

n°- 008293-01

Mai 2013

## Qualité du "dire" de l'Etat

*au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines  
de la planification spatiale, du logement et des  
transports*



**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008293-01**

**Qualité du "dire" de l'Etat**

*au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports*

**Claude DORIAN**

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

**Annick HELIAS**

Membre permanent du Conseil général de l'environnement du développement durable

**Yves MALFILATRE**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Marie-Line MEAUX**

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

**Bernard SIMON**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Cyril GOMEL**

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

**Isabelle RAYMOND-MAUGE**

Inspectrice de l'administration du développement durable

**Mai 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008293-01	Date du rapport : Mai 2013
----------------------------	----------------------------

Titre : Qualité du "dire" de l'Etat

Sous-titre du rapport : au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports

Commanditaire(s) : Vice-Président du CGEDD	Date de la commande : 25 avril 2012
--	-------------------------------------

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Marie-Line MEAUX, Claude DORIAN, Annick HELIAS, Isabelle RAYMOND-MAUGE, Yves MALFILATRE, Bernard SIMON , Cyril GOMEZ

Coordonnatrice : Marie-Line MEAUX

Superviseur : Alain LECOMTE

Relecteurs : Pierre NARRING et Thierry GALIBERT

Membres du comité des pairs : *Isabelle MASSIN, Françoise GADBIN., Francis OZIOL, Philippe CEBE, Jean-Jacques KEGELART Philippe SCHMIT, Patrick LABIA, Jean-Louis DURVILLE, Didier CAUVILLE.*

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 61

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)



## Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">4</a></b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b><a href="#">6</a></b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations .....</b>	<b><a href="#">8</a></b>
Recommandations de niveau 1.....	<a href="#">8</a>
Recommandations de niveau 2.....	<a href="#">9</a>
<b>Introduction .....</b>	<b><a href="#">10</a></b>
<b>1. Les fondements et le contenu du "dire" de l'État.....</b>	<b><a href="#">13</a></b>
1.1. Définition, fondements juridiques et légitimité du "dire" de l'État.....	<a href="#">13</a>
1.1.1. <i>Une obligation juridique de niveau législatif</i> .....	<a href="#">13</a>
1.1.2. <i>Une conséquence de la décentralisation</i> .....	<a href="#">14</a>
1.2. Les évolutions liées aux lois Grenelle.....	<a href="#">14</a>
1.2.1. <i>Les lois Grenelle : intégration renforcée, recherche d'effectivité</i> .....	<a href="#">14</a>
1.2.2. <i>Des enjeux complexes difficiles à percevoir clairement, des contradictions apparentes</i> .....	<a href="#">15</a>
1.3. Un foisonnement de documents à prendre en compte par les services.....	<a href="#">16</a>
1.4. Un fort besoin de références méthodologiques et techniques pour le « dire » post-Grenelle.....	<a href="#">17</a>
1.5. La connaissance du territoire à la base de la territorialisation des politiques publiques .....	<a href="#">18</a>
1.6. Bilan en vue de recommandations liées au socle du « dire ».....	<a href="#">20</a>
<b>2. L'analyse des productions de l'État en matière de planification spatiale et de programmation territoriale au regard des lois Grenelle.....</b>	<b><a href="#">22</a></b>
2.1. L'analyse du « dire » de l'État au travers des documents produits.....	<a href="#">22</a>
2.1.1. <i>Le « dire » de l'État dans les SCoT</i> .....	<a href="#">23</a>
2.1.2. <i>Le « dire » de l'État dans les PLU</i> .....	<a href="#">24</a>
2.1.3. <i>Le « dire » de l'État dans les PLH</i> .....	<a href="#">25</a>
2.1.4. <i>Le « dire » de l'État dans les PDU</i> .....	<a href="#">26</a>
2.1.5. <i>Des interactions peu évidentes entre ces exercices de planification territoriale</i> .....	<a href="#">26</a>
2.2. La prise en compte des enjeux issus du Grenelle.....	<a href="#">27</a>
2.2.1. <i>Avancées constatées et difficultés rencontrées selon les grands thèmes</i> .....	<a href="#">27</a>
2.2.2. <i>La hiérarchisation et la mise en cohérence des enjeux</i> .....	<a href="#">30</a>
2.3. L'avis des collectivités territoriales rencontrées.....	<a href="#">33</a>
2.3.1. <i>Des attentes différencierées selon la taille des collectivités</i> .....	<a href="#">33</a>
2.3.2. <i>Un « dire » à améliorer sur le fond mais aussi sur la forme</i> .....	<a href="#">34</a>
2.3.3. <i>Leurs attentes</i> .....	<a href="#">35</a>
2.4. Les forces et faiblesses du « dire » de l'État.....	<a href="#">35</a>
<b>3. Organisation des services.....</b>	<b><a href="#">38</a></b>
3.1. Un mouvement continu d'évolution des services de 2005 à 2012 .....	<a href="#">38</a>

3.2. L'organisation des directions pour produire le « dire ».....	<a href="#">39</a>
3.2.1. <i>L'échantillon retenu</i> .....	<a href="#">39</a>
3.2.2. <i>Rappel des compétences techniques utiles et des éléments nécessaires au « dire »</i> .....	<a href="#">40</a>
3.2.3. <i>L'organisation des services départementaux au regard du « dire »</i> .....	<a href="#">41</a>
3.2.4. <i>L'organisation des services régionaux au regard du « dire »</i> .....	<a href="#">44</a>
3.3. L'articulation entre niveau départemental et niveau régional .....	<a href="#">45</a>
3.3.1. <i>Diagnostics de territoire, notes d'enjeux</i> .....	<a href="#">45</a>
3.3.2. <i>Contributions et « dire »</i> .....	<a href="#">45</a>
3.3.3. <i>Le pilotage régional</i> .....	<a href="#">46</a>
3.4. Les moyens et compétences requis.....	<a href="#">47</a>
3.4.1. <i>Un effort considérable des services mais encore un grand besoin de développer des compétences</i> .....	<a href="#">47</a>
3.4.2. <i>Les demandes à l'égard de l'administration centrale</i> .....	<a href="#">48</a>
3.4.3. <i>La mobilisation de l'administration centrale, nécessaire pour coordonner les initiatives et piloter une filière «transition écologique » et planification»</i> .....	<a href="#">48</a>
<b>4. Mieux qualifier le « dire » de l'État : conclusions et recommandations.....</b>	<b><a href="#">50</a></b>
4.1. Donner la priorité aux SCoT et aux PLUi et moderniser l'expression du « dire » de l'Etat pour les autres documents de planification territoriale.....	<a href="#">51</a>
4.1.1. <i>Donner la priorité à la participation à l'élaboration des SCoT et des PLUi</i> .....	<a href="#">51</a>
4.1.2. <i>Moderniser l'expression du « dire »</i> .....	<a href="#">52</a>
4.2. Mieux prendre en compte les orientations de l'État en région et simplifier les schémas de référence régionaux.....	<a href="#">52</a>
4.3. Consolider les outils méthodologiques dont les services ont besoin pour mieux exprimer les enjeux de l'État et s'assurer de leur prise en compte.....	<a href="#">53</a>
4.3.1. <i>Faciliter la compréhension des enjeux nationaux</i> .....	<a href="#">53</a>
4.3.2. <i>Préciser les leviers d'action et les indicateurs de résultats indispensables à l'échelle du SCoT</i> .....	<a href="#">54</a>
4.3.3. <i>Mobiliser le réseau scientifique et technique (RST)</i> .....	<a href="#">54</a>
4.4. Organiser résolument le fonctionnement des services en réseau.....	<a href="#">55</a>
4.4.1. <i>Clarifier, sous l'autorité des préfets, le rôle respectif des DREAL et des DDT</i> .....	<a href="#">55</a>
4.4.2. <i>Renforcer l'intervention de l'administration centrale sur la production méthodologique et le développement des compétences</i> .....	<a href="#">57</a>
4.4.3. <i>Soutenir l'effort de connaissance territoriale dans les services</i> .....	<a href="#">57</a>
4.4.4. <i>Repenser l'articulation globale de l'ensemble des échelons dans une approche fonctionnelle du « dire »</i> .....	<a href="#">58</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">59</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">62</a></b>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">63</a></b>
<b>2. Note de cadrage.....</b>	<b><a href="#">66</a></b>
<b>3. Principaux textes sur le « dire ».....</b>	<b><a href="#">78</a></b>
<b>4. Schéma des outils en matière de planification et d'aménagement.....</b>	<b><a href="#">87</a></b>

<b>5. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><u>88</u></b>
<b>6. Effectifs sur missions planification et études.....</b>	<b><u>96</u></b>
<b>7. Synthèse des monographies départementales.....</b>	<b><u>97</u></b>
<b>8. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><u>123</u></b>



## Résumé

Les lois Grenelle ont profondément modifié l'expression des enjeux de l'Etat dans les territoires. De ce fait, les missions des services déconcentrés ont vu leur contenu évoluer.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a souhaité savoir comment les services déconcentrés de l'Etat portaient les enjeux du Grenelle de l'environnement auprès des collectivités territoriales, lorsque celles-ci élaborent leurs documents d'urbanisme (SCoT et PLU), et leurs documents de programmation dans le domaine de l'habitat (PLH) et des déplacements (PLU). Cette intention a donc été inscrite au programme de travail du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Sur la base d'un échantillon de sept départements choisis dans quatre régions, les missionnaires ont examiné la pratique des services déconcentrés de l'Etat (directions départementales des territoires et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) dans l'exercice du « dire » de l'Etat, afin de vérifier si les principes du développement durable étaient convenablement pris en compte dans l'élaboration des documents de planification territoriale.

La mission s'est tout d'abord interrogée sur les éléments qui fondent la légitimité du « dire ». Ces éléments sont foisonnantes, pas toujours cohérents entre eux et intégrés à des degrés divers par les services. Ceux-ci éprouvent donc quelques difficultés à produire un « dire » de l'Etat qui soit parfaitement structuré et argumenté, à transcrire et à hiérarchiser leurs prescriptions. Ils ne distinguent pas toujours clairement ce qui relève d'une demande ferme de l'Etat pour voir mises en œuvre ses politiques, et ce qui constitue des recommandations laissées à l'appréciation des collectivités territoriales.

La mission a ensuite analysé des productions des services de l'Etat en matière de planification spatiale et de programmation territoriale. La qualité est très variable d'une thématique à l'autre. Certains thèmes, comme la lutte contre le changement climatique et les corridors écologiques sont encore trop nouveaux pour être retraduits clairement dans le »dire ». D'autres plus anciens sont encore inégalement pris en compte, comme la gestion économe de l'espace, la mixité sociale et les déplacements durables.

Les services ont bien conscience de ce qu'exige d'eux l'introduction d'enjeux nouveaux et forts. Ils perçoivent aussi que les orientations du développement durable et de la transition écologique enrichissent l'approche de thèmes plus anciens, comme ceux liés au logement ou à la maîtrise de l'occupation des sols. Pour y répondre au mieux, ils attendent beaucoup d'une intervention plus soutenue de l'administration centrale avec l'appui de son réseau scientifique et technique pour les doter d'outils de méthode et de doctrine dans une approche plus transversale. Ils y gagneraient une meilleure efficacité pour que les collectivités territoriales voient dans l'expression des enjeux de l'Etat autre chose qu'un rappel souvent incantatoire de grands principes, peu corrélé aux possibilités pratiques d'y satisfaire sur un territoire donné.

Enfin, pour la production du « dire », le niveau infradépartemental est encore fortement mobilisé pour l'urbanisme. Les interventions réciproques des DREAL et des DDT méritent d'être clarifiées, autour de la planification comme du développement de la connaissance territoriale.

La conjonction de l'ajustement régulier des moyens de l'Etat dans les départements et les régions, des changements introduits par la réorganisation territoriale de l'administration de l'Etat, et de l'approfondissement prochain de la décentralisation des compétences, induisent des interrogations sur l'étendue de la responsabilité que l'Etat doit conserver dans le processus d'élaboration des documents de planification. La mission a constaté à la fois une implication forte des services au quotidien, et des attentes tout aussi fortes pour l'optimiser. Elle note par ailleurs que, quelle que soit l'étendue future de l'intervention des services, elle exige une très bonne connaissance des territoires, des leviers d'action des politiques publiques et des indicateurs pertinents d'évaluation de leurs résultats.

Les recommandations présentées prennent donc en compte l'ensemble de ces constats.

La mission recommande en priorité trois axes de travail. D'abord, centrer clairement l'intervention des services sur l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, documents clés pour la déclinaison ultérieure des politiques publiques. Ensuite, conforter le rôle de pilotage des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Enfin, renforcer le pilotage de la filière « planification territoriale » par l'administration centrale.

En particulier, la mission propose de mettre en place à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature un directeur de projet chargé d'animer le thème « transition écologique et planification », et de désigner une direction centrale chef de file pour tout ce qui concerne la filière « connaissance territoriale », qui va des données jusqu'aux études. Ce pilotage national aurait pour premier objectif de produire les éléments de doctrine et de méthode dont les services ont besoin, et dont ils ont commencé de se doter seuls, sans validation nationale.

Dans un second ordre de priorité, les propositions portent sur plusieurs pistes susceptibles d'améliorer la qualité d'intervention des différents services.

Adosser plus fortement aux documents stratégiques de l'Etat en région ceux qu'il produit au plan départemental au titre de la planification territoriale y contribuerait, de même que la réduction du grand nombre de schémas régionaux et interrégionaux réglementaires exigeant compatibilité ou prise en compte.

Sur le plan des compétences et des métiers liés à la planification, la mission propose de mettre en place un audit des systèmes d'information et de la connaissance territoriale dans les services de l'Etat, d'engager un plan de développement des compétences centré sur la transition écologique et la planification, et de rechercher les meilleures organisations locales facilitant la mutualisation des compétences et des moyens disponibles.

Le réseau scientifique et technique doit pouvoir accompagner l'ensemble de cette démarche d'amélioration qualitative, sous le pilotage de l'administration centrale et en y associant les services déconcentrés.

Sans en faire un élément central de ses recommandations, la mission suggère enfin deux orientations.

D'une part, moderniser et informatiser largement la production de ce qu'il est convenu d'appeler le « porter à connaissance », document rendu obligatoire dans l'état du droit, et que les services doivent établir pour tout document de planification ou de programmation quel qu'en soit l'enjeu. L'optimisation des modalités pratiques de sa production permettrait de mieux utiliser, sur des territoires plus sensibles, la capacité d'action des services.

D'autre part, pour tenir compte de la complexité du processus du « dire » de l'Etat au sein des directions régionales et des directions départementales, la mission recommande le développement de démarches de type « qualité » pour progresser dans la voie d'une meilleure articulation des interventions.

Liste des recommandations	Pages
<b>Recommandation 1</b> : Centrer clairement l'intervention prioritaire des services sur les SCoT et les PLUi pour l'exercice du « dire » de l'État, avec le souci d'une expression plus précise, mieux argumentée et mieux hiérarchisée des différents enjeux de l'État dans la mise en œuvre de cet exercice.	51
<b>Recommandation 2</b> : Optimiser la production et la mise à disposition du « porter à connaissance » réglementaire en développant son informatisation et accélérer la mutualisation de l'information dès sa disponibilité, notamment via les plate-formes d'échange de données organisées en partenariat avec les collectivités territoriales.	52
<b>Recommandation 3</b> : Faire des documents stratégiques de l'État en région l'un des socles de l'expression des enjeux de l'État dans les documents de planification et réduire le nombre des schémas régionaux et interrégionaux sectoriels réglementaires pour qu'ils gagnent en lisibilité et en cohérence.	52
<b>Recommandation 4</b> : Produire et rendre publiques sur les enjeux majeurs de la transition écologique et du développement durable des notes de doctrine nationale, assorties du rappel des principaux leviers d'action mobilisables par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification territoriale, que ces leviers relèvent d'elles ou d'autres acteurs.	53
<b>Recommandation 5</b> : Produire au plan national des éléments de méthode sur les leviers d'action des politiques publiques de l'État dans la planification stratégique et la mesure de leurs résultats, et veiller à l'association systématique des services de l'État à l'analyse des résultats du SCoT.	54
<b>Recommandation 6</b> : Organiser la mobilisation du RST pour éclairer l'exercice du « dire » de l'État par une production variée, d'ordre méthodologique et conceptuel, en y associant étroitement les services.	54
<b>Recommandation 7</b> : Conforter les missions des DREAL dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, l'animation des réseaux de compétence et l'organisation de la connaissance.	55
<b>Recommandation 8</b> : Recentrer en priorité les missions des DDT sur les SCoT et les PLUi, en les associant plus efficacement à la définition des stratégies régionales, en leur donnant les méthodes et outils nécessaires et en leur confiant le pilotage de la contribution des services départementaux de l'État à l'analyse des SCoT.	55
<b>Recommandation 9</b> : Promouvoir des démarches « qualité » au sein des services déconcentrés pour améliorer leur intervention dans l'exercice du « dire » de l'État.	55

<b>Recommandation 10</b> : Instaurer à la DGALN un directeur de projet « transition écologique et planification », chargé de piloter la mise en place des éléments de doctrine, de méthodes et de compétences nécessaires, et de soutenir l'animation des services dans un objectif d'intégration des politiques sectorielles.	57
<b>Recommandation 11</b> : Engager sans délai un vaste plan de développement des compétences dans le domaine de la planification territoriale et de la transition écologique, intégrant un programme de formation, initiale et continue, adossé à des pratiques innovantes.	57
<b>Recommandation 12</b> : Désigner au sein de l'administration centrale (CGDD, DGALN, SG/SPSSI) une direction « chef de file » unique chargée d'animer et de piloter la chaîne visant à soutenir la connaissance territoriale (gestion des données, analyses territoriales, prospective), y compris dans ses aspects budgétaires, filières et compétences.	57
<b>Recommandation 13</b> : Engager un audit thématique portant sur les systèmes d'information de la connaissance territoriale dans les services déconcentrés de l'État et sur l'organisation de leur pilotage par le niveau central.	57
<b>Recommandation 14</b> : Sur la base des pratiques développées dans certaines des DREAL étudiées, dans chaque région les différentes organisations permettant de mutualiser, de la façon la mieux adaptée, l'ensemble des compétences et des moyens dont dispose l'État dans le périmètre régional voire interrégional.	58

## Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

### Recommandations de niveau 1

<b>Recommandation 1</b> : Centrer clairement l'intervention prioritaire des services sur les SCoT et les PLUi pour l'exercice du « dire » de l'État, avec le souci d'une expression plus précise, mieux argumentée et mieux hiérarchisée des différents enjeux de l'État dans la mise en œuvre de cet exercice.	51
<b>Recommandation 10</b> : Instaurer à la DGALN un directeur de projet « transition écologique et planification », chargé de piloter la mise en place des éléments de doctrine, de méthodes et de compétences nécessaires, et de soutenir l'animation des services dans un objectif d'intégration des politiques sectorielles.	57
<b>Recommandation 12</b> : Désigner au sein de l'administration centrale (CGDD, DGALN, SG/SPSSI) une direction « chef de file » unique chargée d'animer et de piloter la chaîne visant à soutenir la connaissance territoriale (gestion des données, analyses territoriales, prospective), y compris dans ses aspects budgétaires, filières et compétences.	57
<b>Recommandation 7</b> : Conforter les missions des DREAL dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, l'animation des réseaux de compétence et l'organisation de la connaissance.	55
<b>Recommandation 8</b> : Recentrer en priorité les missions des DDT sur les SCoT et les PLUi, en les associant plus efficacement à la définition des stratégies régionales, en leur donnant les méthodes et outils nécessaires et en leur confiant le pilotage de la contribution des services départementaux de l'État à l'analyse des SCoT.	55
<b>Recommandation 4</b> : Produire et rendre publiques sur les enjeux majeurs de la transition écologique et du développement durable des notes de doctrine nationale, assorties du rappel des principaux leviers d'action mobilisables par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification territoriale, que ces leviers relèvent d'elles ou d'autres acteurs.	53
<b>Recommandation 11</b> : Engager sans délai un vaste plan de développement des compétences dans le domaine de la planification territoriale et de la transition écologique, intégrant un programme de formation, initiale et continue, adossé à des pratiques innovantes.	57

## Recommandations de niveau 2

**Recommandation 3** : Faire des documents stratégiques de l'État en région l'un des socles de l'expression des enjeux de l'État dans les documents de planification et réduire le nombre des schémas régionaux et interrégionaux sectoriels réglementaires pour qu'ils gagnent en lisibilité et en cohérence. 52

**Recommandation 5** : Produire au plan national des éléments de méthode sur les leviers d'action des politiques publiques de l'État dans la planification stratégique et la mesure de leurs résultats, et veiller à l'association systématique des services de l'État à l'analyse des résultats du SCoT. 54

**Recommandation 13** : Engager un audit thématique portant sur les systèmes d'information de la connaissance territoriale dans les services déconcentrés de l'État et sur l'organisation de leur pilotage par le niveau central. 57

**Recommandation 14** : Sur la base des pratiques développées dans certaines des DREAL étudiées, dans chaque région les différentes organisations permettant de mutualiser, de la façon la mieux adaptée, l'ensemble des compétences et des moyens dont dispose l'État dans le périmètre régional voire interrégional. 58

**Recommandation 6** : Organiser la mobilisation du RST pour éclairer l'exercice du « dire » de l'État par une production variée, d'ordre méthodologique et conceptuel, en y associant étroitement les services. 54

**Recommandation 2** : Optimiser la production et la mise à disposition du « porter à connaissance » réglementaire en développant son informatisation et accélérer la mutualisation de l'information dès sa disponibilité, notamment via les plate-formes d'échange de données organisées en partenariat avec les collectivités territoriales. 52

**Recommandation 9** : Promouvoir des démarches « qualité » au sein des services déconcentrés pour améliorer leur intervention dans l'exercice du « dire » de l'État. 51

## Introduction

La mission relative à la qualité du « dire » de l'État dans les documents de planification territoriale, est issue d'une commande d'intention, non formalisée, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elle a été ensuite inclus dans le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et a fait l'objet à ce titre de la lettre de commande jointe en annexe.

Dès l'origine, l'objectif a porté sur la mise en œuvre des lois issues du processus du « Grenelle de l'environnement » : c'est au regard de leurs objectifs que la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) souhaitait analyser l'expression des enjeux de l'État, communément appelée « le dire de l'État ».

En pratique, la mission a voulu apporter un double éclairage.

- Les services déconcentrés de l'État (ministériels et interministériels) ne produisent pas de documents qui soient spécifiques aux enjeux du « Grenelle ». L'équipe de mission a donc souhaité tenir compte, au-delà de ces enjeux, de l'ensemble des principes du développement durable dont les services doivent être les garants dans l'exercice de planification territoriale. Le développement durable est ici entendu comme l'intégration des questions environnementales, économiques et sociales dans la planification de l'espace, de l'habitat et des déplacements. La stratégie nationale du développement durable 2010-2013 a été réintégrée au contexte. L'équipe a aussi noté que, depuis la commande initiale, la transition écologique est devenue la principale feuille de route du ministère en la matière.

Conformément à la commande, la mission vise donc à éclairer la pratique des services déconcentrés de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et directions départementales des territoires) pour que les principes du développement durable soient mieux mis en œuvre à travers les documents de planification territoriale.

- Un contexte majeur d'un autre ordre a été pris en compte : celui de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Dans le même temps, la préparation du projet de loi dit « acte III de la décentralisation » et le lancement du programme de modernisation de l'action publique (MAP) ouvrent de nouvelles perspectives pour reformuler les rapports entre l'État et les collectivités territoriales et pour réinterroger le principe et le contenu du "dire" de l'État.

Trente ans après les premières lois de décentralisation, et dans le nouveau cadre constitutionnel de la République dont l'organisation est décentralisée, la mission a donc souhaité éclairer aussi ce qui justifie ou non de maintenir une intervention soutenue des services déconcentrés de l'État dans le processus d'élaboration des documents de planification. À cette fin, l'une des questions centrales que l'équipe a retenues de sa mission porte sur l'exigence ou non, pour une intervention intelligente et intelligible des services, de leur connaissance des territoires objets de la planification territoriale.

Le champ ouvert à la pratique des services déconcentrés en matière de planification territoriale est très large. La mission ne pouvait l'examiner en totalité, ni pour les

domaines, ni pour les documents produits aux différentes échelles administratives. Elle a fait le choix de centrer ses travaux sur les trois domaines de la planification en urbanisme, en logement et en transports et déplacements. Dans ce cadre, elle a d'abord porté un intérêt tout particulier aux schémas de cohérence territoriale (SCoT). L'évolution des textes leur assigne en effet un statut intégrateur des différentes politiques publiques s'appliquant aux territoires, dont les orientations doivent être ensuite déclinées dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU).

La mission a aussi considéré qu'elle était mal outillée pour réaliser dans les formes requises un audit thématique du sujet, comme le laissaient présager les termes de la lettre de commande. L'évaluation conduite n'est donc pas un audit au sens formel du terme mais s'est évidemment appuyée sur des contacts approfondis avec les services.

Au final, il s'est donc agi d'examiner comment les DDT(M) et les DREAL, premiers services concernés dans le champ des compétences thématiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL), expriment les orientations et les enjeux de l'État auprès des collectivités territoriales lorsque celles-ci élaborent leurs documents de planification territoriale et contribuent ainsi à mettre en œuvre des politiques publiques nationales.

Quatre axes de travail ont été définis:

- vérifier la mise en cohérence par les services déconcentrés des politiques publiques dans les trois domaines évoqués (urbanisme, logement, transports/déplacements), les priorités affichées et les adaptations locales effectuées en réponse aux problématiques territoriales ;
- analyser le niveau d'intégration qu'opèrent les services des enjeux du « Grenelle » et du développement durable dans cette mise en cohérence, ainsi que des orientations et des instructions de l'administration centrale ;
- en déduire le niveau d'appropriation de la démarche d'intégration exigée des services et des méthodes de transversalité requises ;
- formuler des recommandations permettant d'améliorer l'efficacité et la valeur ajoutée de l'expression de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales, et d'adapter l'organisation, les compétences et les moyens correspondants.

L'analyse conduite a porté en priorité :

- sur les quatre procédures d'élaboration des SCoT et des PLU pour l'urbanisme, des PLH pour l'habitat et des PDU pour les transports/déplacements, tous documents relevant de la compétence des communes et de leurs groupements, à des échelles et sur des thématiques articulées entre elles ;
- sur les vecteurs habituels de l'expression de l'État, établis sous forme réglementaire comme les « porter à connaissance » (PAC) ou sous forme de notes d'enjeux et de « documents d'association de l'État », souvent appuyés sur des analyses territoriales, des guides ou des notes de doctrine ;
- sur un échantillon de situations locales jugées largement représentatives de la diversité des territoires métropolitains ; l'Île-de-France et les départements

d'Outre-Mer (DOM) ont volontairement été laissés hors du champ et méritent sans doute une exploration particulière, en raison de leur spécificité.

La mission s'est déroulée en plusieurs étapes :

- une première phase de définition (analyse du contexte réglementaire, des instructions aux services et des documents de référence) a permis à l'équipe de préciser le cadrage de ses travaux et de forger, à partir d'expériences et de cultures forcément diverses, une méthode de travail commune ;
- une deuxième phase de sélection des territoires échantillonnés a permis de retenir les régions et départements de l'échantillon : Limousin (Corrèze), Midi-Pyrénées (Haute-Garonne et Tarn), Pays de la Loire (Loire-Atlantique et Maine-et-Loire) et Rhône-Alpes (Rhône et Isère) ; pour chaque territoire, les travaux préparatoires ont porté sur la lecture de documents émis par l'État au titre du « dire » ou produits par les collectivités locales, ainsi que sur des entretiens avec les équipes des services de l'État, les préfets ou leurs représentants désignés et des élus ;
- une troisième phase de restitution des auditions et des analyses a conduit à des monographies départementales, dont la synthèse est jointe en annexe au présent rapport ;
- la quatrième et dernière phase a porté, lors de la rédaction du rapport final, sur l'identification des principales recommandations issues de l'ensemble du travail.

Lors des entretiens locaux, il a été constaté une forte interrogation sur le risque de redondance, voire de contradiction, entre la production des directions régionales au titre de la participation de l'État au processus de planification territoriale et celle de ces mêmes services lorsqu'ils interviennent pour le compte de l'autorité environnementale en région.

Il a été toutefois considéré que l'avis de l'autorité environnementale n'est pas un élément du « dire » de l'État au sens des textes et qu'il revient aux réflexions en cours sur l'organisation de l'autorité environnementale en région d'aborder, si besoin, son articulation avec les autres interventions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Sur ces bases, le rapport traite successivement du fondement et du contenu du « dire » de l'État au travers de ses multiples références, de l'analyse de la qualité de la production observée, de l'organisation des services pour y satisfaire et, en conclusion, des recommandations qui en résultent.

Au fil de sa mission, l'équipe a pris l'avis d'un comité des pairs spécialement constitué au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), notamment pour rédiger la note de cadrage, la note d'étape qui a clos, à usage interne, la première phase de définition et les recommandations établies.

Tous les acteurs de la planification territoriale ont à gérer une charge de travail soutenue dans un contexte de moyens publics réduits. Pour autant, dans les régions et les départements retenus pour l'échantillon d'analyse, tous ont accepté de prendre part aux travaux de la mission, avec un vif intérêt pour la commande. Qu'ils en soient ici spécialement remerciés, et notamment les équipes des services déconcentrés.

## 1. Les fondements et le contenu du "dire" de l'État

Les actions ou productions rassemblées sous le vocable générique de « dire » de l'État, qui portent sur ses politiques publiques, reposent sur des textes législatifs ou réglementaires et des outils de connaissance du territoire qui en assurent la pertinence.

### 1.1. Définition, fondements juridiques et légitimité du "dire" de l'État

La mission a défini le « dire » de l'État comme les différents éléments d'expression de l'État à l'attention d'une collectivité territoriale dans le cadre de procédures de planification territoriale décentralisées.

Elle note que souvent, chaque service s'exprime au nom de l'État mais dans son seul champ de compétence. L'enjeu est évidemment d'exprimer un "dire" unifié pour l'ensemble des politiques de l'Etat : « passer des dire au dire ».

#### 1.1.1. Une obligation juridique de niveau législatif

Cette intervention relève en premier lieu d'une obligation juridique de niveau législatif qui fonde la légitimité de l'État à la conduire.

Dans le champ des quatre procédures ciblées plus spécifiquement, il s'agit a minima de l'ensemble formé par le "porter à connaissance" de l'État au début de la procédure et par son association à l'élaboration des documents de planification et son avis sur le document .

- pour les SCoT et PLU, les articles L.121-2, L.122-6-1, L.123-7 et R. 121-1<sup>1</sup>, R. 121-2, R. 123-15 du code de l'urbanisme ;
- pour les PLH, les articles L.302.2 et R. 302-6 et R. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ;
- pour les PDU, l'article L.1214-14 du code des transports, dont le contenu est précisé par la circulaire du 24 mars 1997.

Le rappel du contenu de ces articles est joint en annexe n° 3 du rapport.

Ces obligations juridiques n'épuisent pas la totalité de la compétence juridique de l'État : en particulier, il conserve la possibilité d'agir sur la pertinence du périmètre de l'exercice de planification, même s'il n'en use que modérément.

Le contenu du « dire » est d'autant plus important que, s'il met bien en valeur les enjeux forts de l'État, il peut, en tant que de besoin, contribuer à servir de « référentiel » au contrôle de légalité.

---

<sup>1</sup> Article récemment modifié par le Décret 2013-142 du 14 février 2013 qui élargit le socle du PAC aux éléments réglementaires, à certains schémas régionaux et études.

### 1.1.2. Une conséquence de la décentralisation

En second lieu, la légitimité d'un « dire » de l'État adressé aux collectivités territoriales est liée à la forme spécifique prise par la décentralisation en France, tant en termes de droit que de pratiques :

- l'État est, dans le cadre de ses missions régaliennes, garant de l'effectivité du droit, y compris du respect des engagements contraignants pris au niveau international et communautaire ; en faisant respecter « l'État de droit » avec équité, il contribue à la cohésion sociale et territoriale dont il est plus largement le garant à l'échelle de la nation ;
- face au développement des objectifs de résultat dans les politiques publiques nationales, les collectivités territoriales attendent en outre de l'État qu'il clarifie les modalités d'une application intégrée du droit au plan local, pour rendre ce dernier tangible ;
- du fait même des principes de la décentralisation (en particulier la non tutelle entre collectivités), l'État reste un acteur incontournable dans les territoires, notamment au-delà des périmètres des collectivités concernées : rôle des documents d'encadrement de niveau supérieur comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et plus largement ce qui peut relever, aux yeux de l'État, d'une vision de la cohérence et de la continuité territoriale.

Ces trois motifs sont plus ou moins présents selon les situations où s'exprime un « dire » de l'État.

Ceci est indépendant du fait que des collectivités territoriales continuent de recourir à l'assistance technique de l'État par défaut de moyens propres suffisants.

## 1.2. Les évolutions liées aux lois Grenelle

### 1.2.1. Les lois Grenelle : intégration renforcée, recherche d'effectivité

En dehors de la gouvernance, les lois issues du Grenelle sont globalement structurées de façon sectorielle. Elles visent à renforcer l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques publiques sans changer leur nature spécifique. Le SCoT est consacré comme l'instrument de leur mise en cohérence sur un territoire donné. C'était déjà le cas avec la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) mais les nouvelles dispositions rendent cette obligation plus complexe. De nouveaux champs sont à prendre en compte comme les corridors écologiques de la trame verte et bleue, la performance énergétique, la gestion économe des ressources naturelles. L'évaluation à 6 ans des SCoT et sa publication deviennent une obligation.

L'article L122-13 du code de l'urbanisme, introduit par les lois issues du « Grenelle », prévoit en effet une analyse des résultats des objectifs du SCoT, à peine de caducité du schéma, au plus tard 6 ans après son approbation. Par ailleurs, l'article 7 de la loi de 2009 (loi dite « Grenelle 1 ») précise que les collectivités territoriales doivent être dotées des outils et méthodes nécessaires permettant d'évaluer les progrès réalisés ou les difficultés constatées.

La question de l'effectivité des politiques publiques devient donc centrale dans le contenu des documents de planification territoriale et, par voie de conséquence, dans le mode d'intervention de l'État.

L'État doit encore plus qu'hier, lorsqu'il s'exprime sur les enjeux de la planification territoriale au delà de la prise en compte de ses propres projets, distinguer :

- ce qu'il considère comme des prescriptions à respecter, par exemple l'application de l'article 55 de la loi SRU, ou l'inconstructibilité des zones dangereuses des plans de prévention des risques,
- ce qui relève d'obligations de nature appréciative sur lesquelles l'État peut formuler des recommandations fondées sur sa connaissance du territoire ; la déclinaison de ces obligations est à la charge des collectivités territoriales (par exemple, le rappel de la nécessaire gestion économe des espaces agricoles après le constat d'une consommation excessive et continue),
- ce qui n'est que simple recommandation.

Il ressort de la combinaison de ces approches que l'État s'impose de fait l'obligation de produire des notes d'enjeux et des outils méthodologiques pour faciliter la déclinaison de ses politiques dans les documents de planification territoriale, même s'il ne lui appartient pas de faire les arbitrages exigés par leur mise en cohérence.

