les faits totalement autonomes ?

- pour fixer des objectifs, des indicateurs, quel est le bon périmètre, la bonne temporalité ? La durée utile pour les infrastructures de l'Etat est de cinq ans. Pour faciliter le débat sur les données et les indicateurs, pour faciliter le partage des diagnostics et des objectifs, l'exemple des Agendas 21 locaux est à méditer. Il s'agit d'aller vers de nouvelles méthodes, mieux partagées et d'éviter les effets d'aubaine dus au saupoudrage des subventions.

Il paraît nécessaire que ces réflexions soient conduites, dans les services de l'Etat, en mobilisant les bonnes compétences, en synergie, en sortant d'une vision juridico-financière trop réductrice. Pour accélérer la mise en œuvre des projets, l'Etat doit mieux identifier les territoires et leurs besoins. Une démarche prospective partagée, à court ou à long terme, dans une nouvelle gouvernance, pourrait redonner du sens à l'action. Il convient de réfléchir sur le triptyque suivant :

- un porter à connaissance rénové pour mettre en cohérence les politiques ;
- un travail d'association à repenser pour aboutir à la construction d'objectifs partagés ;
- le développement de nouvelles compétences.

Pierre Mirabaud conclut la réunion et retient le besoin d'un exercice stratégique partagé, un exercice compliqué, à inventer ensemble avec réalisme, avec les régions et les agglomérations. Les CPER actuels vont sans doute être prolongés, le temps de faire cet exercice de stratégie qui doit rester léger. L'enjeu majeur est de synthétiser nos politiques.

Comité des directeurs pour le développement urbain
Séance n° 20 du 18 mai 2006
Revisiter les politiques urbaines et territoriales en France,
regards croisés, éclairages européens

C'était le dernier Codirdu présidé par Jean Frébault avant son départ en retraite. Le Codirdu a approuvé l'établissement d'un bilan confié à Philippe Méjean et demandé que ce bilan lui soit présenté lors d'une prochaine séance.

Au titre de l'actualité, Alain Lecomte, directeur général de la DGUHC, a présenté le projet de loi portant engagement national pour le logement (loi ENL). Cette loi complète le dispositif mis en place ces dernières années et vise à améliorer les financements du logement et la mobilisation du foncier en faveur du logement social. Elle traite aussi de la gouvernance des offices HLM, de la réforme du dispositif d'amortissement fiscal pour le locatif intermédiaire et de l'octroi de la TVA à 5,5% pour certains logements en accession sociale. Le Codirdu a retenu la nécessité de mieux coordonner les objectifs en matière de logement, ceux de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, et d'assurer une continuité dans la production entre les politiques foncières, d'urbanisme et du logement.

"Revisiter les politiques urbaines et territoriales: regards croisés, éclairages européens"

Le thème principal de la séance est large, synthétique, justifié par le sentiment que de nombreuses évolutions se préparent. Il éclaire la préparation des prochains contrats européens de 2007.

La note introductive, nourrie des contributions des directions, rappelle quelques points saillants de la période récente et pose plusieurs questions :

- sur les défis majeurs à relever (dynamiques démographiques, ségrégation urbaine, développement économique, effet de serre, crise de l'énergie...);
- sur les nouvelles thématiques poussées par l'Europe (compétitivité, cohésion territoriale ou sociale, formation, innovation, développement durable...);
- sur la 2ème étape de la décentralisation et la gouvernance fragmentée des projets territoriaux;
- sur les nouveaux outils que sont les agences nationales, les nouveaux contrats, la LOLF...
- sur la connaissance des territoires : observatoires, cadres de référence.

Question : est-ce que toutes ces initiatives sont à l'échelle des grands défis qui se posent à la société d'aujourd'hui et comment s'emboîtent-elles ?

Trois invités ont apporté leur expertise :

Jean-Charles Leygues, directeur général adjoint à la DG région à Bruxelles, Francis Beaucire et Gérard Marcou, professeurs à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

Francis Beaucire s'est inquiété de l'effacement de l'Etat-Nation, de la satisfaction générale affichée sur la décentralisation et du mauvais emboîtement des compétences des différentes collectivités publiques. Dans cette période de compétitivité post-industrielle, dans les villes ou régions en bonne fortune, le principe de solidarité inter-territoriale est souvent oublié au profit d'une attitude de type "nimby" inquiétante. L'infortune de certains territoires, facteur de divergences, requiert une instance de régulation telle que le bon vieil Etat-Nation.

Or l'Etat s'est dépossédé volontairement de responsabilités au profit soit de l'Europe au-dessus, soit des villes et des régions en-dessous. Face au vide ainsi créé et qui risque d'être long, la demande d'Etat, en tant qu'instance de régulation du dessus, viendra des infortunés de la divergence territoriale. C'est paradoxal, mais cette demande d'Etat est en train de grandir.

Jean-Charles Leygues a présenté les nouvelles impulsions données par l'Europe en faveur de la cohésion sociale et des démarches partenariales. La réforme de la politique de cohésion a provoqué une bataille terrible entre les pays riches (globalement les Quinze) et les nouveaux Etats de l'Union à vingt-cinq, souvent pauvres. Dans l'accord ratifié par le Parlement européen, pour la période 2007-2013, c'est un budget de 300 000 milliards € qui va être distribué entre les vingt-cinq pays membres selon trois piliers :

- une démarche de solidarité, très claire, réserve 82% des crédits à l'objectif de convergence, soit principalement aux nouveaux pays membres ;
- les priorités sont alignées sur la stratégie de Lisbonne : être plus compétitif, favoriser l'innovation et la formation, en démarche bottom-up et non pas top-down ;
- un contrat de confiance donne délégation aux Etats membres pour la gestion et le contrôle.

Ainsi, en France, le rôle de l'Etat reste primordial pour diminuer la divergence et préciser le cadre stratégique national de référence avec l'appui des régions et des grandes villes ou territoires, en gardant des disponibilités pour les quartiers en crise. En démarche bottom-up, collective, l'élément déterminant, c'est l'acceptation de définir ensemble, de partager, en étant égaux.

Gérard Marcou a présenté une approche juridique sur "La place de l'Etat dans les politiques territoriales en Europe", un panorama simplifié des différents systèmes qui existent dans sept pays d'Europe avec des postures très contrastées pour l'Etat.

L'ouverture des frontières et la place croissante des collectivités territoriales ont entraîné un déclin des pouvoirs centraux dans ces politiques. Pourtant, le besoin de maintenir la cohésion sociale et de compenser les déséquilibres interdit aux Etats de se désintéresser de l'aménagement du territoire. Dans les sept pays étudiés, le facteur institutionnel est la principale variable. Ils se distinguent par :

- leur capacité à maintenir une politique nationale face aux pouvoirs régionaux ;
- la combinaison des instruments des politiques d'aménagement du territoire (planification plus ou moins prescriptive, contrats, financements) ;
- l'autonomie des communes en matière d'urbanisme et d'aménagement.

En France, l'Etat garde un rôle important, mais contesté. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, le rôle du pouvoir central a été récemment renforcé. Dans d'autres pays, l'aménagement du territoire est devenu une compétence régionale, sauf planifications sectorielles et investissements dans les grandes infrastructures.

Une planification régionale prescriptive et des contrats se rencontrent dans les sept pays étudiés. Les contrats presque toujours bilatéraux visent à produire de la cohérence et ont souvent une dimension financière. Seules la France et l'Italie pratiquent des contrats avec de nombreuses opérations ayant une certaine fonction de programmation. La France est le pays le plus décentralisé en matière d'urbanisme. L'autonomie des communes semble moins grande dans les autres pays étudiés.

Les présentations et débats ont mis en évidence quelques idées fortes et pistes de réflexion avec :

1) la nécessité d'une re-fondation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et plus généralement entre les collectivités publiques pour :

- appliquer l'objectif stratégique de Lisbonne pour 2010 (formation, emploi, croissance économique, cohésion sociale) dans les contrats, en dialogues et partenariats ouverts ;
- réfléchir aux nouvelles méthodes pour élaborer le cadre stratégique national de référence et les contrats de projets et programmes opérationnels européens ;
- veiller à réduire les fractures infra-régionales lors des programmations malgré les concentrations thématiques des pôles de compétitivité ;
- définir, après concertation, les objectifs souvent mis en œuvre par les collectivités territoriales ainsi que la planification du réseau national ou européen des infrastructures.

2) la nécessité d'adapter les services de l'Etat, soit :

- inviter des collectivités territoriales au Codirdu, pour clarifier leurs attentes ;
- réfléchir à la demande d'Etat en tant qu'instance de régulation du dessus, pour les infortunés, et pour compenser l'absence de tutelles entre les collectivités territoriales ;
- clarifier le rôle de l'Etat et de ses structures dans l'aménagement du territoire et dans l'application de la loi fondamentale de cohésion sociale ;
- réviser l'organisation des services déconcentrés pour l'urbanisme et le logement ;
- réfléchir, dans le domaine des infrastructures, à un nouveau calage des relations avec les collectivités et au recentrage de l'Etat, mais aussi maintenir des compétences territoriales pour favoriser, par exemple, l'interconnexion des réseaux, l'inter-modalité, le transport des handicapés... ;
- réfléchir aux relations entre administrations et agences nationales, notamment pour l'ANAH.

3) la nécessité de nouveaux outils sur la connaissance et de nouvelles formes de partenariat ou de coopération qui ne se limitent pas au secteur public, pour :

- améliorer l'organisation des savoirs, connaissances et recherches sur les territoires, pour booster les politiques et projets (ex : l'Aragon), avec les entreprises et des universités ;
- évoquer, lors d'un prochain Codirdu, les nouveaux outils sur la connaissance des territoires ;
- trouver un lieu de dialogue pour développer une intelligence collective et avoir une vision partagée avec les collectivités, pour cadrer les projets d'infrastructures.

4) la nécessité d'une plus grande efficacité économique, soit :

poser la question de la bonne allocation des moyens en fonction d'objectifs définis.

5) la nécessité du renfort d'une vision interministérielle, pour :

- réduire ou dépasser la fragmentation de l'Etat à laquelle s'ajoute celle des collectivités en agissant sur deux registres : l'institutionnel et la culture. Clarifier les missions d'Etat et développer la dimension interministérielle, avec de véritables délégations et leviers pour intervenir. Se réorganiser au niveau déconcentré, pour répondre aux nombreuses attentes quand les moyens de l'Etat diminuent ;
- améliorer les outils mis en place (agences, LOLF, modernisation, contrats...) pour aller vers une appropriation interministérielle de tous les éléments évoqués. Développer une vraie coordination entre les contrats et revisiter toute la géographie urbaine.

Dans cette séance, les intervenants ont beaucoup parlé de l'Europe et des collectivités territoriales, de leurs rapports entre elles ou avec l'Etat. Mais Jean-Charles Leygues et Francis Beaucire ont tous les deux terminé par la dimension culturelle, notamment celle de ces autres acteurs que sont les entreprises et universités avec lesquelles pourraient être développés des partenariats, pour partager les connaissances et lancer des projets innovants.

Jean Frébault a conclu la séance en dégagant quelques idées fortes à partir de toutes les interventions, idées reprises ci-dessus, et souhaité que le Codirdu continue ses réflexions notamment pour refonder les politiques territoriales dans un cadre très ouvert.

Annexes

*Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement*

*Ministère de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

DECISION

**Portant création du comité des directeurs pour le développement urbain
commun au ministère de l'équipement, des transports et du logement
et au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**

- Il est créé, auprès du ministre de l'équipement, des transports et du logement, du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du secrétaire d'État au logement, un comité des directeurs pour le développement urbain.
- Le comité est chargé de veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbains.

A ce titre, il coordonne la réflexion sur les orientations stratégiques dans les domaines considérés.

Il incite et contribue à l'évaluation des politiques d'aménagement et de développement urbains. Il propose toutes les adaptations qui lui apparaissent souhaitables de leur apporter, notamment en termes d'orientations, de méthodes et d'instruments réglementaires et financiers. Il veille à la coordination des moyens d'observation et d'études nécessaires.