### **1.2.2. Des enjeux complexes difficiles à percevoir clairement, des contradictions apparentes**

La lecture combinée des textes, notamment ceux qui sont issus du Grenelle, de la stratégie nationale de développement durable, de la stratégie ministérielle et de l'article 6 de la charte constitutionnelle définissant le développement durable<sup>2</sup>, a mis en lumière :

- un foisonnement de notions et de principes qui devraient être mieux rassemblés pour en faire des axes cardinaux de l'action des services ;
- des libellés de synthèse qui ne concordent pas d'un texte à l'autre, pouvant laisser place à des interprétations ou à des ambiguïtés ;
- et, en conséquence, la difficulté pour les services à disposer d'une version commune de la notion « d'enjeux de l'État » et du Grenelle.

C'est au final dans l'intitulé des titres de chapitre de la stratégie ministérielle de 2011 que la mission a trouvé l'expression la plus synthétique et inclusive de l'ensemble des enjeux mis en évidence ou reconfirmés depuis le « Grenelle » :

- répondre aux besoins essentiels de nos concitoyens, améliorer la qualité de la vie ;
- agir face au changement climatique ;
- conserver des ressources et des milieux viables pour l'espèce humaine ;
- soutenir le développement économique d'aujourd'hui et de demain ;
- traduire et intégrer à l'échelle du territoire des politiques nationales cohérentes.

---

<sup>2</sup> Voir en annexe 3

Le libellé de ces grands enjeux engendre un champ très large de contenus, lesquels trouvent à s'appliquer diversement selon les territoires et appellent une déclinaison plus fine et plus adaptée aux situations locales.

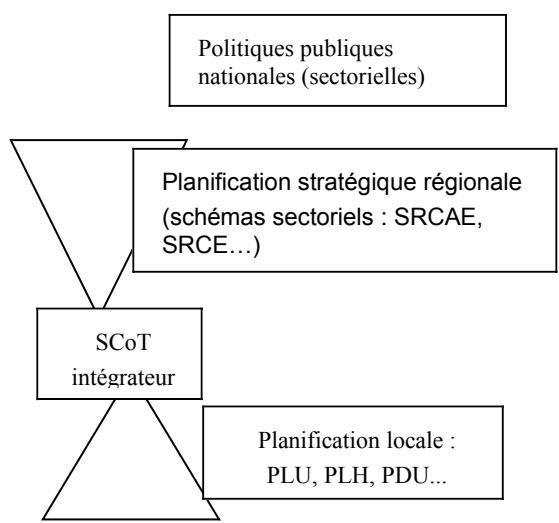
Ces enjeux peuvent pourtant apparaître contradictoires :

- il peut exister des politiques publiques sectorielles aux objectifs potentiellement contradictoires dans leur mise en œuvre (par exemple le développement des filières bois-énergie et la lutte contre la pollution de l'air, la promotion des équipements d'énergie renouvelable et la préservation du paysage, ou encore la production massive de logements et la gestion économe de l'espace) ;
- dans la pratique, ces contradictions apparentes ne peuvent se résoudre qu'avec la prise en compte fine des caractéristiques du territoire considéré, l'identification des bons leviers d'action et la mise en place d'indicateurs adaptés ;
- l'intégration de l'enjeu social dans la planification, au-delà des questions du logement, n'est pas toujours facile à résoudre ; par exemple, concilier la gestion économe de l'espace rural et l'accès au foncier..

L'action de l'État sur ces différents volets, et dans l'objectif d'aider à résoudre ces contradictions, se fera le plus souvent par la mise à disposition d'outils et de méthodes appropriés, si nécessaire d'expérimentations concertées et par la vérification que ses propres moyens d'action y contribuent bien.

Il ne peut alors généralement s'en remettre uniquement au "porter à connaissance" tel que défini dans les textes, puisque celui-ci, dans le champ de l'urbanisme, constitué d'un ensemble d'informations "neutres" (textes, servitudes, études, données...), ne fournit aucune clé de résolution, aucune méthode, aucun point de vue.

### 1.3. Un foisonnement de documents à prendre en compte par les services



Depuis la loi SRU, l'évolution législative a progressivement consacré le SCoT comme l'outil d'intégration territoriale, au cœur des politiques publiques :

- en lui confiant la déclinaison et l'intégration des politiques nationales et des planifications stratégiques régionales généralement sectorielles;
- en les intégrant via un projet de territoire, issu de la gouvernance locale.

Pour la formulation de son « dire » (notes d'enjeux, documents ou réunions d'association) ou lors de la phase d'association, l'État est amené à mentionner ou à

exploiter une vaste palette de documents de toute nature, de tous statuts et échelles (voir en annexe le schéma produit par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) :

- des documents d'objectifs et de stratégie, européens ou nationaux, appuyés sur des textes législatifs et réglementaires propres à chaque domaine ;
- des documents d'encadrement juridique, de portée plus ou moins forte, aux échelles nationales (SNIT...), supra régionales ou régionales (SRADT, SRCE, SRCAE...) ou infra-régionales (DTA...), éventuellement co-élaborés et co-validés par l'État et la région, ou une autre collectivité, ou un ensemble d'institutions (le SDAGE est validé par le comité de bassin) ;
- des outils et documents de référence permettant à l'État de disposer d'une stratégie d'intervention propre (projet d'action stratégique de l'État, DSR...) ou de mettre à disposition des éléments de son « dire » (études territoriales de référence, profils environnementaux régionaux,...).

L'identification et l'analyse de ces documents, enrichie des auditions des services, mettent en lumière :

- la multiplication des orientations de l'administration centrale sous forme de stratégies nationales sectorielles, s'inscrivant dans un contexte de production cloisonnée du niveau central, et prenant en compte d'une façon inégale les possibilités de mise en œuvre territoriale ;
- un constat similaire aux autres échelles administratives, du fait des multiples instances publiques relevant de l'État ;
- la diversité de portée juridique des documents (conformité, compatibilité, prise en compte<sup>3</sup>, simple document de référence), issus de diverses autorités, compétentes de surcroît sur des périmètres tantôt emboîtés, tantôt sécants, et chacun doté de sa propre temporalité.

En conséquence, les services (et les collectivités territoriales) sont confrontés :

- à un foisonnement qui ne favorise pas la hiérarchisation, l'actualisation, la synchronisation et l'intégration transversale,
- à des référentiels parfois ambigus et incertains, au contenu et à la portée difficiles à estimer.

Cette situation conduit souvent, par prudence, à exprimer les enjeux de l'État sur le mode de l'injonction, les collectivités n'en retenant parfois que les plus faciles à prendre en compte.

#### **1.4. Un fort besoin de références méthodologiques et techniques pour le « dire » post-Grenelle**

L'émergence de problématiques nouvelles, la reformulation plus exigeante ou plus transversale de problématiques existantes, comme la perspective d'une analyse de résultats sous 6 ans pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT), génèrent un

<sup>3</sup> Compatibilité : non opposition avec documents de rang supérieur ; prise en compte : justification de l'éventuelle non-compatibilité.

besoin considérable d'outils méthodologiques, tant pour l'État que pour les collectivités maîtres d'ouvrage et plus largement pour l'ensemble des acteurs.

A l'image du cas évoqué précédemment (indicateurs de consommation d'espace), les textes et engagements divers impliquent de développer cet outillage, selon 3 catégories :

- des notes de doctrine administrative explicitant les textes, pouvant être accompagnées d'éléments de compréhension des logiques d'acteurs, par exemple, l'incidence sur le marché du foncier des grands objectifs recherchés ;
- des guides méthodologiques, des modes d'emploi et des fiches sur les leviers d'action, facilitant l'élaboration des documents de procédure ;
- et, en application des lois post-Grenelle, des référentiels de mesure et des grilles d'analyse permettant de suivre et d'évaluer les objectifs (cette démarche obligatoire pour les SCoT peut d'ailleurs être utilement appliquée aux autres documents, notamment aux PLU et PLH).

La doctrine administrative relève de la responsabilité de l'État, même si elle peut se décliner en chartes partenariales. Les collectivités territoriales attendent que l'État (administration centrale et réseau scientifique et technique) intervienne aussi sur les guides et référentiels pour bâtir et harmoniser la méthodologie, en concertation avec elles, spécialement sur les thèmes novateurs et potentiellement contradictoires.

Dans la pratique, au moment du déroulement de la mission, il s'est avéré que la plupart des outils nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle des grands objectifs ne sont pas encore achevés, voire que des lacunes importantes subsistent.

L'État n'a pas encore totalement mesuré la portée stratégique des évolutions introduites par l'obligation d'analyser sous 6 ans les résultats des objectifs du SCoT. Cette analyse, qui s'apparente à une évaluation, exige nécessairement d'avoir identifié les leviers d'action permettant d'atteindre ces résultats et d'avoir précisé leurs indicateurs de mesure.

La culture collective des ministères met finalement peu l'accent sur ces exigences, pourtant déterminantes.

## **1.5. La connaissance du territoire à la base de la territorialisation des politiques publiques**

Dans ce contexte complexe, malgré des moyens plutôt à la baisse et l'injonction de recentrage sur certaines priorités, les services déconcentrés ont continué à s'attacher à comprendre les territoires et leur dynamique pour adapter leur message, produire une vraie plus-value et être mieux écoutés.

Le champ de la connaissance territoriale recouvre :

- la production des données (statistiques ou géomatiques) ;
- leur gestion, exploitation, traitement et analyse appuyés sur des systèmes d'information dédiés (dont des SIG) ;

- la production d'études thématiques ou territoriales, dont les diagnostics territoriaux.

Ces éléments sont communs à l'État et aux collectivités territoriales. L'évolution des textes vers davantage d'effectivité des politiques publiques conduit de plus en plus souvent, sur les champs nouveaux, à l'établissement d'états de référence et à la mise au point de méthodes et d'indicateurs. Ces derniers qui servent l'ensemble des collectivités publiques sont clairement attendus avec l'implication du réseau scientifique et technique de l'État.

Dans ce cadre, le rapport de l'État à la connaissance des territoires se nourrit de trois exigences :

- il doit organiser la mise à disposition des données statistiques ou géomatiques qui relèvent de ses services, en application de la convention d'Aarhus et des directives européennes (directive 2003/4/CE sur l'information environnementale, directive INSPIRE...) ; par ailleurs, dans le champ étudié, cela concerne principalement les données statistiques relatives à la construction (SITADEL, ECLN), au logement social (EPLS), à l'hébergement, aux déplacements (enquêtes nationales transport et comptes de la nation) ;
- sur les territoires ou sur les thématiques qu'il considère porteurs d'enjeux particuliers pour ses politiques publiques, il doit étayer son point de vue par l'analyse de situations et dynamiques territoriales complexes, et les communiquer ;
- sur les domaines qui lui importent et qui sont potentiellement porteurs de débats, de controverses, voire de conflits, il doit produire et analyser les données qui servent à la fois son propre argumentaire et le débat.

On note donc un double mouvement, constaté au fil de l'analyse des territoires étudiés :

- l'évolution juridique des objectifs génère des besoins d'évaluation, de mesure, de connaissance et d'analyse dans des champs nouveaux (par exemple, le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre) ;
- cette évolution étend le temps du "dire" vers l'aval des documents de planification, puisque les indicateurs de résultats doivent être liés aux enjeux identifiés ou aux choix retenus, et supposent d'être examinés ultérieurement, pour que soient effectuées, le cas échéant, les corrections nécessaires.

Ce constat est indépendant de la montée en ingénierie des collectivités territoriales, devenues productrices et administratrices de données statistiques ou géomatiques, ainsi que d'analyses territoriales. Elles ont également des obligations de mise à disposition analogues à celles de l'État. Dans tous les cas, les services de l'État ont une obligation évidente de plus-value et d'intelligibilité, quelle que soit la provenance de la connaissance utilisée.

Les services font aussi le constat que la production de cette connaissance doit tenir compte des évolutions technologiques et numériques parallèles à l'essor d'Internet. Elles démultiplient sans cesse les capacités de dématérialisation, stockage, analyse et traitement des données, ainsi que les moyens électroniques de mise à disposition,

d'échange, de transfert et d'interopérabilité. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le rôle désormais central des plates-formes régionales de type PRODIGE<sup>4</sup> administrées par les DREAL.

Il en résulte une évolution rapide des compétences et des métiers pour maîtriser la donnée traitée et l'analyse qui en résulte, à la fois dans chaque champ sectoriel et de manière transversale.

Dans la plupart des cas étudiés, les services de l'État s'attachent, avec les moyens et compétences dont ils disposent, à comprendre les territoires et leurs dynamiques, conscients que cela est indispensable à une réelle plus-value de l'intervention de l'État.

## 1.6. Bilan en vue de recommandations liées au socle du « dire »

L'analyse qui précède fait ressortir les constats suivants :

- un « dire » de l'État construit sur la combinaison de rôles légitimes mais très différents, sans que les conséquences majeures en soient toujours clairement identifiables par les services ;
- le foisonnement des notions, principes et références à la base des enjeux de l'État et du contenu de ses messages, sans unification de vocabulaire et sans beaucoup de mise en cohérence à l'échelon des administrations centrales ;
- la multiplication des textes et documents cadres à disposition pour construire le « dire », avec des degrés d'opposabilité hétérogènes ; les textes en matière de planification territoriale faisant désormais reposer le cœur de l'intégration des politiques publiques entre elles sur les "SCoT" ;
- le caractère central et stratégique des systèmes d'information sur la connaissance territoriale, pour lesquels les services ne sont pas tous efficacement armés, et dont l'administration centrale n'a pas encore mis en place un pilotage unifié ;
- pour dégager du temps utile pour produire un « dire » adapté aux enjeux du territoire considéré, la production de son volet « porter à connaissance » qui gagnerait à être « industrialisée ».

En conclusion de cette première partie, il apparaît que la nécessaire "territorialisation" des politiques publiques n'est pas du seul ressort de la collectivité maître-d'ouvrage d'une démarche de planification.

Dans les champs de compétence des collectivités territoriales, cette territorialisation implique la responsabilité de l'État pour mettre à disposition les données, les analyses et les outils qui permettent aux collectivités de conduire leur exercice de planification.

Sur les sujets de sa compétence, ou lorsqu'il veut promouvoir un enjeu particulièrement important au regard de ses politiques publiques, l'État a besoin, en outre, de mobiliser sa connaissance du territoire pour dépasser le caractère souvent incantatoire de l'expression de ses enjeux.

---

<sup>4</sup> Progiciel majoritairement utilisé pour les plates-formes régionales d'échange de données.

La mission considère donc qu'il est utile pour l'avenir de :

- clarifier les messages de l'administration centrale aux services ;
- et placer clairement la connaissance du territoire et l'évaluation au cœur du « dire » de l'État.

## **2. L'analyse des productions de l'État en matière de planification spatiale et de programmation territoriale au regard des lois Grenelle**

Au travers des diverses productions des services, la mission a analysé la façon dont ils portaient les enjeux du « Grenelle » auprès des collectivités territoriales ; elle a, en complément, recueilli le point de vue de quelques élus sur leurs attentes.

Dans chaque département de l'échantillon, la mission s'est intéressée au « dire » de l'État au moins pour un SCoT, un PLH, un plan des déplacements urbains (PDU) et un ou plusieurs programmes locaux de l'urbanisme (PLU), voire un programme local de l'urbanisme intercommunal (PLUi). Le choix s'est porté sur des territoires qui avaient fait l'objet de l'ensemble de ces procédures, de manière à pouvoir apprécier leurs interactions et le caractère transversal des enjeux portés par l'État.

Pour chacune des procédures évoquées ci-dessus, la mission a examiné les « porter à connaissance » (PAC), les notes d'enjeux et documents d'association, les avis de l'État sur les projets, les éventuels avis formalisés à certaines étapes de la procédure (projet d'aménagement et de développement durables, document d'orientations générales, document d'orientations et d'objectifs). Elle a également pris connaissance de diagnostics territoriaux réalisés par certains services, en amont, ou au démarrage des procédures.

Afin de pouvoir juger de la continuité du « dire » de l'État, la mission s'est attachée à en examiner l'expression sur la totalité d'une procédure, du PAC à l'avis sur le document, voire jusqu'au contrôle de légalité. La mission a été ainsi conduite à compulsier des documents parfois anciens, du fait de la longue durée des procédures. Même si les PAC ont été réactualisés en cours de procédure pour les plus anciens (par exemple en juillet 2006 pour le SCoT Nord-Isère), il n'en demeure pas moins qu'un bon nombre est antérieur à la promulgation des lois « Grenelle 1 et 2 ». Pour contourner ce biais et mesurer l'évolution, la mission a également pris connaissance de PAC et de notes d'enjeux postérieurs à 2010. Mais elle n'a pas pu dans ces cas examiner la totalité des étapes de la procédure, les documents correspondants n'étant pas encore terminés et n'ayant donc pas fait l'objet d'un avis de l'État.

Enfin, les nouveaux textes mettent l'accent sur le PLU intercommunal (PLUi), combinant PLU, PLH, voire PDU, et appelé à se développer dans les prochaines années du fait de son caractère intégrateur des différentes politiques publiques liées à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements. La mission a donc porté un regard particulier sur quelques PAC réalisés récemment pour ce type de document (Grand Lyon, CA d'Angers et Montrevault-Communauté notamment).

### **2.1. L'analyse du « dire » de l'État au travers des documents produits**

La première difficulté rencontrée par les services pour assurer la pertinence et la cohérence du "dire" de l'État, entre le PAC et l'avis sur le document est la durée d'élaboration des documents de planification territoriale qui s'étale sur de plus ou moins longues périodes (plus de six ans pour certains, voire 12 ans pour la révision du PDU de l'agglomération toulousaine !). La possibilité de faire un PAC en continu ne résout pas cette difficulté.

Malgré l'hétérogénéité des productions analysées, la mission a pu néanmoins noter une amélioration progressive des PAC, une meilleure maîtrise des thèmes du Grenelle et surtout un souci de se doter d'outils facilitant :

- la construction d'une vision des enjeux portés par l'État sur la base d'analyses territoriales renouvelées, souvent qualifiées de diagnostics territoriaux ;
- la transversalité des approches sectorielles par la mise en place de processus proches des démarches qualité et le recours à des grilles d'analyse.

Cette évolution se traduit par le développement de la production de diagnostics territoriaux et de notes d'enjeux, initié avant le Grenelle et qui permet un meilleur dialogue avec les collectivités territoriales. Elle répond aux instructions reçues par les services sur la territorialisation du Grenelle et sur l'accompagnement corrélatif des collectivités, mais se révèle lourde en investissement de moyens, faute pour les services d'avoir été outillés par les administrations centrales comme annoncé dans la circulaire initiale du 23 mars 2009. Les fiches sur les leviers d'action n'ont pas été actualisées ; les formations correspondantes n'ont pas toujours été mises en place. Les instructions sectorielles ont continué de prévaloir. Les services ont donc dû faire face par leurs propres moyens à ce vaste chantier d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques et plus largement de promotion du développement durable.

Cette évolution positive, qu'il convient de saluer, est cependant loin d'être stabilisée :

- l'échelle des diagnostics n'est pas toujours pertinente en regard des enjeux du territoire d'analyse ; sur l'échantillon, trop de diagnostics sont encore mono-communaux ; la mission a pu noter en revanche des diagnostics à la bonne échelle, par exemple en Isère, dans le Rhône ou en Loire-Atlantique ;
- les processus de construction d'un « dire » de l'État « intégré », engagés dans la totalité des services de l'échantillon, sont encore fragiles et ne sont pas finalisés partout, alors que l'acte III de la décentralisation et la modernisation de l'action publique vont venir impacter à nouveau les missions, les effectifs et l'organisation des services.

### **2.1.1. Le « dire » de l'État dans les SCoT**

Il est généralement formalisé dans un document intitulé « dossier d'association ». C'est un document qui dépasse bien souvent la centaine de pages, avec une présentation soignée. Il balaie toutes les thématiques, rassemble et commente l'ensemble des données et informations dont disposent les services de l'État. Il reprend les grandes orientations portées par le Grenelle pour les plus récents d'entre eux.

Sous cet angle, c'est un document surtout utile aux services des collectivités. En revanche, sa lourdeur le rend peu accessible aux élus et ne permet pas d'exprimer les enjeux de l'État de façon synthétique et stratégique.

Des efforts pour en améliorer la portée (mise en évidence des enjeux) et la présentation (illustration, encarts) sont engagés par les services. Les plus aboutis sont illustrés par exemple par le dossier d'association du SCoT des Monts du Lyonnais.

Il n'est pas rare non plus de voir les DDT engager des études complémentaires pour enrichir leur PAC initial sur des enjeux de l'État qu'elles estiment particulièrement sensibles ou insuffisamment connus, et disposer ainsi d'arguments plus solides dans le cadre des échanges avec les collectivités locales (SCoT Nord-Isère).

Dans les avis les plus récents sur les documents arrêtés, les services n'hésitent pas à souligner les insuffisances des orientations au regard des enjeux du Grenelle (consommation excessive d'espace notamment) bien que la majorité de ces SCoT ne soit pas encore juridiquement soumise aux lois Grenelle. Beaucoup d'avis expriment des regrets sur la dimension insuffisamment prescriptive de ces orientations, difficilement déclinables dans les PLU. L'analyse de la compatibilité des projets avec les documents de rang supérieur (DTA, SDAGE, SAGE, PEB, PPA, SDC...) est généralement bien argumentée.

À la demande de certains préfets, les DDT distinguent, dans les avis sur les projets de SCoT mais aussi dans la formulation des enjeux sur le territoire, ce qui relève de « points durs » (champ obligatoire) de ce qui relève de « recommandations ». On retrouve cette même exigence pour les PLU.

### **2.1.2. Le « dire » de l'État dans les PLU**

#### **– *Un PAC réglementaire incontournable mais de faible plus-value***

Le porter à connaissance (PAC) réglementaire est un exercice obligé (liste des textes par thématiques, servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général, études disponibles et autres informations utiles). Sa réalisation est juridiquement indispensable. Il est généralement élaboré à partir d'un cadre type conçu par la DDT, s'efforçant d'être exhaustif, et se révèle consommateur de temps pour les services qui commencent à renvoyer vers des sites de données. Ces éléments intéressent très modérément les élus, du fait du caractère indigeste de la lecture de ce type de document, par nature non stratégique. Le développement des sites de partage des données publiques devrait être de nature à alléger cet exercice (informatisation).

Dès lors que l'élaboration de ce PAC serait quasi automatisée, elle pourrait suffire à traiter les PLU, à l'exception de ceux qui présenteraient des enjeux particuliers pour l'État.

Certains PAC sont également complétés par un volet « mode d'emploi » qui précise les différentes étapes de la procédure, fait la promotion des démarches intercommunales, des chartes partenariales et suggère des thèmes à approfondir (Haute-Garonne).

#### **– *Des notes d'enjeux de plus en plus pédagogiques***

En revanche, les notes d'enjeux élaborées par les services de l'État sont beaucoup plus attendues par les collectivités rencontrées. Pour des raisons de moyens, elles ne sont généralement établies que pour les PLU considérés comme présentant des enjeux spécifiques sur la base de diagnostics territoriaux documentés. L'identification de ces territoires dits à enjeux fait généralement l'objet d'un processus interne à la DDT mais que la généralisation des PLUi, si elle est confirmée, devrait faire évoluer.

La plupart de ces notes sont réalisées selon un document-type d'origine locale qui balaie tous les thèmes, y compris ceux du Grenelle. Toutes ne sont pas encore élaborées avec l'aide d'une grille d'analyse permettant de croiser thèmes et objectifs, de hiérarchiser les enjeux, d'en vérifier la cohérence territoriale.

Conscientes de ces faiblesses, de plus en plus de DDT s'obligent à élaborer, à partir de ces documents d'une vingtaine de pages en moyenne, une note de synthèse de 2 à 4 pages, voire d'une seule. Jointe au courrier que le préfet adresse au maire, elle donne une force certaine aux principaux enjeux identifiés pour les politiques de l'État sur le territoire communal.

Ainsi, à la suite du Grenelle, un important travail interne, de fond comme de forme, est en cours dans toutes les DDT de l'échantillon pour améliorer le PAC et les notes d'enjeux. Il vise une meilleure hiérarchie des enjeux et une plus grande lisibilité des documents. Ces efforts devraient contribuer à ce que l'énoncé des enjeux ne soit pas perçu comme des injonctions par les collectivités.

### **2.1.3. Le « dire » de l'État dans les PLH**

La plupart des PAC analysés par la mission restent très formels. Élaborés à partir d'un document-type d'origine locale également, il s'agit bien souvent d'un rappel des textes législatifs et réglementaires en vigueur et d'une compilation de données disponibles (INSEE, Filocom,...) qui ne sont pas de nature à éclairer les décideurs sur l'ensemble des enjeux. Ces données ne sont pas suffisamment territorialisées, comme par exemple, la localisation des aides à l'investissement locatif, parmi les différentes aides de l'État. Les DDT n'en sont pas responsables puisqu'elles n'en disposent pas, alors même que ces informations sont attendues par les collectivités. Un travail serait à conduire sur ce thème par la DHUP avec les détenteurs de ces données. Quelques suggestions d'études à conduire par les collectivités sont parfois faites.

De manière générale, les PAC ne traitent pas suffisamment de la prise en compte des besoins en logements des populations spécifiques, ni du lien entre logement et hébergement.

Le contenu des PAC récents de PLH, comme pour les PLU, tient compte des enjeux du « Grenelle » mais de manière moins sensible. La nécessaire compatibilité avec les objectifs des SCoT en terme de logements est rappelée, mais avec des difficultés de cadrage en raison de l'imprécision de ces derniers et des différences d'échelles tant spatiales que temporelles. Les enjeux en matière de déplacements, de modération de la consommation d'espace, d'économies d'énergie sont précisés, mais les analyses croisant l'offre de logement avec les demandes, y compris en termes de logements vacants, restent d'une grande faiblesse.

Au regard des enjeux du Grenelle et du développement durable en général, le rôle des PLH serait à expliciter, car ils sont ciblés avant tout sur la production de logements. Ils portent assez peu sur les moyens de réduire la précarité énergétique et sont rarement articulés avec les enjeux de la mobilité durable.

Quelques initiatives intéressantes ont toutefois été relevées. En Loire-Atlantique, le PAC habitat est disponible sur l'extranet et régulièrement actualisé, ce qui le rend accessible à l'ensemble des services et partenaires, leur permettant ainsi de réagir à son contenu (démarche de progrès). En Haute-Garonne (PLH de la grande agglomération toulousaine), les priorités sont clairement identifiées, un bilan de la rénovation urbaine rappelé, un éclairage sur les trajectoires résidentielles présenté et les insuffisances soulignées (politique foncière, opérations publiques d'aménagement).

#### **2.1.4. Le « dire » de l'État dans les PDU**

Les PDU sont en petit nombre dans l'échantillon étudié et ne couvrent que de très faibles proportions de territoire (aires des AOTU correspondant généralement au périmètre des communautés d'agglomération). Ils ne peuvent donc pas être les seuls vecteurs de politiques cohérentes sur des territoires pertinents comme les aires urbaines ou les bassins d'emploi.

Il s'agit là d'une compétence décentralisée depuis 1982 pour laquelle les collectivités territoriales disposent d'une ressource propre, le versement transport, qui les rend largement indépendantes de l'aide de l'État.

La plupart de ces plans sont assez anciens et les PAC examinés sont marqués par leur date d'élaboration : seul le PAC du PDU d'Albi tient compte des enjeux du Grenelle de l'environnement. Il n'y a pas de PAC type. La durée d'élaboration et même de révision est généralement très longue (PDU de Toulouse). Les services ne disposent souvent plus d'agents compétents en ce domaine ; la DDT de Haute-Garonne a fait appel au CETE du Sud-Ouest pour l'aider à analyser les deux projets arrêtés en 2009 et 2011.

Les avis, lorsqu'ils sont récents, examinent la compatibilité des projets arrêtés avec le SCoT mais aussi le PRQA, les SRIT, les schémas de déplacements, les PLH, quand ces documents existent, et relèvent la présence ou l'absence d'actions qualifiées de développement durable (plan de déplacement des entreprises, information multimodale, politique de stationnement, covoiturage, etc.).

Dans ce champ très ciblé, les services de l'État ne se positionnent plus en accompagnement des collectivités mais au mieux en personne publique associée réactive.

#### **2.1.5. Des interactions peu évidentes entre ces exercices de planification territoriale**

Beaucoup d'efforts de transversalité sont engagés par les services à l'occasion de leur association aux documents de planification. La territorialisation du Grenelle, mais aussi la réorganisation des services déconcentrés, ont sans nul doute contribué à mettre en place de nouveaux modes de fonctionnement pour bâtir un « dire » de l'État plus intégrateur, plus pédagogique. Ces nouvelles méthodes de travail n'ont cependant pas encore réussi à surmonter les cloisonnements existants entre les services chargés de la planification territoriale et les services spécialisés, comme ceux en charge de la nature, des risques ou de l'habitat, même lorsqu'il s'agit d'unités d'un même service.

L'articulation urbanisme-habitat ne semble pas encore bien réalisée dans les DDT rencontrées. Le PAC des PLH reste majoritairement un exercice des seuls services habitat. De même, leur contribution au PAC des PLU vient en général s'insérer dans le chapitre ad hoc prévue dans le PAC type, sans qu'on ait l'impression d'une influence réelle de cette thématique sur les autres chapitres. Les services ne veillent pas suffisamment, à l'occasion de la mise en compatibilité des PLU avec les PLH, à l'utilisation des possibilités offertes par le code de l'urbanisme pour développer le logement, la mixité sociale et la performance énergétique<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir, par exemple, les articles L. 123-1-5 16, L123-1-5 15°, L123-1-5 13 bis du code de l'urbanisme.

Des évolutions sont tout de même constatées à l'occasion de l'élaboration des PLUi, qui obligent les services à élaborer un PAC qui croise plus étroitement les problématiques urbanisme et habitat, comme l'a fait la DDT du Rhône pour le PLUi du Grand Lyon.

Le rôle d'ensemblier des chargés de planification pour construire un « dire » cohérent de l'État reste difficile malgré les démarches de progrès mises en place. La mission constate d'ailleurs que ce rôle n'est pas très développé dans les autres champs de production et d'intervention des services.

## **2.2. La prise en compte des enjeux issus du Grenelle**

En interpellant les collectivités publiques sur de nouvelles thématiques comme le changement climatique et la maîtrise de l'énergie, en renforçant la nécessité de définir une stratégie pour chaque projet de territoire, le Grenelle a introduit un profond changement culturel dans la production des documents de planification territoriale ; cela requiert une prise de conscience des différentes représentations du territoire (en émission de gaz à effets de serre, en consommation d'espace...), le ciblage des enjeux auxquelles elles correspondent, la mise en mouvement des acteurs.

Sans se substituer aux responsabilités des élus dans la définition des projets de territoires, les services de l'État ont accompagné ce changement de culture. Le portage des enjeux du Grenelle auprès des collectivités a ainsi renforcé l'évolution engagée en ce domaine par la loi SRU.

Si les différents thèmes du Grenelle sont bien identifiés, sinon maîtrisés, par les services, il n'en est pas de même des démarches Grenelle préconisant l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques notamment dans celles de l'habitat, des déplacements et de la planification territoriale en général. Cette intégration doit se démontrer dans les démarches d'évaluation environnementale des plans et programmes, mais également dans la définition d'objectifs correspondant à ces enjeux et d'indicateurs pour en suivre la bonne exécution, et enfin dans l'amélioration de la gouvernance pour l'élaboration de ces documents, notamment dans le développement de l'intercommunalité.

Ces défis s'adressent en fait tout autant aux collectivités territoriales en charge d'y répondre qu'aux services de l'État.

### **2.2.1. Avancées constatées et difficultés rencontrées selon les grands thèmes**

Ce portage par les services se révèle en fait très variable d'une thématique à une autre, et on peut en tenter la synthèse suivante.

Deux thèmes sont clairement perçus comme issus des lois « Grenelle 1 et 2 » et suscitent une forte attente des services :

- le premier concerne le changement climatique ; jugé par les services rencontrés comme seul thème vraiment novateur, il est encore peu développé dans les documents examinés, car ses bases de référence, les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE), sont encore pour la plupart d'entre eux en cours d'approbation ; les services expriment un fort besoin d'outils et de méthode ;

- le second concerne la trame verte et bleue, dont la traduction dans les documents de planification de l'urbanisme, et tout particulièrement celle de corridor écologique, se révèlent malaisées, faute de documents de doctrine et de méthode suffisamment opérationnels à ces échelles ; les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), qui devraient servir d'instruments de cadrage, ne sont en outre pas encore achevés.

Des thèmes bien connus sont aujourd'hui mieux pris en compte :

- pour la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques, les orientations stratégiques et objectifs des SDAGE et SAGE sont bien relayées dans le « porter à connaissance » ; la mission a toutefois noté que les enjeux du territoire ne sont pas toujours suffisamment étayés, ou sont exprimés au contraire de façon trop technique ; mais le contenu du « dire » de l'État sur ce thème s'est considérablement amélioré, et c'est sans doute le résultat du rapprochement DDE/DDAF et des travaux liés à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) ;
- la prévention des risques et la résilience des territoires est un sujet particulièrement sensible, qui fait l'objet de débats difficiles dans le cadre de l'association et constitue généralement un point dur dans les avis et lettres d'observation signées par les préfets ; le « dire » est en revanche beaucoup plus prudent lorsque la connaissance repose encore sur des atlas de zones à risques, notamment d'inondation ; la mise en œuvre de la directive inondation et les études techniques actuellement menées pour prendre en compte le changement climatique commencent à influer sur le contenu du « dire » .

D'autres thèmes dont l'importance a été renforcée sont inégalement pris en compte :

- la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles est le thème le plus abordé dans les notes d'enjeux et les avis des services départementaux ; cet objectif pouvant être perçu comme contradictoire avec une politique foncière répondant aux besoins de logement dans les zones tendues, sa reformulation et l'indication des leviers d'actions seraient à préconiser ; la promotion de la gestion économe de l'espace par densification de l'habitat se révèle difficile auprès des maires ruraux ; les services négocient en priorité une diminution significative des surfaces des zones urbanisables existantes, en moyenne trop largement dimensionnées ;
- la mixité sociale n'est pas un objectif nouveau, mais les leviers d'action sont partagés entre DDT et DDCS(PP) et les collaborations entre directions départementales interministérielles sont souvent variables ; la lutte contre la précarité énergétique, qui doit désormais accompagner l'objectif de mixité sociale, est encore peu prise en compte ;
- quant à l'objectif de performance énergétique des bâtiments, sa traduction dans les documents de planification territoriale est peu évidente même si des progrès sont notés dans les PAC des PLUi ; beaucoup de services attendent l'évaluation des conventions d'utilité sociale (CUS) prévue en 2013 pour recueillir les informations dont elles ont besoin sur l'avancement des opérations de rénovation thermique du parc d'habitat social ;

- l'économie agricole et forestière, dont la problématique était historiquement du ressort des chambres d'agriculture, trouve une place renforcée dans les notes d'enjeux de l'État ; le développement des SCoT ruraux ne peut que favoriser cette tendance, y compris avec des exigences d'analyse sur l'ensemble de leurs fonctions en termes de production agricole et forestière, d'aménités (paysage...) et de biodiversité.

Des faiblesses affectent des sujets dont certains sont pourtant déjà anciens :

- malgré leur enjeu spatial, social et énergétique, les déplacements durables sont en passe de devenir un sujet « orphelin » dans beaucoup de directions départementales ; le « dire » de l'État, qui semble peu irrigué par l'investissement des DREAL dans le champ des transports, se réduit à des généralités sur l'articulation des politiques de l'habitat avec celles des transports en commun, ou se focalise étonnamment sur la seule problématique des déplacements doux ; hors procédures PDU, les services de l'État ne sont pas toujours associés aux réflexions menées par les collectivités sur la problématique des déplacements, alors qu'ils promeuvent par ailleurs les plans de déplacement d'entreprises ou d'administrations ;
- l'approche santé-environnement est encore peu abordée dans les PAC et les notes d'enjeux examinés ; la mission a toutefois relevé la contribution de la DREAL Rhône-Alpes sur la qualité de l'air dans la note d'enjeux du PLUiH du Grand Lyon, contribution que la DDT Rhône prévoit de transmettre dans son intégralité dans le cadre d'un PAC complémentaire sur les études disponibles.

Face à ces difficultés, les services ont eu besoin d'appuis techniques et méthodologiques, besoins devenus urgents avec le temps :

- sur le changement climatique, les DREAL ont dû produire des notes de doctrines (Limousin), des guides avec l'appui du RST (Midi-Pyrénées), des formation-actions sur le changement climatique (Tarn), des études prospectives (Pays de la Loire), sans l'appui de l'administration centrale. A la demande de la DGEC, le CETE de Lyon vient de publier un volumineux ouvrage intitulé « Volet énergie et changement climatique des documents de planification – Éléments pour le PAC et les notes d'enjeux ». Pour sa pleine efficacité, il faudra en accompagner la diffusion par une offre de formation interne à l'État : les services souhaitent en effet des modules de formation en nombre suffisant pour les agents généralistes en charge de la planification ;
- sur la gestion économe de l'espace, les services connaissent bien cet objectif qu'ils pratiquent depuis la loi SRU et même pour certains bien avant, mais qu'ils estiment toujours aussi mal maîtriser tant au niveau de la connaissance du phénomène qu'au niveau des leviers d'action à mettre en œuvre. En renforçant l'exigence de gestion économe de l'espace en terme d'objectifs affichés dans les documents d'urbanisme, les lois Grenelle favorisent une prise de conscience de l'ensemble des acteurs, y compris du monde agricole. Mais la mobilisation collective se fait dans le plus grand désordre. La loi Grenelle<sup>6</sup> a prévu que les collectivités disposeraient d'indicateurs de consommation d'espace pour fixer leur objectif dans le délai d'un an. Les services sont toujours en attente d'un référentiel opérationnel, indispensable pour crédibiliser leur discours auprès des collectivités. Dans le foisonnement des initiatives locales, la mission a noté

---

<sup>6</sup> Article 7-II a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

quelques initiatives intéressantes d'élaboration de référentiels (Rhône-Alpes notamment) qui mériteraient d'être valorisées au niveau national dans le cadre d'une recherche d'harmonisation méthodologique.

- Pour ce qui concerne la trame verte et bleue, des éléments de compréhension (doctrine) et de méthode (guide) pour traduire ce nouveau concept ont été fournis aux DREAL par la DGALN, notamment pour l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) qui ne sont pas encore achevés. Certains services régionaux se sont organisés pour préciser la déclinaison de la trame verte et bleue dans les documents locaux d'urbanisme. La mission a spécialement noté l'initiative de la DREAL de Midi-Pyrénées, qui vient de publier un guide régional déclinant le projet de schéma régional dans les documents d'urbanisme sur ce thème. En raison de sa publication récente, la mission n'a pu en analyser les effets dans le « dire » de l'État mais, là encore, de telles initiatives seraient à valoriser au niveau national, après expertise et validation.

Enfin, la mission a noté que la temporalité des documents de planification territoriale, qui tient sans doute pour partie à la complexité des thèmes à traiter, est difficile à gérer. Certains requièrent plusieurs années d'élaboration avant d'être définitivement adoptés. Les services affrontent ce temps long en devant veiller à conserver une mémoire active de l'ensemble du processus, souvent en faisant face, chemin faisant, à des réorganisations.

### **2.2.2. La hiérarchisation et la mise en cohérence des enjeux**

Si les enjeux du Grenelle sont bien identifiés par les services, la hiérarchisation et la mise en cohérence de ces enjeux croisés avec les autres enjeux économiques et sociaux restent encore pour eux un chantier où leur investissement est particulièrement important. La mission a pu le constater dans tous les services rencontrés, tant au niveau départemental que régional.

#### ***– la hiérarchisation des enjeux de l'État sur les territoires***

C'est une demande expressément formulée par les préfets et une attente forte des élus rencontrés.

En complémentarité avec le PAC réglementaire, l'élaboration de notes d'enjeux s'est développée.

Leur qualité tant de fond que de forme progresse très rapidement. Perfectionnées depuis 2010, elles intègrent de plus en plus les objectifs des lois « Grenelle », même si l'analyse des interfaces n'est pas toujours abordée.

Certaines de ces notes se présentent encore sous une forme de documents-type balayant un ensemble de thèmes, avec une synthèse d'une page listant les enjeux jugés les plus importants. Peu d'entre elles vont jusqu'à véritablement les hiérarchiser. Les plus récentes abordent en quelques pages et d'une manière globale, en les croisant, enjeux socio-économiques et environnementaux. A titre d'exemple, peut être citée la note co-rédigée par les deux DDT du Rhône et de la Loire, qui construisent en quatre pages une parole forte de l'État sur le développement maîtrisé et équilibré des Monts du Lyonnais, la promotion d'une économie soutenable et la préservation de la qualité du cadre de vie. Un argumentaire est joint à cette note, à des fins illustratives.

### ***– l'évaluation des impacts environnementaux***

Cette démarche, introduite en premier lieu par la loi SRU, concerne tous les documents d'urbanisme, y compris ceux qui ne sont pas systématiquement soumis au régime d'évaluation environnementale, et se trouve restituée dans le rapport de présentation.

Dans le cas des documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale et des PDU, la démarche s'accompagne en outre de productions par les services de l'État (projet d'avis et éventuellement cadrage préalable) pour le compte de l'autorité environnementale, parallèlement au « dire » de l'État (PAC, association et avis).

Cette double « procédure » résulte de la transposition de la directive européenne sur l'évaluation environnementale des plans et programmes. Les services sont demandeurs d'une clarification de l'articulation entre ces différents rôles et d'une clarification du contenu respectif des documents produits.

### ***– l'évaluation périodique des documents de planification et de programmation territoriales***

Les démarches relevant de la mise en place de dispositifs plus larges de suivi-évaluation sont beaucoup moins encadrées par les textes réglementaires et à ce jour, moins outillés que l'évaluation environnementale.

Le code de l'urbanisme modifié depuis 2009 met l'accent sur la nécessité de traduire en objectifs les orientations générales des documents d'urbanisme et de mettre en place des dispositifs de suivi au travers d'indicateurs. Il s'agit d'en faire des documents permettant véritablement de guider l'action des collectivités et d'en suivre l'évolution. Pour accompagner cette ambition nouvelle, les dispositifs de révision et de modification ont été simplifiés mais les exigences d'évaluation régulières ont été renforcées.

Là encore, la démarche n'est pas totalement nouvelle pour les services. Il en était déjà ainsi pour les PLH soumis à un bilan intermédiaire au bout de 3 ans. Les procédures de révision des documents d'urbanisme, SCoT, PLU, ainsi que celles des PLH et PDU, fournissent également l'occasion de procéder à une évaluation du précédent document. Mais en liant la caducité d'un SCoT à l'absence d'une analyse des résultats sous six ans, le code renforce considérablement la portée de la démarche.

Dans leurs notes d'enjeux ou au cours de la phase d'association, les services commencent à joindre des propositions d'indicateurs .

Cette démarche de suivi des objectifs des documents de planification territoriale, y compris dans leur dimension programmatrice, est de nature à faire évoluer les formes du « dire » de l'État. Son association à ces exercices n'est pas prévue dans les textes mais elle est importante, ne serait-ce que pour apprécier la pertinence des leviers d'action mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. L'exemple de la révision du PDU de Nantes Métropole est un cas intéressant par la richesse des échanges provoquée par l'exercice d'évaluation partagée, et par la révision menée en parallèle et de façon coordonnée avec le PLH de l'agglomération. L'écueil de la différence de temporalité étant ainsi supprimé, l'intégration des deux problématiques, habitat et déplacements, en a été considérablement facilitée même si les deux procédures ont été conduites distinctement.

***– la mise en compatibilité ou prise en compte des documents entre documents de rang supérieur et documents de rang inférieur.***

La mise en compatibilité des SCoT avec les documents d'encadrement (SDAGE et SAGE, DTA, chartes de parcs, ...), de même que la prise en compte des SRCAE et des SRCE, dans un délai maximum de trois ans après leur approbation, correspondent à une obligation de cohérence. Les SCoT, documents intégrateurs, ont vocation à être les seuls documents de cadrage des documents de second rang, sous réserve bien sûr qu'ils assurent correctement cette intégration.

La vigilance des services en ce domaine s'est nettement développée. Ils fondent une grande partie de leurs argumentaires dans les notes d'enjeux sur les orientations et dispositions contenues dans ces documents. Ils en font, si nécessaire, la base de leurs avis et lettres d'observations.

La mise en compatibilité des PLU mais également des PLH et PDU avec les SCoT dans un délai de trois ans après l'approbation de ces derniers constitue un autre échelon de mise en cohérence. Cet exercice concerne en priorité les collectivités locales, mais implique aussi les services de l'État. L'exercice se révèle généralement difficile du fait de l'imprécision de nombre de SCoT, peu prescriptifs, rendant ainsi délicate leur déclinaison dans les PLU<sup>7</sup>.

En conclusion, la mission estime que les services en charge de la planification territoriale rencontrés dans le cadre de ses travaux sont bien sensibilisés aux changements induits par les lois Grenelle, même si leur prise en compte dans le « dire » de l'État reste encore très, voire trop, réglementaire. Elle a en effet constaté des faiblesses méthodologiques évidentes sur l'énergie, le changement climatique, les déplacements, mais aussi sur des thèmes beaucoup moins nouveaux comme la consommation de l'espace ou la mixité sociale. Dans le même temps, la participation des services aux démarches de développement durable que sont les éco-quartiers, les agendas 21, les PCET..., pourrait fournir un retour d'expérience opérationnel et valorisable dans le « dire ».

Mais des évolutions très prometteuses ont été aussi observées dans l'élaboration des notes d'enjeux, tant dans le fond que dans la forme.

La mission a ainsi pu distinguer dans les services trois types de posture face aux collectivités territoriales pour porter les changements induits par le Grenelle, et qui lui paraissent particulièrement adaptées au contexte analysé (cf. partie suivante sur l'avis des collectivités) :

- une posture pro-active vis-à-vis des territoires présentant des enjeux particuliers avec une dominante rurale (PLU importants et surtout PLUi) ;
- une posture réactive lorsqu'il s'agit de territoires métropolitains ou d'agglomérations (SCoT, PLU et PLUi, PDU) ;
- une posture intermédiaire dans le cadre de l'élaboration des SCoT autres que métropolitains.

---

<sup>7</sup> Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des SCoT – CGEDD n°007702-1 (mai 2012).

Finalement, c'est aux territoires ruraux que les services accordent une attention soutenue et proactive, alors qu'ils sont plutôt réactifs sur le périmètre des grandes agglomérations.

C'est la reconnaissance de l'inégalité d'accès à une ingénierie d'étude forte entre les différentes catégories de collectivités locales, qui conduit les services départementaux de l'État à être plus vigilants pour les collectivités moins bien dotées. Le développement des agences d'ingénierie départementales pourrait éventuellement constituer, sous conditions, un élément de réponse.

Mais c'est aussi le risque de n'être pas suffisamment mobilisés sur les grands enjeux des territoires métropolitains.

Dans le cadre de ses travaux, la mission considère comme importants à développer :

- la sélection des territoires sur lesquels l'État émettra un « dire » spécialement adapté ; la priorité à accorder aux SCoT comme vecteurs de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques et comme source partielle du contenu des documents de second rang (dont les PLU) ;
- l'amélioration de la prise en charge des thématiques issues des lois « Grenelle », par un appui méthodologique incluant la production des indicateurs de mesure et des leviers d'action opératoires ;
- l'investissement sur des thématiques encore mal maîtrisées (changement climatique) ou progressivement délaissées (déplacements, notamment dans les territoires métropolitains).

Ces démarches de suivi en continu, d'évaluation périodique, devraient à terme influer sur le contenu des PAC et des notes d'enjeux de l'État en favorisant la pratique de diagnostics territoriaux partagés, capitalisant le cas échéant sur le bilan du document précédent.

### **2.3. L'avis des collectivités territoriales rencontrées**

Si la mission a centré ses travaux sur les conditions de production et l'expression du « dire » par les services de l'État, elle a également souhaité recueillir l'avis de collectivités territoriales sur la valeur ajoutée de ce « dire ». Toutes les collectivités destinataires des documents exploités n'ont cependant pas été rencontrées ; l'évaluation de leur point de vue et de leurs besoins et attentes pourrait être le sujet d'une prochaine mission.

#### **2.3.1. Des attentes différenciées selon la taille des collectivités**

Les élus rencontrés dans le cadre de la mission (présidents de SCoT, élus en charge du logement ou des transports-déplacements, présidents des établissements publics de coopération intercommunale, souvent également conseillers généraux ou régionaux) expriment des points de vue sur le « dire » de l'État sensiblement différents selon la taille de leur collectivité.

**– Pour les collectivités de grande taille (agglomérations de Lyon, Toulouse, Nantes....)**

Selon les élus rencontrés mais aussi les responsables de service interrogés, le « dire » de l'État apporte peu d'éléments dont elles ne disposent pas déjà, y compris les informations sur les grands projets structurants à la définition desquels ces collectivités sont désormais associées.

Sur le plan de la connaissance des territoires, la mission a, toutefois, constaté que les services de l'État disposent d'informations différentes, notamment sur des périmètres plus larges que le territoire des collectivités concernées ou sur des thématiques spécifiques lorsqu'ils estiment qu'il y a des lacunes. Le développement d'outils partagés tels des observatoires ou des plate-formes d'échanges limitent, il est vrai, l'intérêt et la pertinence des échanges formels tels que les PAC.

Pour ces collectivités, l'intervention de l'État s'insère plutôt dans un jeu de rôles.

**– Pour les collectivités de taille moyenne et petite**

L'accueil du « dire » est plus favorable, car plus utile et donc attendu. Il est d'autant mieux perçu qu'il s'accompagne d'une présentation aux élus par les services. Les élus ruraux s'inquiètent fortement du « retrait de l'État » même si émerge progressivement au niveau des départements une ingénierie territoriale de prestation. Ils demandent proximité et conseils. Les entités territoriales sont particulièrement appréciées dans leur rôle d'association. Ces collectivités y trouvent d'autant plus leur intérêt qu'elles sont en contact avec des techniciens de terrain qui leur traduisent les politiques publiques en termes simples, que les autres niveaux de l'État ne savent pas toujours utiliser.

### **2.3.2. Un « dire » à améliorer sur le fond mais aussi sur la forme**

D'une façon globale, sur le contenu, quelle que soit la taille des collectivités, les élus comme leurs services regrettent le caractère trop général des informations et des données transmises par l'État et l'absence de précision sur les leviers d'action permettant de mettre en œuvre des politiques nationales sur leur territoire.

Les élus constatent, par ailleurs, une perte de technicité dans les services de l'État, notamment du fait de la réorganisation des services.

De façon plus incisive, ils déplorent le caractère incantatoire, voire péremptoire, du « dire » de l'État et attendent des services un affichage des priorités hiérarchisées de l'État sur les territoires, sans bien sûr aller jusqu'à l'élaboration, à leur place, d'un projet de territoire.

Cependant, une position stricte de l'État sur un sujet précis pourra être comprise si elle est solidement argumentée.

### 2.3.3. Leurs attentes

Dans le cadre des procédures étudiées, les attentes des élus et de leurs services vis-à-vis de l'État peuvent se résumer en quelques points convergents :

- une interprétation des textes législatifs et réglementaires dans leur application sur un territoire donné ;
- une définition plus accessible des thématiques nouvelles issues du « Grenelle » et de leur traduction territoriale (climat, énergie, gaz à effet de serre, corridors écologiques...) ;
- un apport méthodologique sur des sujets techniques, comme la mesure de la consommation de l'espace ou des gaz à effets de serre ;
- des données sur des sujets relevant de l'État ou de ses établissements publics (financement de la politique du logement, insalubrité, données sur le transport ferroviaire...) ;
- une attitude ouverte des services, ni rigide, ni péremptoire, mais apte à comprendre les objectifs des collectivités et à les accompagner si possible.

Les collectivités territoriales entendent assumer pleinement leurs compétences. Pour cela, elles supportent de moins en moins, notamment pour les plus importantes d'entre elles, de se voir imposer ou simplement orienter des décisions par l'État, que celui-ci agisse légitimement dans son rôle régional ou en tant que partenaire pour harmoniser leurs actions respectives.

Dans le même temps, le jeu entre collectivités se complique ; leurs interventions sur le territoire, pour des raisons de moyens ou d'efficacité, appellent de plus en plus de coopération, de consensus et de décisions collectives<sup>8</sup>. Cela suppose une vision partagée du territoire et des enjeux qui le concernent et des objectifs communs ou du moins compatibles. L'État, en apportant un point de vue extérieur, à une échelle plus large, peut y aider : par sa connaissance et sa capacité d'analyse du territoire, par l'interprétation des textes, par la levée des injonctions contradictoires, par la diffusion des expériences, par un rôle de facilitateur ou d'impulseur, par un apport méthodologique, technique ou pédagogique (services, établissements publics, RST...).

Il apparaît à la mission que l'acculturation aux démarches d'évaluation et aux enjeux des politiques publiques est plus que jamais nécessaire pour qu'ils soient partagés.

## 2.4. Les forces et faiblesses du « dire » de l'État

De ces constats et analyses sur la qualité des productions du « dire » de l'État au regard des enjeux du Grenelle mais aussi de la transition écologique qui les remet en perspective, la mission retient deux éléments marquants :

- le besoin des collectivités territoriales de disposer de méthodologie opérationnelle et de leviers d'action publics pour traduire dans leurs champs de compétence les orientations stratégiques définies au niveau national ; pour que

<sup>8</sup> Voir également le rapport d'interpellation stratégique de la DATAR suite à l'exercice prospective « territoires 2040 » sur les scénarios coopératifs.

ce « dire » soit crédible, il est nécessaire que les services de l'État en aient une bonne maîtrise ;

Un préfet de région, rencontré par la mission, ne dit pas autre chose lorsqu'il exprime le souhait de centrer l'action des services sur les domaines où l'État dispose de leviers pour peser sur la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le champ étudié, il en cite quatre : la maîtrise de l'étalement urbain avec les mesures de densification ; les déplacements avec un réinvestissement sur les politiques de transport ; la conservation de la biodiversité ; la gestion des risques ;

- la nécessité d'accompagner les autorités publiques d'application dans cette mise en œuvre qui exige des changements profonds de comportement, en développant un discours pédagogique argumenté et non plus un rappel comminatoire des obligations de « règlement ».

A titre d'exemple, la note contributive de l'État, très récente, adressée par le préfet du Rhône au président de la communauté urbaine de Lyon dans le cadre de l'association des services au PLUiH, illustre de façon marquante les évolutions possibles de ton et de style que l'État peut donner à son « dire ».

Au-delà des difficultés spécifiques rencontrées par les services selon les thèmes du Grenelle et les procédures du champ de l'étude, la mission retient trois difficultés principales, inhérentes aux exercices de planification en France :

- la multiplication des plans et schémas sectoriels à prendre en compte.

La recherche de cohérence dans la territorialisation des politiques publiques par l'emboîtement de multiples procédures a atteint sa limite. Si l'intégration est indispensable, la simplification l'est tout autant.

Cette dernière est à rechercher tant au niveau du nombre et de la cohérence des schémas régionaux, que de la diffusion des documents intégrateurs comme les SCoT, que le Grenelle généralise, ou les PLUi, dont le champ d'intervention devrait être examiné dans de prochains projets législatifs.

- La cohérence dans le temps

La deuxième difficulté rencontrée par les services est liée aux temporalités différentes de ces procédures, qui font perdre à de nombreux PAC et notes d'enjeux leur pertinence, situation aggravée par la multiplication des mises en compatibilité qui s'échelonnent dans le temps. Il y a un effet d'obsolescence de plus en plus marqué dans le « dire » de l'État, que la longueur propre à chaque procédure accentue. La prise en compte de ces « pas de temps » exige une actualisation permanente non seulement des bases réglementaires, mais également des diagnostics territoriaux, ce qui correspond à une lourde charge à laquelle ne peuvent plus faire face les services déconcentrés, notamment pour les PLU.

- la cohérence dans l'espace

La troisième difficulté est celle des différences de périmètres et d'échelles, rendant la transposition spatiale difficile d'un document à un autre. La disparité des périmètres de la planification entraîne des difficultés évidentes, notamment entre SCoT et PDU pour la problématique habitat-déplacement et pour la bonne prise en compte des bassins de vie et d'emplois.

L'obligation de compatibilité entre différents documents comme SRCE, SDAGE, DTA..., n'est pas toujours aisée à respecter lorsque l'échelle de prescription varie avec chaque document.

Enfin, la précision des informations spatiales dépend aussi de la finesse des données géolocalisées, qui ne dépendent pas des mêmes acteurs et suscitent des difficultés de représentations.

\*\*\*\*\*

En conclusion de cette deuxième partie, la mission considère qu'il est impératif de clarifier l'articulation de l'intervention des différents services mobilisés pour la production du « dire » de l' État et d'améliorer fortement les outils méthodologiques et doctrinaux.

### 3. Organisation des services

Au sein des services de l'État, les missions en matière de planification spatiale, de programmation du logement et de déplacements locaux telles qu'elles sont mises à la charge de l'État par la réglementation sont de niveau départemental et assurées aujourd'hui par la DDT. Le « dire » - porter à connaissance (PAC), association, avis sur document - est établi par cette direction interministérielle sous l'autorité du préfet de département. Il se construit par synthèse territoriale des contributions sectorielles des autres administrations de l'État et de ses établissements publics.

#### 3.1. Un mouvement continu d'évolution des services de 2005 à 2012

Depuis 2005, les services régionaux et départementaux ont connu des réorganisations permanentes et d'ampleur.

Après une première vague de réorganisation liée à la décentralisation et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) en 2007 a conduit à la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Nées du regroupement des DRE, des DIREN et d'une partie des DRIRE, elles sont aujourd'hui services déconcentrés du MEDDE et du METL.

En parallèle, et toujours dans le cadre de la RéATE, les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) étaient regroupées pour former les DDT, directions interministérielles pilotées à ce titre par le secrétaire général du gouvernement et sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle des préfets de département. Les missions portant sur la fonction sociale du logement, logement, hébergement, attribution, droit au logement opposable (DALO), etc, importantes dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH), ont été réparties, d'une manière non homogène selon les départements, entre les DDT et d'autres directions départementales interministérielles : direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) ou direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Dans la nouvelle architecture des services, les DREAL ont en charge, sous l'autorité du préfet de région, le pilotage et le suivi des politiques publiques des deux ministères (MEDDE et METL), l'attribution des moyens correspondants et le pilotage «métier» des directions interministérielles – DDT(M) et DDCS(PP) – sous l'autorité des préfets de département. Les budgets opérationnels de programme (BOP) de répartition de crédits et moyens sont présentés en comité de l'administration régionale (CAR).

Pour exercer leurs missions, les DDT font ainsi l'objet d'interventions croisées entre, d'une part, la DREAL et la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), qui notamment fournissent la doctrine, les moyens et l'outillage dans leurs champs de compétence respectifs et, d'autre part, le préfet de département sous l'autorité duquel les DDT portent ces objectifs et leviers d'action auprès des acteurs locaux.

À ces réorganisations se sont ajoutées les mesures de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elles ont eu, entre autres conséquences, celle d'une réduction des équivalents temps plein (ETP) répartis par les DREAL ainsi que des évolutions de missions, comme la suppression de l'ingénierie publique pour les

collectivités territoriales. Depuis le 1er janvier 2010, l'organisation dans les DREAL est stabilisée. En revanche les missions et les moyens des DDT continuent d'évoluer.

Les entretiens réalisés avec les services de l'échantillon montrent beaucoup de mobilisation et d'initiatives des agents face aux ouvertures professionnelles offertes par les lois Grenelle, tant au niveau régional que départemental, mais témoignent en parallèle d'une fatigue généralisée des agents devant les changements incessants et les adaptations nécessaires et une inquiétude forte quant aux évolutions encore à venir.

### 3.2. L'organisation des directions pour produire le « dire »

#### 3.2.1. L'échantillon retenu

L'échantillon des territoires est constitué de 7 départements, répartis en 4 régions. Il est représentatif de situations variées en termes de densité de population et de caractéristiques géographiques (urbain, rural, littoral, montagne....). Dans ces territoires les services concernés, ainsi que leurs moyens totaux en cible 2012 (effectifs temps plein maximum autorisés au 31/12/ 2013) mis en place par les ministères du MEDDE et du METL sont :

SERVICES	ETP	CADRES A/A+	% CADRES A/A+
<u>Région : Limousin</u>			
DREAL	191	73	38%
DDT Corrèze	114	14	12%
<u>Région : Midi-Pyrénées</u>			
DREAL	384	156	40%
DDT Haute-Garonne	265	39	15%
DDT Tarn	151	20	13%
<u>Région : Pays de la Loire</u>			
DREAL	365	146	40%
DDT Loire-Atlantique	335	39	12%
DDT Maine-et-Loire	215	27	12%
<u>Région : Rhône-Alpes</u>			
DREAL	700	250	40%
DDT Isère	275	39	14%
DDT Rhône	275	43	15%

On notera la disparité des tailles des différentes directions départementales, difficilement explicable si on met de côté l'attractivité des secteurs littoraux et de montagne. L'exercice en cours d'un budget base zéro (BBZ) (rationalisation de la dotation des effectifs en fonctions de caractéristiques de territoire) devrait permettre de traiter les distorsions entre régions. A chaque DREAL ensuite, dans le cadre du dialogue de gestion, d'utiliser les indicateurs de son choix (budget base zéro ou autres) pour répartir les effectifs entre les directions départementales interministérielles (DDI)

de sa région, sous l'autorité du préfet de région, et en concertation avec les préfets de départements.

L'ordre de grandeur du nombre d'agents recensés dans SALSA<sup>9</sup> (voir annexe) sur des missions de planification est globalement comparable d'un département de l'échantillon à l'autre : de 25,8 ETPT en Loire-Atlantique (7,7% de l'effectif cible) à 31 en Haute-Garonne (11,8% de l'effectif cible). On note une plus grande dispersion des effectifs identifiés pour les études, de 5,5 ETPT en Corrèze à 20,9 en Haute-Garonne. Même si les principes de remplissage et d'agrégation des données peuvent jouer, cela signifie, pour les tâches de planification, que les effectifs dépendent plus du nombre de communes que de celui de la population.

Le tableau ci-dessus est éloquent : l'architecture en « macro-grades » (A/A+, B et C) des DDT de l'échantillon est celle d'une administration principalement de gestion, qui rend mal compte des nécessités d'apporter aussi une plus-value de réflexion et d'analyse notamment dans les DDT rurales. Cette situation liée à l'histoire administrative de ces services ne met bien sûr pas en cause la qualité et la compétence individuelle des agents. Elle souligne la fragilité des plus petites DDT et l'enjeu d'une meilleure adaptation de la structure à ce qui est attendu d'elle. Cette question, hors du champ de la mission, appelle autant de réponses que de champs d'activité concernés, mais elle doit être posée.

En revanche, en comptabilisant à part leurs missions de contrôle exercées par des catégories B, les DREAL présentent un profil beaucoup plus compatible avec les tâches à assurer.

Les directions départementales des territoires (DDT) disposent de services « métier » et d'entités territoriales (de deux à cinq). Ces dernières portent des appellations diverses (service d'aménagement territorial, agence, unité territoriale, antenne territoriale, division ou pôle territorial). Elles sont centrées sur l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (l'ATESAT), l'application du droit des sols (ADS). Elles interviennent également, pour partie, sur la planification territoriale en tant que personne associée et/ou en tant que mise à disposition des collectivités, conformément à l'article L121-7 du code de l'urbanisme. Même si, au sein de ces entités, un (à deux) agents seulement est(sont) partiellement impliqué(s) dans la planification (le responsable et /ou son adjoint en général), il(s) offre (nt), en milieu rural, une réelle porte d'entrée pour l'État dans le milieu local.

Six DDT sur sept affichent dans leur organigramme des moyens en charge de la promotion du développement durable au sein du service. En Haute-Garonne, la mission développement durable est confiée à l'adjointe au directeur de la DDT. La transversalité est en réalité surtout assurée lorsque la direction s'implique fortement notamment par le projet de service, et à travers les réunions inter-services, les missions transversales dévolues à la connaissance des territoires, des ateliers d'aménagement, etc.

### **3.2.2. Rappel des compétences techniques utiles et des éléments nécessaires au « dire »**

L'expression des enjeux de l'État repose sur leur identification préalable.

---

<sup>9</sup> Expliciter.

Celle-ci implique une analyse ou un diagnostic du territoire objet du document en cours d'élaboration ( SCoT, PLU, PLH, PDU) et de ses relations avec les territoires riverains fondant une note d'enjeux (exemple du SCoT des monts du lyonnais pour lequel l'objectif de la note d'enjeux est de : « prendre en compte l'incidence des documents d'urbanisme des territoires limitrophes au territoire des monts du lyonnais : DTA, SCoT approuvés ou en cours d'élaboration ») voire plus lointains (relation à la capitale régionale, relation transfrontalière etc ... ). Elle mobilise les entités en charge de la connaissance des territoires et/ou de la planification. Cette approche « transversale métier » exige une solide culture générale et des compétences méthodologiques issues a minima de la géographie, de l'aménagement de l'espace et de l'environnement, en l'adossant à la maîtrise des outils d'information géographique et d'éléments statistiques.

Pour enrichir cette analyse, les services métiers « thématiques » sont sollicités pour produire des contributions au « dire » dans leurs domaines de compétence et suivant le document abordé. Ces contributions sont centrées sur les préoccupations et domaine d'expertise de ces services. Sur cette base, les équipes en charge de la production des notes d'enjeux élaborent une synthèse. Pour produire une note d'enjeux allant au-delà d'un simple assemblage, l'équipe en charge doit avoir une capacité d'ensemblier lui permettant de dégager les enjeux essentiels. Ce travail d'intégration devrait, en retour, permettre aux contributeurs de fournir des apports élargis au-delà de leur seule problématique thématique.

### **3.2.3. L'organisation des services départementaux au regard du « dire »**

#### ***– La connaissance des territoires***

Dans la nécessité de se recomposer, de refonder une culture commune après la fusion des services, et en réponse aux exigences de la «territorialisation du Grenelle», les services départementaux interrogés ont constitué, reconstitué ou maintenu :

- d'une part, un lieu de gestion de la donnée partagée ;
- d'autre part, une capacité d'analyse transversale des territoires (dont la production d'études générales ).

L'organisation des DDT sur le sujet de la donnée partagée prend trois formes différentes selon les départements :

- une entité « connaissances des territoires » au sein d'un service, celui en charge de la planification en Isère et dans le Tarn, ou de l'appui territorial en Corrèze (de 6 à 8 agents),
- une mission transversale rattachée à la direction en Loire-Atlantique (16 agents) et en Maine-et-Loire (4 agents),
- un service essentiellement dédié à ce sujet dans le Rhône (17 agents) et en Haute-Garonne (15 agents).

Dans certains cas, les agents en charge de l'analyse territoriale se trouvent également dans ce dernier service, dans les autres, ils sont dans le service « métier ».

Ces entités sont généralement gestionnaires du principal SIG de la DDT et des outils de mise à disposition (atlas cartographiques...). Elles sont généralement en lien avec le service compétent en DREAL, et adoscent de plus en plus leur système d'information sur des silos de données mutualisées gérés au niveau régional.

Ces entités de gestion des données partagées n'ont pas dessaisi les services métiers thématiques de la responsabilité de gérer leurs propres données et analyses sectorielles. Ces dernières restent nécessaires pour les différents besoins des politiques nationales sectorielles : par exemple, l'ensemble des données environnementales ou l'identification des logements insalubres de la compétence État.

Concernant l'analyse territoriale, le point commun aux différentes organisations est qu'elles associent étroitement les entités territoriales au travail des entités d'analyse du territoire, afin de l'enrichir de leur bonne connaissance du terrain et des acteurs locaux.

Les différentes organisations rencontrées reflètent une capacité très hétérogène à produire ou gérer de la connaissance valorisable. En tout état de cause, les effectifs de niveau départemental affectés à ces tâches sont critiques dans les DDT rurales. Des agents sont en « formation-action » accélérée parfois sans transition, comme en Corrèze où deux anciennes instructrices de permis de construire acquièrent peu à peu une compétence d'analyse territoriale par compagnonnage. Cette compétence peut être remise en cause d'un jour à l'autre avec une mutation ou un départ à la retraite.

#### **– *La planification spatiale***

Dans tous les départements de l'échantillon, l'expression du « dire » de l'État se construit entre les services du siège et les entités territoriales, très souvent en synergie avec les sous-préfets .

En ce qui concerne les PLU, le mode d'organisation dominant rencontré dans 6 départements sur 7 est le suivant :

- un service métier en charge de l'urbanisme qui élabore la doctrine locale en matière de planification spatiale (et d'ADS), pilote la rédaction du PAC le plus souvent sur la base d'un document-type et rédige l'avis de l'État sur le document ;
- des entités territoriales qui contribuent à l'élaboration du PAC et à l'avis de l'État, et qui ont surtout pour fonction de représenter la DDT dans les réunions de personnes publiques associées et les autres réunions de travail avec les élus, tout au long de la phase d'élaboration. À cette occasion, certaines de ces entités portent, vulgarisent et illustrent en tant que de besoin, les nouvelles politiques publiques auprès des collectivités territoriales moyennes et petites, contribuant à assurer leur « acceptabilité ». En témoigne l'implication de certains agents rencontrés en Corrèze qui font la promotion des énergies renouvelables en rapport avec les caractéristiques géographiques (bio-masse) et économiques (méthanisation) du territoire concerné.

Un mode d'organisation atypique et particulièrement complexe a été observé dans la DDT du Tarn où se cumule l'intervention de trois entités : les unités territoriales et leurs référents territoriaux portant les enjeux de l'État ; le service de l'eau et de l'environnement, chargé également de l'urbanisme ; le service de l'habitat, de la prospective et de la planification, avec ses propres chargés de planification.