Il s'assure de la cohérence des actions territoriales de l'État pour le développement urbain.

Il propose les objectifs et priorités en matière de recherche et de prospective inhérentes à ces politiques.

Il peut se saisir de toute question revêtant une importance stratégique pour les politiques considérées.

Le président du comité est désigné conjointement par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, et le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le secrétaire d'État au logement.

Outre le président, le comité comprend :

- le président de la 5^{ème} section du conseil général des ponts et chaussées,
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,
- le directeur du personnel et des services,
- le directeur des affaires économiques et internationales,
- le directeur des routes,
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières
- le directeur de transports terrestres,
au ministère de l'équipement, des transports et du logement.

- le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale,
le directeur général de l'administration et du développement,
- le directeur de l'eau,
- le directeur de la prévention des pollutions et des risques,
- le directeur de la nature et des paysages,
au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;

- le directeur de l'architecture et du patrimoine,
au ministère de la culture et de la communication.

Le délégué interministériel à la ville est invité en tout ou partie à participer aux travaux du comité.

Le secrétaire général du comité est désigné conjointement par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le secrétaire d'Etat au logement, sur proposition du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Il est placé au sein de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Le secrétaire général participe à toutes les réunions du comité dont il prépare les travaux.

Le comité se réunit au moins deux fois par an.

Il conduit ses travaux sur la base des études et des propositions présentées par ses membres.

3

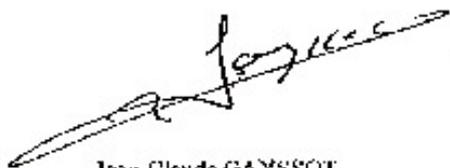
En tant que de besoin, il associe à ses travaux toute personne qualifiée dont il estime la collaboration utile, notamment les autres directeurs et chefs de service d'administration centrale et de services déconcentrés des deux ministères.

Il assure la synthèse de ses travaux sous forme de relevés de conclusions adressés par son président aux deux ministres et au secrétaire d'Etat.

Il établit un rapport annuel rendant compte de son activité.

31 JUIL. 1998

Le ministre de l'équipement, des transports,
et du logement,



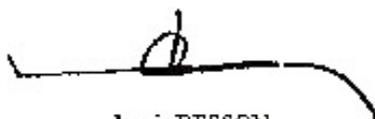
Jean-Claude GAYSSOT

Le ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement



Dominique VOYNET

Le secrétaire d'Etat au logement



Louis BESSON

*Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement*

*Ministère de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

DECISION
portant nomination du président du comité des directeurs
pour le développement urbain

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,
la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,
le secrétaire d'Etat au logement,

vu la décision en date du 31 juillet 1998 portant création du comité des directeurs pour le développement urbain commun au ministère de l'équipement, des transports et du logement et au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

décident :

Monsieur Georges Cavalier, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 5^{ème} section du conseil général des ponts et chaussées est nommé président du comité des directeurs pour le développement urbain.

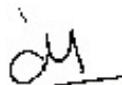
Fait le **19 OCT 1999**

Le ministre de l'équipement, des
transports et du logement

La ministre de l'aménagement du
territoire et de l'environnement



Jean-Claude GAYSSOT



Dominique VOYNET

Le secrétaire d'Etat au logement



Louis BESSON

*Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement*

*Ministère de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

DECISION
portant nomination de la secrétaire générale du comité des directeurs
pour le développement urbain

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,
la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,
le secrétaire d'Etat au logement,

vu la décision en date du 31 juillet 1998 portant création du comité des directeurs pour le développement urbain commun au ministère de l'équipement, des transports et du logement et au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

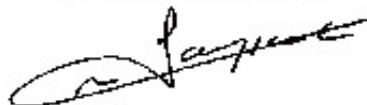
sur la proposition du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

décident :

Madame Catherine Barbé, chef du service de la stratégie et de la législation à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction est nommée secrétaire générale du comité des directeurs pour le développement urbain.

Fait le **15 JAN 1999**

Le ministre de l'équipement, des
transports et du logement



Jean-Claude GAYSSOT

La ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement



Dominique VOYNET

Le secrétaire d'Etat au logement



Louis BESSON

*Le Ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement*

*Le Ministre de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

DÉCISION
portant nomination du président
du comité des directeurs pour le développement urbain

Le Ministre de l'équipement, des transports et du logement, le Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le Secrétaire d'Etat au logement,

Vu la décision en date du 31 juillet 1998 portant création du comité des directeurs pour le développement urbain commun au ministère de l'équipement, des transports et du logement et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;

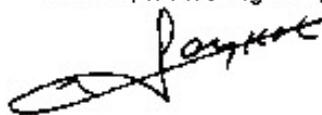
Vu la décision en date du 19 octobre 1998 portant nomination de Monsieur Georges CAVALLIER comme président du comité des directeurs pour le développement urbain.

décident :

Monsieur Jean FRÉBAULT, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 5^{ème} section du conseil général des ponts et chaussées, est nommé président du comité des directeurs pour le développement urbain, en remplacement de Monsieur Georges CAVALLIER, admis à la retraite.

Fait à Paris, le 30 JUILLET 1999

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,



JEAN CLAUDE GAYSSOT

Le ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement



DOMINIQUE VOYNET

Le secrétaire d'Etat au logement,



LOUIS BESSON

Composition du Comité des Directeurs pour le Développement urbain de 1999 à 2006

Présidents

Georges Cavalier (1999), puis Jean Frébault (1999-2006), présidents de la 5ème section du CGPC

Délégation interministérielle à la Ville (DIV)

Délégué interministériel à la Ville : Claude Brevan, puis Anne-Marie Charvet (2005-2006)

Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité du territoire (Datar, puis DIACT)

Délégué interministériel : Jean-Louis Guigou, puis Nicolas Jacquet (a/c 2002), Pierre Mirabaud (a/c 2004)

Directeur à la Datar : François Philizot (a/c 2002), puis Jean-Benoît Albertini (a/c 2005)

Ministère de la Culture et de la Communication

Directeur de l'Architecture et du patrimoine : François Barré, puis Wanda Diebolt (a/c 2000), Michel Clément (a/c 2003)

Ministère de l'Ecologie et du développement durable

Directeur de la Nature et des paysages : Marie-Odile Guth, puis Christiane Barret (a/c 2000), Jean-Marc Michel (a/c 2004)

Directeur de l'Eau : Pierre Roussel, puis Bernard Baudot (a/c 2000), puis Pascal Berteaud (a/c 2003)

Directeur des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale : Dominique Bureau (a/c 2000), puis Guillaume Sainteny (a/c 2005)

Directeur de la Prévention des pollutions et des risques, délégué aux risques majeurs : Philippe Vesseron, puis Thierry Trouvé (a/c 2004)

Directeur général de l'Administration : Jean-Luc Laurent, puis Thierry Wahl (a/c 2000), Hélène Jacquot (2003-2005),

Délégué interministériel au Développement durable : Christian Brodagh (a/c 2004)

Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Directeur général de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction : Pierre-René Lemas, puis François Delarue (a/c 2000), Alain Lecomte (a/c 2006)

Directeur, adjt au DGUHC : Paul Schwach, puis Nicole Klein (a/c 2003), puis Pascal Lelarge (a/c 2005)

Directeur des Transports terrestres : Hubert Dumesnil, puis Patrice Raulin (a/c 2002, devenu ensuite directeur général de la Mer et des transports)

Directeur des Routes : Christian Leyrit, puis Patrick Gandil (a/c 1999), Patrice Parisé (a/c 2004, devenu ensuite directeur général des Routes)

Directeur de la Sécurité et de la circulation routières : Isabelle Massin, puis Remy Heitz

Directeur des Affaires économiques et internationales : Jean-Yves Perrot, puis Paul Schwach (a/c 2003), Dominique Bureau (a/c 2005)

Directeur de la Recherche et des affaires scientifiques et techniques : Jean-Pierre Giblin, puis François Perdrizet (a/c 2000)

Directeur du Personnel et des services : Pierre Chantereau, puis Jean-Pierre Weiss (a/c 2000), Christian Parent (a/c 2003), Hélène Jacquot-Guimbal (a/c 2005)

Secrétaire général : Patrick Gandil (a/c 2005)

Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Directeur de l'Espace rural et de la forêt : Pierre-Eric Rosenberg (a/c 2001), puis Alain Moulinier (a/c 2003, directeur général de la Forêt et de l'aménagement rural)

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Directeur général des Collectivités locales : Dominique Burr (a/c 2001), puis Dominique Schmitt (a/c 2004), et François Lucas, adjoint au DGCL (a/c 2001)

Directeur général de l'Administration : Pierre-René Lemas (a/c 2001), puis Daniel Canepa (a/c 2003, devient ensuite secrétaire général du ministère)

Secrétaire général du Codirdu

Catherine Barbé, puis Philippe Grand (a/c 2003), chefs de service à la DGUHC

Invités :

Conseil général des Ponts et Chaussées

Le Vice-Président ou son représentant
Daniel Sené (5ème section)

Conseil général du Génie Rural et des Eaux et Forêts

Le Vice-Président ou son représentant
André Saurin, puis Hervé Bichat (président de section)

Membres du comité des Directeurs pour le Développement urbain au 18 mai 2006

président	Jean Frébault CGPC, président de la 5ème section
délégation interministérielle à la Ville	Anne-Marie Charvet déléguee interministérielle à la Ville
délégation à l'Aménagement et à la compétitivité du territoire	Pierre Mirabaud délégué Jean-Benoît Albertini, directeur
ministère de la Culture et de la communication	Michel Clément directeur de l'Architecture et du patrimoine Ann-José Arlot directrice
ministère de l'Ecologie et du développement durable	Jean-Marc Michel directeur de la Nature et des paysages Pascal Berteaud directeur de l'Eau Guillaume Sainteny directeur des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale Thierry Trouvé directeur de la Prévention des pollutions et des risques délégué aux Risques majeurs Francis Masse directeur général adjoint de l'Administration Christian Brodagh délégué interministériel au Développement durable
ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	Patrick Gandil secrétaire général ou son représentant (J.C Niel)

Alain Lecomte
directeur général de l'Urbanisme
de l'habitat et de la construction

Pascal Lelarge
directeur adjoint au directeur général de l'Urbanisme,
de l'habitat et de la construction

Patrice Raulin
directeur général de la Mer et des transports

Patrice Parisé
directeur général des Routes

Rémy Heitz
directeur de la Sécurité et de la
circulation routières

François Perdrizet
directeur de la Recherche et des affaires
scientifiques et techniques

Dominique Bureau
directeur des Affaires économiques
et internationales

Hélène Jacquot Guimbal
directrice générale du Personnel et de l'administration

ministère de l'Intérieur, de la sécurité
intérieure et des libertés locales

Daniel Canepa
secrétaire général

Dominique Schmitt
directeur général des Collectivités locales

ministère de l'Agriculture, de
l'alimentation, de la pêche et des
affaires rurales

Alain Moulinier
directeur général de la Forêt et de l'espace rural

Paul Vialle
vice-président du CGGREF ou son représentant

CGPC

Claude Martinand, vice-président

secrétariat général

Philippe Grand
DGUHC

LES "SHERPAS" DU CODIRDU

Liste des proches collaborateurs des directeurs et délégués interministériels ayant successivement, de 1999 à 2006, apporté un concours actif aux travaux du Codirdu et à la préparation des séances