Le potentiel de contribution des services « métier » n'est pas systématiquement mobilisé dans son ensemble alors que ces services disposent souvent d'informations décisives au regard du projet de territoire, comme, par exemple, dans des domaines totalement différents, la qualité des sous-sols ou l'accidentologie routière. Les services d'économie agricole sont en revanche de plus en plus associés en liaison avec la mise en place des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA). Les services habitat contribuent en règle générale aux PAC des documents d'urbanisme et aux notes d'enjeux.

L'organisation des DDT pour le « dire » de l'État en matière de SCoT est sensiblement différente et implique principalement les services du siège.

#### **– *Les politiques de l'habitat***

Le « dire » en matière de PLH relève exclusivement du siège de la DDT, service « métier » habitat, qui peut être autonome ou situé au sein d'un service à compétence plus large comme dans le Tarn et la Corrèze.

De manière générale, l'activité principale du service ou de l'unité habitat est centrée sur la production de logements sociaux et les opérations de rénovation urbaine ou de réhabilitation. La préoccupation technico-financière l'emporte largement sur la qualité des politiques de l'habitat, conséquence sans doute des demandes prioritaires adressées aux services déconcentrés par l'administration centrale.

Par ailleurs, l'absence quasi générale d'informations sur les questions d'hébergement dans les PAC des PLH montre une insuffisante collaboration avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), les PAC de l'échantillon examiné étant pour la plupart antérieurs à la réforme fondatrice des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS/PP). Cette question devra être expertisée à moyen terme pour vérifier si, malgré les réorganisations administratives, la politique de l'accès à un logement pour tous a amené une meilleure prise en compte du logement des plus défavorisés dans le porter à connaissance de l'État auprès des collectivités territoriales.

#### **– *Les déplacements***

L'échantillon départemental offrait à l'examen de la mission peu de PAC et d'avis pour des PDU dont certains étaient antérieurs aux lois Grenelle. Plus généralement et à l'exception du Rhône, la question des transports et des déplacements mobilise peu de personnes dans les DDT de l'échantillon, notamment parce que la décentralisation, tant des transports collectifs urbains que des routes et d'une partie du ferroviaire, positionne l'État départemental en marge de cette problématique. En revanche, CETE et CERTU interviennent en appui des services (ex. : PDU de Toulouse).

#### **– *Vers une évolution de la forme du « dire » ?***

La mission a constaté par exemple dans le Rhône, à travers des PAC datant de 2012, une nette évolution de la forme du « dire » qui donne une place beaucoup plus grande à l'association, tant dans la fourniture de données organisées que dans l'expression des priorités de l'État dans l'objectif d'une co-construction avec les collectivités territoriales compétentes. Cette nouvelle posture de l'État, conforme aux engagements du Grenelle, s'appuie sur la contribution de quatre services d'aménagement territorial. D'autres organisations sont bien sûr possibles pour l'ancrage territorial de l'intervention des services. L'essentiel de leur apport repose sur les positionnements des services,

l'évolution de leurs relations aux services « métier » du siège, les profils et compétences mis en place.

### **3.2.4. L'organisation des services régionaux au regard du « dire »**

#### ***– La connaissance du territoire***

Toutes les DREAL ont eu dès leur création l'ambition de disposer d'une excellente connaissance des territoires, indispensable à l'exercice de leurs missions. Cet objectif participe par ailleurs au développement de la transversalité entre les trois directions fondatrices. Il se réalise lentement, l'homogénéisation des pratiques n'étant pas un exercice simple, et ce, d'autant que la connaissance des territoires peut prendre pour chacun des sens différents.

Cette connaissance s'organise dans des services à géométrie variable, à culture différente suivant les choix managériaux faits lors de la création des DREAL et suivant l'origine « métier » des agents composant le service (statistiques, analyse géographique traditionnelle, prospective territoriale, information environnementale...). La base de la construction de la compétence territoriale est constituée d'un système d'information géographique (SIG) principal regroupant la donnée géolocalisée et permettant la mise en partage.

Les connaissances sectorielles sont toujours produites ou gérées par les services « métier ». Elles sont souvent performantes et attendues par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des données brutes ou analysées (qualité de l'eau, énergie et gaz à effet de serre, qualité de l'air, etc ...). Comme au niveau départemental, ces services mettent peu à peu leurs connaissances en commun avec les services généralistes de connaissance des territoires.

En cours de structuration, les services chargés de la connaissance des territoires présentent de nombreux intérêts :

- en gérant l'ensemble des données mutualisées, ils facilitent une approche transversale, avec encore un chantier d'interface non négligeable à mettre en œuvre, ainsi qu'une mise à disposition efficace en interne et en externe ;
- reconnus comme professionnels du domaine, ils disposent de l'accès à l'information extérieure de manière privilégiée (fonds de garantie pour l'accession sociale à la propriété, services fiscaux pour les questions foncières etc...) ;
- ils maîtrisent les techniques de gestion et de traitement de données, les limites d'usage, la sémiologie graphique, ainsi que, généralement, les méthodes relatives aux études généralistes ;
- ils sont souvent pilotes techniques, auprès des SGAR, des démarches interministérielles régionales en matière d'information géographique (plates-formes de données partagées...).

L'appui de l'administration centrale et de leur direction est indispensable pour les renforcer et pérenniser leurs compétences. C'est la condition nécessaire à la capitalisation et la valorisation des connaissances, ainsi qu'à la fourniture aux préfets d'éléments de constat, d'analyse, de prospectives fiables pour fonder et légitimer le « dire » de l'État face à des collectivités territoriales puissantes ou à des intérêts locaux particuliers.

### ***– La planification territoriale***

Avec ce capital de connaissances en construction, certaines DREAL ont investi ou commencent à investir dans le domaine de la planification territoriale de manière transversale. Impliquées dans les SCoT, elles interviennent peu dans les PLH et très peu dans les PDU.

Pour les PLU, majoritairement, elles s'organisent pour faire parvenir aux DDT toutes les contributions et faites par leurs divers services par l'intermédiaire de celui qui est en charge de l'aménagement ou de la connaissance des territoires, qui en fait ou non la synthèse. Les DDT utilisent alors ces contributions pour alimenter leurs PAC ou leurs avis.

Les DREAL font beaucoup d'efforts actuellement pour mettre en place ou actualiser des processus fiabilisés de transmission des contributions aux DDT (cf démarche qualité en Rhône-Alpes).

## **3.3. L'articulation entre niveau départemental et niveau régional**

Les modalités d'articulation des deux niveaux, régional et départemental sont décidées en comité de l'administration régionale (CAR). Il n'est question, dans ce chapitre, que de l'organisation de la production du « dire » de l'État en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacement ainsi que de sa qualité.

### **3.3.1. Diagnostics de territoire, notes d'enjeux**

Pour la préparation du « dire », les deux niveaux, départemental et régional produisent des analyses territoriales de territoire, chacun en ce qui concerne à minima ses missions : pour le niveau départemental, les PAC, notes d'enjeux et avis sur projet ; pour le niveau régional, les contributions aux productions départementales, ainsi que les cadrages préalables et les projets d'avis AE.

### **3.3.2. Contributions et « dire »**

Les relations entre les deux échelons de service dans la construction du « dire » de l'État portent essentiellement sur les champs suivants :

- l'élaboration par le niveau régional, en déclinaison régionale des politiques publiques, de notes de doctrine, de documents de cadrage, réglementaire ou de référence, ainsi que l'identification des plans d'action correspondants pour la déclinaison territoriale des politiques publiques dans la région, la DREAL intervenant également en tant que responsable des budgets opérationnels de programmes ;
- la mise à disposition de données, d'études spécifiques et d'outils méthodologiques par les DREAL, en liaison avec le RST, à l'élaboration desquels peuvent par ailleurs participer les DDT ( cf point suivant : pilotage régional) ;

- des contributions des DREAL aux PAC et aux avis de l'État et systématiquement dans les domaines techniques où elles interviennent comme services du préfet de département<sup>10</sup>: énergie, risques, biodiversité etc....

La perception par les DDT du rôle de la DREAL est diverse selon les départements. Sa contribution aux PAC et aux avis de l'État est jugée parfois trop théorique. Si le Tarn ou la Corrèze se déclarent satisfaits du fonctionnement actuel, la DREAL Midi-Pyrénées a lancé un travail avec les DDT de sa zone pour mieux actualiser la coordination de ses interventions (cadrements préalables et projets d'avis au titre de l'autorité environnementale d'une part, ses contributions aux porter à connaissance (PAC) et avis de l'État, d'autre part.

Les DDT de Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire évoquent des avis parfois redondants sur les PLU (AE et État), voire une absence de coordination conduisant à des incohérences. Pour y remédier, le Préfet de la région des Pays de la Loire a demandé au directeur de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Loire-Atlantique de lui faire des propositions de répartition du contenu des avis produits par les deux services, DREAL et DDTM. C'est un sujet à l'évidence sensible et qui pose la question de l'efficience des services.

En tout état de cause, des échanges d'information fluides et réguliers entre les deux niveaux et une clarification des rôles respectifs, que la mission n'a pas toujours constatée, est indispensable.

Dans le foisonnement des nouveaux textes, avec la mise en place des services réorganisés et au regard de l'implication des directions pour porter les politiques publiques, le constat d'un manque d'harmonisation dans les méthodes de travail entre les régions et d'une certaine confusion dans l'intervention de chacun n'est pas étonnant. Certains services en sont conscients, y réfléchissent et s'organisent pour y remédier. Cette attitude doit être encouragée.

La question de l'organisation du « qui fait quoi » en matière de « dire » de l'État doit être regardée avec attention dans le quadruple objectif du respect des compétences régionales et départementales, de la qualité du « dire », de l'efficience des moyens et de l'accompagnement pédagogique des orientations de l'État.

### 3.3.3. Le pilotage régional

De nombreuses DREAL animent des réseaux ou des clubs de nature différente et qui peuvent être ouverts aux partenaires ; là encore la situation n'est pas homogène.

La mission a pu constater un bon fonctionnement qui se traduit concrètement par des productions collectives en Pays de la Loire, en Limousin et en Midi-Pyrénées. C'est plus particulièrement le cas en Midi-Pyrénées, où un pilotage stratégique par domaines, associant la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), a été mis en place par la DREAL sous l'égide du comité des directeurs. Confié à un binôme de chefs de service DREAL/DDT, il porte sur la doctrine, avec déclinaison des différentes politiques publiques et production de référentiels, le développement des compétences et la gestion des effectifs. Il fonctionne à la satisfaction de l'ensemble des services. C'est la seule région de l'échantillon où l'on

---

<sup>10</sup> L'article 2 du décret 2009-235 du 27 février 2009 créant les DREAL leur attribue de nombreuses missions placées sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département, issues des DRIRF et DIREN.

peut réellement parler de coproduction équilibrée et volontariste entre les niveaux régional et départemental de l'Etat.

Malgré un fonctionnement en réseau qui commence à prendre ses marques à la satisfaction de tous, lorsque les DDT formulent des attentes c'est à l'égard non du niveau régional mais toujours du niveau central. Ces demandes portent essentiellement sur des éléments de méthode et de la doctrine (mesure de la consommation d'espace, traduction des SRCAE dans la planification territoriale...), des données nationales exploitables par territoires et des formations, qui, via le réseau des centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) qui ne semblent pas encore avoir atteint son régime de croisière.

Enfin, la question de la qualification et de l'efficience des moyens liées aux missions, reste entière.

Dans au moins deux régions rencontrées, les responsables de budget opérationnel de programme mènent avec les DDT des exercices de répartition de moyens en mettant en place des indicateurs de charge. Cette action est conduite par les services régionaux de pilotage et d'animation de la zone de gouvernance avec les conseillers de gestion et/ou les secrétaires généraux, sans associer ni même consulter les services « métier » de la DREAL alors même que dans leurs activités de réseaux, ils sont amenés à repérer les compétences, et peuvent identifier les services en situation difficile et ceux au contraire qui sont bien dotés. Cette approche mécaniste et quantitative ne facilite pas la mutualisation et la pérennisation des compétences et des savoirs.

Une mise en réseau régionale des généralistes et des spécialistes de domaine (voire interrégionale pour les compétences rares) serait bienvenue en anticipation notamment des départs en retraite, des mutations, pour assurer la transmission de savoir et des pratiques, pour fiabiliser la réactivité des services aux événements conjoncturels, pour se doter d'une expertise mobilisable à tous moments etc.

### 3.4. Les moyens et compétences requis

#### 3.4.1. Un effort considérable des services mais encore un grand besoin de développer des compétences

La mission souhaite souligner l'effort considérable fait par les DDT tant en matière de contenu que d'organisation pour la prise en compte des lois Grenelle dans l'urbanisme, l'habitat et les déplacements, parfois même en avance sur les textes, dans un contexte de réorganisation permanente, de fusion des cultures et de baisse des effectifs.

Dans l'échantillon de la mission les DDT, à missions quasiment constantes, hormis l'abandon de l'ingénierie concurrentielle qui ne peut expliquer à lui seul ces pertes d'effectifs, ont perdu de 30 % d'effectifs (- 49 agents) en Corrèze, à 15 % (- 49 agents) dans le Rhône en effectifs cible de 2009 à 2012. Les directions se sont mobilisées et les agents adaptés. Beaucoup d'entre eux se sont reconvertis, se sont formés et tous font progresser les résultats en assurant la production quotidienne.

On constate néanmoins un certain nombre de faiblesses. Au regard des missions de plus en plus complexes qui leur sont aujourd'hui confiées, les directions départementales ont besoin de développer des compétences élargies dans les champs du logement, des déplacements et dans tous les domaines sectoriels de la transition

écologique (énergie, production et consommation, économie soutenable, corridors écologiques, paysage, etc.).

### **3.4.2. Les demandes à l'égard de l'administration centrale**

Une administration centrale à l'écoute et pro-active est souhaitée par les services rencontrés, face à la variété de leurs interventions, dans un contexte mouvant et des champs complexes. Leurs attentes sont de plusieurs ordres :

- les services, soutenus en cela par les préfets, demandent avec insistance que les ministères définissent clairement leurs priorités ; les feuilles de route annuelles élaborées par quelques administrations centrales ne sont pas encore généralisées ; elles ne suffisent pas à établir des priorités, ni à les adapter aux caractéristiques des régions, malgré les dialogues de gestion appuyés sur les exercices BBZ ;
- dans les champs étudiés, une forte attente de stabilité de l'organisation structurelle et des effectifs est formulé ;
- le caractère bien souvent abstrait des objectifs au regard de la territorialisation, voire de la spatialisation des enjeux (réduction de la consommation de l'espace, lutte contre les émissions de GES...), leurs difficultés d'interprétation ou de déclinaison et leurs contradictions potentielles, suscitent également une forte attente en termes de doctrines, d'éléments de langage et d'appui méthodologique.

De manière quasi unanime, les services s'estiment laissés seuls face aux difficultés d'interprétation et d'application de la plupart des textes, alors que, dans les dernières années, ils sont passés de la promotion du développement durable à l'application du Grenelle de l'environnement puis à la transition écologique. Ils demandent que, lors d'évolutions significatives dans les orientations, soit réalisée une étude d'impact sur les services et que soit mise en œuvre un «service après vente » à la hauteur de celui qui avait été développé après la publication de la loi SRU.

### **3.4.3. La mobilisation de l'administration centrale, nécessaire pour coordonner les initiatives et piloter une filière «transition écologique » et planification»**

Face aux questionnements des services, différentes réponses existent, sans être nécessairement satisfaisantes.

L'administration centrale produit des guides, des brochures (par exemple, le guide d'accompagnement des territoires pour l'analyse de leur vulnérabilité socio-économique au changement climatique réalisé par le service de l'observation et des statistiques (SOeS) ) mais ces documents ne sont pas toujours connus des services ou jugés peu opérationnels.

Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme (CERTU), les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) sont mobilisés par divers canaux et produisent des guides comme « le volet Énergie et changement climatique des documents de planification, éléments pour le PAC et la note d'enjeux », commandé par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), non validé mais déjà utilisé par

le Rhône (proximité géographique du pôle de compétence CETE de Lyon) et inconnu des autres directions. Pratiquement tous les CETE travaillent sur la consommation des espaces naturels et agricoles.

Les DREAL fabriquent, de leur côté, leurs propres éléments de méthode : « le guide de mise en œuvre de la TVB dans les SCoT et les PLU » produit sous le pilotage de la DREAL Midi-Pyrénées, mais non validé par la centrale, la production collective DREAL/DDT en Pays-de-Loire sur l'intégration du Grenelle dans les PLU (fiches thématiques en cours de validation). Elles sont également mobilisées par les observatoires régionaux : la DREAL Rhône-Alpes, notamment, met en place des observatoires, des bases de données et autres outils de connaissances du territoire, même si la mission relève que ses productions ne sont pas citées par la DDT de l'Isère et peu évoquées par la DDT du Rhône.

Tous ces documents illustrent la capacité d'initiative des services dans leur diversité mais ils posent de nombreuses questions d'unicité de la doctrine, de validation au regard de la règle, de foisonnement et de doublons, de diffusion et d'actualisation, tant auprès des collectivités locales que des services de l'État.

Enfin, certaines collectivités territoriales interrogées, se plaignent, comme les DDT, de ne pas obtenir de réponses aux questions qu'elles se posent concernant la traduction notamment dans les PLU, de bon nombre d'objectifs des lois Grenelle ou d'obtenir des réponses beaucoup trop abstraites. Elles émettent ainsi la demande du même outillage que celui qui est attendu par les services déconcentrés et dans certains cas le lancement en partenariat avec les porteurs de projet, d'expérimentations (par exemple sur la trame verte et bleue en milieu urbain, la qualité de l'air, densité et ruissellement).

\*\*\*\*

En conclusion de cette troisième partie, la mission déduit la nécessité et l'urgence d'un pilotage par la DGALN, administration centrale en charge de la planification territoriale, de la production organisée des outils nécessaires à la traduction des lois Grenelle dans la planification tant pour le « dire » de l'État que pour les collectivités locales dans l'exercice de leurs responsabilités. Elle suggère également le lancement par cette même direction en accord avec la DRH, d'un vaste plan de développement des compétences dans le domaine « planification et Grenelle » intégrant formation initiale et continue.

Le réseau scientifique et technique (RST) doit être mobilisé pour définir, le cas échéant, avec les collectivités territoriales intéressées, un programme de recherche et développement permettant, de mesurer l'efficacité de la planification territoriale au regard des enjeux de la transition écologique.

#### 4. Mieux qualifier le « dire » de l'État : conclusions et recommandations

La mission a estimé nécessaire de regrouper sous une forme synthétique l'ensemble des conclusions qu'elle tire de ses travaux et des recommandations qu'elle souhaite formuler sur cette base.

Les recommandations visent essentiellement la qualité de l'expression, par les services de l'État, des enjeux dont ils sont porteurs lors de l'élaboration des documents de planification territoriale établis sous la responsabilité des collectivités territoriales. Elles peuvent aussi, ponctuellement, concerter plus largement l'exercice de planification lui-même.

La mission considère que la présence des services de l'État, tout au long d'un processus d'élaboration de ces documents, favorise des éléments majeurs : le partage du diagnostic territorial, celui des orientations à développer pour prendre en compte les enjeux d'intérêt national, tout en soutenant la dynamique territoriale et, pour l'urbanisme, en fixant le droit du sol. Cette association permet aussi à l'État de se forger un point de vue nourri des réalités du territoire concerné, nécessaire dans un univers de droit appréciatif, et pas seulement de l'état du droit. Elle suppose évidemment que l'État y fasse clairement le partage entre ce qu'il exprime au nom du droit et ce qu'il exprime comme porteur de ses projets.

La responsabilité de l'État dans son « dire » est abordée dans le débat engagé actuellement sur la nouvelle étape de la décentralisation et sur la réforme de l'État qui doit l'accompagner.

Dans ce cadre et dans un souci d'efficacité, les recommandations de la mission s'orientent dans deux directions principales :

- assurer une meilleure qualité de l'ensemble du processus conduisant à exprimer le dire de l'État ;
- donner clairement la priorité à une association active des services de l'État à l'élaboration des documents intégrateurs (les SCoT et les PLUi), et limiter l'intervention de l'État pour les autres documents à ses obligations légales (porter à la connaissance, avis sur le projet et contrôle de légalité).

La proposition de donner la priorité aux documents intégrateurs tient à ce que c'est clairement par eux que passe désormais la mise en œuvre d'une part importante des politiques publiques portées par l'État et surtout leur mise en cohérence.

La mission est aussi consciente que l'association de l'État exige au moins trois qualités pour être porteuse auprès des collectivités territoriales d'une valeur ajoutée significative :

- la rigueur d'analyse et d'expression des enjeux propres de l'État, compris comme concernant l'ensemble des politiques publiques en relevant et pas seulement celles des ministères en charge de l'urbanisme, du logement et des transports ;
- la prise en compte des réalités du territoire concerné, particulièrement lorsque les enjeux de l'État peuvent influer sur le droit du sol, ou lorsqu'il s'agit de permettre l'accès au logement pour tous au regard des différentes politiques publiques nationales ;

- la capacité d'aller au-delà du territoire sur lequel les collectivités territoriales sont légitimes à s'exprimer, notamment par une mise en perspective de ce territoire dans un cadre plus large.

Quelle que soit la nouvelle réponse politique qu'apportera l'État au choix de son mode d'intervention, dans le cadre du prochain approfondissement de la décentralisation des compétences, les recommandations qui suivent cherchent à mieux qualifier l'ensemble de l'intervention des services de l'État aux différents niveaux administratifs, pour que les enjeux dont ils sont porteurs servent toujours plus ceux de la société au travers de l'acte de planification territoriale.

Elles concernent successivement l'expression des enjeux de l'État, la mobilisation de la connaissance territoriale et l'organisation du travail en réseau des services.

#### **4.1. Donner la priorité aux SCoT et aux PLUi et moderniser l'expression du « dire » de l'Etat pour les autres documents de planification territoriale.**

##### **4.1.1. Donner la priorité à la participation à l'élaboration des SCoT et des PLUi**

Les SCoT ont vocation à couvrir l'ensemble du territoire national. Ils servent à la fois la mise en cohérence des politiques publiques, notamment celles portées par l'État, et la concrétisation d'un projet de territoire élaboré dans une gouvernance partagée entre plusieurs collectivités locales.

A leur niveau, les PLUi sont aussi des documents intégrateurs qu'il serait souhaitable de généraliser à terme sur le territoire.

Qu'elle soit en amont ou continue, la contribution de l'État doit être l'occasion de construire un « dire » cohérent et porteur de sens à destination des collectivités territoriales.

Il importe en particulier que les services soient plus précis dans :

- l'explicitation des politiques publiques nationales, des orientations et des objectifs des documents d'encadrement, en prenant en compte les caractéristiques du territoire ;
- la déclinaison sur le territoire considéré des orientations stratégiques définies au niveau régional par l'État tout en résitant le territoire dans un contexte plus large ;
- le rappel des conséquences des servitudes, le cas échéant ;
- l'explicitation de l'impact sur le territoire des projets de l'État ou de ses établissements publics (OIN, grandes infrastructures, PIG) ;
- la hiérarchisation, dans l'expression du « dire », de deux catégories : d'une part les « points durs » des politiques publiques, normatifs ou appréciatifs, et, d'autre part, les recommandations laissées à l'appréciation des collectivités territoriales.

**Recommandation 1 :** Centrer clairement l'intervention prioritaire des services sur les SCoT et les PLUi pour l'exercice du « dire » de l'État, avec le souci d'une expression

plus précise, mieux argumentée et mieux hiérarchisée des différents enjeux de l'État dans la mise en œuvre de cet exercice.

#### 4.1.2. Moderniser l'expression du « dire »

Redéployer l'essentiel de la valeur ajoutée des services sur les SCoT et les PLUi ne signifie pas que les services doivent cesser de respecter leur obligation de « porter à connaissance » pour les autres documents de planification. Mais ils doivent pouvoir y satisfaire, dans une recherche d'efficience, en utilisant au maximum l'ensemble des moyens modernes dont ils doivent être dotés.

En particulier, puisque le contenu du « porter à connaissance » obéit, du fait des textes, à un contenu précis et systématique, il devrait pouvoir s'appuyer sur une informatisation selon un référentiel national, comme un plan-type, validant la structure du document.

**Recommandation 2 :** Optimiser la production et la mise à disposition du « porter à connaissance » réglementaire en développant son informatisation et accélérer la mutualisation de l'information dès sa disponibilité, notamment via les plate-formes d'échange de données organisées en partenariat avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la mission a constaté dans la formulation du « dire » différentes expressions qui ne sont pas toujours distinguées selon leur portée juridique, cette confusion n'étant pas de nature à éclairer les collectivités locales, ni les préfets pour l'exercice du contrôle de légalité.

#### 4.2. Mieux prendre en compte les orientations de l'État en région et simplifier les schémas de référence régionaux

Les évolutions récentes consacrent le niveau régional pour fixer les orientations stratégiques de l'État à faire valoir dans les exercices de planification territoriale.

Dans ce cadre, l'État dispose d'outils (comme le PASE) qui ont vocation à fonder sa vision d'action stratégique en région. Ils lui permettent d'identifier les territoires porteurs d'enjeux particuliers pour les politiques de l'État, et d'y adapter ses stratégies d'intervention locales. Ces documents devraient en particulier être déclinés par « grands territoires » lorsqu'il n'existe pas de directives territoriales d'aménagement.

L'élaboration des diagnostics régionaux nécessaires aux exercices de contractualisation (contrat de projet État-région, fonds européens) devrait aussi constituer une première étape de cohérence et de prise en compte des principes de développement durable et contribuer à alimenter les diagnostics territoriaux.

Par ailleurs, les services de l'État produisent de plus en plus de documents à l'échelle régionale : soit en propre (travaux de prospective, profils environnementaux, études...), soit en partenariat avec les collectivités territoriales (documents d'encadrement juridique comme les SRCE, les SRCAE...). Ces documents, par nature territorialisés, doivent permettre de rendre les politiques nationales plus compréhensibles aux parties

prenantes et faciliter leur déclinaison au niveau des documents de planification territoriale.

En pratique, la mission a dressé trois constats :

- ces différentes productions ne sont pas toujours connues des directions départementales, faute dans certains cas d'y avoir été associées, tandis que les documents stratégiques régionaux ne sont pas considérés comme des feuilles de route à prendre en compte comme telles au niveau départemental ;
- les documents réglementaires régionaux établis sur la base d'un texte juridique se sont multipliés au fil des politiques sectorielles (par exemple, plus de 15 en Pays de la Loire en comptant également ceux produits par le conseil régional), complexifiant le champ des références à prendre en compte ;
- dans les services du « département chef-lieu régional », le rapport de proximité avec la préfecture de région et la DREAL (voire avec les CETE ou le CERTU), comme les mobilités professionnelles des agents entre les différents niveaux de services, semblent favoriser une meilleure intégration des différents documents produits par l'État au niveau régional.

**Recommandation 3** : Faire des documents stratégiques de l'État en région l'un des socles de l'expression des enjeux de l'État dans les documents de planification et réduire le nombre des schémas régionaux et interrégionaux sectoriels réglementaires pour qu'ils gagnent en lisibilité et en cohérence.

#### **4.3. Consolider les outils méthodologiques dont les services ont besoin pour mieux exprimer les enjeux de l'État et s'assurer de leur prise en compte**

La production d'un « dire » de l'État crédible, efficace et non incantatoire nécessite une connaissance du territoire reposant sur un socle d'informations organisées et accessibles. Cette connaissance est indispensable quelle que soit l'étendue de l'intervention des services dans le processus d'élaboration des documents de planification. Elle seule fonde la possibilité, pour les services, d'exprimer des objectifs de politiques publiques en tenant compte des conditions pratiques de mise en oeuvre sur un territoire donné.

Par ailleurs, les collectivités ont besoin de données dont les différents services de l'État ont seuls la gestion ou la disposition.

Enfin, sur des champs nouveaux introduits par les lois Grenelle, la mission a constaté la persistance du besoin d'outils méthodologiques pratiques, qui nécessite une mobilisation de l'administration centrale et du réseau scientifique et technique.

##### **4.3.1. Faciliter la compréhension des enjeux nationaux**

Le « dire » de l'État porte aujourd'hui autant sur des enjeux devenus classiques et dotés d'un réel corpus de données et de savoir-faire, que sur des enjeux plus récents et moins bien étayés. Parmi ces derniers, les instruments de lutte contre les effets du changement climatique, ceux de la cohésion sociale et territoriale, ou de la maîtrise de la consommation des espaces naturels et urbains, mobilisent fortement les services. D'autres thématiques sont curieusement très peu présentes (voire absentes) des

documents examinés (cas des déplacements et des transports dans l'essentiel des documents analysés). D'autres enfin sont plus familières aux services, mais parfois dans un sens trop restreint : la politique du logement et de l'habitat, par exemple, ne peut traiter que du seul logement social et non des dynamiques de l'ensemble des marchés du logement.

**Recommandation 4 :** Produire et rendre publiques sur les enjeux majeurs de la transition écologique et du développement durable des notes de doctrine nationale, assorties du rappel des principaux leviers d'action mobilisables par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification territoriale, que ces leviers relèvent d'elles ou d'autres acteurs.

#### **4.3.2. Préciser les leviers d'action et les indicateurs de résultats indispensables à l'échelle du SCoT**

L'article L. 122-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du Grenelle de l'environnement, donne une exigence nouvelle au SCoT : sous peine de caducité du schéma, une analyse de ses résultats doit être menée 6 ans au plus tard après son approbation.

Pour que cette évaluation ait du sens, les services doivent pouvoir indiquer clairement aux collectivités les leviers d'action utiles à la mise en œuvre des politiques publiques dont l'Etat est porteur et proposer des indicateurs fiables, permettant le moment venu de nourrir l'évaluation.

Ces indicateurs ne peuvent constituer une obligation de méthode pour les collectivités, mais ils devraient pouvoir leur être utiles et, en tout état de cause, servir à l'Etat pour apprécier, de son point de vue, si les résultats affichés dans la mise en œuvre de ses politiques nationales ont été ou non atteints.

L'analyse des résultats permettra aussi de mesurer la pertinence du « dire » initial de l'Etat et l'efficacité des leviers d'action proposés. Bien qu'elle ne soit pas formellement prévue, la mission estime donc que l'association systématique de l'Etat à l'exercice d'évaluation du SCoT est indispensable.

**Recommandation 5 :** Produire au plan national des éléments de méthode sur les leviers d'action des politiques publiques de l'Etat dans la planification stratégique et la mesure de leurs résultats, et veiller à l'association systématique des services de l'Etat à l'analyse des résultats du SCoT.

#### **4.3.3. Mobiliser le réseau scientifique et technique (RST)**

La mission a constaté une profusion d'initiatives de services déconcentrés pour construire des doctrines locales déclinant les politiques nationales. Ces documents témoignent d'une implication forte des services, mais ils traduisent aussi une insuffisante diffusion de la doctrine nationale. Ils peuvent se révéler d'un maniement délicat par les éventuelles erreurs qu'ils peuvent comporter ; ils ne font pas l'objet d'une validation nationale qui favoriserait une capitalisation collective.

Il lui paraît nécessaire que les CETE et le CERTU, notamment à l'occasion de la création du centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), ou encore l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (l'IFSTTAR), soient mobilisés par

l'administration centrale pour éclairer l'exercice du « dire » de l'État sur les axes suivants :

- la mise au point de référentiels, notamment sur les thématiques issues du Grenelle de l'environnement ;
- l'élaboration de guides méthodologiques, y compris sur les méthodes et les indicateurs d'évaluation ;
- l'animation de groupes thématiques nationaux et régionaux ;
- l'amélioration de la diffusion des documents produits par le RST ;
- le recours à l'expertise quand se posent des problèmes d'appréciation ;
- et, si besoin, le développement d'axes de recherche ou d'expérimentation spécialisés.

A ce jour, une autre mission s'engage sur les méthodes d'évaluation des pôles de compétence et d'innovation des CETE. Ces travaux pourraient utilement intégrer, parmi leur questionnement, l'égalité d'accès des différents services déconcentrés à la compétence du réseau et les risques éventuels de concurrence entre services dans le recrutement sur des postes spécialisés.

**Recommandation 6 :** Organiser la mobilisation du RST pour éclairer l'exercice du « dire » de l'État par une production variée, d'ordre méthodologique et conceptuel, en y associant étroitement les services.

#### **4.4. Organiser résolument le fonctionnement des services en réseau**

Les services déconcentrés sont au cœur du dispositif conduisant à élaborer le « dire » de l'État et à le porter auprès des collectivités territoriales. Les interventions réciproques des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des directions départementales méritent d'être clarifiées. C'est pourquoi un pilotage national par l'administration centrale est indispensable.

##### **4.4.1. Clarifier, sous l'autorité des préfets, le rôle respectif des DREAL et des DDT**

Sur la base des entretiens et des documents analysés, la mission relève que ces deux échelons administratifs sont indissociables dans la production du « dire » de l'État. Pour autant, leur articulation n'apparaît pas toujours optimisée, d'autant que la DREAL prend, pour l'extérieur, plusieurs visages, qui ne sont pas toujours bien perçus. La DREAL assure en effet et simultanément des missions de pilotage et de programmation, des missions départementales ainsi que la préparation des projets d'avis pour le compte des autorités environnementales.

Il est souhaitable que chaque service déconcentré de l'État, dont l'un relève des ministères du MEDDE et du METL, et l'autre, d'un pilotage interministériel, conforte l'exercice de ses missions dans un cadre de cohérence territoriale.

- **Confirmer trois axes d'interventions prioritaires des DREAL dans l'exercice de planification territoriale**

La mission estime souhaitable de conforter l'intervention des DREAL sur trois axes :

- contribuer au pilotage des politiques publiques, à leur suivi et à leur évaluation, notamment lors de l'analyse des résultats des SCoT, et en alimentant l'administration centrale des retours d'expérience correspondants;
- animer et développer des réseaux de compétence pour doter les directions départementales des moyens de promouvoir ces politiques auprès des parties prenantes (par exemple, pour la co-construction de diagnostics territoriaux et l'élaboration de chartes partenariales) ;
- organiser le recueil, la valorisation et la diffusion publique des données, élaborer des méthodes et des référentiels et tout autre mode d'action permettant d'actualiser le « dire » de l'État (coordination d'observatoires, exercices de prospective et d'évaluation...).

**Recommandation 7 :** Conforter les missions des DREAL dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, l'animation des réseaux de compétence et l'organisation de la connaissance.

Dans ce cadre, les DDT devraient voir leur intervention recentrée sur les principaux documents de planification spatiale.

**Recommandation 8 :** Recentrer en priorité les missions des DDT sur les SCoT et les PLUi, en les associant plus efficacement à la définition des stratégies régionales, en leur donnant les méthodes et outils nécessaires et en leur confiant le pilotage de la contribution des services départementaux de l'État à l'analyse des résultats des SCoT.

#### ***– Promouvoir des démarches qualité pour construire le « dire » de l'État***

La mission considère que des démarches de type « qualité » seraient utiles pour revisiter dans chaque service concerné l'exercice d'élaboration du « dire » de l'État :

- la prise en compte de périmètres suffisamment larges, à la fois par l'étendue des thèmes abordés et par la diversité des services de l'État mobilisés dans le département et en région ;
- la clarification des différents rôles de chaque service de l'État en continu, de l'amont à l'aval des procédures, y compris en incluant les relations avec le contrôle de légalité ;
- la qualité des productions aux différentes étapes : cohérence, expertise « juste à temps », caractère opérationnel et pédagogique, production des informations utiles, capitalisation régulière des informations ;
- une organisation qui permette d'articuler les enjeux des différents dispositifs partenariaux avec le « dire » (SRCAE, PCET, agenda 21, PDALPD...).

**Recommandation 9 :** Promouvoir des démarches « qualité » au sein des services déconcentrés pour améliorer leur intervention dans l'exercice du « dire » de l'État.

#### **4.4.2. Renforcer l'intervention de l'administration centrale sur la production méthodologique et le développement des compétences**

Traditionnellement, interroger la qualité de la pratique des services déconcentrés, c'est aussi interroger la qualité de leurs relations avec l'administration centrale. En l'espèce, la mission a relevé plusieurs axes de progrès nécessaires :

- la production et la capitalisation de données et d'analyses intéressant les enjeux nationaux de l'État ne sont pas assez coordonnées entre les différentes directions d'administration centrale ;
- certains enjeux peuvent paraître contradictoires, confrontant les services au risque d'injonctions paradoxaux si aucun élément de méthode ne leur est proposé pour résoudre ces contradictions (par exemple, comment concilier la production massive de logements avec une gestion économe du foncier ?) ;
- les outils méthodologiques pour passer de l'objectif national à la concrétisation locale sont souvent jugés peu didactiques ou très théoriques, même si les services déconcentrés sont rarement en situation de pouvoir seuls garantir la mise en œuvre de ces objectifs.

La mission estime ainsi souhaitable que le niveau national engage un travail de production sur les enjeux stratégiques à développer, leur déclinaison opératoire et leurs méthodes de mesure des résultats. Ce travail devrait associer les services déconcentrés (comité des directeurs régionaux, promotion des meilleures pratiques...).

Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée aux sujets « orphelins » déjà repérés comme les déplacements ou les relations santé – environnement.

**Recommandation 10 :** Instaurer à la DGALN un directeur de projet « transition écologique et planification », chargé de piloter la mise en place des éléments de doctrine, de méthodes et de compétences nécessaires, et de soutenir l'animation des services dans un objectif d'intégration des politiques sectorielles.

**Recommandation 11 :** Engager sous l'égide de ce directeur de projet, un plan de développement des compétences dans le domaine de la planification territoriale et de la transition écologique, intégrant un programme de formation, initiale et continue, adossé à des pratiques innovantes.

Comme pour les services déconcentrés de l'État, il serait utile de promouvoir dans chaque direction centrale une démarche de type « qualité » associant les services déconcentrés, portant sur ses méthodes de diffusion de la doctrine, de pilotage des services et d'accompagnement des changements significatifs des textes juridiques ou des orientations stratégiques nationales.

#### **4.4.3. Soutenir l'effort de connaissance territoriale dans les services**

La production des systèmes d'information de la connaissance territoriale (données, analyse, études...) est un enjeu fort des services déconcentrés, notamment par la priorité donnée à une approche transversale régionale. Il n'est pas certain à ce jour qu'il soit correctement perçu et pris en compte. Il peut même être perçu, à tort, comme rendu inutile par la décentralisation des compétences.

**Recommandation 12** : Désigner au sein de l'administration centrale (CGDD, DGALN, SG/SPSSI) une direction « chef de file » chargée d'animer et de piloter la chaîne visant à soutenir la connaissance territoriale (gestion des données, analyses territoriales, prospective), y compris dans ses aspects budgétaires, filières et compétences.

**Recommandation 13** : Engager un audit thématique portant sur les systèmes d'information de la connaissance territoriale dans les services déconcentrés de l'État et sur l'organisation de leur pilotage par le niveau central.

Dans l'attente de l'organisation de cet audit, la thématique pourrait être systématiquement introduite lors des inspections de service régulièrement conduites.

#### **4.4.4. Repenser l'articulation globale de l'ensemble des échelons dans une approche fonctionnelle du « dire »**

Si l'administration centrale doit mieux affirmer son pilotage général, la production du « dire » de l'État se fait forcément au plus près du territoire concerné. Le pilotage national, réaffirmé, doit donc être relayé au niveau régional par un pilotage des DREAL. Ces dernières doivent devenir clairement le pivot de l'application territoriale des politiques publiques portées par l'État, alors qu'aujourd'hui, du moins dans l'échantillon étudié, la plupart des directions départementales continuent de se tourner en priorité vers l'administration centrale.

À cette fin, la mission identifie deux champs de cohérence pour progresser dans la voie d'une mutualisation des compétences et des moyens des services, à organisation constante et en tenant compte de la compétence départementale des DREAL :

- d'une part entre administration centrale, DREAL et RST ;
- d'autre part entre DREAL, directions départementales interministérielles et RST.

**Recommandation 14** : Sur la base des pratiques développées dans certaines des DREAL étudiées, expertiser dans chaque région les différentes organisations permettant de mutualiser, de la façon la mieux adaptée, l'ensemble des compétences et des moyens dont dispose l'État dans le périmètre régional voire interrégional.



## Conclusion

Les recommandations de la mission s'inscrivent dans le cadre actuel de l'intervention de l'État dans le processus de planification territoriale. Elles partent de l'hypothèse que cette intervention se poursuit sous les formes aujourd'hui connues, et issues en particulier :

- d'une pratique trentenaire des services face à la décentralisation des compétences, avec la production de diagnostics territoriaux et de notes d'enjeux, le partage des orientations des documents de planification, l'inscription des procédures de planification dans le cadre de la recherche d'un projet de territoire auquel l'État puisse souscrire ;
- des pratiques de l'ingénierie publique d'étude et de conseil et de la demande de collectivités territoriales de disposer au sein de l'État lorsqu'elles n'en ont pas les moyens, d'un « bureau d'études » spécialisé.

Ces pratiques méritent d'être revisitées : depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'organisation de la République française est décentralisée, et de nouveaux projets de loi approfondissant la décentralisation des compétences sont en préparation.

L'État doit donc préciser ce qu'il attend aujourd'hui de ses services sur le fond et sur la forme :

- l'État doit-il rester un contributeur important du contenu des documents de planification les plus stratégiques, et s'inscrire pleinement dans le processus de leur élaboration ?
- ou doit-il désormais considérer que les formes de l'action publique peuvent se limiter, pour ce qui le concerne, au « porter à connaissance » traditionnel et à une expression motivée de ses propres enjeux, sans association au processus d'élaboration ?

Les recommandations que la mission tire de ses travaux pour le « dire » de l'État, notamment sur la nécessité de la connaissance voire de la « culture » territoriale, sont inspirées par la conviction que, dans tous les cas, l'État continuera de porter des politiques publiques. Leur mise en œuvre, pour être efficace, se déclinera notamment au plus près de chaque territoire et de la façon la mieux adaptée aux caractéristiques de ce dernier.

Dès lors, la clarification des références des actions publiques et l'approfondissement de la connaissance des territoires restent nécessaires. En revanche, les choix qui prévaudront pour la modernisation de l'action publique modifieront vraisemblablement les modalités de la poursuite de cette intervention de l'État et l'appréciation du bon niveau administratif pour les optimiser.

Pour la contribution de l'État au processus de la planification territoriale, une organisation économe en moyens et garante de qualité devrait reconnaître la double implication nécessaire, selon un équilibre à déterminer, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des directions départementales, dès lors que ces dernières seraient clairement mobilisées en priorité sur les territoires à enjeux des SCoT et des PLUi. C'est pourquoi les recommandations de la mission

incluent des orientations visant à développer des outils d'automatisation et la mutualisation de compétences fonctionnant en réseau.

L'organisation des ressources humaines pour les filières métiers et la gestion des compétences n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans le champ de la mission. Il est cependant possible de préciser quelles orientations donneraient du sens à l'ensemble du dispositif :

- les changements culturels induits par les lois Grenelle doivent être accompagnés dans la gestion des ressources humaines : ils requièrent des agents une intervention sur des champs larges, des compétences d'ensemblier, des activités de coproduction ;
- de ce fait, ils appellent un programme général de développement des compétences techniques et qualitatives, intégrant la culture de l'évaluation, reposant sur des formations accessibles en région, pour des réseaux métiers et inter-métiers, à différentes échelles ;
- un référentiel clair des fonctions et des métiers est hautement souhaitable et devrait être valorisé dans la gestion des carrières .

C'est pourquoi la mission inclue dans ses recommandations :

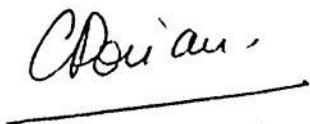
- la mise en place à la DGALN d'un directeur de projet « transition écologique et planification » ;
- l'instauration d'une direction « chef de file » pour la connaissance territoriale ;
- l'engagement d'un plan de développement des compétences.

Dans le même temps, des organisations différentes peuvent être recherchées si l'État maintient la diversité de ses formes d'intervention actuelles, ou choisit au contraire de les réduire à ses seules obligations légales. Les réponses peuvent aussi différer selon la persistance plus ou moins forte d'un besoin exprimé par les collectivités locales de disposer pour l'exercice de leurs compétences d'une aide de l'État. De ce point de vue, le développement d'agences départementales est intéressant à analyser.

La mission suggère donc de porter attention non seulement à la qualité de l'expression du « dire » de l'État, mais aussi aux conditions dans lesquelles se gèrent, à cette fin, ses services et ses compétences et, par voie de conséquence, à la clarification dès que possible du positionnement des services de l'État.

Elle est convaincue que le maintien d'une force d'intervention opérante de l'État dans le domaine de la planification territoriale stratégique, à l'échelle des SCoT et des PLUi, et dans une vision macro-territoriale plus large, va de pair avec une pratique renouvelée de la gestion des métiers et des parcours professionnels des agents.

Claude DORIAN



Inspectrice générale de  
l'administration du  
développement durable

Annick HELIAS



Membre permanent du  
Conseil général de  
l'environnement du  
développement durable

Yves MALFILATRE



Inspecteur général de  
l'administration du  
développement durable

Marie-Line MEAUX



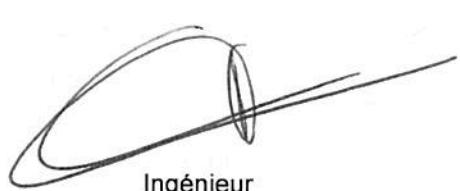
Inspectrice générale de  
l'administration du  
développement durable

Bernard SIMON



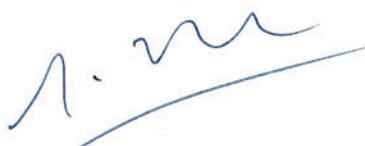
Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

Cyril GOMEL



Ingénieur  
des ponts, des eaux et des  
forêts

Isabelle RAYMOND-MAUGE



Inspectrice de  
l'administration du  
développement durable



# **Annexes**



## 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable*

*Le Vice-Président*

Référence CGEDD n° 008293-01

La Défense, le 30 AVR. 2012

**Note(1)**  
à l'attention de

**Madame Marie-Line MEAUX,**  
inspectrice générale de l'administration  
du développement durable

**Monsieur Bernard SIMON,**  
ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

**Madame Annick HELIAS,**  
membre permanent

**Monsieur Yves MALFILATRE,**  
**Madame Claude DORIAN,**  
inspecteurs généraux de l'administration  
du développement durable

**Monsieur Cyril GOMEL,**  
ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

**Madame Isabelle RAYMOND-MAUGE,**  
inspectrice de l'administration  
du développement durable

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission d'audit thématique sur la « qualité des dires de l'Etat au regard des enjeux du Grenelle Environnement en matière de planification, transport et logement »**. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le Président de la 3ème section est chargé du suivi. Il en est le superviseur. Sa coordination sera assurée par Mme Marie-Line MEAUX, inspectrice générale de l'administration du développement durable. Elle est enregistrée sous le n° 008293-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer des conclusions de cet audit au plus tard pour la fin de l'année 2012 avec un rapport intermédiaire pour fin septembre.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Ministre de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

Christian LEYRIT

Copies : Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la 2ème section  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section

**(1) Cette note annule et remplace celle datée du 18 novembre 2011.**

**Présent  
pour  
l'avenir**

[www.cgedd-sq@developpement-durable.gouv.fr](mailto:www.cgedd-sq@developpement-durable.gouv.fr)

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24



**Programme d'activité 2012 du CGEDD**

**MISSION D'AUDIT THÉMATIQUE**  
**« QUALITÉ DES DIRES DE L'ÉTAT AU REGARD DES ENJEUX DU GRENELLE**  
**ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE PLANIFICATION, DE LOGEMENT ET DE**  
**TRANSPORTS »**

**Note de commande**

La décentralisation a profondément modifié le champ d'intervention et les missions des services de l'État dans de nombreux domaines, sans pour autant se départir de son rôle de garant de l'application des lois, de la cohésion sociale et territoriale, du respect des engagements communautaires et internationaux.

Pour accompagner ces évolutions mais aussi les transformations économiques de notre société, ont été lancées la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui ajustent les moyens d'intervention de l'État et induisent de nouveaux rapports entre les services aux différents échelons territoriaux, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

Issues des évolutions de contexte national et international, les lois Grenelle et la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) 2010-2013 ont par ailleurs renforcé la nécessaire intégration des principes du développement durable dans toutes les politiques publiques. Qu'il s'agisse de finalités (conjugaison des dimensions économiques, sociales et environnementales, satisfaction des besoins essentiels, prise en compte du long terme...) ou d'éléments de démarche (« gouvernance à 5 », participation du public, évaluation...), la mise en œuvre concrète de ces principes est appelée à modifier en profondeur le processus de prise de décision de l'État et son mode de participation à la vie des territoires.

C'est au regard de cette ambition pour l'État que s'inscrit la nouvelle stratégie ministérielle adoptée le 14 décembre 2011.

Les services déconcentrés sont appelés régulièrement à exprimer sous l'autorité des préfets de département ou de région les orientations et les enjeux de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.

L'audit sera conduit dans les domaines de la planification, du logement et des transports, au regard notamment des références qui constituent le Grenelle de l'environnement, la Stratégie nationale de développement durable et la stratégie ministérielle.

A travers des situations territoriales diversifiées, seront analysés les modes de production et d'expression de ce « dire de l'État » que les services déconcentrés chargés des politiques relevant du ministère élaborent dans ces domaines. Seront éclairés notamment les processus, les moyens et les compétences mobilisés pour y parvenir, ainsi que les dispositifs mis en place par les services pour en suivre la traduction dans les politiques locales.

En veillant à prendre en compte à la fois l'optimisation des moyens et une vision prospective s'inscrivant dans la nouvelle stratégie ministérielle, des propositions et recommandations seront formulées pour renforcer la qualité de cette expression de l'Etat.

Avant de lancer l'audit, une note de cadrage sera établie pour la fin mai. Elle précisera la douzaine de départements qui sera auditée. Avant d'en arrêter la liste, les coordonnateurs de MIGT qui seront associés à cet audit sous la forme d'entretiens lors des visites de terrain, seront consultés.

Des entretiens seront menés dans chaque région ou département, avec les préfets, les services concernés, les établissements publics de l'Etat pouvant être associés à l'élaboration et à la diffusion de ce dire, ainsi qu'avec des élus, des cadres de collectivités territoriales, des agences d'urbanisme.

Les visites de terrain seront programmées à partir de fin mai.

Les conclusions de cet audit devront être remises au plus tard pour la fin de l'année 2012 avec un rapport intermédiaire pour fin septembre.

## 2. Note de cadrage

### **Audit thématique 2012 « qualité du « dire » de l'État au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement en matière de planification, de logement et de transports »**

---

### **NOTE DE CADRAGE**

#### **1. Le contexte**

Le programme 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'audit thématique sur la qualité des « dires » de l'État au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement en matière de planification, de logement et de transports.

La décentralisation a profondément modifié le champ d'intervention et les missions des services de l'État dans de nombreux domaines, sans pour autant voir l'État se départir de son rôle de garant de l'application des lois, de la cohésion sociale et territoriale, du respect des engagements communautaires et internationaux.

Pour accompagner ces évolutions mais aussi les transformations économiques de notre société, ont été lancées la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE), qui ajustent les moyens d'intervention de l'État et induisent de nouveaux rapports entre les services aux différents échelons territoriaux, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

Face aux enjeux environnementaux et sociaux, les lois Grenelle et la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) 2010-2013, issues des évolutions de contexte national et international, ont par ailleurs renforcé la nécessaire intégration des principes du développement durable dans toutes les politiques publiques. Qu'il s'agisse de finalités (conjugaison des dimensions économiques, sociales et environnementales, satisfaction des besoins essentiels, prise en compte du long terme...) ou d'éléments de démarche (« gouvernance à 5 », participation du public, évaluation...), la mise en œuvre concrète de ces principes est appelée à modifier en profondeur le processus de prise de décision de l'État et son mode de participation à la vie des territoires.

C'est au regard de cette ambition pour l'État que s'est inscrite la nouvelle stratégie ministérielle adoptée le 14 décembre 2011.

#### **2. Les objectifs de la mission**

Sur le terrain, les services déconcentrés sont régulièrement appelés à exprimer, sous l'autorité des préfets de département ou de région, un « dire de l'État », à savoir les orientations, enjeux et éléments d'information que l'État estime devoir ou doit faire connaître aux collectivités territoriales, notamment lorsque celles-ci sont en charge des politiques publiques à mettre en œuvre.

Dans le champ de compétence du MEDDTL, les domaines de la planification, du logement et des transports sont particulièrement concernés : porteurs de forts enjeux à l'échelle de la nation comme à celle des territoires, les problématiques qu'ils

recouvrent sont en constante interaction. Par ailleurs, pour une meilleure prise en compte des questions environnementales et des enjeux transversaux de développement durable, le Grenelle de l'Environnement a adapté les démarches locales de planification et les articulations entre elles. La mise en œuvre progressive de la SNDD ne peut que renforcer une telle évolution.

Pour autant, ces 3 domaines ne se trouvent pas aujourd'hui dans la même situation en termes de répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales :

- la responsabilité de la planification locale qui relève de l'urbanisme (SCoT, PLU, CC) est, depuis les premières lois de décentralisation, confiée aux collectivités territoriales et leurs groupements ;
- si la politique du logement est une compétence de l'État, la politique locale de l'habitat relève pour l'essentiel de l'intervention des collectivités ;
- la compétence en matière d'organisation des transports est répartie entre différentes autorités organisatrices de transport (État et collectivités).

La disparité de situations s'exprime par ailleurs sur le plan territorial : si certains éléments du « dire de l'État » ont vocation à être formulés de façon uniforme, car s'appliquant à tous et/ou en tous lieux, le « dire de l'État » doit la plupart du temps être adapté au contexte des territoires, de leurs enjeux et de leurs acteurs<sup>11</sup>. Réciproquement, les attentes et besoins des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État varient fortement selon leur situation, leur stratégie territoriale et des moyens propres dont elles disposent.

Enfin, l'État reste, malgré ses procédures et son organisation territoriale structurée (autorité préfectorale, services déconcentrés, établissements publics...) un acteur multiforme, sans que le « dire de l'État » soit toujours nécessairement cohérent selon les approches, celles-ci venant de structures ou d'agents pouvant se voir variablement eux-mêmes, selon leurs attributions, comme porteurs ou non d'une ou de « la » position ou vision de l'État.

Face à ces constats, la mission s'est fixée comme objectifs :

- de vérifier la mise en cohérence par les services déconcentrés de l'État des politiques publiques, dans les 3 domaines de la planification locale, du logement et des transports, d'étudier éventuellement les priorisations effectuées en réponse aux problématiques territoriales;
- d'analyser le niveau d'intégration opéré dans cette mise en cohérence des enjeux de fond explicités ou renforcés par le Grenelle de l'Environnement, des objectifs de la SNDD et de la stratégie ministérielle, ainsi que, sur leur fondement, des orientations ou instructions données par les ministres et l'administration centrale ;
- d'en déduire le niveau d'appropriation (ou la plus ou moins grande maîtrise) de la démarche de transversalité exigée des services pour assurer cette mise en cohérence;
- de formuler des recommandations permettant, à partir de situations concrètement analysées, d'améliorer la légitimité, l'efficacité et la valeur ajoutée de l'expression de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales et d'adapter l'organisation, les compétences et les moyens correspondants.

---

<sup>11</sup> : Adaptation fondée sur la connaissance stratégique des territoires ou « intelligence des territoires »

### 3. La problématique

#### Des questions récurrentes et interdépendantes...

« *L'État a-t-il encore quelque chose à dire aux collectivités territoriales ? Au nom de quoi ? Dans quel intérêt ?* »

Si l'intuition laisse à penser que l'État dispose encore d'une légitimité pour s'exprimer vis à vis des territoires, notamment dans les 3 domaines concernés par la mission, cette légitimité doit se fonder sur un argumentaire actualisé et partagé. En effet :

- la décentralisation implique que soient pleinement respectées les prérogatives des autorités territoriales, sans remettre en cause la responsabilité de l'État de faire respecter le droit, issu du cadre national et supra-national ;
- le développement des compétences techniques des collectivités territoriales, notamment dans les territoires de projet ou à dominante urbaine, pose de plus en plus souvent la question de la valeur ajoutée des productions de l'État qui leur sont adressées ;
- la mise à disposition croissante par l'État d'informations, données et analyses, via différents systèmes d'information, relativise l'intérêt de fournir à la demande des informations de même nature ;
- la diminution des moyens des services de l'État appelle à un recentrage sur l'exercice de missions jugées prioritaires, en premier lieu celles de nature régaliennes, d'autant plus quand les normes législatives et réglementaires qu'il a récemment produites ont conduit à des évolutions significatives nécessitant un effort particulier d'application.

Derrière ces questions, se pose celle, encore plus sensible, des raisons qui justifient la présence de services de l'État dans les territoires pour accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

#### **Définir préalablement le « dire » de l'État**

L'expression de « dire de l'État », empruntée à certaines pratiques administratives, peut recouvrir des situations très variées ou entretenir des confusions que la mission s'attachera tout d'abord à clarifier, avant tout à son propre profit.

Dans un sens très large, on pourrait en effet considérer que toute forme de prise de position d'une structure ou d'un agent de l'État dans le cadre de ses fonctions reflète une parole de l'État, que celle-ci s'adresse à un partenaire public ou à un acteur privé.

Dans le cadre strict de la mission, on retiendra que la notion de « dire de l'État » va, en l'espèce, correspondre aux différents éléments que l'État exprime ouvertement, de façon plus ou moins construite, à l'attention d'une collectivité territoriale, dans le contexte de procédures décentralisées.

Ce « dire » de l'État pourra, de fait, correspondre à des obligations juridiques mais ne pas s'y limiter.

La définition retenue est également volontairement plus large que la notion « d'enjeux de l'État » qu'il conviendra par ailleurs de clarifier.

#### **Refonder la légitimité du « dire » de l'État**

La légitimité d'un « dire » de l'État adressé aux collectivités territoriales est liée à la forme spécifique prise par la décentralisation en France, tant en termes de droit que de pratiques :

- l'État est, dans le cadre de ses missions régaliennes, le garant de l'effectivité du droit, y compris du respect des engagements contraignants pris au niveau international et communautaire. En faisant respecter « l'État de droit » avec équité, il contribue à la cohésion sociale et territoriale dont il est plus largement le garant à l'échelle de la nation ;
- ce respect du droit ne va cependant pas de soi : l'évolution continue du corpus législatif et réglementaire, vers toujours davantage de complexité et d'objectifs de résultat, ainsi que l'augmentation du poids de la jurisprudence, fournissent des motifs puissants pour lesquels l'État reste en devoir de connaître, comprendre et savoir justifier le droit en vigueur, en lui redonnant un sens préalable à son application équitable sur le territoire. Il s'agit à la fois d'un enjeu de sécurité juridique (l'État étant garant de l'application du droit européen et international, y compris par les autorités locales) et d'un enjeu d'acceptation sociale, dans un contexte de culture nationale parfois contestataire, qui n'accepte pas a priori et sans argumentaire l'application des normes, a fortiori lorsqu'elles s'indexent sur la jurisprudence, parfois évolutive. En pratique, les collectivités territoriales sont fréquemment susceptibles d'attendre de l'État qu'il fournisse « sa vision des choses », notamment en clarifiant les modalités d'une application intégrée au plan local du droit, pour rendre ce dernier tangible ;
- Au regard de la complexité de l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales françaises et de l'absence de tutelle entre ces collectivités, l'État reste un acteur incontournable dans les territoires, pour faciliter si besoin les interrelations, voire la gouvernance, mais aussi la prise en compte d'enjeux existant notamment au-delà des périmètres des collectivités concernées (rôle des documents d'encadrement de niveau supérieur : SDAGE, SRCE... et plus largement ce qui peut relever, aux yeux de l'État, d'une vision de la cohérence et de la continuité territoriale).

Ces trois motifs de légitimité sont plus ou moins présents selon les situations où s'exprime un « dire » de l'État, parallèlement au fait qu'une part encore importante du territoire et des collectivités territoriales qui le gèrent continue de recourir à l'assistance technique de l'État, par défaut de moyens propres suffisants.

### ***Analyser les formes du « dire » de l'État et la qualité de son contenu, au regard du Grenelle de l'Environnement, de la SNDD et de la stratégie ministérielle***

Sur la base des éléments qui précèdent et de l'analyse de quelques textes de références (textes réglementaires, circulaires relatives à des documents de planification établis par les collectivités<sup>12</sup>...), on voit que le « dire » de l'État repose aujourd'hui, selon les occasions, sur des éléments de nature variée :

- des éléments du droit (textes juridiques, servitudes, jurisprudences...) ou autour du droit (doctrines technico-réglementaires...) ;
- des données ou informations objectives (géomatiques, statistiques...) ;
- des analyses et interprétations de données (pouvant être sous la forme de diagnostics, études thématiques...) ;

<sup>12</sup> : A titre d'illustration, la circulaire du 24/3/97 sur les PDU, évoque le fait que le Préfet porte à la connaissance de l'AOTU (collectivité maître d'ouvrage du PDU) « les informations concernant :

- *les obligations juridiques qui s'imposent à l'élaboration du PDU*
- *les documents statistiques, techniques ou méthodologiques utiles*
- *les enjeux que l'État perçoit pour le territoire concerné*
- *les objectifs dont l'État demande la prise en compte dans le PDU »*

- des analyses plus globales pouvant aller jusqu'à une vision construite « assumée » d'enjeux, de problématiques, voire comportant une dimension de prospective territoriale ;
- ce qui est parfois nommé, peut-être abusivement, « enjeux de l'État », à savoir l'ensemble des intérêts que ce dernier entend explicitement souligner et voir pris en compte par les collectivités territoriales dans les domaines qui l'impliquent particulièrement : il peut s'agir d'enjeux d'intérêt national, tels que ceux que de la cohésion sociale et territoriale, mais également relever de ce que l'État entend faire valoir en tant qu'opérateur intervenant sur un territoire.

Au regard de cette typologie, se pose la question de savoir si l'ensemble de ces éléments méritent à l'avenir de figurer -et si oui, sous quelle forme- dans un « dire » de l'État.

Par ailleurs, dans une approche large, le « dire » de l'État adressé aux collectivités territoriales s'exprime en différentes occasions (a priori, durant l'association et a posteriori, par un avis) et sous au moins trois formes :

- sous forme écrite, formalisée et assumée par l'État comme étant son « dire » répondant à une collectivité territoriale dans le cadre d'une procédure donnée (cadrage, simple porter à connaissance (PAC) « juridique » ou « document d'association », avis émis par l'État sur des projets de plans et programmes élaborés par les collectivités...). Dans le cas du PAC « juridique », notons que celui-ci doit être, au regard des textes, permanent ;
- sous forme écrite également, voire numérique, quand l'État établit et met à disposition des documents de référence (type profils environnementaux, inventaires, guides d'application...). Ils contribuent à expliciter le positionnement de l'État face à telle ou telle question ;
- au-delà de l'écrit, l'État est également appelé, dans diverses instances auxquelles il participe (réunions concernant l'élaboration de plans, programmes, projets ; commissions consultatives ; instances de délibération...), à exprimer des points de vue, exposer des analyses... qui constituent de facto un « dire » de l'État. On touche ici à la manière dont l'État est représenté dans ces différentes instances et la manière dont les positions sont établies, le cas échéant en cohérence avec des éléments déjà explicités.

S'agissant de l'appréciation des contenus du « dire », la mission est conduite à formaliser, par ses questionnements (grille d'analyse des enjeux), une traduction des enjeux et défis issus du Grenelle de l'environnement, mais aussi de la SNDD et de la stratégie ministérielle dans les 3 domaines de l'audit (planification, logement et transport) et de leurs interactions.

En posant par ailleurs la question de la relation État / collectivités et des fondements renouvelés du « dire » de l'État, la mission s'attachera à identifier en quoi le contexte international, et particulièrement le droit communautaire, conduit à rattacher le « dire » de l'État aux engagements qu'il a pris au nom de la nation et dont il est désormais le garant, jusque dans la mise en œuvre et l'atteinte des résultats.

Sur ces bases, la mission considère que l'évaluation de la qualité des « dires » de l'État, au regard du Grenelle de l'environnement, de la SNDD et du PSM peut être envisagée sous 2 aspects complémentaires :

- celui du contenu du « dire », quant à sa capacité intégratrice des enjeux et défis nationaux, à sa capacité de les décliner mais aussi à les prioriser en fonction des caractéristiques des territoires comme des acteurs, sur la base d'une vision prospective, tout en veillant à en garder la cohérence et la lisibilité ;

- celui des moyens mis en œuvre pour en garantir la qualité :
  - outils mobilisés et efficacité ;
  - compétences et management ;
  - organisation des services et processus de production inter-services, y compris relations avec l'administration centrale et le RST.

#### **4. Le champ d'investigation de la mission**

Au regard du temps dévolu à l'audit, la mission a jugé pertinent de limiter son analyse à un nombre limité de procédures et de documents, au cœur cependant de la problématique :

- des **procédures d'élaboration de SCoT et PLU pour la planification locale (urbanisme, aménagement, environnement...), de PLH pour l'habitat (logements et services, en lien avec les déplacements) et de PDU pour les transports locaux**. En effet, l'ensemble de ces documents (de type plans/programmes) est établi sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales compétentes, à des échelles et sur des thématiques articulées entre elles, y compris sur le plan juridique. L'ensemble de ces documents se trouve concerné par les évolutions récentes induites par le Grenelle Environnement (attendus de fond, mode d'élaboration...), qui consacrent notamment le **SCoT comme le document intégrateur de référence, à l'échelle d'un projet de territoire et bien au-delà du seul champ de la planification urbaine**. Ces documents, notamment les SCoT et PLU à travers leur PADD, sont plus largement concernés par le concours à l'atteinte des finalités et éléments de démarche relevant des principes de développement durable, conduisant à la prise en compte transversale des problématiques. Enfin, ces 3 types de documents donnent nécessairement lieu à l'expression formalisée d'un « dire de l'État », à l'amont (porter à connaissance) et à l'aval (avis du Préfet) ;
- des documents que sont les **porter à connaissance (PAC « juridiques » et « notes d'enjeux » ou « documents d'association »), articulés, le cas échéant, avec les cadrages préalables d'évaluation environnementale (qui concernent SCoT, PLU et PDU)**, ainsi que, par extension, les notes de doctrine, guides, stratégies de portage et d'échange susceptibles de les accompagner (sans s'interdire d'en prendre connaissance pour éclairer les analyses). Ces documents, formalisés par les services de l'État (DDT, DREAL, avec des contributions inter-services larges), incarnent en effet le lieu privilégié où l'État est nécessairement appelé à exprimer et organiser par obligation juridique sa propre parole, en regard d'une procédure et d'un territoire mais à l'amont de la production de la collectivité elle-même.

La mission limite également son analyse à un **échantillon de situations locales se voulant représentatives de la diversité des territoires métropolitains**. Elle n'envisage cependant pas de traiter du cas spécifique de l'Île de France, ainsi que des outre-mer, ces territoires méritant de faire l'objet d'une mission spécifique, au regard de leurs enjeux.

Enfin, la mission intégrera dans son analyse **les processus d'organisation visant à produire le « dire » et en assurer la vérification de prise en compte par les services**.

Ainsi, par exemple, les éléments constituant l'élaboration des PAC ou cadrages préalables seront systématiquement examinés dans les cas étudiés, mais pas

nécessairement les documents produits *in fine* par les collectivités dans le cadre des procédures concernées. Cette analyse pourrait relever si besoin d'une autre mission.

## 5. Les difficultés et les risques identifiés pour la mission

La nature même du sujet et de sa formulation peuvent induire des difficultés, voire des risques, pour l'accomplissement de la mission :

- le sujet fait appel à des termes (« dire de l'État », « qualité », « enjeux du Grenelle », « planification »...) pouvant tous faire l'objet d'interprétations particulièrement variées. La mission s'attachera donc en priorité à lever les confusions de vocabulaire et se tenir aux définitions qu'elle aura retenues pour mener sa réflexion, sans exclure que d'autres approches soient possibles. Malgré cet effort, des quiproquos ne pourront être exclus, tant au sein de la mission que du CGEDD, le temps imparti ne permettant pas d'approfondir toutes les dimensions.
- Allant d'un extrême à l'autre, la mission pourrait se situer dans une approche trop procédurale du sujet (par exemple, comment les dispositions législatives et réglementaires issues des lois Grenelle 1 et 2, ainsi que les articulations entre les différents plans, programmes, projets suite au Grenelle sont portées par les services de l'État) ou inversement seulement stratégique (quelle place des services de l'État portant les politiques du MEDDTL demain dans les territoires ?). La mission a ici fait le choix de centrer sa réflexion sur des objets concrets et illustrant pleinement la notion de « dire » de l'État, pour en tirer, le cas échéant, des éléments de portée plus générale sur les missions, la stratégie, les priorités, les processus, l'organisation. La pertinence de cette approche ne pourra être confirmée qu'a posteriori.
- Sur les référentiels, et en cohérence avec la note de commande du 25 avril 2012, la mission considère qu'il est pertinent de ne pas limiter l'examen aux seuls enjeux issus du Grenelle de l'environnement mais bien d'élargir à la prise en compte des différents principes de démarche et finalités du développement durable, formulés à travers la SNDD et la nouvelle stratégie ministérielle.
- La mission devra assimiler une matière riche et complexe, ainsi que réussir, à travers des entretiens menés sur un échantillon limité, à identifier les points essentiels.
- La mission ne devra pas se limiter à analyser les productions et modes de production de l'État mais devra aussi, dans la mesure du possible, apprécier l'accueil qui en est fait par les collectivités locales et autres acteurs, sans cependant verser dans l'analyse détaillée des projets et de leur contexte.
- Enfin, la mission identifie clairement le fait qu'un tel sujet ne peut être entièrement traité au travers d'une mission d'audit thématique de quelques mois, appuyée sur un échantillon ciblé. Elle n'exclut pas, dès à présent, de pouvoir présenter, à l'occasion de la remise de ses conclusions, des suggestions permettant de prolonger la réflexion si cela s'avère nécessaire, notamment sur l'efficacité de ce « dire ».