ALOUIS Françoise, DIACT
AMPE Francis, Datar
AUVERLOT Dominique, DGR
BEUGAD Lionel, DGCL
BERGEAL Catherine, (s/directeur) DNP
BERNARD-GELY Anne, DGUHC
BRAIZE François, (directeur adjoint) DAPA
CHALEAT, Datar
COUSIN Anne-Marie, (s/directeur) DAPA
CURE Christian, (sous-directeur) DGUHC
DANET Alain, DGUHC (secrétariat général Codirdu)
DEBATTE Magali, (s/directeur) DGCL
DEBREIL Aude, (s/directeur) DGUHC
DEPRESLE Bruno, (s/directeur) D4E
DOUARD Pascal, DPPR puis DAEI
DUPORT Liliane, DDD
FILLON Catherine, DGUHC
GALTIER Bertrand, D4E
GAY Hervé, (Secrétaire Général) DGMT
GUYON Christian, DGUHC
GUYOT Etienne, DGA
GUERIN André-Jean, DDD
LAFFONT Jean, DNP
LE DOLLEY Vincent, DIACT
LEBOURDAIS Gérard, DGFAR
LESAFFRE, (mission recherche Min. Environnement)
LOUIS Thierry, (dir adjt) DR
LUCAS Bernard, DR
MARQUES Ruth, DGUHC
MENARD François, DIV
METRICH-HECQUET Valérie, (Dr adjt) DGFAR
MOREL, (directeur) DATAR
MORAUD Jean-christophe, (s/directeur) DGCL
MOULIN Emmanuel (s/directeur) DGUHC
NIEL Jean-Christophe, secrétariat général Min de l'Equipement
ORIZET François-Régis, DTT
PORTIER Nicolas, Datar
PREVOST Laurent, secrétariat général Min. de l'Intérieur
PARTHENAY Dominique, Datar
PAUL-DUBOIS-TAINE Olivier, DAEI
QUERRIEN Anne, DGUHC/PUCA
REBUT-SARDA Michel, (dir adjt) DAPA
REY Marie, DIV

ROBERT Bernard, Datar (Mission Bassin Parisien)
SPECTOR Thérèse, DRAST
SPOHR Claude, DRAST
THEYS Jacques , DRAST/CPVST
TOINET, DGUHC
TOUCHEFEU Jacques, (DIV puis DREIF)
TROUVAT Philippe, D4E
VIBERT Marie-Agnes, DGFAR

**Dans le cadre de la décentralisation
et du renouveau des politiques territoriales :
quel projet pour l'Etat ?**

Les axes de réflexion proposés dans la présente note résultent des travaux sur la décentralisation et la réforme de l'Etat conduits par le Comité des Directeurs en charge du Développement Urbain (Codirdu) **dans le champ des politiques urbaines et territoriales** et débattus lors de leurs réunions du 17 octobre 2002 et du 16 janvier 2003.

Ils s'inscrivent dans les perspectives tracées par le gouvernement pour le chantier de la décentralisation, dont le cadrage a fait l'objet d'une annonce du Premier ministre lors de la conclusion des Assises des libertés locales à Rouen le 28 février 2003.

En écho aux propos du Premier ministre "*la décentralisation, c'est l'injection de plus de responsabilités dans notre architecture administrative*", ces réflexions esquissent quelques réponses à l'invite faite aux corps constitués le 8 janvier par le Président de la République "*d'avancer avec audace et détermination sur la voie de la réforme, réforme attendue de tous les Français et qui doit être permanente*".

La réforme de l'Etat est indissociable du chantier de la décentralisation. Comme l'exprimait le Président : "*il s'agit, plus qu'une étape de la décentralisation, d'un véritable saut qualitatif pour faire bénéficier nos concitoyens d'une action publique mieux adaptée à la diversité de leurs besoins.*"

Le Premier ministre en a tracé les **objectifs** lors de son intervention du 28 février :

"Ce que nous construisons, ce n'est pas le désengagement de l'Etat, c'est son renforcement, là où il est essentiel. La relance de la décentralisation, c'est aussi un levier pour la réforme de l'Etat. L'Etat, à vouloir trop faire, a fini par négliger ce que lui seul peut faire... Je veux un Etat fort et capable d'autorité dans ses missions régaliennes, un Etat stratège et un Etat régulateur, pas un Etat ankylosé. La décentralisation permettra à l'Etat de se concentrer sur ses responsabilités au niveau local. Ses responsabilités, personne ne les conteste, les Assises ont montré le besoin d'Etat dans notre pays : la sécurité dans tous les aspects, la justice, l'éducation, l'emploi, la santé publique, les équipements structurants à l'échelle nationale, l'équilibre entre les territoires, les interventions en cas de crise. Dans tous ces domaines, l'Etat sera renforcé et réformé."

C'est une "**réorganisation profonde de l'Etat au niveau local**" qui est en cause, dont le chef de l'Etat a fixé le cahier des charges : "*pour rechercher le meilleur service rendu aux Français, les hauts fonctionnaires doivent faciliter l'exercice par les collectivités territoriales de leurs nouvelles responsabilités, procéder aux changements d'organisation et aux redéploiements de moyens devenus possibles du fait de la décentralisation et réorganiser les administrations centrales pour tirer les conséquences des transferts*".

En même temps qu'il suscite un nouvel effort de décentralisation, l'Etat doit donc se recentrer sur ses missions essentielles et les exercer avec plus d'efficacité, en révisant son mode d'organisation des services locaux aux services centraux, ses modes d'action et ses pratiques.

L'enjeu est bien d'élaborer un véritable projet pour l'Etat, qui ne saurait être ou paraître le "résiduel" de la décentralisation et doit permettre de mobiliser ses forces vives.

Dans le champ des politiques territoriales, plusieurs éléments du contexte méritent d'être soulignés ici :

- **le chantier de la décentralisation croise celui du renouveau des démarches territoriales induits par les trois lois récentes** (intercommunalité, aménagement et développement durable du territoire, SRU). En dépit d'imperfections qui justifient les adaptations en cours, ces lois ont permis les importantes avancées de l'intercommunalité, relancé la planification dans les agglomérations (les SCoT) et la contractualisation territoriale, et mis en avant la démarche de projet, le concept de cohérence. Corrélativement a été soulignée l'importance pour l'Etat d'être acteur et partenaire des politiques territoriales, avec une vision transversale renforcée pour mettre en cohérence ses politiques sectorielles (cf. travaux du Codirdu) ;

- **l'élaboration de nouvelles orientations pour la politique d'aménagement du territoire** mettant en avant le couple Etat-régions (les compétences de ces dernières devant être renforcées en matière d'aménagement du territoire) et aussi le couple régions-métropoles, l'enjeu de la compétitivité des territoires français dans un contexte d'ouverture européenne et de mondialisation, la réduction des inégalités territoriales, l'idée de politiques partagées avec les collectivités décentralisées (cf. le CIADT de décembre 2002, les chantiers ouverts par la Datar, le rapport du comité stratégique) ;

- **les chantiers conduits par les ministères qui pèsent sur les politiques territoriales :**

- *ministère de l'Équipement* : décentralisation d'une part importante des routes nationales au profit des départements, délégations de compétences sur les aides au logement dans le cadre de conventions pluriannuelles avec les agglomérations et les départements, réorganisation des services territoriaux ;

- *ministère de la Ville* : nouvelle impulsion donnée à la politique de rénovation urbaine des quartiers les plus en difficulté, projet de loi en préparation ;

- *en matière de patrimoine*: décentralisation de l'inventaire aux collectivités, les compétences de classement et de protection restant à l'Etat, expérimentation de la décentralisation de crédits d'entretien et de travaux, transferts éventuels de la propriété et de la gestion de certains monuments historiques ;

- *en matière d'environnement* : transferts aux départements du fonds d'aides adduction d'eau et de l'établissement des plans en matière de déchets. élaboration en cours de la stratégie nationale du développement durable (SNDD) ;

- *ministère de l'Agriculture* : ouverture d'un chantier sur le "développement rural" (projet de loi), réflexions sur les politiques agricoles et foncières dans les zone péri-urbaines ;

- *le chantier de la LOLF* (loi organique relative aux lois de finances). C'est un des éléments clés de la réforme de l'Etat et de la responsabilisation de ses services dans la conduite des politiques publiques, l'accent étant mis sur la transparence et la performance de la dépense publique dont les missions, les objectifs et les programmes seraient mieux reconnus, plus suivis et enfin évalués, indicateurs de résultats à l'appui, avec l'introduction de plus de souplesse et de fongibilité dans la gestion des crédits.

Le fil conducteur qui fait consensus au Codirdu

- la décentralisation conduit à reformuler les attentes à l'égard de l'Etat ;

- l'Etat doit se recentrer et se mobiliser sur ses missions essentielles dans le champ des politiques territoriales ;

- l'Etat, acteur territorial, doit faire évoluer ses pratiques et modes d'action, et ses relations avec les collectivités.

Il devra réformer l'organisation de ses services, simplifier ses procédures et mobiliser dans un nouveau contexte l'ensemble de ses compétences et savoir-faire.

1. La décentralisation conduit à reformuler les attentes à l'égard de l'Etat.

1.1 L'Etat doit se mobiliser tout autant que les collectivités territoriales sur les préoccupations qui justifient l'acte II de la décentralisation.

- mieux appliquer le principe de subsidiarité, appuyer les initiatives locales, faire bénéficier les citoyens d'une action publique mieux adaptée à la diversité de leurs besoins ;
- réduire la complexité des textes et l'empilement des procédures ;
- simplifier et clarifier la répartition des compétences et responsabilités ;
- réduire les coûts, les éventuels doubles emplois et améliorer l'efficacité de l'action publique.

1.2 La légitimité de l'Etat, au-delà de ses missions régaliennes, doit être éclairée par une approche plurielle de l'intérêt général.

Si aucune collectivité publique n'a, à elle seule, le monopole de l'intérêt général, personne ne conteste à l'Etat l'exercice de missions régaliennes, son rôle de producteur de normes, et ses responsabilités particulières dans des domaines tels que la sécurité, l'équité territoriale, la cohésion sociale et la solidarité nationale, l'aménagement du territoire ou les grandes protections (patrimoine, environnement...).

Certes, les collectivités territoriales concourent également à ces objectifs, à leur propre échelle. Mais l'Etat, parce qu'il est articulé sur une gamme d'échelles plus ample, a vocation à porter l'intérêt national.

Selon la nature des enjeux, l'Etat pourra ainsi être amené à déléguer certaines actions, ou à se poser en arbitre, ou être garant de préoccupations de long terme.

Sa capacité de distanciation peut s'avérer nécessaire pour contrebalancer, dans un équilibre à trouver, les préoccupations légitimes de proximité : distanciation par rapport à des logiques étroitement locales, distanciation par rapport au court terme...

1.3 L'attente est aussi que l'Etat mette davantage ses compétences au service des dynamiques de projet dans les territoires.

L'Etat apparaît aujourd'hui plus procédurier que porteur de projets. L'attente des élus et des acteurs locaux est qu'il ne soit pas seulement celui qui dicte les procédures et leurs contraintes, ou assure le contrôle de légalité (dont l'exercice devra être modernisé). Mais parce qu'il garde des responsabilités importantes et qu'il est garant de l'équité territoriale, il devrait davantage mobiliser ses ressources sur des missions de conseil, notamment au profit des collectivités qui ne disposent pas des ressources nécessaires, et être partie-prenante des démarches de projet sur les territoires, ceux les plus en difficulté notamment.

1.4 Dans ce contexte, le renforcement de la territorialisation des politiques publiques doit être une priorité pour l'Etat, en dialogue avec les collectivités.

L'Etat doit veiller tout d'abord à **harmoniser ses politiques sectorielles** (grandes infrastructures, grands équipements, implantation de pôles de matière grise, politique de l'habitat, gestion des espaces agricoles ou péri-urbain, etc.), prendre en compte leur impact territorial, dans une approche transversale et interministérielle nourrie d'une vision de l'avenir de ces territoires partagée avec les collectivités.

Dans cet esprit, la nouvelle étape de la décentralisation **ne doit pas déboucher sur une plus grande fragmentation des actions territoriales** des différentes collectivités, qui serait due à une dispersion accrue de compétences exercées de façon autonome, mais au contraire favoriser une plus grande cohérence territoriale. L'Etat doit contribuer à la mise en cohérence des politiques publiques, en créant d'abord le cadre et les conditions qui favorisent cette démarche de cohérence entre partenaires.