## **6. Interactions avec d'autres missions**

Par la nature transversale du sujet, la mission se trouve facilement en interaction avec d'autres missions réalisées, en cours ou prévues.

S'agissant de l'actualité du CGEDD (programmes de travail 2011 et 2012), la présente mission s'intéressera et, dans la mesure du possible, valorisera les enseignements des missions récentes (audit sur la prise en compte du développement durable par les services déconcentrés, des enjeux du Grenelle dans les SCoT notamment), voire en cours : audits thématiques relatifs aux modalités d'application de la loi littoral et de la loi Montagne, aux démarches de conception durable des territoires urbains... Ces différentes problématiques sont directement concernées par la production d'un « dire » de l'Etat et sa prise en compte par les collectivités, notamment dans les documents d'urbanisme.

## **7. Organisation de la mission**

### ***Supervision***

Le Président de la 3e section assure le rôle de superviseur de la mission.

### **Comité des pairs**

Un comité des pairs est constitué pour accompagner cette mission. Il est composé des membres suivants :

<ul style="list-style-type: none"><li>• Alain LECOMTE, Président</li><li>• Isabelle MASSIN, S1</li><li>• Patrick LABIA, S2</li><li>• Philippe SCHMIT, S3</li><li>• Jean-Jacques KEGELART, S3</li><li>• Philippe CEBE, S4</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jean-Louis DURVILLE, S5</li><li>• Francis OZIOL, S6</li><li>• Mauricette STEINFELDER, CPRN</li><li>• Françoise GADBIN, MIGT 3</li><li>• Didier CAUVILLE, MIGT 7</li></ul>
--	---

### **Autres contributions de membres du CGEDD et des MIGT**

La mission trouve intérêt à pouvoir échanger, en tant que de besoin, avec différents membres du CGEDD et des MIGT ayant manifesté leur intérêt pour le sujet ou disposant d'une expertise particulière (technique, juridique, managériale...) pouvant éclairer la mission. Des réunions pourront être organisées à cette fin.

La mission sollicitera un entretien préalable auprès des coordonnateurs des MIGT concernés par l'audit.

## **8. La méthodologie retenue**

Compte tenu de la relative complexité du sujet, la méthodologie retenue par la mission repose sur des étapes préalables aux visites de terrain, permettant à la mission de développer une culture commune, ainsi qu'une bonne appréhension du bagage nécessaire pour porter un regard éclairé sur les situations concrètes.

### ***Étape 1 : analyse préalable du contexte réglementaire, instructions aux services et documents de référence, questionnements***

- Appréhension des différentes procédures (SCoT, PLU, PDH, PDU), de leur genèse, de leur cadre réglementaire, de leur portée et de leurs interrelations (juridiques, fonctionnelles).
- Analyse des textes réglementaires en vigueur (ou attendus) sur les PAC et cadrages préalables d'évaluation environnementale, ainsi que les circulaires, guides et documents de référence nationaux.
- analyse des référentiels retenus pour établir l'audit (lois Grenelle, SNDD, stratégie ministérielle), de leur genèse, de leur portée et de leurs interrelations
- Établissement sur ces bases d'une grille d'analyse des documents destinée à ce stade à illustrer la démarche ; la trame en est jointe en annexe.

Cette première étape est essentiellement effectuée sous forme de réunions de travail (environ 2 par mois sur ½ journée), de séminaires de travail (2 réalisés à ce jour en janvier et avril), de production et d'échange de notes techniques.

### ***Étape 2 : sélection des territoires échantillonnés pour l'audit***

7 départements, répartis en 4 régions, ont été retenus pour la diversité des situations qu'ils représentent :

- Rhône-Alpes : Rhône et Isère
- Pays de la Loire : Maine et Loire et Loire Atlantique
- Limousin : Corrèze
- Midi-Pyrénées : Haute-Garonne et Tarn

La confirmation du choix de ces 7 départements a fait l'objet d'un échange entre la mission et ses interlocuteurs en DREAL et MIGT, permettant d'affiner la composition de cet échantillon.

Au sein de ces départements, seront ensuite identifiés les territoires et procédures à examiner (en général 1 à 2 territoires de type SCoT par département). Ils seront choisis, en lien avec les DREAL, les DDT et les MIGT, en fonction du contexte, de la superposition des procédures (SCoT, PLU, PDH, PDU) et de leur calendrier, de façon à privilégier l'examen de situations dans lesquelles le « dire » de l'État, à travers le porter à connaissance et, le cas échéant, le cadrage préalable d'évaluation environnementale, aura fait l'objet d'une production relativement récente.

Le nombre de territoires à retenir a été estimé en fonction du temps disponible pour l'audit, en privilégiant plutôt une analyse approfondie d'un nombre limité de situations, plutôt que le survol d'un grand nombre de celles-ci.

Par ailleurs, la mission a fait le choix de ne pas inclure dans l'échantillon un département de l'Ile-de-France, ni de l'Outremer. Pour ce qui concerne l'Ile-de-France, les enjeux territoriaux comme l'organisation des services sont particulièrement complexes et les enseignements qui pourraient être tirés de l'analyse, sont peu transposables aux autres territoires. Il en est de même pour les DOM dont les spécificités justifieraient une mission en propre ou intégrée à une autre mission qui leur serait dédiée. Dans la mesure du possible, la mission tâchera cependant de profiter d'autres missions menées en parallèle dans les DOM pour disposer d'éléments d'éclairage les concernant.

En fonction de ses besoins et du temps disponible, la mission n'exclut pas pour autant, afin d'éclairer ses travaux, de rechercher en dehors de cet échantillon des éléments plus ciblés de sa connaissance, permettant notamment d'établir des comparaisons ou examiner des cas de « bonnes pratiques » (cas par exemple de territoires engagés dans l'élaboration de PLUi).

Pour chacun des territoires retenus sera établie la liste des auditions à mener, parmi lesquelles :

- les services producteurs du « dire » de l'État (DDT, DREAL)
- en fonction des situations et des disponibilités : les autorités préfectorales, des services contributeurs, des collectivités territoriales (élus, agents) et autres structures (agences d'urbanisme, bureaux d'études...)

Pour avoir un éclairage plus général, la mission sollicitera également un entretien auprès des grandes associations d'élus.

### ***Étape 3 : travail préparatoire aux auditions de terrain***

La nature de l'audit implique que soient examinés, par territoire retenu et préalablement aux auditions, une série de documents, à obtenir auprès des services départementaux. A minima, les documents suivants seront recherchés, demandés et examinés :

- documents stratégiques territoriaux (PASE, DSR...)
- documents produits au titre du « dire » de l'État : porter à connaissance et cadrage préalable d'évaluation environnementale
- contributions écrites au « dire » de l'État fournies par les autres services et établissements publics
- en fonction des situations, les autres expressions écrites formalisées (dossiers d'association, compte-rendus de réunion, avis divers...) jusqu'à l'avis de l'État sur le projet lui-même.
- les documents types, guides locaux ou autres notes méthodologiques portant sur l'élaboration de ce « dire » de l'État
- les documents ou liens permettant d'accéder aux documents de référence utilisés : profils environnementaux, études prospectives...

Dans un certain nombre de cas, il sera demandé le document établi in fine par la collectivité territoriale (SCoT, PLU, PDH, PDU) ou le lien permettant d'y accéder.

Ces documents seront examinés en étant répartis entre les membres de la mission, avec des temps d'échange lors de réunions de restitution, permettant de croiser les regards, formuler des hypothèses et analyses, et cibler les questionnements à prioriser lors des auditions de terrain.

Le cas échéant, la grille d'analyse élaborée lors de l'étape 1 pourra être adaptée et détaillée, de façon à devenir le guide d'entretien pour l'audit.

De façon complémentaire, un questionnaire adressé aux services pourra être établi et adressé si nécessaire, préalablement aux auditions de terrain.

#### ***Étape 4 : auditions de terrain***

Les auditions de terrain seront généralement effectuées par un binôme de membres de la mission et seront organisées en fonction des disponibilités des interlocuteurs, dans un souci d'optimisation des déplacements.

Ces auditions débuteront par un premier entretien avec les équipes MIGT des territoires concernés, pour cerner le contexte des territoires (jeux d'acteurs...) et des services (organisation, compétence, management...), ainsi que recueillir leur vision sur la problématique.

L'audition des services et des autres acteurs sera menée à partir du guide d'entretien actualisé à l'étape 3, à partir de la grille d'analyse de l'étape 1.

Un compte-rendu synthétique sera établi par les membres de la mission à l'issue de chaque audition.

#### ***Étape 5 : synthèse des auditions et des analyses***

Cette étape consistera à synthétiser les éléments recueillis et les comptes-rendus des auditions.

#### ***Étape 6 : rédaction du rapport***

Sur la base de cette synthèse, la mission rédigera le rapport final avec ses recommandations.

### **9. Relation avec les commanditaires**

Compte tenu de l'importance des éléments de contexte et du changement de gouvernement, la mission sollicitera un entretien auprès des cabinets des ministres concernés, y compris auprès de celui de la ministre en charge de la décentralisation (note d'étape n°2).

En fonction des nécessités, la mission échangera avec les directions les plus concernées par la mission, en particulier la DGALN et la DGITM.

## **10. Calendrier prévisionnel**

<b>Étapes</b>	<b>périodes</b>
1. Analyse contexte	Janvier à mai 2012
2. choix échantillon	Mai 2012
3. analyse documents	Juin – août 2012
4. auditions	Juillet à octobre 2012
5. note d'étape n°1	Août/septembre 2012
6. note d'étape n°2	Novembre 2012
7. rapport final	Mars 2013

Ce calendrier tient compte des échanges intervenus avec le comité des pairs estimant le délai fixé par la lettre de mission du 30 avril 2012 particulièrement serré en regard de la complexité du sujet.

La mission s'attachera en contrepartie à produire des notes d'étapes avant son rapport final.

La note n°1 resituera la commande dans le contexte nouveau (cf.9) et permettra d'illustrer la grille d'enjeux et les questionnements (guide d'entretien avec les services).

La note d'étape n°2 sera une synthèse des entretiens et en présentera les premiers enseignements.

Ces deux notes d'étape seront présentées au comité des pairs.

### 3. Principaux textes sur le « dire »

#### Porter à connaissance et association de l'Etat

en matière de SCoT, PLU, PLH et PDU

(source : Philippe ISELIN, CGEDD/S3)

Les lois et décrets régissant les SCoT, PLU, PLH et PDU ont procédé à la codification des dispositions applicables, sur ces champs, au porter à connaissance (PAC) et à l'association de l'Etat

Le texte fondateur et le plus emblématique est la loi « Defferre » n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. L'article 50, relatif à l'élaboration du POS, modifie l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme. L'article 74, relatif aux schémas directeurs et aux schémas de secteur a été codifiée à l'article L. 124-3 du code de l'urbanisme. *Pour mémoire, l'article 42 relatif aux schémas directeurs, aux schémas de secteur et aux PIG – codifié à l'ancien article L. 122-1 du code de l'urbanisme – a été abrogé par la loi Grenelle 2 n° 2010-188 du 12 juillet 2010 qui lui a substitué les dispositions relatives aux SCoT.*

Plusieurs autres lois ont progressivement construit le PAC et l'association de l'Etat en matière de planification urbaine. L'essentiel de ces dispositions ayant été codifié, la présente annexe ne détaille pas ces textes législatifs, non plus que les nombreux décrets d'application qui créent ou modifient en cascade les dispositions codifiées se rapportant au sujet traité.

La présente annexe s'attache à détailler les principales dispositions codifiées (code de l'urbanisme en dehors des cas de mise en compatibilité ou examen conjoint, code de la construction et de l'habitation, code des transports) puis à mentionner les principales circulaires de référence.

SCoT =schéma de cohérence territoriale

PLU = plan local d'urbanisme

CC = carte communale

PLH : programme local de l'habitat

PDU : plan de déplacements urbains

## **Code de l'urbanisme : partie législative**

- Article L. 121-2 (SCoT, PLU, CC)

Dans les conditions précisées par le présent titre, l'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.

Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

*Note. L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 modifie la première phrase de cet alinéa par la disposition suivante : « Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants ». Cette nouvelle disposition entrera en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La deuxième phrase de l'alinéa n'est pas modifiée. Commentaire : le porter à connaissance devient continu.*

Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.

*Note. L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 remplace cet alinéa par la disposition suivante : « Le préfet leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose ». Cette nouvelle disposition entrera en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013.*

Les porter à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 modifie cet alinéa en insérant les mots « par les communes ou leurs groupements compétents » à la fin de la première phrase. Cette nouvelle disposition entrera en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1er janvier 2013.

- Article L. 121-4 alinéa 1(SCoT, PLU, CC)

L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

*L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 modifie d'autres alinéas de cet article mais pas le premier.*

- Article L. 121-7 alinéa 2 (SCoT, PLU, CC)

[...] les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

- Article L. 122-6 (SCoT)

A l'initiative du président de l'établissement public prévu par l'article L. 122-4 ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de schéma. Il en est de même du département, à la demande du président du conseil général, et de la région, à la demande du président du conseil régional.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 modifie cette disposition en créant un article L. 122-6-1 ainsi rédigé : « A l'initiative du président de l'établissement public mentionné aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet du schéma de cohérence territoriale ». Cette nouvelle disposition entrera en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1er janvier 2013.

- Article L. 123-7 (PLU)

A l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire, ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme.

- Article L. 123-8 alinéa 1 (PLU)

Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme.

Commentaire. Certaines des personnes publiques sont celles dont l'article L. 121-4 dispose qu'elles doivent être «associées» à l'élaboration du plan local d'urbanisme (notamment l'Etat). Cette disposition opère donc une distinction entre l'association des services des personnes publiques en cause et la consultation à sa demande de l'autorité politique.

*L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 modifie d'autres alinéas de cet article mais pas le premier.*

## **Code de l'urbanisme : partie réglementaire**

- Article R\*121-1 (règles d'urbanisme) – Version en vigueur antérieurement au décret n°2013-142 du 14 février 2013

Lorsqu'il reçoit la décision d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public les dispositions particulières applicables au territoire concerné, notamment les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, les servitudes d'utilité publique ainsi que les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national au sens de l'article L. 121-9.

Il fournit également les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

Au cours de l'élaboration du document, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public tout élément nouveau

- Article R\*121-1 (règles d'urbanisme) – Version modifiée par l'article 2 du décret n°2013-142 du 14 février 2013

I.-Pour l'application de l'article L. 121-2, le préfet porte à la connaissance de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné.

A ce titre, il communique notamment les directives territoriales d'aménagement et de développement durables, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral des chapitres V et VI du titre IV du présent livre, les servitudes d'utilité publique, le schéma régional de cohérence écologique, le plan régional de l'agriculture durable et le plan pluriannuel régional de développement forestier lorsqu'ils existent.

En ce qui concerne les projets des collectivités territoriales et de l'Etat, le préfet communique notamment les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national.

En ce qui concerne les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'Etat, il transmet notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

II.-Lorsque la collectivité compétente décide de modifier un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, le préfet lui communique toute disposition législative ou réglementaire ou tout projet intervenu depuis l'adoption du document et nécessaire à l'élaboration de la modification.

- Article R\*121-2 (documents d'urbanisme)

Sous l'autorité du préfet, le service de l'Etat chargé de l'urbanisme dans le département assure la collecte des informations et la conservation des documents nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 121-2 et à l'association de l'Etat à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

- Article R\*123-15 alinéa 2 (PLU)

Le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public, outre les dispositions et documents mentionnés à l'article R. 121-1, s'il y a lieu, la proposition faite par l'architecte des Bâtiments de France, en application de l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine, de modifier un ou plusieurs des périmètres mentionnés au cinquième alinéa du même article.

- Article R\*141-2 alinéa 1 (SCoT d'Ile-de-France)

Le schéma de cohérence territoriale de la région d'Ile-de-France mentionné à l'article L. 141-1 est établi sous la responsabilité du préfet de la région d'Ile-de-France, avec la participation de représentants du conseil régional, du comité consultatif économique et social et des préfets des départements ; la procédure d'établissement de ce schéma est conduite par le chef du service de l'Etat dans la région, chargé de l'urbanisme, avec le concours des chefs des services de l'Etat.

- Article R\*141-3 (SCoT d'Ile-de-France) – Version en vigueur antérieurement au décret n°2013-142 du 14 février 2013

Pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur, le préfet communique au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent les éléments mentionnés à l'article R. 122-6 et, en outre, les éléments d'information transmis par le préfet de la région relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement fixés au niveau régional tels qu'ils résultent notamment du schéma de cohérence territoriale de la région d'Ile-de-France.

- Article R\*141-3 (SCoT d'Ile-de-France) – Version modifiée par l'article 2 du décret n°2013-142 du 14 février 2013

Pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur, le préfet communique au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent les éléments mentionnés à l'article R. 121-1 et, en outre, les éléments d'information transmis par le préfet de la région relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement fixés au niveau régional tels qu'ils résultent notamment du schéma de cohérence territoriale de la région d'Ile-de-France.

- Article R\*141-4 (PLU en région Ile-de-France) – Version en vigueur antérieurement au décret n°2013-142 du 14 février 2013

Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, en l'absence de schéma de cohérence territoriale ou de schéma de secteur approuvé, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent les éléments mentionnés à l'article R. 123-5 et, en outre, les éléments d'information transmis par le préfet de la région relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement fixés au niveau régional tels qu'ils résultent notamment du schéma de cohérence territoriale de la région d'Île-de-France.

- Article R\*141-4 (PLU en région Île-de-France) - Version modifiée par l'article 2 du décret n°2013-142 du 14 février 2013

Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, en l'absence de schéma de cohérence territoriale ou de schéma de secteur approuvé, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent les éléments mentionnés à l'article [R. 121-1](#) et, en outre, les éléments d'information transmis par le préfet de la région relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement fixés au niveau régional tels qu'ils résultent notamment du schéma de cohérence territoriale de la région d'Île-de-France.

### **Code de la construction et de l'habitation : partie législative**

- Article L. 302-2 alinéas 1 et 2 (PLH)

Dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération engageant la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat, le représentant de l'État porte à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte, sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement, nécessaires pour l'application du quatrième alinéa de l'article L. 302-1.

L'établissement public de coopération intercommunale associe à l'élaboration du programme local de l'habitat l'État, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, les communes et établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme directement concernés ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile.

- Article L. 302-6 alinéa 3 (PLH : dispositions particulières applicables à certaines agglomérations) - version en vigueur antérieurement à la Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013

Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1er septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.

- Article L. 302-6 alinéa 3 (PLH : dispositions particulières applicables à certaines agglomérations) - version en vigueur modifiée par l'article 13 de la Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013

Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1er septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins que le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa dudit article L. 302-5. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.

- Article L. 302-9 alinéa 1 (PLH : dispositions particulières applicables à certaines agglomérations)

La collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant approuvé le programme local de l'habitat établit, au terme de chaque période triennale, un bilan portant en particulier sur le respect des engagements en matière de mixité sociale. Celui-ci est communiqué au comité régional de l'habitat et est rendu public par le représentant de l'État dans le département.

### **Code de la construction et de l'habitation : partie réglementaire**

- Article R. 302-6 alinéa 2 (PLH)

Dès que la délibération prescrivant l'établissement du programme lui a été transmise, ou dès que l'arrêté conjoint est intervenu, le préfet définit, avec le président de l'établissement public de coopération intercommunale, les modalités d'association de l'État à son élaboration.

- Article R. 302-7 (PLH)

Dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération prévue à l'article R. 302-3, le préfet porte à la connaissance du président de l'établissement public de coopération intercommunale toute information utile concernant notamment l'évolution démographique, le développement économique local, les options d'aménagement ressortant des schémas de cohérence territoriale ou des schémas directeurs, ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière d'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée et notamment les obligations résultant de l'application de l'article L. 302-5.

Il porte également à sa connaissance, le cas échéant, les objectifs spécifiques à certains quartiers notamment ceux qui font l'objet des conventions pluriannuelles avec l'Agence nationale de rénovation urbaine mentionnées aux articles 10 et 10-1 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Il communique au président de l'établissement public les objectifs et informations nouveaux au cours de l'élaboration du programme et de sa réalisation.

Le préfet ou son représentant est entendu, à tout moment, à sa demande, ou par l'organe délibérant, ou par le président de l'établissement public qui en rend compte à l'organe délibérant.

## **Code des transports : partie législative**

- Article L. 1214-14 (PDU)

Le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre.

Les services de l'État, de même que les régions et les départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public mentionné aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 du code de l'urbanisme sont associés à son élaboration.

Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultés, à leur demande, sur le projet.

### **NOTA:**

Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 article 19 : Les présentes dispositions entrent en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1er janvier 2013. Toutefois, les dispositions en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance demeurent applicables :

- aux procédures d'élaboration et de révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme prescrites à cette même date ;
- aux procédures de modification des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

### **Mention des principales circulaires et autres instructions**

- 24 mars 1997 : circulaire relative aux PDU . Chapitre 3 : Modalités d'intervention des services de l'État
- 6 septembre 2001 : circulaire n° 2001-63/UHC/PS/18 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification. Cf. § 1-1 : Le porter à connaissance – § 1-2 : L'association de l'Etat.
- 17 février 2006 : circulaire NOR SOCU0610452C n° 2006-12 UHC/PA3 relative au rôle de l'Etat pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme. Cf. surtout l'annexe sur la responsabilité et le rôle de l'Etat dans le cadre des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme

- 13 juillet 2006 : circulaire NOR MCTB0600063C relative à l'aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'habitat au profit des communes et de leurs groupements. Cf. annexe 2 : L'ATESAT.
- 2 mai 2007 : circulaire NOR SOC/U/07/10664/C n° 2007-32 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat
- 1er septembre 2009 : circulaire NOR IOCK0920444C, relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme . Cf. § II-1 : Le développement du conseil juridique aux élus locaux en charge de l'urbanisme – Cf. § II-2 : La participation de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme – Cf. annexe 1 : porter à connaissance et contrôle de légalité.

**Délais d'entrée en vigueur des dispositions de la loi « Grenelle 2 » pour les documents d'urbanisme (source : DGALN - 2011)**

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX POS / PLU ELABORES PAR UNE COMMUNE		
Situation du PLU au 13/01/2011	Dispositions applicables	Evolution ultérieure
PLU approuvé avant le 13/01/2011	Demeurent applicables	Intégration obligatoire des dispositions de la loi ENE lors de la prochaine révision du PLU et au plus tard le 01/01/2016 (l'approbation doit intervenir au plus tard à cette date)
PLU en cours d'élaboration ou de révision - si projet arrêté avant le 01/07/2012 - et approuvé avant le 01/07/2013	Choix entre : - Achèvement des procédures en cours selon les <b>dispositions antérieures</b> à la loi ENE. Toutefois, ces PLU devront intégrer obligatoirement les dispositions de la loi ENE <b>lors de leur prochaine révision et au plus tard le 01/01/2016</b> - Intégration des dispositions de la loi ENE dès l'élaboration ou la <b>révision en cours</b>	
PLU en cours d'élaboration ou de révision - si projet arrêté à compter du 01/07/2012 - et/ou approuvé après le 01/07/2013	Les PLU ainsi approuvés ou révisés devront intégrer les dispositions de la loi ENE. Par ailleurs, en ce qui concerne la révision, celle-ci devra intervenir au plus tard le 1er janvier 2016.	

**Extrait de la charte constitutionnelle de l'environnement**

**Article 6.** Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

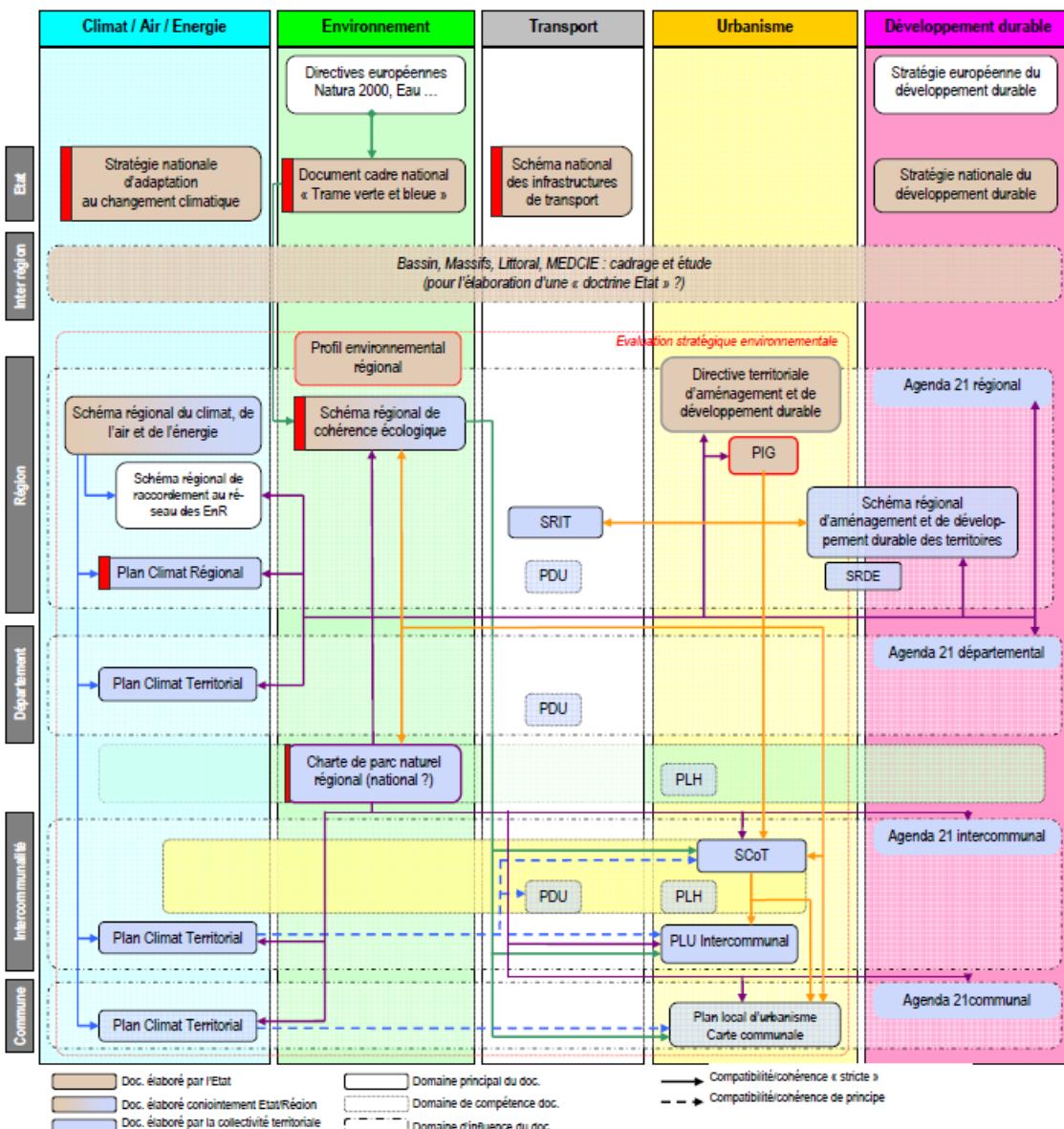
## 4. Schéma des outils en matière de planification et d'aménagement

### ORGANISATION DES OUTILS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUITE AU PROJET DE LOI « GRENELLE 2 »

#### ORGANISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION

Cette représentation vise à être suffisamment complète pour comprendre les enjeux d'interdépendance des documents de planification, d'organisation stratégique du territoire, de programmation. Elle n'est toutefois pas exhaustive et ne fait notamment pas apparaître un certain nombre de documents de gestion sectorielle des territoires.

Elle pourra être complétée en fonction des demandes, ou faire l'objet de représentations complémentaires, notamment sur les modes d'organisation des financements d'actions.



## 5. Liste des personnes rencontrées

### MIDI-PYRENEES

#### DDT DE HAUTE-GARONNE (31) – 27 - 28 et 29 août 2012

Nom-Prénom	Service	Fonction
KAHN Philippe	DDT 31	Directeur départemental
GAY Danièle	DDT 31	Adjointe au directeur - Directrice de mission « développement durable »
SAUVAGNAC Pascal ESCASSUT Nicole GOURMAUD Bruno	SGT – Service Gestio des Territoires Pôle Territorial nord - Unité habitat privé Unité de planification	Chef de service Responsable du pôle Chef d'unité
DIVOL Philippe  DANIEL Nolvenn	SLCD – Service Logement et Construction Durables	Chef de service  Adjointe au chef de service
LAVIELLE Michèle	SPS – Service Prospective et stratégie mission études et perspectives	Adjointe au chef de service et chef de la mission
MELLA Sylvie	SPS – Service Prospective et Stratégie -Bureau support	Responsable mission animation territoriale

#### HAUTE GARONNE : Autres interlocuteurs rencontrés 27 - 28 août et 04 octobre 2012

Nom-Prénom	Service	Fonction
MESQUIDA Jean-Marc	AUAT – Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse	Directeur
VALETTE François-Régis	SICOVAL – Communauté d'Agglomération Sud-Est Toulousain SMEAT – Syndicat mixte d'étude de l'agglomération toulousaine  Mairie d'Auzerville-tolosane	Président  Vice-Président  Maire
MAZABRARD Jean-Paul	TISSEO – Réseau des transports en commun de l'agglomération toulousaine	Directeur
RAYNAL Claude	Mairie de Tournfeuille Conseil général Communauté urbaine du Grand Toulouse Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine TISSEO	Maire conseiller Vice-Président  Président Vice-Président
ROBERTI Vincent représenté par BERTHON Eric	SGAR Midi-Pyrénées	SGAR Adjoint

**DDT DU TARN (81) 2 et 3 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
MILHERES Bernadette	DDT 81	Directrice
CHAPEL Thierry	DDT 81	Directeur-adjoint
LYPRENDI Bernard PUEL Bernard	SHAPP – Service habitat, prospective, planification, Bureau planification	Chef de service Chef de bureau
SANGIOVANNI Guy CRAMPE Christine ANTOINE Christophe	SHAPP - Pôle prospective Grenelle, Pôle prospective Grenelle, « changement climatique » Bureau d'études générales, analyses territoriales et observatoires	Chef de pôle Chargée de mission Chef du bureau
LAMALLE François BONNAUD Stéphane	SHAPP - Pôle logement – habitat – ville, Bureau Logement public	Chef de pôle Chef du bureau
BIGET-BREDIF Élisabeth RODRIGUEZ Christian	SEEU -Service eau environnement et urbanisme, Bureau urbanisme	Chef de service Chef de bureau
VUILLET Anne	SAT – Service appui territorial Pôle ingénierie et référents territoriaux	Chef du pôle
DARMUZEY Vincent	Service économie agricole et forestière	Chef de service

**DREAL MIDI-PYRENEES 27 août et 4 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
CROCHERIE André	DREAL Midi-Pyrénées	Directeur
GRAMMONT Philippe	DREAL Midi-Pyrénées	Adjoint au Directeur
DUFOUR Sylvie SCELLIER Virginie	SCEC – Service connaissance évaluation climat, Division évaluation environnementale	Chef du service Chef de la division
GUERINET Jean-Philippe PEDEGOU Agnès	STAEL – Service territoires, aménagement, énergie et logement	Chef du service Chargée de mission

**DTT-LOIRE-ATLANTIQUE (44) : 8 au 11 octobre 2012**

<b>Nom-Prénom</b>	<b>Service</b>	<b>Fonction</b>
JACQUET Marc	Direction	Directeur
BERTAUD Patrice PRENVEILLE Isabelle TRAN DUC MINH Chloé	SAD – service aménagement durable Unité planification et aménagement du territoire Unité Littoral et forêt	Chef de service Chef d'unité Chef d'unité
FORGEOUX Yvan	DTO – Division territoriale ouest	Responsable de la division
LETELLIER Philippe	DML – délégation à la mer et au littoral	Délégué à la mer et au littoral
BARNETTE Michel BERGEOT Julie VIROUAUD Lise	SBL – service bâtiment et logement	Chef de service Chargée d'étude développement de l'offre de logement Chargée d'étude politique territoriale de l'habitat
PENN Anne-Marie	MAJCL – mission affaires juridiques et contrôle de légalité	Responsable de la mission
MILLON Patrice MILARET Xavier LE FOLL Alban	MOPEDD – mission prospective, évaluation et développement durable	Responsable de la mission Chargé de mission Chargé de mission
LARCHER Jany DENIS Françoise GORAGUER Marie-Andrée	SEER – service eau, environnement, risques mission interservices de l'eau et de la biodiversité	Chef de service Adjointe au chef de service Responsable de la mission
<b>Autres interlocuteurs rencontrés</b>		
BAUDRAIS Jean-Claude et coll.	Cap Atlantique	Vice-Président
STUSSI Pierre	Préfecture	Secrétaire Général
JULLIEN Bruno	Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise	Directeur

**DTT MAINE-ET-LOIRE (49) 15, 16, 17 octobre 2012**

<b>Nom-Prénom</b>	<b>Service</b>	<b>Fonction</b>
BESSIN Pierre	Direction	Directeur
LASMOLLES Isabelle	Direction	Directrice adjointe
MALGAT Jean-Luc LEHOUX Pierrick TUCHAIS Claude FRESSINAUD Eric	SUAR – service aménagement urbanisme et risques Pôle planification et aménagement du territoire Sud-Loire Pôle planification et aménagement du territoire Segréen Pôle planification et aménagement du territoire Choletais -Mauges	Chef de service Responsable du pôle Responsable du pôle Responsable du pôle

TIJOU Philippe	Pôle planification et aménagement du territoire Angers	Responsable du pôle
PELET Marianne	Pôle planification et aménagement du territoire Saumurois	Responsable du pôle
LACOSTE Brigitte	Pôle planification et aménagement du territoire centre de ressources	Responsable du pôle
VALLAGE Thierry NAVEZ Colette	SCHV – service construction habitat ville Unité EOPH	Chef de service Responsable d'unité
BALCON Denis	MDD – mission développement durable	Responsable de la mission
CLAIR jean-Luc	Unité territoriale de Cholet	Responsable d'unité
DUFOUR Daniel	Unité territoriale d'Angers	Responsable d'unité
THIERRY Dominique	SEFAER – service environnement, forêt et aménagement de l'espace rural - Unité cadre de vie	Responsable du service
<b>Autres interlocuteurs rencontrés</b>		
BURDEYRON François	Préfecture du Maine-et-Loire	Préfet
PEIGNIER Patrick	ARS – Agence régionale de Santé	Délégation territoriale 49
COULON-DREUX Danièle et coll.	ALM - Angers Loire Métropole	Directrice du développement territorial
QUINIOUX Emmanuelle	AURA Agence d'urbanisme de la région angevine	Directrice

#### **DREAL PAYS-DE-LA-LOIRE : 18 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
FERRY-WILCZEK Hubert	Direction	Directeur
BUTEL Jacques	SCTE – service connaissance des territoires et évaluation	Chef de service
RINCE Christian		Adjoint au chef de service
CRETIN Bénédicte	SCTE – division évaluation environnementale	Chef de la division
RAULT Emmanuel LACOSTES Patrice	Mission évaluation environnementale Division systèmes d'information sur les territoires	Chargé de mission Chef de la division
PIROT Philippe	Division observation, études et statistiques	Chef de la division
GAMBET Claudine POUILLAUDE Agnès LE MEUR Annaig	SIAL – service intermodalité aménagement et logement Division Intermodalité	Responsable de la division Chargée d'études DPTA Chargée d'étude DPH

**DTT CORREZE (19) : 9 au 11 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
DELCOUR Denis	Direction	Directeur
CLERC Yves	Direction	Directeur adjoint
FRADIER Christophe PINCHAUD Alain TOMANN Daniel BOURGUIGNON Véronique	SPL - Service de la Planification et du Logement  Cellule habitat	Chef de service  Chargé de mission SCoT chef de la cellule
SAADE Marion	SEAF – Service de l'Economie Agricole et forestière	Chef de service
COUREIX Michel	Mission Economie des territoires	
MARTIN Florence PUYFARGES Florence BAUBIL Anne-Marie	SEAT – Service d'appui et d'expertise technique  Cellule analyse et connaissance des territoires	Chef de cellule
BESTAUTE Emmanuel	SEPER – Service de l'Environnement, de la Police de l'Eau et des Risques	Adjoint au chef de service
GREGOIRE Daniel MONEDIERE PASTOURIE Jean-Claude SERRE Sylvie	Agence moyenne Corrèze Pôle planification Agence sud Corrèze Pôle planification	Chef de l'Agence Chef du Pôle Chef de l'Agence Chef du Pôle

**Autres interlocuteurs rencontrés : 9 au 11 octobre 2012**

THIBAULT Sophie LARREDE Mireille MASCRES Guy	Préfecture	Préfète Secrétaire Générale Sous-Préfet de Brive
PONCET Philippe DELUBAC Eric	STAP - services territoriaux de l'architecture et du patrimoine	Chef de service  Adjoint au chef de service
FARGES Jean-Claude Michaël JARRY	CA - Communauté de l'agglomération de Brive	Vice-Président en charge des transports (Responsable des Plans de déplacements urbains (PDU))
BROUSSOLLE Patricia PENY Sandrine NOAILLETAS Dominique BOURNAZEL	CA de Brive Syndicat d'élaboration du SCOT CA de Brive	1ère Vice-Présidente Présidente Chargée de mission des études sur le Bassin de Brive Adjointe au maire de Noailles chargée d'études habitat
LACHASSAGNE Magali AGNOUX Fanny	CA de Tulle, en charge du PLH	Vice-Présidente Chargée d'études habitat

**DREAL LIMOUSIN : 12 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
MAUD Robert	Direction	Directeur régional
GADILHE Agnès	SRDD – Stratégie régionale du développement durable	Chef de service
BOURJOL Guillaume	CHELD – Construction, habitat et logements durable	Chef de service
FOURNET Bernard CHEVRIER Julie	Unité « habitat et logement social »	Adjoint au chef de service Chef de l'unité
ALLOUCH Stéphane	VERPN – Valorisation, évaluation des ressources et patrimoines naturels	Chef de service
ALLOUCH Isabelle	TMD – Transports et mobilité durables	Chef de service
LAGRANGE Véronique	MPDD – Mission promotion du développement durable	Chef de mission
BEAU Christian	PPRCT – Prévention des pollutions, risques et contrôle des transports	Chef de service

**RHÔNES-ALPES****DTT ISERE (38) : 24 au 26 octobre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
ARATHOON Charles	Direction	Directeur
RISTORI Muriel	Service Études et territoires	Chef de service
BERTHEMIN Jean-Louis	Unité documents d'urbanisme	Chef d'unité
EVETTE Flore	Unité connaissance et développement des territoires	Chargée d'étude
JESTIN Anne	Service Logement et construction	Chef de service
FUGIER Martine	Unité politique de l'habitat	Chef d'unité
CAVALLERA-LEVI Martine	Service Aménagement Nord-Ouest	Chef de service
JACOMETTI Pierre LAURENT Muriel	Nord-Ouest	Chargé d'aménagement Chargée d'aménagement
GARENQ Françoise	Service de la sécurité et du Transport Unité mobilité, déplacement	Chef d'unité

**DTT ISERE (38) – Autres interlocuteurs rencontrés**

Nom-Prénom	Service	Fonction
CANTAL Gilles	Sous-préfecture La Tour du Pin	Sous-Préfet
COLLOMB-BOUVARD André MAGUET Alain EVRARD Marie-Christine	Syndicat Mixte du SCoT Nord-Isère	Président Vice-Président Directrice
PAYEN Pascal HERVE Stéphan	CC des Vallons de la Tour	Président Directeur des services
COTTALORDA Alain RIVAL Michel MOULENE Patrick	Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère (CAPI)	Président Vice-Président logement Directeur général
ROUSSEL Olivier MARY Philippe	Agence d'urbanisme de Lyon	Chef de pôle Chargé de mission

**DTT RHÔNE (69) 20 au 22 novembre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
LEVY Guy BAZAILLES-MANCHES Marion	DTT	Directeur Directrice adjointe
MOUILLAUX Dominique CEZILLY Soizic	Service Habitat et Renouvellement Urbain Bureau Politiques locales de l'Habitat	Chef du service Responsable de l'unité
DEFRANCE Bruno SBRAVA Éric OUDIN Claire-Lise	Service Planification, aménagement, risques Bureau Planification Est Bureau Planification Nord	Chef du service Chef du bureau Chef du bureau
MONET Jean-Louis	Arrondissement Urbain et Transports	Chef de l'arrondissement
ASSEMAT Maewa	Bureau Aménagement	Chef du bureau
ROBERT Jean	Bureau Déplacement	Chef du bureau
PRIMUS Mickaël	Mission Grenelle	Chargé de mission
MONNIER Serge	Service Eau et Nature	Chargé de mission de la politique et gestion de l'eau

**DREAL RHÔNES ALPES 20 au 22 novembre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
LEDENVIC Philippe DENEUVY Jean Philippe	Direction régionale	Directeur régional Adjoint au directeur régional
RENAUD Stéphanie MATHONNET Sabine	Service habitat, Construction, Ville	Chef de service Adjointe au chef de service
CARRIO Jean-Luc	Service ressources Énergie milieux et prévention des pollutions Cellule Biodiversité et Ressources minérales	Chef de la cellule
BOURGEOIS Séverine	Service Aménagement, Paysages et infrastructures	Chef du service
FOUCHER Pierre	Service Aménagement durable Alpes	Chef de projet
GUERIN Nicolas	Service Prévention des risques	Chef de service adjoint
PIRIOUX Gilles	Service - Connaissance, Études, Prospective, Évaluation	Chef du service
GUIMONT Ghislaine	Unité territoriale Rhône-Saône	Adjointe au chef d'unité
CHASTEL Jean-Marc	Service des ressources, Énergie, Milieu et Prévention des pollutions	Chef du service

**RHÔNES ALPES : Autres personnes rencontrées 20 au 22 novembre 2012**

Nom-Prénom	Service	Fonction
LERAS Gérard	Conseil Régional	Conseiller régional de la région Isère
TOURASSE Corinne		Directrice générale adjointe
DHENEIN Philippe		Transport et environnement
		Directeur général adjoint
		Développement des territoires
CHASSIN André	Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, pilote du SCoT du Grand Lyon	Directeur général du SEPAL
TAILLARDAT Michèle	Préfecture du Rhône	Directrice des libertés publiques et des affaires décentralisées
GIBERT Hélène	DRAAF Rhône-Alpes	Responsable foncier agricole

## 6. Effectifs sur missions planification et études

Données ETPT Salsa 2012 sur planification et études habitat-urbanisme sur l'échantillon DDT et DREAL

	DREAL Limousin	%*	DDT Corrèze	%*	DREAL Midi-Pyrénées	%*	DDT Haute-Garonne	%*	DDT Tarn	%*	DREAL Pays-de-la-Loire	%*	DDT Loire-Atlantique	%*	DDT Maine-et-Loire	%*	DREAL Rhône-Alpes	%*	DDT Isère	%*	DDT Rhône	%*
<b>Total études dont :</b>	<b>10,2</b>	<b>5,30%</b>	<b>5,53</b>	<b>4,85%</b>	<b>19,79</b>	<b>5,15%</b>	<b>20,97</b>	<b>7,91%</b>	<b>10,83</b>	<b>7,17%</b>	<b>21,06</b>	<b>5,76%</b>	<b>13,48</b>	<b>4,02%</b>	<b>9,08</b>	<b>4,22%</b>	<b>7,89</b>	<b>1,12%</b>	<b>16,15</b>	<b>5,87%</b>	<b>16,67</b>	<b>6,06%</b>
Etudes habitat	1,32		0,66		3,09		1,99		0,71		3,5		1,43		1,57		2,75		2,34		1,42	
Etudes planification	8,88		4,87		16,7		18,98		10,12		17,56		12,05		7,51		5,14		13,81		15,25	
<b>Total planification habitat, urbanisme dont :</b>	<b>5,37</b>	<b>2,80%</b>	<b>28,7</b>	<b>25,17%</b>	<b>14,57</b>	<b>3,79%</b>	<b>31,39</b>	<b>11,84%</b>	<b>27,64</b>	<b>18,30%</b>	<b>6,6</b>	<b>1,80%</b>	<b>25,85</b>	<b>7,71%</b>	<b>29,49</b>	<b>13,71%</b>	<b>6,87</b>	<b>0,98%</b>	<b>30,9</b>	<b>11,23%</b>	<b>29,37</b>	<b>10,68%</b>
Avis PLH-0135 01 01 02	0		0,55		0,6		7,24		1,01		2,26		2,84		1,04		1,12		2,69		3,65	
documents d'urbanisme 0113 02 05 02, 0113 01 07 06 et 0113 01 07 01	5,37		28,15		13,97		24,15		26,63		4,34		23,01		28,45		5,75		28,21		25,72	
<b>TOTAL</b>	<b>15,57</b>	<b>8,15%</b>	<b>34,23</b>	<b>30,02%</b>	<b>34,36</b>	<b>8,94%</b>	<b>52,36</b>	<b>19,75%</b>	<b>38,47</b>	<b>25,47%</b>	<b>27,66</b>	<b>7,57%</b>	<b>39,33</b>	<b>11,74%</b>	<b>38,57</b>	<b>17,93%</b>	<b>14,76</b>	<b>2,10%</b>	<b>47,05</b>	<b>17,10%</b>	<b>46,04</b>	<b>16,74%</b>

\* sur effectif cible 2012

**Etudes :** 0 135 01 01 01 = recueillir les données nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat en matière de développement et d'amélioration de l'offre de logements. Devient en **2013** : 0 135 01 04 03 = étude et connaissance des marchés locaux de l'habitat -

Et 0 113 01 13 01 = connaître et comprendre les territoires locaux ; études amont. Devient en **2013** : 0 135 07 03 01 = études territoriales, prospective, évaluation des politiques, organisation de la fonction études et 013507 03 02 = SIG, cartographie, acquisition, gestion de données.

**Planification :** 0 135 01 01 02 = Conforter la mise en responsabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements sur le champ du logement ; devient en **2013** : 0 135 01 04 04 = avis « habitat » sur les documents de planification/d'urbanisme et 0135 01 04 01 = PLH, PDH, pilotage régional et CRH -

Les 0113 02 05 02 = élaborer les documents d'urbanisme et 0 113 01 07 06 = autres missions au service des collectivités hors appel à projet deviennent en **2013** = 0 135 07 04 05 = portage des politiques en aménagement durable et planification -égalité des territoires et 0 135 07 04 06 = appui aux projets, conseil, expertise.

Le 0 113 01 07 01 = planification, développer durablement les territoires, devient en **2013** = 0 135 07 04 01 déjà vu et 0 135 07 04 04 = évaluation environnementale des documents d'urbanisme, contribution des métiers de l'urbanisme à la préparation de l'avis de l'AE.



## 7. Synthèse des monographies départementales

### 1. Présentation de l'échantillon

#### 1.1. Sept départements – quatre régions

L'échantillon de territoires retenus est constitué de sept départements, répartis en quatre régions, représentatifs de situations variées en termes de densité de population et de caractéristiques géographiques (urbain, rural, littoral, montagne....). La mission a fait le choix de ne pas retenir des départements d'Île-de-France ou d'outremer, pour des raisons de spécificités trop marquées.

Les territoires retenus :

- Limousin : Corrèze,
- Midi-Pyrénées : Haute-Garonne et Tarn,
- Pays de la Loire : Loire-Atlantique et Maine-et-Loire,
- Rhône-Alpes : Isère et Rhône.

Dans chaque département, le dire de l'Etat a été examiné dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT, d'un PLH, d'un PDU et d'un ou plusieurs PLU. Dans le Rhône, le Tarn et en Maine-et-Loire, l'examen a porté sur l'élaboration d'un PLUi valant PLH voire PDU. Les sites, objet des procédures évoquées ci-dessus, sont emboîtés, du plus grand (SCoT regroupant plusieurs EPCI) au plus petit (PLU communal) en passant par l'échelle d'un EPCI (PLH et PDU).

Les directions départementales des territoires (DDT), issues de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat au 1/01/2010, sont organisées selon le schéma suivant :

- une direction à laquelle sont parfois rattachées des missions transversales (affaires
- juridiques, développement durable, connaissance des territoires...),
- un secrétariat général (fonctions support, incluant parfois le SIG),
- 4 à 6 services thématiques dont un, voire deux, peuvent avoir une dimension transversale (connaissance et prospective ; appui et expertise),
- 2 à 5 unités territoriales aux appellations diverses (service aménagement, division, agence, pôle ou encore antenne) centrées sur l'ATESAT, l'ADS et la planification territoriale (notamment assistance aux élus).

#### 1.2. Quelques remarques d'ordre général

Trois remarques générales peuvent être faites à ce stade.

- Il faut d'abord souligner que les DDT sont de création récente et que le brassage des cultures entre les anciennes DDE et DDAF, malgré la phase DDEA, est plus ou moins effectif selon les services.

A titre d'exemples, le service « études et territoires » de la DDT de l'Isère comporte une unité « connaissance et développement des territoires », formée d'agents des

deux anciennes directions départementales et qui produit des diagnostics territoriaux intégrant notamment des données précises sur l'activité agricole. De même, en Corrèze et dans le Tarn, le service « économie agricole et forestière » est mis à contribution pour les PAC des documents d'urbanisme, ce qui n'est pas toujours le cas dans les autres DDT, souvent pour des problèmes de plans de charge de ce service dédié pour l'essentiel à la gestion des aides agricoles .

Le brassage se révèle beaucoup plus actif dans les domaines de la planification urbaine d'une part, de l'eau, des milieux aquatiques et des risques naturels, d'autre part.

- Il est également intéressant de noter que les domaines transversaux que sont la connaissance et la prospective font l'objet d'une unité bien identifiée dans toutes les DDT de l'échantillon.

Deux des sept départements en ont fait un service à part entière ( Haute-Garonne et Rhône), deux départements une mission placée auprès de la direction (Loire-Atlantique et Maine-et-Loire) et les trois autres une unité d'un service du siège, planification ou appui territorial (Isère, Tarn, Corrèze).

- Enfin, toutes les unités territoriales des DDT sont fortement impliquées dans l'élaboration des documents d'urbanisme, dans une forte complémentarité avec les services du siège.

Elles le sont le plus souvent dans une double posture qui combine le portage des enjeux de l'Etat et l'accompagnement des collectivités dans la gestion des procédures, ce qui n'est pas sans poser quelque problème de lisibilité pour l'action de l'Etat. Quelques DDT (Loire-Atlantique, Tarn) ont essayé d'y remédier en confiant ces deux missions à des services différents.

### **1.3 Une ingénierie territoriale très différentiée**

Le paysage de l'ingénierie territoriale reflète le caractère diversifié de l'échantillon :

- dans les deux plus petits départements, Corrèze et Tarn, il n'existe pratiquement pas d'ingénierie privée ; les bureaux d'études viennent souvent des départements limitrophes, voire de plus loin et la qualité des études, déjà mal rémunérées, s'en ressent. Les collectivités de ces départements sont donc très dépendantes pour la planification des services de la DDT, qui jouent en fait un rôle d'assistance à maître d'ouvrage, le plus souvent dans le cadre de convention de conduite de procédure.
- Les cinq autres départements abritent une ou deux agences d'urbanisme très actives dans leurs aires urbaines respectives, parfois même en dehors de leur département d'implantation. le cas du Rhône est atypique, car aux côtés d'une agence d'urbanisme, s'ajoute une ingénierie forte de l'Etat avec la présence notamment du CERTU et du CETE de Lyon.
- – La présence de bureaux d'études privés dans les départements urbanisés n'empêche pas une activité partenariale encore importante des unités territoriales de la DDT au profit des collectivités locales. Cette activité est très variable selon les unités territoriales, y compris dans un même département. Là où les bureaux d'études sont peu présents, généralement dans les départements ruraux, les DDT ont un rôle d'accompagnement beaucoup plus actif.

- Le conseil général de Haute-Garonne a créé une agence technique départementale pour aider les communes du secteur rural, notamment en urbanisme. Dans deux autres départements, l'Isère et le Maine-et-Loire, le conseil général a pris l'initiative de constituer une plate-forme mutualisée d'ingénierie afin d'offrir aux collectivités territoriales des prestations dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement ; elles regroupent en général le CAUE, des SPLA, l'ADIL, des services du CG, mais peuvent aussi comprendre une agence d'urbanisme et un EPFL comme en Isère. Les réflexions sont plus ou moins avancées dans les autres départements comme en Loire-Atlantique, dans le Tarn. Ces structures sont en phase de démarrage, mais elles sont vraisemblablement appelées à prendre une place croissante, en se substituant progressivement aux unités territoriales des DDT, dans l'esprit des préconisations du rapport du sénateur Jarlier et des projets de loi de décentralisation.

## 2. Stratégie de l'Etat au niveau territorial

### 2.1. au niveau régional

#### *2.1.1. Les documents stratégiques, PASE et DSR, ne constituent pas des documents de référence opérationnels pour le dire de l'Etat*

Les plans d'action stratégique de l'Etat (PASE) arrêtés par les préfets de région et les documents stratégiques régionaux (DSR) élaborés par les DREAL constituent les deux principaux documents présentant une vision stratégique des territoires et les priorités d'intervention des services dans ces territoires.

Les PASE sont généralement des documents qui déclinent les principales actions stratégiques des différentes directions régionales. Si la mise en oeuvre en est suivie par les DREAL, ils restent peu connus des DDT, pour lesquels ils ne constituent pas des documents de référence.

Les DSR reprennent généralement, en quelques pages, les enjeux de l'Etat en région identifiés dans les PASE et définissent les grandes orientations pour l'action des services dans les domaines de compétence des DREAL. L'analyse des enjeux reste classique mais les questions environnementales ainsi que les conflits d'usage soulevés par les activités économiques y sont de plus en plus soulignés. Par contre, les sujets sociaux y sont peu abordés.

Certains d'entre eux y font figurer les attentes des partenaires régionaux au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales. Celui de la DREAL de Rhône-Alpes, par exemple, souligne l'attente générale des partenaires vis-à-vis des services de l'Etat d'une compétence technique allant jusqu'à l'expertise mais également une demande de proximité et de cohérence pour accompagner et faciliter leurs projets face à une réglementation de plus en plus complexe.

Les DSR actualisés intègrent les thématiques du Grenelle tant au niveau des objectifs prioritaires que des méthodes d'action préconisées. Y figurent ainsi, parmi les objectifs, la prise en compte du changement climatique et des enjeux énergétiques, la préservation de la biodiversité, la gestion économe des ressources et de l'espace, la prévention des risques... et, pour les méthodes, le développement de la connaissance, le renforcement de la cohérence des actions, la gouvernance à cinq. Ce seul énoncé montre bien que la déclinaison des objectifs du ministère en charge de l'environnement et du développement durable se situe clairement dans la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

### ***2.1.2. La multiplication des schémas et plans thématiques vient brouiller la hiérarchisation des enjeux et la priorisation des actions des services de l'Etat dans les territoires***

En application de directives européennes, de plus en plus de stratégies nationales sont définies par grands thèmes. Leur mise en oeuvre se décline au travers de plans d'action qui trouvent généralement leur traduction territoriale dans des plans, programmes ou schémas régionaux.

Cette multiplication de schémas thématiques, avec pour chacun d'eux des plans d'action spécifiques, ne favorisent pas la hiérarchisation des enjeux comme la priorisation des actions des services. Si, indéniablement, ils permettent d'approfondir les enjeux thématiques concernés et d'affiner la pertinence des actions, ils viennent brouiller la vision stratégique des territoires que les services de l'Etat peinent déjà à établir et plus encore à partager, chaque service ayant tendance à s'investir dans son champ propre de compétence, dans sa propre feuille de route. Il en est ainsi des schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE), des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), des plans régionaux d'agriculture durable (PRAD), qui viennent s'ajouter aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), aux chartes de parcs, etc. Leur déclinaison cohérente sur le terrain n'est pas toujours évidente pour les services.

De plus, ces schémas et plans ont pour la plupart d'entre eux une valeur d'opposabilité aux documents de rang inférieur, contrairement aux PASE et DSR de valeur strictement interne. Par ailleurs, les services font systématiquement référence aux directives territoriales d'aménagement (DTA) dès lors qu'ils disposent d'un tel document de cadrage.

### ***2.1.3. Les DTA restent pour les services qui en disposent les seuls documents de cadrage porteurs sur un territoire donné d'une vision stratégique de l'Etat ... mais le problème de leur actualisation est de plus en plus sensible***

L'élaboration des directives territoriales d'aménagement (DTA) a fourni l'occasion aux services de construire sur des territoires à enjeux d'intérêt national une vision stratégique de l'Etat et de la traduire dans un document permettant d'encadrer efficacement les projets territoriaux des collectivités.

Si les DDT concernées les évoquent toutes pour en souligner l'intérêt, elles précisent toutefois que les DTA restent avant tout l'outil des DREAL qui se posent en « gardiennes du temple ».

### ***2.1.4. Les réflexions stratégiques restent modestes mais sont porteuses d'initiatives intéressantes.***

En l'absence de commande de l'administration centrale, la mission s'est penchée sur les études initiées par les services déconcentrés, à la demande parfois des préfets de région, souvent en réaction à des initiatives de collectivités territoriales.

La modestie des moyens qu'ils peuvent y consacrer, tant humains que financiers, ne leur permet pas de développer des programmes ambitieux. Des initiatives intéressantes méritent toutefois d'être signalées.

- en Pays-de-la-Loire, réflexions prospectives sur « urbanisme 2050 », sur le changement climatique

- en Rhône-Alpes, document de cohérence des déplacements (en l'absence d'initiative SRIT du Conseil régional) ;
- en Midi-Pyrénées, démarche prospective sur l'espace métropolitain toulousain : engagement sur demande du préfet de région d'une réflexion sur les leviers d'action de l'Etat dans le cadre de la métropolisation engagée;
- en Limousin, scénario prospectif pour une armature durable en Limousin. Il convient également de signaler les réflexions prospectives lancées par les collectivités, principalement les régions, comme en Pays-de-la-Loire ou en Rhône-Alpes.

## 2.2. au niveau départemental

### 2.2.1. *les documents stratégiques régionaux ne sont pas assez opérationnels pour servir de documents de référence*

- Les documents stratégiques élaborés au niveau régional – à l'exception notable des DTA- ne servent pas de documents de référence aux services départementaux de l'Etat en charge du portage des politiques publiques auprès des collectivités territoriales. Ils sont rarement déclinés au niveau départemental, car jugés non opérationnels. Seule, la DDTM de Loire-Atlantique a élaboré un document de stratégie et de pilotage sur la base des orientations du PASE, des Grenelle de l'environnement et de la mer.
- Leur mode d'élaboration, pourtant de plus en plus participatif, ne semble pas pour autant en favoriser l'appropriation. Les moyens mobilisables par les services départementaux limitent leur participation aux différents groupes de réflexion et leur imposent de faire des choix entre réflexions prospectives et mise en oeuvre des politiques (Isère) mais les positions diffèrent généralement plus en fonction de l'éloignement de la capitale régionale que par de réels choix. La DREAL Midi-Pyrénées semble avoir trouvé une réponse appropriée pour conduire des études thématiques avec les DDT sous la forme d'une agence en réseau, créée antérieurement par la DRE avec la DRAAF.

Il n'en demeure pas moins que les documents régionaux issus du Grenelle (SRCAE, SRCE) mais aussi les SDAGE, les chartes de parcs, ne sont pas spontanément cités par les DDT comme documents de référence permettant de construire le dire de l'Etat. Sans doute, pour les premiers, sont-ils trop récents ; certains de ces documents n'étant pas encore approuvés. L'élaboration de guides régionaux pour faciliter leur déclinaison dans des documents locaux (plans climat énergie territoriaux - PCET, documents d'urbanisme) comme en Rhône-Alpes, constitue à l'évidence des initiatives à valoriser au niveau national.

### 2.2.2. *La pratique des diagnostics territoriaux tend à se généraliser et à changer d'échelle*

Si la majorité des DDT de l'échantillon n'établit pas de diagnostic au niveau du département, la plupart d'entre elles se mobilisent pour établir des diagnostics territoriaux, les obligeant ainsi à croiser enjeux et priorités d'action portés par les différents services.

Ces diagnostics, souvent initiés au niveau de la commune pour servir de base aux notes d'enjeux des PLU, changent de plus en plus d'échelle (intercommunalité, pays, SCoT, et même unité territoriale de DDT). Certains d'entre eux développent une

dimension prospective, s'essaient à la démarche FFOM (Forces/faiblesses – opportunités/menaces).

Les enjeux territoriaux sont généralement bien illustrés même si, en synthèse, ils ne sont pas encore toujours hiérarchisés. Peuvent être ainsi cités :

- en Haute-Garonne, la démarche prospective participative, préalable à l'engagement d'un SCoT : « Lle Comminges fait son Grenelle » ;
- dans le Tarn, l'expérience du Pays de Tarn et Dadou ;
- en Isère, l'analyse territoriale sur le Grésivaudan.

### **3. Organisation des services pour la production du dire**

#### **3.1. Transversalité et développement durable**

##### ***3.1.1. L'affichage organisationnel***

Six DDT sur sept affichent dans leur organigramme une entité en charge de la promotion du développement durable au sein du service.

La Haute-Garonne se distingue par le positionnement de la directrice de mission « développement durable » (cadre A+) comme adjointe au directeur, ce qui lui donne une véritable légitimité d'action auprès de l'ensemble des chefs de services. Elle a notamment en charge la territorialisation du Grenelle, anime depuis 2012 des revues de territoires avec les services pour cibler les enjeux prioritaires de l'Etat dans les SCoT, pilote les avis de synthèse de la DDT dans la planification et est la correspondante départementale du CGDD ainsi que du CVRH pour les compétences.

Trois autres DDT (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Rhône) ont une mission en charge de la promotion du DD (couplée pour les deux premiers avec le pilotage des études ou la connaissance des territoires) placée auprès de la direction.

Deux DDT (Corrèze et Tarn) ont un chargé de mission DD ou changement climatique au sein d'un service ou pôle « connaissance du territoire ».

Quant à l'Isère, personne ne semble être en charge exclusive de cette action dans le service.

##### ***3.1.2. l'instauration de processus spécifiques***

La transversalité entre les différentes politiques publiques intéressant la mission est assurée avec plus ou moins de réussite de plusieurs manières :

- par l'organisation régulière, à l'initiative de la direction essentiellement, de réunions interservices pour traiter de projets communs et/ou complexes : instance de coordination des actions (ICA) en Corrèze, instance de concertation en aménagement et développement durables (ICADD) en Maine-et-Loire, revues de territoires en Haute-Garonne, secrétariat de l'aménagement en Isère, etc,
- par l'existence dans l'organigramme de missions transversales dévolues à la connaissance des territoires, rattachées à la direction ou au sein d'un service, et qui centralisent les données des différents services pour produire les notes d'enjeux de l'Etat dans les procédures de planification,

- par l'action auprès des collectivités territoriales des unités territoriales (ou agences ou référents) qui portent l'ensemble des enjeux de l'Etat en s'efforçant de les rendre compréhensibles et acceptables.

Toutefois ce sont les notes de procédures mises progressivement au point dans les DDT et les DREAL qui illustrent le mieux les efforts de transversalité déployés ; elles vont parfois même jusqu'à s'inscrire dans des démarches qualité. Elles ne sont pas toutes encore finalisées mais une réflexion est engagée dans certains services, notamment en Midi-Pyrénées où les référents de la DREAL et des DDT du domaine planification en ont fait un chantier prioritaire en 2012.

Plusieurs points critiques de l'organisation fonctionnelle pour une production de qualité apparaissent : la production des informations utiles, la capitalisation des informations pour enrichir les avis aux différentes phases, la clarification des différents positionnements des services, les analyses partagées des enjeux qui ne soient pas une simple juxtaposition, les synergies entre les missions/développement durable et les services thématiques, la conduite du travail inter-services dans le département, l'articulation avec le contrôle de légalité.

### **3.2. Relations des DDT avec le niveau régional (DREAL)**

Les relations entre les deux échelons de service dans la construction du dire de l'Etat portent essentiellement sur les champs suivants :

- la déclinaison territoriale des politiques publiques pilotée par les DREAL en tant que responsables des budgets opérationnels de programmes, leur évaluation, éventuellement l'élaboration de notes de doctrine régionale, la production de documents de cadrage ou de référence ainsi que l'identification des plans d'action correspondants ; la mise à disposition de données, d'études spécifiques et d'outils méthodologiques en liaison avec le RST à l'élaboration desquels peuvent par ailleurs participer les DDT ;
- des contributions aux PAC et aux avis de l'Etat lors de l'élaboration des documents ciblés par la mission ;
- enfin, et parallèlement à ces dernières, la production des avis de l'autorité environnementale.

#### **3.2.1. Sur le plan de l'animation du réseau des DDT par la DREAL**

La mission a pu constater un fonctionnement positif qui se traduit par des productions collectives concrètes en Pays-de-Loire, en Limousin et en Midi-Pyrénées.

C'est plus particulièrement le cas en Midi-Pyrénées où un pilotage stratégique par domaines, associant la DRAAF, a été mis en place et confié, sur chaque thème, à un binôme de chefs de services DREAL/DDT sous l'égide du comité des directeurs. Il porte sur la doctrine, avec la déclinaison en région de manière cohérente des différentes politiques publiques et la production éventuelle de référentiels ou d'éléments de méthode, le développement des compétences et la gestion des effectifs, à la satisfaction de l'ensemble des services. L'agence régionale des études en réseau participe à cette dynamique. C'est la seule région de l'échantillon où l'on peut réellement parler de coproduction équilibrée et volontariste.

La DREAL Limousin, par l'action de son service de la stratégie régionale du développement durable (SRDD) aux compétences étendues, pilote 3 réseaux des DDT portant sur la planification, l'urbanisme et le logement (PUL), l'intelligence des

territoires avec le CETE et la DRAAF (CRIT) et l'évaluation environnementale (réseau des correspondants AE).

En Pays de la Loire, outre le réseau DREAL/DDT interne à la région, fonctionne également un réseau aménagement avec la DREAL Bretagne des DDT des 2 régions.

A contrario, le réseau DREAL/DDT en Rhône-Alpes semble connaître de réels problèmes de fonctionnement et apparaît vu de l'Isère comme trop directif, consommateur de temps, voire inutile.

### ***3.2.2. En matière de production méthodologique et de mise à disposition d'outils***

La mission a pu voir des productions de bonne qualité, comme par exemple les guides de mise en oeuvre de la TVB dans les SCoT et les PLU, produits sous le pilotage de la DREAL Midi-Pyrénées et qui mériteraient une diffusion nationale .

On peut également citer une production collective DREAL/DDT en Pays-de-Loire sur l'intégration du Grenelle dans les PLU sous forme de fiches thématiques (en cours de validation).

La mise en place d'observatoires régionaux est également citée dans plupart des régions. Là encore, il faut souligner que l'énorme travail produit par la DREAL Rhône-Alpes pour mettre en place des observatoires, des bases de données et autres outils de connaissances du territoire ne semble pas bien pris en compte par la DDT de l'Isère.

### ***3.2.3. en matière de contributions aux PAC et avis***

Toutes les DREAL rencontrées contribuent pleinement à l'alimentation des PAC des DDT ainsi qu'aux avis de l'Etat sur les documents arrêtés.

Elles interviennent le plus souvent dans des champs où elles assurent encore des missions de compétence départementale comme la protection des sites et paysages, la conservation de la biodiversité, ou sur des thèmes grenelliens comme l'énergie ou santé-environnement.

Les DDT jugent parfois ces contributions, surtout les dernières, trop théoriques.

### ***3.2.4. En matière d'autorité environnementale***

La perception par les DDT du rôle de la DREAL est variable selon les départements.

L'Isère, le Tarn ou la Corrèze se déclarent satisfaits du fonctionnement actuel, la DREAL Midi-Pyrénées a lancé un travail avec les DDT de sa zone pour mieux coordonner ses interventions (cadrements préalables et avis) au titre de l'AE et ses contributions aux PAC et avis de l'Etat.

Par ailleurs, la Loire-Atlantique comme le Maine-et-Loire évoquent des avis redondants sur les PLU (AE et Etat), voire une absence de coordination conduisant à des incohérences. Un mandat a ainsi été donné au DDTM de Loire-Atlantique pour faire des propositions de coordination entre les deux services, DREAL et DDTM.

C'est un sujet à l'évidence sensible.

### 3.3. Organisation de la connaissance

Les DDT se sont organisées pour constituer des bases de données locales et développer des diagnostics territoriaux pendant que les DREAL mettent en place des outils de connaissance des territoires de plus en plus performants sans qu'un lien évident n'apparaisse parfois entre les deux niveaux.

L'organisation des DDT sur ce sujet prend 3 formes différentes selon les départements :

- une unité « connaissances des territoires » au sein d'un service, celui en charge de la planification en Isère et dans le Tarn, ou de l'appui territorial en Corrèze ;
- une mission transversale rattachée à la direction ; comme en Loire-Atlantique et en Maine-et-Loire ;
- un service essentiellement dédié à ce sujet, comme dans le Rhône et la Haute-Garonne.

Ce sont ces entités qui sont connectées sur les bases de données de la DREAL et qui contribuent à les alimenter sur différents thèmes.

Cette mission transversale d'administration de données centralisée n'a toutefois pas dessaisi les services thématiques de la gestion de leurs propres bases de données. Il en est ainsi des statistiques habitat-logement, des données sur l'eau, sur les risques, etc. Ces services gèrent souvent leurs propres bases de données en dehors des entités connaissance des territoires et entretiennent des liens directs avec la DREAL sur leur champ. De même, en DREAL, les études peuvent être pilotées par le responsable du domaine, en dehors du service exerçant le pilotage de l'ensemble des études. C'est le cas notamment pour l'habitat, historiquement marqué par la question de la programmation du logement.

### 3.4. Organisation des DDT en planification urbaine

Dans tous les départements de l'échantillon, la construction du dire de l'Etat, dans l'élaboration des documents d'urbanisme est partagée entre les services du siège de la DDT et les unités territoriales.

#### 3.4.1. La construction du dire diffère selon la nature du document et les enjeux territoriaux

Le processus varie en effet selon qu'il s'agisse d'un SCoT ou d'un PLU et, pour ces derniers en fonction de l'importance des enjeux identifiés sur la commune.