Outre la possibilité d'agir directement (grands équipements, lois de protection, politique de la ville...), **l'Etat doit mieux utiliser quelques leviers essentiels sur lesquels s'appuyer pour favoriser cette transversalité et ce partenariat avec des collectivités aux compétences renforcées :**

- *la politique d'aménagement du territoire*, avec la volonté affichée de renforcer le dialogue Etat-régions et de promouvoir des politiques partagées ;
- la présence redéfinie de l'Etat dans la planification stratégique : sur les grands territoires (avec le souci manifesté de faire évoluer les outils DTA et SRADT pour donner plus de pouvoir aux régions et associer davantage les grandes collectivités), l'encadrement de l'urbanisme dans les territoires à enjeux (littoral, montagne), la mise en cohérence des périmètres et la présence de l'Etat dans les SCoT élaborés par les collectivités (conséquences pour le travail de l'Etat au titre du "porter à connaissance" et de "l'association") ;
- *la contractualisation*, avec une réforme indispensable dans un contexte de décentralisation qui pose un cadre nouveau (recentrage des objectifs, simplification des cofinancements...) et de réforme (et de réduction) des fonds structurels ;
- *la présence territoriale* des services déconcentrés de l'Etat, elle-même à recomposer et dans laquelle la dimension interministérielle doit être renforcée.

2. L'Etat, recentré sur ses missions essentielles, doit en clarifier les finalités.

L'intérêt général doit rester au centre des missions de l'Etat, au-delà du régalien. L'Etat restera un **acteur territorial**, aux visages et compétences reconnus.

Dans le champ des politiques territoriales, une convergence se dessine pour identifier un noyau de missions essentielles. Ces missions ne sont pas un résidu de la décentralisation, mais l'expression d'un projet fort légitimé par l'intérêt national. Elles concernent particulièrement quatre domaines, fortement interdépendants :

- **la sécurité**, de toute nature, en tout domaine, de la gestion des crises à la sécurité juridique, en passant par la prévention des risques naturels ou technologiques, ce qui implique un lien avec l'urbanisme et la gestion de l'espace ;
- **le développement structurant du territoire** en ce qu'il concerne notamment les infrastructures de niveau national et supérieur (transeuropéen...), les implantations économiques stratégiques, recherche incluse et engage le long terme et des cohérences spatiales à des échelles larges ;
- **la solidarité sociale et territoriale**, lorsque la **cohésion nationale** est en jeu. L'Etat doit en être le garant. Ainsi en matière de mixité sociale, de politique de la ville, de correction des inégalités territoriales, ou de mise en cohérence des politiques territoriales à différentes échelles, entre périmètres de planification, par exemple. Mais pour certaines actions, il peut être conduit à déléguer aux collectivités locales, par la loi ou sous cahier des charges, ou par contrat ;
- **la promotion du développement durable**, dont nous sommes comptables vis-à-vis des générations à venir et qui implique la prise en compte, par l'ensemble des acteurs du développement, des préoccupations sociales, économiques et environnementales. De multiples

acteurs sont concernés, mais l'Etat doit montrer la voie. Il est en outre porteur d'exigences environnementales majeures et garant de la sauvegarde du patrimoine commun de la nation : lutte contre l'effet de serre, qualité de l'air et de l'eau, protection du patrimoine, de la nature et des paysages, des zones sensibles (littoral, montagne...), gestion économe de l'espace et des ressources naturelles, maîtrise de l'étalement urbain et de la mobilité, etc.

Cela doit conduire à renforcer l'approche interministérielle. Ces missions traversent en effet les domaines d'action de plusieurs ministères : aménagement du territoire, équipement, ville, agriculture, ministères en charge de la protection du patrimoine et de l'environnement. A terme, une association plus étroite des compétences territoriales dans le champ de ces différents ministères est à envisager. Au plan local (départemental et régional), la relance annoncée des **projets territoriaux de l'Etat** doit en être un levier, de même que le renforcement des **pôles de compétences interministériels** sur les politiques territoriales. Au niveau national, des recompositions ministérielles pourront être envisagées à terme. Plusieurs scénarios seraient à explorer, certains proposent la création d'un véritable ministère des Territoires.

3. L'Etat doit clarifier ses rôles face aux collectivités et contribuer à clarifier les responsabilités entre collectivités pour mieux travailler ensemble.

3.1 L'évolution des pratiques et des modes d'action est également un des enjeux de la réforme de l'Etat, qui doit le conduire à repenser ses relations avec les collectivités. Il est utile de ce point de vue de clarifier et de distinguer différents modes d'exercice des missions de l'Etat.

- l'Etat *régalien* ;
- l'Etat *régulateur* ou garant, pouvant à ce titre exercer une fonction de *magistère, d'organisateur ou d'arbitre*. A ce titre, l'Etat peut être amené à déléguer ou partager une partie de ses compétences (exemple : politiques de l'habitat) ;
- l'Etat *acteur territorial*, associé le cas échéant avec d'autres collectivités aux politiques territoriales, est une position qui reste pleinement actuelle. Elle peut prendre diverses formes : *producteur* direct de services ou *co-producteur* (exemple : politique de la ville) ; l'Etat *médiateur, intercesseur, impulseur*, apporteur de *valeur ajoutée*, fort d'une *distanciation* parfois bienvenue et d'une neutralité souvent attendue ;
- sur un plan général, il doit jouer à l'amont un rôle de *producteur de connaissances* (observation, analyses, diagnostics), et d'éclaireur (veille, prospective, anticipation, fonction d'alerte, évaluation) ;
- enfin, l'Etat *prestataire*, notamment à travers ses missions d'ingénierie publique.

3.2 L'Etat doit aussi veiller à ce que les collectivités disposent durablement de moyens pour exercer leurs missions, soit en propre, soit en ayant accès aux compétences des services de l'Etat ou du secteur privé.

L'aide de l'Etat, lorsqu'elle est justifiée, peut être mobilisée via l'ingénierie publique - en distinguant trois étages de celle-ci : l'ingénierie de proximité, l'ingénierie de spécialité et l'ingénierie d'innovation. Il faudra aussi se poser la question de la mise en commun d'outils Etat-collectivités, de pratiques et de compétences -c'est-à-dire du degré d'articulation à retenir pour que la connaissance et l'innovation soient à la disposition de tous et favorisent l'éclosion de projets.

3.3 Mieux travailler ensemble : un partage plus clair des responsabilités est une condition nécessaire à l'efficacité des divers acteurs, qu'ils agissent chacun dans son champ, ou en partenaires respectueux des chefs de file et des contrats.

Mieux travailler ensemble ne concerne pas seulement l'Etat d'un côté, les collectivités de l'autre, mais aussi les diverses collectivités les unes avec les autres. Si l'Etat est hiérarchisé, les collectivités territoriales ne sont pas subordonnées les unes aux autres, en vertu de leur principe de libre administration et de l'absence de tutelle les unes par rapport aux autres, ce que confirme la réforme constitutionnelle.

Il importe cependant faire de nouvelles avancées sur cette question de la responsabilité. Ce sera le rôle moteur d'une collectivité "**chef de file**" par rapport à une autre. Ou ce pourrait être la faculté d'emboîtement de **projets d'intérêt mutuel, portés par des régions ou territoires assemblés**, sans invoquer obligatoirement l'autorité supérieure de l'Etat.

4. L'Etat devra réformer l'organisation de ses services et simplifier ses procédures

4.1 Le renforcement du niveau régional de l'Etat fait consensus

- par souci de cohérence, serait confié au niveau régional un rôle accru de coordination et d'impulsion, de vision stratégique ;
- cela implique aussi de réfléchir à un nouvel équilibre entre les niveaux départemental et régional et de repenser l'articulation entre ces deux niveaux ;
- ce renforcement du niveau régional doit aller de pair avec un renforcement de l'interministériel. Des rapprochements, des articulations renforcées entre services de différents ministères (équipement, environnement, agriculture, etc.) sont à promouvoir, dans le prolongement des pôles de compétences qui ont déjà été mis en place par certains préfets ;
- en outre, la dimension interrégionale s'imposera de plus en plus à l'avenir dans les politiques publiques, compte-tenu des nouveaux enjeux d'aménagement du territoire et d'infrastructures, de l'évolution des logiques d'implantation d'entreprises dans le cadre de la mondialisation, et de la taille réputée trop faible des régions françaises par comparaison à celles d'autres pays européens.

4.2 Le nouveau maillage territorial de l'Etat

- il devra prendre en compte les besoins de dialogue avec les collectivités porteuses des projets territoriaux, notamment les agglomérations. L'Etat doit répondre dans son organisation et dans ses prestations aux profondes évolutions qu'a générées ces dernières années le succès de l'intercommunalité à fiscalité propre, que ce soit en zone urbaine ou rurale ;
- le ministère de l'Equipement, qui dispose historiquement du maillage territorial le plus dense, est particulièrement concerné par ces attentes. La décentralisation doit permettre de redessiner le découpage territorial infra départemental pour mieux les prendre en compte. Les regroupements nécessaires devront aussi permettre une meilleure mise en commun des compétences (besoins de technicité, de masse critique, de mise en réseau de savoir-faire), tout en répondant à ces besoins d'ancrage territorial. Une réflexion interministérielle au niveau départemental est également nécessaire ;
- le rôle des services locaux a été souligné par le Président de la République. Ils doivent exercer efficacement les missions qui sont de leur ressort sans avoir à en référer constamment

aux administrations centrales. Cela impose d'accroître les responsabilités des représentants de l'Etat. Cela impose de procéder aux réorganisations nécessaires pour que les services extérieurs restent toujours en mesure d'agir efficacement, que ce soit dans le domaine de l'aménagement rural, de l'assainissement ou de l'urbanisme... C'est à ce prix que l'Etat pourra être le partenaire efficace dont les élus, et notamment les maires, ont besoin.

4.3 La mise en oeuvre de la LOLF est stratégique, elle devra prendre en compte cette dimension territoriale et interministérielle.

- un autre dialogue de gestion est à instituer entre les trois niveaux de l'Etat : central, régional (ou inter-régional) départemental. La mise en oeuvre de la LOLF à travers des programmes ministériels pourrait cependant faire obstacle au concept de politiques territoriales, par définition interministérielles et transversales ;
- en effet, si la LOLF favorise la définition d'objectifs et la recherche des résultats, elle pourrait limiter, par son approche sectorielle, la fongibilité des crédits au niveau des programmes territoriaux. Par ailleurs, elle peut limiter les capacités de management des préfets et des chefs de service extérieurs à partir du moment où elle sectorise par programme les moyens en personnel. Il est donc globalement souhaitable que la LOLF soit adaptée, au moins dans sa mise en oeuvre, pour permettre l'existence, lorsque cela est justifié, de programmes territoriaux interministériels.

La fongibilité d'une partie suffisante des crédits au plan régional et départemental est essentielle à l'exercice des responsabilités accrues que la décentralisation bien comprise devrait confier aux préfets et aux services déconcentrés éventuellement recomposés.

4.4 La recomposition des services serait commandée par les compétences à réunir pour assurer avec efficacité les missions de l'Etat, avec mise en réseau et mutualisation des moyens

La figure d'autorité du préfet doit s'enrichir de celle du manager animant plus collégalement ses chefs de services.

Les missions doivent primer et selon, l'expression d'un membre du Codirdu, "*la physiologie doit prendre le pas sur l'anatomie en termes d'organisation*". Ceci devrait valoriser les **pôles de compétences** ou les missions inter-services, sans qu'il soit question à ce stade de préconiser telle ou telle formule ni d'en figer la liste, qui peut dépendre de circonstances locales. Le renforcement du travail en réseau entre services doit également être favorisé. Ces questions peuvent être matière à expérimentation au plan des modalités.

La voie de la **mutualisation** des moyens entre l'Etat et certaines collectivités, ou entre collectivités est aussi à approfondir (exemple des agences d'urbanisme), comme il a été évoqué à propos de l'ingénierie publique.

5. D'importants chantiers sont à ouvrir concomitamment

Sans qu'il soit question de les développer complètement ici, les réflexions du Codirdu ont conduit également à identifier les chantiers suivants :

- **répondre aux besoins en ingénierie territoriale.** La recomposition de l'architecture administrative de notre pays met encore plus en évidence le besoin de tous les acteurs publics de pouvoir s'appuyer sur les compétences professionnelles et les **insuffisances globales de notre ingénierie, avec de grandes disparités territoriales.** Le sujet englobe les moyens de l'Etat pour ses missions propres, l'ingénierie publique (pour le compte des collectivités, avec des besoins importants en milieu rural ou des nouvelles intercommunalités), les propres services des collectivités, les agences d'urbanisme, les développeurs et monteurs de projets, l'ingénierie privée ;
- **au sein de l'Etat,** il est nécessaire de maintenir une masse critique de compétences techniques, et des capacités de synergie avec les compétences sur l'aménagement des territoires : urbanisme, développement économique, environnement, paysage, etc. Dans une configuration d'effectifs resserrés, il sera à l'évidence nécessaire de renforcer (ce qui n'est pas contradictoire) la capacité d'approche stratégique des services de l'Etat, capacité fortement attendue de nos partenaires, mais qui s'est affaiblie au cours du temps. Une approche globale des ressources humaines s'impose, combinant redéploiements, renforcements de certains profils de compétences au détriment d'autres, mises en commun de savoir-faire ;
- **préserver et développer les savoirs des réseaux scientifiques et techniques** des ministères (Cete - Certu - Setra - Puca pour l'Équipement, organismes d'étude et recherche ou agences techniques des autres ministères) et les mettre au service de la nation, Etat et collectivités locales ;
- **organiser une véritable fluidité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale.** Peut-on envisager à terme des fusions entre corps et entre fonctions publiques ? Conserverons-nous la capacité d'attirer toujours des cadres supérieurs ? Ce sera une pierre d'achoppement de la réforme de l'Etat et de la décentralisation : public et privé seront en concurrence accrue sur le marché du travail, du fait du renouvellement des générations. Etat et collectivités ne pourront pas imposer au pays le luxe de doublons. Ils y pareront d'autant mieux que la mobilité sera facilitée entre fonctions publiques ;
- **moderniser le contrôle de légalité.** Quelle place donner à ce mécanisme de prévention ? Après l'audit en cours, le contrôle de légalité appellera au minimum des ajustements, pour l'alléger sur le tout-venant et le focaliser de manière précoce sur les matières les plus sensibles ;
- **développer les démarches d'évaluation.** L'exigence d'évaluation ne saurait rester incantatoire. Sa mise en oeuvre requiert des moyens, des méthodes et un statut - tout à la fois un professionnalisme et une éthique. Ces moyens peuvent être mobilisés de façon partenariale, en particulier dans les domaines donnant lieu à contrats entre collectivités, ou délégués par l'Etat à une collectivité - qui devraient être évalués systématiquement. Menée de manière indépendante de ses commanditaires, pluraliste, contradictoire et transparente, une évaluation devrait, en règle générale, publier ses résultats, dans l'intérêt de la démocratie. Avec la décentralisation, comment l'Etat doit-il se positionner sur ces missions d'évaluation ?

Références

1. discours du Président de la République aux corps constitués le 8.01.03
2. circulaire du Premier ministre sur la décentralisation du 2.12.02
3. circulaire du Premier ministre sur la réforme de l'état du 2.12.02
4. circulaire du Premier ministre du 3.1.03 sur l'implication des directeurs d'administration centrale
5. discours du Premier ministre à l'occasion du 40ème anniversaire de la Datar du 13.02.03
6. dossier du CIADT du 13.12.02
7. rapport du comité stratégique de la Datar, février 2002
8. regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire. (Codirdu et Certu, 2002)
9. dossier Codirdu du 16.1.03 sur "quel projet pour l'Etat", avec synthèse enquête auprès de préfets (Yves Cousquer), enquête auprès des directeurs d'administration centrale (Brigitte Mazière), synthèse bibliographique sur la réforme de l'Etat, travaux de prospective, comparaisons européennes
10. mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, l'aménagement du territoire, la solidarité et le renouvellement urbains. Rapport du groupe de travail présidé par le préfet Dominique Schmitt, 15.12.02
11. discours du Premier ministre lors de la synthèse des Assises des libertés locales, Rouen, 28.2.03
12. discours du ministre de l'Intérieur lors de la synthèse des Assises des libertés locales, Rouen, 28.2.03
13. circulaire du Premier ministre : calendrier et méthode de travail pour la décentralisation et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, 12.3.03.
14. intervention du Premier ministre devant les directeurs des administrations centrales de l'Etat, 11.4.03

**Comité des directeurs
pour le développement urbain**

LOIS VOYNET, CHEVENEMENT, SRU

**Trois lois de décentralisation
qui renouvellent le rôle de l'Etat
sur les territoires urbains**

**REGARD D'ENSEMBLE SUR LE NOUVEAU CADRE LEGISLATIF
D'ORGANISATION DU TERRITOIRE
PAR LES DIRECTEURS MEMBRES DU CODIRDU**

**NOTE DE REFLEXION
JUN 2001**

Le comité des directeurs pour le développement urbain, créé le 31 juillet 1998 par décision conjointe du ministre de l'Équipement, des transports et du logement et du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, rassemble des directeurs d'administration centrale et délégués interministériels du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, du ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire, du ministère de la Ville et du ministère de la Culture et de la communication, dont la liste est jointe en annexe.

Adopté le 14 juin 2001, le texte ci-après exprime le point de vue commun de l'ensemble de ces directeurs sur la mise en œuvre de trois lois refondatrices des démarches territoriales dans notre pays.

Le comité attire l'attention sur le **statut de ce document** qui n'est pas une circulaire et n'a aucun caractère institutionnel ou administratif. Il se veut simplement **un document de travail exprimant l'état de réflexions librement partagées par l'ensemble de ses membres et de ceux qui s'y sont associés.**

TROIS LOIS D'APPROFONDISSEMENT DE LA DECENTRALISATION QUI RENOUVELLENT LE ROLE DE L'ETAT SUR LES TERRITOIRES URBAINS

La loi Voynet, la loi Chevènement, la loi SRU, trois lois qui marquent une **étape de la décentralisation** et interpellent l'ensemble des administrations de l'Etat, membres du Codirdu, dans leurs responsabilités propres à chacune et dans l'harmonisation de leur action sur les territoires urbains.

Les agglomérations urbaines au sens large structurent le territoire national. Par ces trois lois, l'Etat prend acte de cette réalité. Les agglomérations sont les éléments clés du "polycentrisme maillé" qui, avec les pays et les nouvelles échelles de l'aménagement du territoire, tend à émerger des mutations en cours. Mais le paysage institutionnel demeure très complexe et manifestement en transition.

Le **rôle de l'Etat**, en particulier l'Etat déconcentré, principal interlocuteur des collectivités territoriales, s'en trouve renouvelé. Il ne devient pas moins exigeant, au contraire.

Les grands principes de son action demeurent : selon les cas, il sera stratège lorsque l'échelle ou les enjeux l'exigent, **partenaire** des collectivités dans de nombreuses démarches, notamment de contractualisation, ou **garant** des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales dans les démarches qui sont de leur responsabilité directe.

Lors de l'établissement des périmètres de planification et des regroupements intercommunaux qui remodelent le paysage institutionnel de notre pays, lors de l'élaboration des projets de territoire par les collectivités territoriales, lors de leur mise en application et des phases de contractualisation, l'**Etat local** est porteur d'un point de vue propre, à partir duquel **il dialogue** avec les instances politiques locales et exerce les prérogatives qui sont les siennes. Dans ce cadre, il lui appartiendra de s'assurer que les documents d'urbanisme et les opérations faisant l'objet d'une contractualisation avec l'Etat contribuent au développement durable et à la cohésion sociale. Les difficultés et les risques de cette posture de l'Etat sont évidents, mais elle est incontournable, **et une mission prioritaire des directions d'administration centrale sera de mettre en place les conditions propres à mettre les services extérieurs de l'Etat en position de remplir leurs nouvelles missions.**

Dans ce contexte, il importe que les services déconcentrés, au niveau régional ou départemental, **construisent ensemble** ce qui deviendra le point de vue de l'Etat sur telle ou telle agglomération, tel

ou tel territoire, et non des points de vue juxtaposés. L'Etat local s'obligera à produire une synthèse de ses enjeux, dans une lecture interministérielle.

Pour cela, les services déconcentrés doivent s'organiser pour faire émerger cette vision stratégique des territoires, mais ils ont aussi besoin de messages clairs et harmonisés venant des administrations centrales. A celles-ci d'en trouver les moyens et les méthodes. Le Codirdu, dans cette perspective, trouve très naturellement sa place comme lieu de débat et de coordination.

1. UN DECOUPAGE INSTITUTIONNEL DU PAYS EN TRANSITION OU EMERGENT DE NOUVELLES ECHELLES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

A- L'agglomération : un espace vécu aujourd'hui pleinement reconnu

Les agglomérations urbaines structurent le territoire national. La nouvelle mobilité a élargi depuis longtemps l'échelle des espaces vécus par les citoyens. Les trois lois évoquées ici s'inscrivent dans cette nouvelle réalité.

La plupart des fonctions stratégiques qui commandent l'évolution des espaces urbains et des sociétés urbaines s'exercent désormais au niveau des regroupements intercommunaux d'agglomération. La rapidité avec laquelle se sont constituées les communautés d'agglomération montre que les esprits étaient prêts pour cette véritable mutation. Dès 1994, l'association des maires des grandes villes de France, dans son manifeste "Mon pays, c'est la ville", formulait dix propositions dont la création de telles communautés d'agglomération à taxe professionnelle unique. En 1996, l'association des maires de France, au terme d'un congrès consacré à l'intercommunalité, saluait le renforcement des "intercommunalités de projet", qu'elle associait naturellement à la mise en place d'une taxe professionnelle unique.

B- Agglomérations et pays, nouvelles bases territoriales des politiques publiques

Pour ce qui concerne l'aménagement et le développement urbains, les trois lois vont clairement dans le même sens : **élargir les territoires sur lesquels bâtir les projets et conduire la planification**, bâtir des entités à l'échelle requise pour aborder le développement économique, organiser les solidarités, les déplacements, le marché de l'habitat, favoriser la mixité urbaine. Cette évolution correspond aux modes de vie et de gestion économique issus de la nouvelle mobilité des personnes et des biens. Les dernières études de l'Insee sur les aires urbaines et leur extension récente confirment ces évolutions

Cette nouvelle réalité efface bien souvent les séparations traditionnelles entre l'espace urbain et espace rural. L'agglomération, réduite aux limites de l'institution qui en a la charge, n'est pas pertinente, à elle seule, pour mener l'ensemble des politiques par lesquelles elle fera évoluer la société urbaine.

Le pays, sans constituer une institution de même nature, peut se poser en espace de projet complémentaire et partenaire de l'agglomération dans de nombreuses démarches : planification territoriale, contractualisation, gestion de l'environnement, etc. Dans le cas où le pays fédère plusieurs intercommunalités comprenant l'agglomération centrale, il est souhaitable que la charte de pays, le schéma de cohérence et les démarches contractuelles se réfèrent au même "grand périmètre". Agglomérations et pays constituent les nouvelles bases à partir desquelles devraient s'organiser de nombreuses politiques publiques.

C- Un paysage institutionnel encore en transition

L'ensemble des lois Voynet, Chevènement et SRU constitue une étape dans l'organisation territoriale de notre pays et non un achèvement. Nous sommes en période de transition. Les regroupements nouveaux cohabitent avec des entités plus traditionnelles. Ces dernières traduisent encore aujourd'hui la continuité, la permanence de la République. Elles ont un sens dans le fonctionnement de la démocratie. La logique de l'intercommunalité ne fait pas disparaître la commune, mais conduit à une nouvelle répartition des compétences entre la commune et le groupement intercommunal.

Enfin, les territoires vécus et perçus par les habitants, ceux à partir desquels ils construisent leur identité, diffèrent selon leur place dans la société. La commune ou même le quartier conservent un sens pour de nombreuses fonctions de proximité nécessaires au lien social.

2. LE PROJET DE TERRITOIRE, SOURCE D'UNE NOUVELLE COHERENCE DES POLITIQUES TERRITORIALES ET DES OUTILS DE GESTION DE L'ESPACE.

Le projet de territoire, en matière urbaine le projet d'agglomération, est une des clés de voûte de la LOADDT. La loi SRU précise que les SCoT "présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu".

A - Le projet, une démarche stratégique pour le territoire

Le projet est affiché comme une démarche, **pas comme une procédure**, appelant une vision stratégique sur un territoire donné, quelle que soit son échelle.

C'est le projet qui doit fonder les actes et documents de planification, en particulier le **SCoT**, les relier entre eux, donner leur cohérence aux projets particuliers. C'est également à partir d'un projet identifiant les grands enjeux sur un territoire large que devrait naturellement se préparer le futur **contrat d'agglomération**, même si la structure intercommunale qui contractualise est moins étendue. Elle sera ainsi conduite à dialoguer avec ses voisins sur les enjeux qui le justifient.

Dans cette préoccupation de cohérence, le Codirdu estime souhaitable que dans toute la mesure du possible, les **démarches de projet issues de ces deux lois**, inspirées des mêmes principes, soient dans leur application locale, qui relève de l'initiative des collectivités locales, unifiées ou du moins mises en convergence même si elles devaient intervenir à des moments différents et que l'approche des périmètres comme des contenus soient réellement articulées.

Accorder la **primauté au projet de territoire**, c'est aussi :

- afficher la nécessité de traiter de manière interdépendante les approches thématiques classiques, abordées trop souvent dans le passé de façon sectorielle et isolée : développement économique, infrastructures de transport, politique des déplacements, développement social, habitat, environnement, patrimoine, etc. ;
- subordonner les approches spatiales traditionnelles à une vision globale de la société urbaine et de son devenir, à laquelle invitent des concepts comme ceux de "ville solidaire", de "ville durable" ;
- prendre en compte également le "temps long", celui de la transformation de la ville impliquant un renouveau des démarches prospectives (voir initiatives récentes d'agglomérations).

B - Une démarche fédératrice qui permet d'articuler échelles, politiques sectorielles et outils de gestion de l'espace.

C'est à travers le projet de territoire que devrait en effet se définir l'articulation, au cas où elles ne coïncideraient pas toutes, entre les aires des différentes institutions intercommunales (communautés, autorités de transport...), les aires des documents sectoriels de planification (PLH, PDU, DVA, outils de protection du patrimoine et de l'environnement), ou celles des contrats et projets (contrats d'agglomération, contrats de ville, GPV ou grandes opérations d'urbanisme, projets d'infrastructure).

Une redéfinition de la hiérarchie et des rôles respectifs des outils de gestion de l'espace devrait également, dans cet esprit, s'imposer. Les nouveaux SCoT auront un rôle de pivot pour traduire le projet de territoire et exprimer des cohérences à la fois entre domaines d'action et entre territoires. Ils ont vocation à aller plus loin que les anciens schémas directeurs dans l'articulation et les interactions entre les politiques de déplacement, d'habitat et l'organisation urbaine, les politiques foncières et l'environnement.

Dans cet esprit, les PDU comme les PLH, nécessairement compatibles avec les SCoT, évolueront probablement vers des documents moins stratégiques, plus opérationnels, sur des périmètres coïncidant parfois, mais pas toujours avec les SCoT. Quant aux DVA, une réflexion devrait s'engager pour mieux définir leur place dans cette nouvelle chaîne d'outils. Les grands enjeux routiers nationaux sont à prendre en compte dans les SCoT, en particulier à travers le point de vue de l'Etat, dans leur interaction avec le développement et l'urbanisme des agglomérations. La déclinaison des projets d'infrastructures concerne aussi les PDU.

Dans le même esprit, il faut observer que cet élargissement des instruments de planification concerne également la gestion des **espaces à valeur patrimoniale et environnementale, ainsi que celle des espaces agricoles périurbains**. La nécessité d'une vision d'ensemble articulant les outils issus de ces nouvelles lois (notamment les SCoT et documents locaux de planification) avec ceux gérés par les ministères de la Culture et de l'Environnement sur les espaces protégés (PSMV, ZPPAUP, sites classés...), sur la gestion de l'eau (SDAGE, SAGE) et ceux gérés par le ministère de l'Agriculture dans le cadre de la mise en œuvre de la LOA de juillet 1999 (documents de gestion de l'espace agricole et forestier, zones agricoles protégées, plans d'utilisation du sol...) doit donc être intégrée dans ces nouvelles réflexions.

Le Codirdu souligne l'importance d'une réflexion méthodologique sur la question de la nouvelle architecture des outils de gestion de l'espace et invite à l'ouverture d'un chantier, avec le concours du Certu notamment.

3. POUR DIALOGUER AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES SUR LES PROJETS DE TERRITOIRES, L'ETAT SE DOTERA D'UN POINT DE VUE TRADUISANT SES ENJEUX ET SES PRIORITES

Il faut rappeler, en effet, que l'élaboration des projets de territoires est d'abord de la responsabilité des acteurs locaux, celle des élus des collectivités locales, invités également à associer la société civile, les forces vives (cf. conseils de développements prévus par la LOADDT). Mais l'Etat, qui veille à la prise en compte des principes énoncés par les lois ne peut être étranger à la démarche, il a un point de vue à exprimer et des enjeux à faire valoir dans le dialogue ou la négociation.

A - Porter les enjeux du développement durable et de la cohésion sociale.

Les trois lois évoquées ici sont sous-tendues par les mêmes concepts de **ville solidaire** et de **ville durable**, qui doivent se retrouver dans le projet d'agglomération.

Ainsi, la loi Voynet préconise l'adoption d'un projet d'agglomération préalable à la négociation et à la signature du contrat d'agglomération. De même, la loi SRU indique que le SCoT présente et met en œuvre un projet d'aménagement et de développement durable. Elle insiste particulièrement sur des **thématiques à traiter de manière interdépendante** en regard de ces objectifs : la maîtrise du développement urbain, (équilibre entre extension et renouvellement urbain), l'utilisation économe de l'espace, la protection des espaces naturels et urbains, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, un accès sans discrimination aux services et équipements d'intérêt général et, dans cette perspective, sur le rôle des transports collectifs, à l'existence desquels peut être subordonnée l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Le lien beaucoup plus fort fait aujourd'hui entre l'urbanisme, les transports et la mixité urbaine conduit aussi à remettre en avant l'importance de l'**action foncière**, ou des politiques foncières, qui conditionnent les libertés de choix de demain.

Les **questions touchant à la "politique de la ville"** qui donnent lieu à des approches spécifiques (contrats de ville, GPV, etc.) sont également à prendre en compte dans cette démarche globale, selon des articulations (contrats d'agglomération, contrat de ville) qui sont encore à approfondir tant sur les thématiques que sur les échelles géographiques : une approche fine à " focale rapprochée", infra-communale, est souvent indispensable pour comprendre les vrais enjeux de "développement social" et doit se combiner avec les approches à grande échelle.

La prise en compte des **exigences environnementales** (y compris celles de l'effet de serre), les préoccupations de protection et de mise en valeur du **patrimoine**, des **sites et paysages**, des **ressources en eau**, des **activités agricoles**, la préservation contre les risques doivent également prendre toute leur place dans les projets de territoires et dans les outils de planification et de contractualisation issus des lois récentes, sans oublier les agendas 21 locaux.

Pour les services de l'Etat concernés, il ne s'agit pas seulement d'intervenir à travers des outils spécialisés ayant leur propre logique, leurs propres périmètres (espaces urbains protégés, Natura 2000, OGS, PPR, CTE environnementaux...), mais également de faire **prendre en compte ces enjeux dans ce renouveau des démarches territoriales au plan local**. Il leur faut pouvoir travailler aux effets de changements d'échelle territoriale qu'autorisent des lectures très différentes de l'espace. Des dispositifs de réflexion conjointe, d'avis concertés, parfois d'arbitrages entre les services de l'Etat (DDE, DIREN, SDAP, DDAF...) permettront, après les échanges nécessaires, d'aboutir à la convergence des analyses et des projets et d'émettre un point de vue synthétique et cohérent de l'Etat. Celui-ci pourra ainsi être également présent dans les analyses et diagnostics de territoires partagés avec les collectivités locales.

B- L'Etat local, partenaire actif des collectivités

L'Etat est ainsi invité à être un interlocuteur actif des collectivités lorsqu'elles élaborent leurs projets de territoire, parce qu'il a des domaines de compétences propres demandant une traduction territorialisée à l'échelle des agglomérations comme aux grandes échelles géographiques (il sera l'interlocuteur des régions pour l'élaboration des SRADT) et parce qu'il a mission de veiller, quels

que soient le lieu et l'échelle, au respect des principes et orientations exprimés dans les lois, et à vérifier qu'ils se traduisent dans les documents de planification et les contrats.

Par ailleurs, dans un pays où les collectivités territoriales n'ont pas d'autorité juridique les unes sur les autres, il ne peut exister, en l'absence de l'Etat, que des alliances, des négociations entre égaux. Les projets de territoire en sont le reflet et trouvent leurs limites dans la capacité des collectivités locales à composer entre des intérêts parfois contradictoires. En revanche, **l'Etat est en position, lorsque cela est nécessaire, d'assurer les arbitrages ou médiations entre échelles et entre acteurs**. Il ne peut alors se dispenser de prendre parti.

Dans un pays décentralisé, c'est **l'Etat déconcentré** qui est le mieux à même de négocier avec les acteurs et institutions locales, d'évaluer la pertinence des projets locaux au regard de valeurs que l'Etat entend promouvoir, des cohérences à respecter, des capacités de mise en commun des acteurs locaux, des arbitrages possibles entre conflits d'intérêt ou conflits d'échelles.

L'Etat se doit de **veiller à la cohérence** des actions publiques menées sur un même territoire. La mise en évidence des grands enjeux, y compris lorsqu'ils concernent des territoires extérieurs aux périmètres de planification et de contractualisation peut ainsi le conduire à inviter les collectivités à élargir leur dialogue avec d'autres partenaires. Cette recherche de cohérence peut également concerner **l'agencement de compétences** de multiples collectivités publiques, y compris celles de l'Etat, dans un domaine comme celui de la politique de la ville.

C - Des moments privilégiés : la préparation des contrats et l'élaboration des SCoT

Des moments forts pour l'Etat vont être prochainement, et de manière quasi concomitante, celui de la contractualisation et celui de l'initialisation des SCoT.

Pour les contrats, la négociation des contrats de ville et des grands projets de ville a montré l'intérêt et les difficultés de l'exercice. Avec les sites témoins des contrats d'agglomération s'est aussi constituée une expérience et un savoir-faire des services de l'Etat. La négociation des prochains contrats d'agglomération doit constituer une occasion de poursuivre la coopération entre les services de l'Etat.

Pour la planification, la contribution active des services de l'Etat aux réflexions sur les périmètres des SCoT, et leur association en continu à l'élaboration de ces documents est également un moyen de dialoguer avec les collectivités locales et de faire prendre en compte le point de vue de l'Etat dans leur projet de territoire.

D- Construire le point de vue "transversal" de l'Etat sur les territoires de planification

Au-delà de dire le droit en matière de procédures et d'en valider le résultat au regard de la conformité des processus de décision, l'Etat doit s'engager sur le contenu, dire ce qui, dans un projet de territoire, va à l'encontre ou pas des objectifs de développement durable, de cohésion sociale. Les élus attendent aussi de lui des repères, voire l'expression d'une position.

L'Etat doit-il afficher des projets de territoire ? Ce n'est ni nécessaire ni souhaitable.

Mais pour être en mesure de dialoguer sur le fond des projets avec les collectivités locales, lors de la négociation des contrats ou l'élaboration de documents de planification, l'Etat **construira un point de vue cohérent, interministériel par nature**, concerté préalablement entre les services, présentant les enjeux à prendre en compte sur les territoires pertinents au regard des problématiques abordées. Le "**projet territorial de l'Etat**", exercice interne à l'Etat local mené dans chaque département et chaque région à l'initiative du ministère de l'Intérieur, peut être un des instruments de cette cohérence

E- Vers une maîtrise des outils de réflexion permettant de construire le point de vue de l'Etat sur les territoires urbains

L'Etat local doit avoir une connaissance des enjeux économiques et sociaux qui auront à trouver leur traduction territoriale, il doit pouvoir affirmer une position et des priorités, il doit être capable de décrypter les conflits d'intérêt dont le territoire sera le théâtre et l'enjeu, et les grands arbitrages possibles conciliables avec les priorités qu'il a mission de défendre. Il devra apprendre à décliner sur les territoires de projet les schémas de services collectifs.

Pour cela, il doit développer des méthodes et instruments de connaissance et d'analyse des territoires.

La **fonction d'étude** est donc nécessairement appelée à prendre une place plus importante dans les services déconcentrés de l'Etat, car elle est essentielle pour éclairer ces enjeux et étayer le point de vue de l'Etat dans son dialogue avec les collectivités locales.

F - Un nécessaire travail de clarification et de cohérence interne à l'Etat

Certes, à l'intérieur même de ses propres compétences, il arrive que l'Etat peine à arbitrer entre des exigences contradictoires qui se prétendent toutes nécessaires au développement durable. Mais en aucun cas ces difficultés ne sauraient conduire les services de l'Etat à renoncer aux missions que leur assigne la loi.

A eux de savoir clarifier progressivement et rendre applicables des concepts qui apparaissent aujourd'hui "encore en débat" d'engager un processus d'observation des territoires, d'accumulation et d'échange des savoir-faire dans les négociations locales, d'harmonisation des positions et discours des directions centrales.

L'Etat est ainsi appelé à un renouvellement de ses méthodes et positionnements. Il faut notamment pouvoir tirer aujourd'hui les leçons de l'exercice de "projet territorial de l'Etat" évoqué plus haut.

4. LES PERIMETRES

A - Les niveaux de solidarité

Cela n'aurait pas grand sens d'imposer par agglomération un périmètre unique pour l'ensemble des compétence à assumer.

A l'inverse, il y a un risque réel que chaque type d'enjeu, chaque outil produise son périmètre (communauté d'agglomération, SCoT, projet d'agglomération, AOTU, PDU, PLH...) : l'Etat peut et doit proposer aux collectivités territoriales une démarche cohérente et lisible.

Une première réponse s'esquisse autour de deux familles :

- le périmètre "resserré" de la solidarité opérationnelle et de la contractualisation, celui des communautés d'agglomération notamment ;
- le "grand périmètre" de la planification, dont l'aire urbaine au sens de l'Insee propose une référence très souvent pertinente, qui inclut la totalité du périurbain, les franges où se jouent les arbitrages entre les extensions de l'urbanisation et les espaces naturels à protéger. Ce devrait être le territoire des projets d'agglomération et des SCoT, ce dernier traduisant, selon la loi, un projet de territoire. Il associera, chaque fois que possible, l'institution d'agglomération et les pays qui lui sont directement reliés (ce peut être un pays unique centré sur l'agglomération). Les autres documents (PDU, PLH...), sans avoir nécessairement le même périmètre, doivent pouvoir s'y référer comme territoire assurant la cohérence entre eux et avec le projet d'agglomération.

B- L'établissement des périmètres des SCoT : un moment fort de l'action de l'Etat

Dans la logique de la décentralisation, ce sont les responsables politiques locaux qui choisiront, et les périmètres dépendront des conditions politiques locales, des alliances possibles à degré d'intégration donné. C'est ainsi que se sont constituées les communautés d'agglomération. Toutefois, l'Etat s'y est engagé et a eu, dans certains cas, un rôle d'impulsion fort dans le sens de l'élargissement des périmètres.

En matière d'aménagement, la loi SRU ouvre, entre les élections municipales et la fin de l'année 2001 une période particulière où l'Etat a l'occasion de jouer un rôle important dans la fixation des périmètres des SCoT. Ici aussi, ce sont les collectivités territoriales qui décideront in fine. Mais l'Etat déconcentré ne peut se contenter d'être le **"notaire" des périmètres**. D'ailleurs, **s'il ne les choisit pas, c'est lui qui les valide**. A un moment ou à un autre, il est le "maître des périmètres".

C'est un levier dont l'Etat doit savoir se saisir, d'autant plus que, s'agissant d'enjeux à long terme ne nécessitant pas le même degré d'intégration que les EPCI à taxe professionnelle unique, la marge de manœuvre de l'Etat local dans ses discussions avec les collectivités territoriales sera plus grande.

C- L'aire urbaine : une référence à adapter aux différents contextes

S'il ne peut y avoir de règle unique valable partout, l'aire urbaine au sens de l'Insee est un repère utile, permettant dans la plupart des cas la mise en cohérence des périmètres de planification et de déplacements, et vers lesquels devraient tendre les périmètres des projets d'agglomération et des SCoT. Mais il conviendra d'adapter le raisonnement aux différents contextes, notamment dans les régions urbaines complexes.

Les toutes dernières études de l'Insee ont en outre montré que la géographie des aires urbaines a évolué entre les deux derniers recensements.

L'essentiel est de faire converger l'exercice du projet de territoire et de la planification sur l'aire **la plus large** susceptible d'être portée politiquement, et permettant l'expression des choix stratégiques

(ex : localisation des grandes surfaces commerciales, interaction entre urbanisation et grandes infrastructures de déplacement, réduction de la concurrence pour la localisation des activités économiques, réduction de la fracture sociale à l'échelle du bassin d'habitat, etc.).

Par exemple, en matière de planification, l'évolution devrait conduire les SCoT à définir les grandes orientations des politiques de déplacements, et les PDU à se concentrer sur le programme d'action à mettre en place pour les atteindre. Mais le périmètre du PDU n'est pas nécessairement le "périmètre resserré" de la solidarité opérationnelle, puisque la loi SRU a prévu que l'EPCI en charge du SCoT puisse être doté de la compétence d'élaboration du PDU.

D- Poursuivre l'harmonisation des périmètres multiples selon lesquels s'organisent les politiques publiques

Toutefois, les trois lois évoquées ici ne sont pas les seules à créer des périmètres. Les préfets doivent arbitrer entre des exigences multiples et tenir compte de multiples textes législatifs ou réglementaires comportant des éléments territoriaux. Lorsqu'il y a conflits ou contradictions, préfets et services déconcentrés de l'Etat tranchent en fonction du contexte et des priorités locales, mais il faudra examiner ce problème qui a déjà fait l'objet d'un rapport parlementaire : celui de voir de nouveaux périmètres s'ajouter aux périmètres, aux zonages existants, qui sont nombreux. L'efficacité veut qu'un effort d'harmonisation des découpages administratifs procédant de logiques proches ou liées entre elles soit entrepris autour de trois principes : vision stratégique, cohérence et simplification.

5. L'ENJEU DES GRANDS TERRITOIRES ET LE DEVENIR DES OUTILS DE LA PLANNIFICATION A GRANDE ECHELLE

Au fur et à mesure que progresse la décentralisation, l'Etat poursuit le transfert aux collectivités territoriales de responsabilités et des moyens correspondants. Il adapte ses propres outils au renouvellement de ses fonctions.

Au niveau national, les schémas de services collectifs proposent un retour à la planification stratégique. Bien qu'encore insuffisamment spatialisés, ils posent de bonnes questions et proposent des solutions pour le long terme. Elaborés en fonction de ce que nous percevons aujourd'hui des évolutions au cours des vingt prochaines années, ils constituent un cadre pour l'action à long terme de l'Etat et des collectivités locales. La mise en œuvre des neuf schémas devrait apporter réponse aux besoins qu'ils ont identifiés. Au niveau local, les acteurs publics devront apprendre à les utiliser, à les mettre en correspondance pour les traduire dans les choix stratégiques des projets de territoire. Le Codirdu doit contribuer aux réflexions en cours, notamment sur leur traduction territoriale et sur la manière dont ils peuvent inspirer le contenu des documents de planification comme les DTA et les SCoT.

Au niveau régional, les SRADT sont de la responsabilité principale des conseils régionaux, mais ils devraient aussi constituer un système d'articulation des politiques régionales et des politiques nationales. L'Etat y sera donc un interlocuteur actif.

Au niveau des "grands territoires", les DTA demeurent pour l'Etat un outil de mise en cohérence sur des périmètres définis librement à partir des enjeux territoriaux (région métropolitaine, estuaires, massifs...). Après plusieurs années de gestation difficile des sept DTA expérimentales, il faut en faire le bilan, établir la portée et les limites de cet outil, définir les modalités d'une relance de la

démarche sur les sites d'ores et déjà retenus, déterminer s'il a vocation d'être un moyen d'action ordinaire ou exceptionnel de l'Etat, et désigner les territoires sur lesquels un tel outil devrait être étendu. Elles pourraient jouer un rôle d'articulation entre les schémas de service et les nouveaux documents de planification des agglomérations, auxquels elles sont opposables.

Le CODIRDU ouvrira un chantier de réflexion sur ces questions.

6. LA NECESSITE D'UN MESSAGE CONJOINT DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE AUX SERVICES TERRITORIAUX ET D'UNE ECOUTE RENFORCEE DES ACTEURS DE TERRAIN

Ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui négocient avec les collectivités territoriales, tant sur les périmètres, que sur la planification et les contrats. Dans la plupart des cas, les arbitrages à opérer seront interministériels, intersectoriels. Les services ont donc besoin d'un message harmonisé de la part des directions d'administration centrale.

La circulaire est un des moyens de l'élaborer et de le diffuser. Dans ce cas, une circulaire commune à plusieurs ministères ou DAC aura, chaque fois que cela se révèlera possible, plus de force et de cohérence et sera préférable à des circulaires émanant d'une seule administration centrale.

Mais, s'agissant de faire progresser la capacité des services déconcentrés à traduire concrètement les valeurs et objectifs affirmés par les trois lois (solidarité territoriale, cohésion sociale, mixité fonctionnelle et sociale, économie d'énergie et d'espace, bref développement durable), à adopter les méthodes propres à faire avancer la société locale vers ces objectifs, la circulaire n'est pas le seul moyen, ni toujours le plus efficace.

Les directions membres du Codirdu rechercheront les moyens de promouvoir en commun diverses méthodes : séances d'information conjointes, circulaires ou documents de référence communs, guides méthodologiques, formations interministérielles déconcentrées, échange d'expérience, capitalisation des savoir-faire. Dans cet esprit, il convient d'examiner le rôle de structures comme le Certu, qui pourraient être mobilisées en interdirectionnel, voire en interministériel.

Il en est de même d'autres structures comme la FNAU, l'institut des Villes, dont la vocation est notamment de relayer les préoccupations des collectivités locales.

Pour y parvenir, les DAC s'efforceront d'avoir une meilleure écoute des services territoriaux, des messages d'alerte qu'ils envoient. **Un observatoire interministériel des démarches territoriales** devrait en être un outil. **Son principe a été décidé par le Codirdu** avec le concours de l'Insee, dans la suite naturelle de la circulaire interministérielle du 8 juin 2000.

Préfets et services ont besoin d'une bonne appréciation du rôle de l'Etat dans une France décentralisée, mais ils ont aussi besoin d'outils de connaissance et d'évaluation. Ils seront d'autant plus efficaces dans les négociations qu'ils mèneront qu'ils apporteront au débat une réelle valeur ajoutée.

Ce document a été élaboré par les membres du comité des directeurs pour le développement urbain suivants :

Jean Frébault, président du Codirdu

Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville

Jean-Louis Guigou, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale

Christiane Barret, directrice de la Nature et des paysages,

Bernard Baudot, directeur de l'Eau

Dominique Bureau, directeur des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale

Georges Cavallier, ancien président de la 5^{ème} section du CGPC

François Delarue, directeur général de l'Urbanisme et de l'habitat

Wanda Diebolt, directrice de l'Architecture et du patrimoine

Hubert du Mesnil, directeur des Transports terrestres

Patrick Gandil, directeur des Routes

Isabelle Massin, directrice de la Sécurité et de la circulation routières

François Perdrizet, directeur de la Recherche et des affaires scientifiques et techniques

Jean-Yves Perrot, directeur des Affaires économiques et internationales

Paul Schwach, directeur, adjoint au directeur général de l'Urbanisme et de l'habitat

Philippe Vesseron, directeur de la Prévention des pollutions et des risques, délégué aux risques majeurs

Thierry Wahl, directeur général de l'Administration, des finances et des affaires économiques

Jean-Pierre Weiss, directeur des personnels et des services

Ont été associés aux réflexions et aux débats :

Pierre-René Lemas, directeur général de l'Administration

François Lucas, adjoint au directeur général des Collectivités locales

Pierre-Eric Rosenberg, directeur de l'Espace rural et de la forêt

Ont également contribué à l'élaboration de ce document :

Francis Ampe (Datar), Catherine Barbé (Equipement), Michel Barbier (Equipement), Francis Beaucire (universitaire), Alain Danet (Equipement), Priscilla de Roo (Datar), Bruno Depesle (Environnement), Etienne Guyot (Intérieur), Claude Lanvers (DIV), Thierry Louis (Equipement), François-Régis Orizet (Equipement), André Saurin (Agriculture), Jean-François Seguin (Environnement), Philippe Temple (Environnement).

Quelques autres productions du CODIRDU

La recherche urbaine, état d'une perception. Document préparatoire à la séance du 13 janvier 2000 établi par Tetra à la demande de la DRAST et du Codirdu.

Lois Voynet-Chevènement-SRU : un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation des territoires. Publication aux éditions du Certu, 2001.

Mise en œuvre des trois lois dans les agglomérations : premier bilan, questions aux ministères. Document préparatoire à la séance du 7 mars 2002.

Dans le cadre de la décentralisation et du renouveau des politiques territoriales, quel projet pour l'Etat ? avril 2003.

Synthèse des interviews réalisées auprès de directeurs d'administration centrale, préfets et chefs de service déconcentrés sur le thème : dans le cadre de la décentralisation, quel projet pour l'Etat ? par Brigitte Mazière, Marie-Line Meaux et Yves Cousquer (CGPC). Introduction à la séance du 16 janvier 2003.

Réflexions sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et le devenir des services déconcentrés départementaux. Document préparatoire à la séance du 29 janvier 2004 établi par Jean-Paul Nobécourt (CGGREF) et André Pollet (CGPC).

Aménagement, urbanisme et prévention des risques naturels : comptes-rendus d'entretiens sur les problèmes de mise en œuvre et les relations Etat-collectivités locales, par Brigitte Mazière (CGPC). Introduction à la séance du 29 janvier 2004.

L'ingénierie territoriale, réflexions et propositions du Codirdu. Document de synthèse daté de décembre 2004, établi à la suite du Codirdu du 13 mai 2004.

Document préparatoire sur l'ingénierie territoriale. Synthèse d'entretiens, de réflexions des ministères et travaux d'inspection. Michel Steinlein (CGGREF) et Alain Wauters (CGPC), 13 mai 2001.

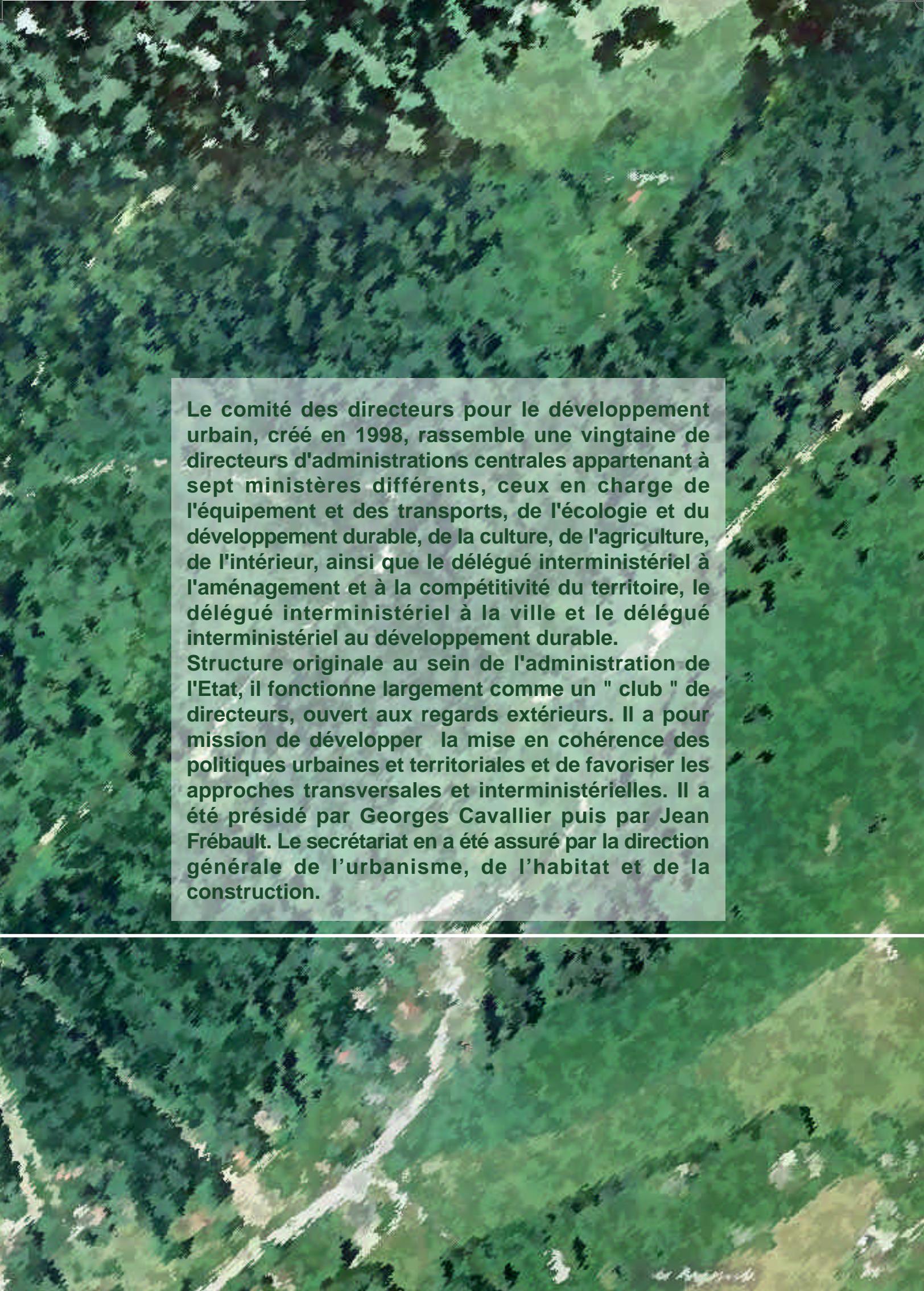
Revisiter les politiques urbaines et territoriales, regards croisés, éclairages européens. Note préparatoire à la séance du Codirdu du 18 mai 2006.

Nota : ces documents, ainsi que l'ensemble des dossiers du Codirdu, sont disponibles au secrétariat de la cinquième section du CGPC, ainsi qu'à la DGUHC (service de la stratégie et de la législation assurant le secrétariat général du Codirdu).

Glossaire

ACSEC	agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME	agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANAH	agence nationale pour l'Amélioration de l'habitat
ANRU	agence nationale de Rénovation urbaine
CAUE	conseil d' Architecture, d'urbanisme et d'environnement
CERTU	centre d'études sur les Réseaux, les transports, l'urbanisme
CETE	centre d'études techniques de l'Equipement
CGGREF	conseil général du Génie rural, des eaux et des forêts
CGPC	conseil général des Ponts et chaussées
CIADT	comité interministériel d'Aménagement
CPER	contrat de plan Etat/région
CRSN	cadre de référence stratégique national
D4E	direction des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale
DAEI	direction des Affaires économiques et internationales
DAPA	direction de l'Architecture et du patrimoine
DATAR	délégation à l'Aménagement du territoire
DDAF	direction départementale de l'Agriculture et de la forêt
DDE	direction départementale de l'Equipement
DE	direction de l'Eau
DGA	direction générale de l'Administration
DGCL	direction générale des Collectivités locales
DGFAI	direction générale des Finances, de l'administration et des affaires internationales
DGFAR	direction générale de la Forêt et de l'aménagement rural
DGMT	direction générale de la Mer et des transports
DGR	direction générale des Routes
DGUHC	direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIACT	délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires
DIREN	direction régionale de l'Environnement et de la nature
DIV	délégation interministérielle à la Ville
DNP	direction de la Nature et des paysages
DPPR	direction de la Prévention des pollutions et des risques
DR	direction des Routes
DRAF	direction régionale de l'Agriculture et de la forêt
DRAST	direction de la recherche des Affaires scientifiques et techniques
DRDE	direction régionale/départementale de l'Equipement
DRE	direction régionale de l'Equipement
DREIF	direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France
DRIRE	direction régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement
DSCR	direction de la Sécurité et de la circulation routières
DTA	directive territoriale d'aménagement
DTT	direction des Transports terrestres
ENL	engagement national pour le Logement
EPCI	établissement public commercial et industriel
GPV	grands projets de Ville
LOADDT	loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LOTI	loi d'orientation sur les transports intérieurs
PADD	plan d'actions de développement durable

PASED	plan d'action stratégique de l'Etat en département
PASER	projet d'action stratégique de l'Etat en région
PDU	plan de déplacements urbains
PITE	programme d'intervention de l'Etat
PLH	plan local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PPR	plan de prévention des risques
PPRI	plan de prévention des risques d'inondation
PPRT	plan de prévention des risques technologiques
PTE	projet territorial d'équipement
PUCA	plan urbanisme construction architecture
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDAGE	schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	schéma d'aménagement de la région Ile-de-France
SNDD	stratégie nationale de développement durable
SRADT	schéma régional d'aménagement et de développement territorial
SRU	loi solidarité et rénovation urbaines

An aerial photograph of a lush green forest. A narrow, light-colored path or road winds through the trees from the top left towards the bottom right. In the upper right quadrant, a small, white building with a red roof is visible, partially obscured by the dense canopy. The overall scene is a dense, healthy forest with varying shades of green.

Le comité des directeurs pour le développement urbain, créé en 1998, rassemble une vingtaine de directeurs d'administrations centrales appartenant à sept ministères différents, ceux en charge de l'équipement et des transports, de l'écologie et du développement durable, de la culture, de l'agriculture, de l'intérieur, ainsi que le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, le délégué interministériel à la ville et le délégué interministériel au développement durable.

Structure originale au sein de l'administration de l'Etat, il fonctionne largement comme un " club " de directeurs, ouvert aux regards extérieurs. Il a pour mission de développer la mise en cohérence des politiques urbaines et territoriales et de favoriser les approches transversales et interministérielles. Il a été présidé par Georges Cavallier puis par Jean Frébault. Le secrétariat en a été assuré par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.