Ainsi pour les SCoT, compte tenu des enjeux territoriaux, ce sont les services chargés de la planification qui, sous forme de démarche projet, élaborent le dossier d'association, sollicitent l'ensemble des services en interne comme en externe, font la synthèse des contributions et suivent l'élaboration du projet jusqu'à son approbation.

Pour les PLU, le mode d'organisation dominant, rencontré dans six départements sur sept, est le suivant :

- Un service chargé, de l'aménagement et de l'urbanisme qui élabore la doctrine locale en matière de planification (et d'ADS), pilote la rédaction du PAC, le plus souvent sur la base d'un document-type, et rédige l'avis de l'Etat sur le document arrêté.. Cette analyse des projets arrêtés se fait de plus en plus sur la base d'une

grille d'analyse préparée à partir du PAC et surtout de la note d'enjeux. Quand l'avis est négatif ou comporte des observations significatives, il fait l'objet d'échanges en comité de direction, voire avec le sous-préfet, avant d'être mis à la signature du préfet ;

- Des unités territoriales qui contribuent à l'élaboration du PAC et de l'avis de l'Etat, mais qui ont surtout pour fonction de représenter la DDT dans les réunions de personnes publiques associées et autres réunions de travail avec les élus, tout au long de la phase d'élaboration, avec toutefois des particularités observées quant à la rédaction des notes d'enjeux (cf. § 342). Excepté en Loire-Atlantique, ce sont ces unités qui assurent pour l'essentiel le portage des politiques publiques auprès des collectivités territoriales. Elles n'hésitent pas toutefois à faire appel aux services du siège dès lors qu'un enjeu thématique nécessite l'intervention d'un spécialiste.
- Ces unités territoriales assurent également dans la plupart des cas, surtout en milieu rural, la conduite de procédure pour l'élaboration du PLU (ou de la carte communale) auprès de la commune, mission comportant l'organisation du choix du maître d'oeuvre (sur la base d'un cahier des charges-type), l'assistance pour le déroulement de la procédure proprement-dite, éventuellement la fourniture d'un règlement-type. Cette mission a pour cadre une convention conclue entre la commune et la DDT (Corrèze, Isère), voire n'est formalisée dans aucun document (Maine-et-Loire).

Un mode d'organisation atypique a été observé dans le Tarn :

- le service « eau, environnement et urbanisme » comprend une unité « doctrine urbanisme » qui fait la synthèse des contributions pour élaborer le PAC et les avis sur projets arrêtés à partir des éléments produits quasi exclusivement à l'extérieur du service.
- le service « habitat, prospective, planification » dont le pôle « prospective-Grenelle » produit à 80% les données du PAC, comporte une équipe de huit chargés de planification qui accompagnent en tant que de besoin les collectivités dans la procédure d'élaboration de leur document et analysent les projets arrêtés ;
- – une autre équipe de cinq référents territoriaux, rattachés à un troisième service « d'appui territorial », portent les enjeux de l'Etat auprès des communes, à l'inverse de ce qui se passe dans tous les autres départements.

Cette organisation, complexe et peu lisible est liée à l'engagement ancien de la DDE dans l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des cartes communales, documents aujourd'hui jugés peu compatibles avec les objectifs des lois Grenelle, et donc à la nécessité de faire partager et porter les réorientations nécessaires par l'ensemble des agents de la DDT. C'est un axe fort du projet de service qui doit être formalisé dans une note d'organisation

#### **3.4.2. Le dire de l'Etat se synthétise dans les notes d'enjeux**

Les notes d'enjeux, qui peuvent être considérées comme la plus-value dans l'expression du dire de l'Etat, sont clairement dissociées, du moins pour les PLU, du PAC réglementaire fourni pour chaque élaboration ou révision, tant par leur mode d'élaboration que par leur diffusion.

Pour les SCoT, elles font partie intégrantes du dossier dit d'association.

Pour les PLU, elles ne sont rédigées que pour les communes jugées porteuses d'enjeux pour l'Etat (décisions prises généralement au niveau de la direction). Elles sont produites soit par le service en charge de la planification (Haute-Garonne), soit dans les unités territoriales (Isère, Loire-Atlantique) et notifiées aux collectivités, généralement sous la signature du préfet. Elles s'appuient sur des diagnostics territoriaux. Lorsque ce sont les unités territoriales qui sont en charge de les élaborer, ce sont elles qui consultent les services du siège. En Loire-Atlantique, cette élaboration est précédée de quelques réunions avec les élus permettant au chef d'unité de « faire réagir l'équipe municipale ».

### **3.5. Organisation des DDT et politiques locales de l'habitat**

Les politiques de l'habitat relèvent exclusivement du siège de la DDT, sans implication des unités territoriales. Au mieux, ces derniers disposent de fiches sur les principaux sujets relatifs à l'habitat, qui leur permettent de répondre aux questions simples des élus (Loire-Atlantique).

Cinq départements sur sept, les plus peuplés de l'échantillon, disposent d'un service habitat dédié.

Dans quatre départements, ce service regroupe également la politique de la ville, la politique technique du bâtiment et les constructions publiques.

Dans les deux départements les moins peuplés, le Tarn et la Corrèze, l'unité ou pôle habitat est situé dans le service en charge de la planification.

De manière générale, l'activité principale des services ou bureaux habitat est centrée sur la production de logements ou les opérations de rénovation urbaine ou de réhabilitation des logements. Reflet sans doute des priorités de l'administration centrale, la préoccupation technico-financière l'emporte sur la qualité des politiques de l'habitat, qui doit reposer sur une analyse de l'ensemble des segments des marchés et de leurs dynamiques.

Les services habitat contribuent en règle générale aux PAC des documents d'urbanisme et aux notes d'enjeux. A contrario, les PAC des PLH semblent plutôt être des exercices solitaires des services habitat, sauf s'il existe dans la DDT un SIG ou un service études qui peut leur apporter des éléments, ce qui n'est pas le cas le plus fréquent. Les services habitat ou connaissance-études des DREAL peuvent également apporter des contributions à ce PAC thématique.

En Loire-Atlantique, le service habitat met sur un site intranet, accessibles donc à l'ensemble des partenaires (DDCS, CG, communes, bailleurs...) ses fiches communales de PAC ; ce qui permet au service de les actualiser régulièrement en fonction des informations transmises par ces derniers, et à l'ensemble des services de la DDTM, notamment les unités territoriales, d'y accéder à tout moment. A signaler également dans ce département la démarche coordonnée de révision du PLH et du PDU de Nantes Métropole explicitée dans l'introduction commune aux deux documents.

Dans les départements où la DDT assure le suivi du PDALPD et lorsqu'il existe un programme départemental de l'habitat, un partenariat technique s'est noué entre le service habitat et les services du conseil général, ce qui peut conduire la DDT à être très présente sur la fonction sociale du logement comme en Isère, avec une relation plus ou moins forte avec la DDCS, notamment dans le cadre des PAC.

### **3.6. Organisation des DDT en matière de transports-déplacements**

De manière générale, le sujet des déplacements mobilise peu de personnes dans les DDT et constitue incontestablement un des points faibles de ces services.

Dans deux départements (Tarn et Corrèze), le thème ne figure pas dans l'organigramme de la DDT et, en Corrèze, personne n'a pu être identifié sur ce sujet. Il est vrai que ces départements ne disposent pas d'agglomérations pour lesquelles un PDU est obligatoire, bien qu'il en existe un en Corrèze (Brive) et que deux soient en cours d'élaboration dans le Tarn (Castres-Mazamet et Albi).

Dans les cinq autres départements, une unité « déplacements » est mentionnée dans l'organigramme, dans des positionnements assez variés : service ou mission prospective (2 cas), service sécurité et transports (2 cas), service aménagement dans une DDT.

Les moyens humains consacrés y sont de toute façon faibles : le poste en Haute-Garonne a été vacant pendant plus d'un an et celui d'Isère sera vacant très prochainement avec le départ en retraite de la titulaire, qui emportera avec elle la mémoire du sujet, et sans grand espoir de remplacement.

Seuls le Rhône et la Loire-Atlantique (un agent) disposent des compétences suffisantes pour impulser une politique de mobilité durable et suivre les quelques PDU.

Ayant perdu les compétences relatives aux infrastructures, les DDT estiment ne pas être mandatées pour animer une telle politique à l'échelon départemental.

### **3.7. Organisation en matière de contrôle de légalité**

Dans trois départements (Corrèze, Tarn, Maine-et-Loire), le contrôle de légalité est totalement exercé par la Préfecture.

En Haute-Garonne et dans l'Isère, le contrôle de légalité des documents d'urbanisme est effectué au premier niveau par la mission des affaires juridiques, rattachée à la direction dans le premier cas et placée au sein du SG dans le second. La liaison avec le service en charge de la planification fonctionne bien dans les deux cas.

En Loire-Atlantique, le contrôle de légalité de l'urbanisme est totalement délégué à la DDTM, dans une mission des affaires juridiques rattachée à la direction. La cellule contrôle de légalité assure même une mission d'assistance interne à la DDT puisqu'elle relit les PAC et les avis de l'Etat sur les documents d'urbanisme pour s'assurer de leur validité juridique.

## **4. Qualité des productions**

### **4.1. Changements induits par le Grenelle**

Globalement, les services en charge de la planification sont bien sensibilisés aux changements induits par le Grenelle mais leur prise en compte dans le dire de l'Etat reste encore très réglementaire avec des faiblesses méthodologiques évidentes sur l'énergie, les déplacements, mais aussi sur des thèmes moins nouveaux comme la consommation de l'espace. Ils rencontrent de réelles difficultés avec l'expertise scientifique en matière de biodiversité (trame verte et bleue, protection des zones humides).

Il s'en suit des interrogations sur la capacité d'analyse des services dès lors qu'ils doivent interpréter certains concepts et faire des appréciations au cas par cas.

La mission a ainsi pu distinguer dans les services trois postures face aux changements induits par le Grenelle :

- pro-active (PAC PLUI)
- réactive (documents métropolitains, PDU...)
- intermédiaires (PAC SCoT sur la base de constructions thématiques au regard des enjeux du Grenelle).

Ce qui correspond à une valeur ajoutée adaptée au mieux au contexte.

Il y a également une nette évolution dans la nature même des objectifs poursuivis par les services, qui sont passés des objectifs plutôt quantitatifs (augmenter le nombre des documents d'urbanisme) à des objectifs de résultats qualitatifs (ciblage sur des enjeux et pédagogie auprès des acteurs).

#### **4.1.1. le changement climatique**

Pour les services, c'est le seul thème vraiment novateur issu du Grenelle de l'environnement.

Il est pour le moment peu développé dans les PAC et notes d'enjeux examinés par la mission pour des raisons de documents produits antérieurement aux textes Grenelle 2 mais surtout d'absence de maîtrise de cette problématique.

Les politiques correspondantes sont en cours d'appropriation par les services qui disent ne pas se sentir suffisamment à l'aise pour en assurer le portage auprès des collectivités, d'autant plus que certaines d'entre elles sont plus engagées qu'eux dans la mise en oeuvre.

Les SRCAE, pour la plupart d'entre eux en cours d'approbation au niveau régional, ne sont pas encore des documents de référence pour les services départementaux.

Les DREAL par contre se sont emparées de ce thème et commencent à produire des notes de doctrines (Limousin) et des guides (Midi-Pyrénées) avec l'appui du RST.

La DDT du Tarn, qui a recruté une ingénierie qui s'est spécialisée sur le changement climatique, a pu développer un certain nombre d'actions originales sur cette thématique difficile (intégration de l'item dans la grille d'analyse des documents d'urbanisme, formation interne des agents, interventions externes notamment dans le cadre de l'élaboration des PCET...).

#### **4.1.2. la consommation d'espace**

C'est le thème le plus systématiquement traité dans les notes d'enjeux et les avis des services départementaux. C'est un sujet que les services connaissent bien, qu'ils pratiquent depuis la loi SRU et même avant, mais qu'ils ne maîtrisent pas pour autant.

Ce sujet a subi une accélération forte par le Grenelle qui en a renforcé l'exigence en terme d'objectifs. Mais tout le monde se mobilise sur cette problématique dans le plus grand désordre, en inventant sa propre méthode. De nombreuses études sont en cours, en lien généralement avec les DREAL et/ou les CETE, sans aucune coordination. Cette mobilisation générale a eu toutefois un effet positif en terme d'organisation fonctionnelle, à savoir une meilleure intégration du service d'économie agricole à la réflexion territoriale (rôle du secrétariat de la CDCEA). Le discours reste

cependant plus incantatoire qu'opérationnel. Une réflexion de niveau national est fortement souhaitable.

La mission a également noté des initiatives intéressantes qui mériteraient d'être valorisées au niveau national et harmonisées.

#### **4.1.3. *l'habitat (mixité et précarité énergétique)***

L'exigence de mixité sociale n'est pas un thème nouveau pour les services mais reste un sujet difficile à traiter, d'autant plus qu'ils ne gèrent pas l'ensemble des leviers d'action.

Les collaborations avec les DDCS (PP), à l'occasion du dire, pour les publics spécifiques et le traitement de l'accès au logement et à l'hébergement, sont inégales. Le traitement de la précarité énergétique requiert des dispositifs d'animation auprès des publics concernés et des financements incitatifs.

La DDT de Haute-Garonne a réalisé une étude « pour un habitat durable » sur la spécialisation socio-résidentielle des dynamiques territoriales en 2010.

Sur la performance énergétique des bâtiments, certaines DDT attendent l'évaluation des CUS prévue en 2013 pour disposer d'informations concernant les bailleurs sociaux.

#### **4.1.4. *les déplacements***

C'est dans ce domaine, dont les enjeux ont été particulièrement soulignés lors du Grenelle de l'environnement, que les déficiences dans le dire de l'Etat sont les plus marquantes.

Les services ont perdu leur technicité sur ce thème qui devient « orphelin » (poste vacant, voire suppression de poste dédié). Selon les directeurs, il n'y a pas assez de PDU pour maintenir des postes pérennes.

Le dire de l'Etat se focalise bien souvent sur la problématique des déplacements doux, qui ont été mis en avant par le Grenelle mais qui ne constituent pas l'enjeu majeur en termes de déplacements.

#### **4.1.5. *les autres thèmes abordés***

##### **– la biodiversité**

L'apport du Grenelle dans le dire de l'Etat concerne principalement la prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme avec la notion nouvelle de corridor écologique qui correspond à une dimension fonctionnelle peu évidente à traduire dans ce type de documents.

Préalablement, le dire de l'Etat portait sur les espaces d'intérêts faunistique et floristique (réseau des espaces protégés et inventaire ZNIEFF).

Il y a une véritable attente des services sur les modalités de la traduction de la TVB. Les documents produits au niveau national, jugés peu opérationnels, sont déclinés sous forme de guides par certaines DREAL (Midi-Pyrénées).

##### **– l'eau**

Le contenu du dire de l'Etat sur ce thème s'est considérablement amélioré ces dernières années mais c'est tout autant le résultat du rapprochement DDE/DDAF (Corrèze) et des travaux liés à la mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau que d'une impulsion donnée par le Grenelle.

### – les risques

Cette thématique est de plus en plus présente dans le dire de l'Etat notamment lorsque les territoires concernés sont couverts par des PPR. Le dire de l'Etat est par contre beaucoup plus prudent lorsque la connaissance repose encore sur des atlas des zones à risques. Généralement, sont simplement portées à la connaissance des élus les études techniques réalisées. Leur traduction dans les documents de planification reste dans ces cas là très insuffisante.

Le nombre de PAC obligatoires en ce domaine (DDRM/DICRIM, documents d'urbanisme), et la sensibilité politique qui y est attachée, complexifient l'intégration de ces contributions thématiques dans la construction du dire de l'Etat, tout particulièrement dans le champ de l'urbanisme.

### – l'économie agricole

Cette thématique est désormais abordée dans les notes d'enjeux et dans les diagnostics territoriaux qui sous-tendent celles-ci. Là encore, ce développement du dire de l'Etat résulte tout autant du rapprochement DDE/DDAF que du Grenelle avec notamment la mise en place des CDCEA impliquant la définition de doctrines nouvelles. Toutefois la généralisation à terme des SCoT à l'ensemble du territoire et le soutien du ministère et de certaines régions (Midi-Pyrénées) à l'élaboration de SCoT ruraux obligent les services à intégrer à leurs notes d'enjeux des éléments qui historiquement étaient du ressort des chambres d'agriculture.

#### **4.1.6. les thèmes non abordés**

##### – l'évaluation environnementale

La démarche d'évaluation n'est pas valorisée; elle est abordée par les services par le biais de l'avis de l'autorité environnementale préparé par la DREAL et les questions soulevées par la cohérence des avis Etat d'une part et AE d'autre part.

Le cadrage préalable et l'examen au cas par cas ne sont pas identifiés comme porteurs du dire de l'Etat.

La proposition d'indicateurs pour suivre les objectifs des documents de planification,

principalement des SCoT, commence à apparaître dans les dossiers d'association mais le suivi des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts n'est pas encore abordé à ce stade par les services de l'Etat.

##### – la gouvernance (modalités d'élaboration et de suivi)

Les nouvelles modalités d'association des parties prenantes et du public à l'élaboration et au suivi des documents de planification n'ont pas été abordées. Les services ne se sentent pas porteurs d'une politique nationale sur ce sujet particulièrement sensible avec toutefois quelques exceptions significatives comme ce qu'indique le dossier d'association au PLUi de Montrevault.

#### **4.2. Forces et faiblesses des productions**

L'élaboration des documents de planification s'étale sur de plus ou moins longues périodes (plus de 6 ans pour certains), ce qui n'est pas sans poser des problèmes aux services de l'Etat quant à la cohérence de leur dire, entre le PAC et l'avis sur le document arrêté. La possibilité de faire un PAC permanent ne résout pas cette difficulté.

A la suite du Grenelle, les services ont toutefois été confronté à une accélération de l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des PLU, pour échapper aux exigences nouvelles. Malgré l'hétérogénéité des productions analysées, la mission a pu néanmoins noter une amélioration progressive des PAC, y compris des PAC-type disponibles dans les DDT, une meilleure maîtrise des thèmes du Grenelle et surtout une adaptation de plus en plus marquée des analyses aux enjeux territoriaux.

#### **4.2.1. *Le dire de l'Etat et les SCoT***

Les PAC analysés sont généralement trop anciens pour être porteurs des objectifs tels que formulés par le Grenelle. Ils sont très réglementaires (liste des textes par thématiques, servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général, études disponibles et autres informations utiles). Leur plus-value est faible mais leur nécessité incontestable. Il n'est cependant pas rare de voir les DDT engager des études complémentaires à leur PAC initial sur des enjeux qu'elles estiment particulièrement sensibles ou insuffisamment connus (exemple de l'attraction de l'agglomération du Grand Lyon sur le SCoT Nord-Isère ; études de l'armature urbaine et de la consommation d'espace pour le SCoT de Brive).

Il n'en est pas de même des avis, plus récents, dans lesquels les services n'hésitent pas à souligner les insuffisances des orientations et surtout des objectifs pour être efficacement déclinés dans les PLU, bien que la majorité de ces SCoT n'est pas soumise aux lois Grenelle. Beaucoup d'avis expriment des regrets sur la dimension non prescriptive des orientations de ces SCoT. La mission a noté avec intérêt l'analyse générale de compatibilité des projets arrêtés avec les documents de rang supérieur (DTA, SDAGE, SAGE, PEB, PPA, SDC...) et les commentaires soulignant les éléments d'anticipation des objectifs du Grenelle contenus dans les projets de SCoT (avis sur le SCoT de l'agglomération lyonnaise). Les préfets demandent de plus en plus aux DDT, dans leurs projets d'avis, de bien distinguer ce qui relève de « points durs » (champ obligatoire, base du contrôle de légalité) de ce qui relève de recommandations (champ appréciatif, base du contrôle judiciaire). On retrouve cette exigence également pour les PLU, avis mais aussi notes d'enjeux.

Sur la forme, le PAC et la note d'enjeux portant sur les SCoT sont généralement rassemblés dans un document unique dénommé dossier d'association. C'est un document conséquent, dépassant généralement la centaine de pages, peu accessible pour les élus, utiles pour les services et plus encore pour les bureaux d'études. Des efforts sont réalisés par certaines DDT pour en améliorer la présentation. C'est ainsi que le PAC du SCoT des Monts du Lyonnais comporte une note d'enjeux de 4 pages et un résumé de 18 pages pour fonder ce dire.

#### **4.2.2. *Le dire de l'Etat et les PLU***

Comme pour les SCoT, le PAC, qualifié de réglementaire, est un exercice obligé (rappel des textes et liste des informations, données et études disponibles nécessaires). Il est généralement volumineux et d'un abord difficile. Les services font de plus en plus référence aux sites de données existants. Ces éléments intéressent très modérément les élus mais sont jugés par les DDT indispensables aux services des collectivités et surtout aux bureaux d'études.

Le développement des sites de partage des données publiques devrait être de nature à faire évoluer cet exercice et à l'alléger (informatisation).

Par contre, les **notes d'enjeux** élaborées par les services de l'Etat sont beaucoup plus attendues par les collectivités. Pour des raisons de moyens, elles ne sont établies que pour les PLU considérés à enjeux. Cette identification fait généralement l'objet d'un processus interne à la DDT (que la généralisation des PLUi va faire obligatoirement évoluer).

Lorsqu'elles sont établies sur la base de diagnostics territoriaux documentés, elles constituent une véritable plus-value pour les communes mais là encore plus à destination des services des collectivités et BE que des élus. C'est pourquoi la plupart des DDT s'obligent à élaborer à partir de ces diagnostics d'une vingtaine de pages en moyenne, une note de synthèse de 1 à 4 pages.

Ces diagnostics sont réalisés selon un document-type qui balaie tous les thèmes, notamment ceux du Grenelle, mais ne hiérarchisent pas, voire n'en vérifient pas la cohérence.

Pour renforcer l'efficacité de la chaîne d'intervention de l'Etat dans les documents d'urbanisme et faciliter le contrôle de légalité, certains préfets exigent désormais que les services, dès la note d'enjeux, identifient clairement les points durs qui relèvent d'une obligation réglementaire et ceux qui relèvent de simples recommandations.

Cette approche des enjeux sert de **grille d'analyse** des documents arrêtés et de base à l'élaboration de l'avis. Peu de préfets encouragent les services à développer leur analyse sur d'éventuelles erreurs manifestes d'appréciation dans le cadre des recommandations formulées, estimant qu'il revient aux seuls juges administratifs de les qualifier.

L'un des reproches formulés par les collectivités à l'encontre de ces notes d'enjeux est le ton péremptoire souvent utilisé.

Un important travail interne, de fond comme de forme, est en cours dans la plupart des DDT, parfois en coordination avec les DREAL, pour améliorer ces documents, ainsi que les diagnostics territoriaux qui leur servent de base. Si les progrès sur le contenu sont notoires, plus pédagogiques, les collectivités estiment que ces notes d'enjeux gardent un caractère encore peu opérationnel. Certains PAC PLU sont désormais complétés par un volet « mode d'emploi » qui précise non seulement les procédures et contenu mais font également la promotion des démarches intercommunales, des chartes partenariales et suggèrent des thèmes à approfondir (Haute-Garonne).

#### **4.2.3. Le dire de l'Etat et les PLH**

La plupart des PAC analysés pour l'élaboration des PLH sont très formels. Ils ne sont pas suffisamment territorialisés. Il s'agit bien souvent d'une compilation de données disponibles qui n'éclairent pas les décideurs et d'injonctions reprises dans les textes. Quelques suggestions d'études complémentaires sont parfois faites.

Il existe un PAC-type mais les services se bornent souvent à en renseigner les différentes rubriques sans grande valeur ajoutée. De manière générale, ils ne traitent pas suffisamment de la prise en compte des besoins en logement des populations spécifiques, ni du lien entre logement et hébergement.

Un réel apport de l'Etat serait de territorialiser les différentes aides de l'Etat car les services locaux ne disposent pas forcément des données, comme par exemple sur les aides à l'investissement locatif.

Quelques initiatives intéressantes ont toutefois été relevées par la mission. Il a été noté qu'en Pays de la Loire, des données localisées sur les PTZ étaient exploitées, ce qui ne s'est pas retrouvé dans les PLH des autres régions. En Loire-Atlantique, le PAC habitat est disponible sur l'extranet et régulièrement actualisé, ce qui le rend accessible à l'ensemble des services et partenaires, leur permettant ainsi de réagir à son contenu (démarche de progrès). En Haute-Garonne (PLH GAT), les priorités sont clairement identifiées, un bilan du renouvellement urbain rappelé, un éclairage sur les trajectoires résidentielles présenté, et les insuffisances soulignées (politique foncière, opérations publiques d'aménagement).

Le contenu des PAC récents de PLH pointe la nécessaire compatibilité avec les SCoT mais avec des difficultés de cadrage en raison de l'imprécision de ces derniers et des différences d'échelles tant spatiales que temporelles ; les enjeux de l'Etat sur le territoire en matière de corrélation logement avec les déplacements, la modération de la consommation d'espaces, les économies d'énergie, sont précisés, mais les analyses croisant demandes de logement et offres, y compris en termes de logements vacants, restent d'une grande faiblesse.

Au regard des enjeux du Grenelle et du développement durable en général, le rôle des PLH serait à expliciter car ils sont ciblés sur la production de logements, sans véritablement éclairer sur les orientations et objectifs des politiques d'aides, très complexes au demeurant. Ils peinent à territorialiser les objectifs, notamment par type de logements sociaux, conformément à la loi MOLLE du 25 mars 2009 qui renforce les liens avec la planification spatiale. Dans le Tarn, la DDT a en projet l'élaboration d'une note sur les leviers d'action à promouvoir pour la mise en oeuvre des actions habitat, pour les élus et souligne les difficultés résultant de l'instabilité des dispositifs d'aides au logement.

Pour analyser l'offre conditionnant mixité sociale et accessibilité au logement et pour accompagner la territorialisation des enjeux logement à la commune introduite par la loi du 25 mars 2009, la DDEA de Haute-Garonne a réalisé pour le PAC du Grand Toulouse, une typologie des communes en fonction de la diversité du parc de logement social et des dynamiques d'évolution.

#### **4.2.4. Le dire de l'Etat et les PDU**

Les PDU sont en petit nombre et ne couvrent que de très faibles proportions de territoire (aires des AOTU correspondant généralement au périmètre des communautés d'agglomération). Ils ne peuvent donc pas être porteurs de politiques cohérentes sur des territoires pertinents comme les aires urbaines ou bassins d'emploi.

La plupart d'entre eux sont assez anciens et les PAC examinés par la mission<sup>1</sup> sont marqués par leur date d'élaboration. Il n'y a pas de PAC-type. Leur durée d'élaboration, et même de révision, est généralement très longue (12 ans pour la révision du PDU de Toulouse). La DDT 31 a fait appel au CETE de Lyon pour l'aider à analyser le projet arrêté.

<sup>1</sup> Quand ils ont existé ou ont été retrouvés ; ce qui n'a pas été le cas pour le PDU de Nord-Isère (où la DDT est intervenue tardivement) et celui de Brive, pas retrouvé).

Les avis, lorsqu'ils sont récents, examinent la compatibilité des projets arrêtés avec le SCoT mais aussi le PRQA, les SRIT, les schémas de déplacements, les PLH, quand ces documents existent, et relèvent la présence ou l'absence d'actions qualifiées de développement durable (plan de déplacement des entreprises, information multimodale, parkings de covoiturage, etc.).

### 4.3. Interactions entre ces dires

#### 4.3.1. entre les documents examinés (SCoT, PLU, PLH, PDU)

Beaucoup d'efforts de transversalité (qualité de l'eau, paysage, risques, déplacements...) dont une grande part est due aux analyses des DREAL, ont pu être observés par la mission. Par contre, elle ne peut que souligner la persistance du cloisonnement dans l'élaboration des PAC entre les services chargés de la planification et ceux chargés du logement, même lorsqu'il s'agit d'unités d'un même service.

La première difficulté rencontrée est celle de la temporalité de ces différentes procédures qui font perdre à de nombreux PAC et notes d'enjeux leur pertinence si l'élaboration des documents se prolonge. Il y a un effet d'obsolescence dans le dire de l'Etat. Cela exige des services une actualisation permanente non seulement des bases réglementaires mais également des diagnostics territoriaux, ce qui correspond à une lourde charge qu'ils ont de plus en plus de difficulté à assumer..

La seconde est celle, tout aussi bien connue, des différences de périmètres et d'échelles, rendant la transposition spatiale des orientations et objectifs difficile d'un document à un autre.

Pour remédier à ces difficultés, les DDT commencent à élaborer des grilles d'analyse leur permettant dans un premier temps de vérifier la cohérence de leurs PAC et avis, puis dans un second temps d'analyser leur prise en compte par les collectivités, de vérifier la compatibilité des documents entre eux, et enfin, depuis le Grenelle, de suivre la mise en oeuvre des objectifs affichés.

Plus encore que l'élaboration des diagnostics territoriaux, la rédaction des notes d'enjeux reste le moment fort d'analyse transversale d'un territoire par les services de l'Etat. Les services contributeurs qui se mobilisent dans cet exercice regrettent toutefois, pour la plupart d'entre eux, le manque de retours et d'explication des choix opérés dans la hiérarchisation des enjeux.

Lorsque les enjeux le justifient, un outil permet d'assurer efficacement cette transversalité, le « contrat d'axe » liant le développement des réseaux de transport en commun avec l'ouverture à l'urbanisation.

En conclusion, des références obligées, mais pas de véritable co-construction entre ces différents documents en raison des différences de périmètres et de temporalité. Seuls les SCoT et les PLUi sont appelés à traduire une réelle transversalité.

##### – Les premiers enseignements sur les PLUi

Le PAC du PLUi de Montrevault, qui témoigne d'une attention pédagogique marquée, a été jugé par la mission de très bonne qualité, notamment sur le volet habitat. Il fait référence à un ensemble de démarches à prendre en compte pour développer la mixité sociale et la baisse de la consommation d'espaces, rappelle les éléments du PDH, évoque la performance énergétique du bâti et les critères d'aménagement d'un éco-quartier. Il liste les leviers d'action (mixité, densité, logements sociaux) et reprend en annexe la situation de la consommation foncière par communes et dans le temps.

Par contre, les élus de l'agglomération angevine commencent à s'interroger sur la fragilité juridique de tels documents intégrateurs du fait de la complexité de leur contenu, il est vrai après trois annulations de leur schéma directeur, puis du PDU et enfin d'un PLU. Quant aux services, ils s'interrogent sur le rôle des SCoT dans le cas de PLUi englobant un grand territoire.

Dans le Tarn, la dimension intégratrice des PLUi ruraux interroge les services en raison des difficultés pour respecter toutes les composantes des PLH quand les enjeux se résument à la reconquête des bourgs et au problème des logements vacants.

#### **4.3.2. avec d'autres procédures (SDAGE-SAGE, SRCAE-PECT, SRCE, PRAD, etc.)**

Dans les PAC, la nécessité de compatibilité avec les documents de rang supérieur est systématiquement rappelé ; certains en rappellent les orientations et objectifs mais peu les déclinent en enjeux sur le territoire concerné, ce qui pour les collectivités serait une véritable plusvalue.

Toutefois, comme signalé dans le paragraphe précédent, les grilles d'analyse des SCoT et PLU mises au point par certaines DDT intègrent cette dimension de compatibilité.

## **5. Compétences et effectifs**

Les DDT de l'échantillon peuvent être réparties en trois groupes sur le plan des effectifs :

- La Haute-Garonne et la Loire-Atlantique, les plus importantes, avec plus de 500 agents pour la 1ère et plus de 400 pour la seconde,
- Le Rhône, l'Isère et le Maine-et-Loire qui ont des effectifs comparables, un peu en-dessous de 300 agents,
- la Corrèze et le Tarn qui ont près de 200 agents.

Dans ces services, le pourcentage d'agents de catégorie AA+ varie entre 13 et 16%, à comparer à une moyenne de l'ordre de 35% de AA+ dans les DREAL, ce qui montre que les DDT assurent encore beaucoup de tâches de gestion, d'autant que les unités territoriales des DDT représentent de l'ordre de 20 à 25% des effectifs.

Dans nos champs d'investigation, les moyens consacrés à l'urbanisme et à l'aménagement demeurent importants et s'avèrent en général suffisants dans le domaine de l'habitat. Par contre, le secteur des déplacements est très déficitaire et n'a même plus aucun agent dédié dans deux DDT de l'échantillon.

Sur le plan des compétences collectives, les DREAL Midi-Pyrénées et Limousin ont organisé des groupes de travail thématiques avec les DDT de leur zone qui produisent de la doctrine régionale et semblent donner satisfaction aux services de niveau départemental. Il faut signaler en particulier les formations-actions conduites en Midi-Pyrénées sur différents thèmes, chacune étant co-pilotée par un chef de service de la DREAL et par un DDT référent du domaine.

A la DDT de Haute-Garonne par exemple, la montée en puissance des « revues de territoires », pilotées par la directrice du développement durable, et qui mobilisent tous les services de la DDT, produit de la transversalité et enrichit la compétence collective.

Sur le plan des compétences individuelles, le secteur de l'urbanisme reste le mieux doté. Il faut cependant nuancer ce constat, car les chargés de planification éprouvent de réelles difficultés à s'ouvrir aux nouvelles problématiques issues du Grenelle de l'environnement, en particulier celles relatives à l'énergie et au climat et à les intégrer dans les procédures dont ils ont la charge. Le problème est identique pour tous les agents des unités territoriales, de culture « ingénierie publique », reconvertis à l'ATESAT, et à qui il est maintenant demandé de porter auprès des collectivités les enjeux du Grenelle et le développement durable en général.

Dans le domaine de l'habitat, la compétence technique « financement du logement » est encore très présente, car, même si de nombreuses collectivités ont demandé la délégation de compétence pour les aides à la pierre, ce sont souvent les services des DDT qui continuent à instruire les dossiers. En revanche, sur le champ des politiques de l'habitat, la compétence est à développer, et dans plusieurs départements, la mission a pu constater que des agents ont pris des postes de ce type par le jeu des mobilités ou des mutations internes sans aucune formation préalable dans le domaine.

Sur le sujet transports-déplacements, comme évoqué plus haut, la compétence est en train de disparaître de la plupart des DDT, avec le départ en retraite (Isère) ou la mobilité (Haute-Garonne) des « sachants » du domaine.

Il est également pointé dans plusieurs départements une faiblesse sur le plan juridique. La DDTM de Loire-Atlantique qui a conservé l'ensemble du contrôle de légalité en matière d'urbanisme semble faire exception.

Les DDT sont encore fortement marquées par les conditions de leur création, au 1/01/2010, voire un an plus tôt pour les anciennes DDEA. Même si le brassage des cultures des anciennes DDE et DDAF est en train de s'opérer, la majorité des agents rencontrés continuent de se définir par l'appartenance à leur ministère d'origine.

L'affectation des agents sur les postes reste fortement conditionnée par la « couleur de la chaise » (bleu équipement contre vert agriculture, dans le langage DRH) ; pour des raisons de plafond budgétaire des deux ministères, il est toujours difficile, trois ans après la création des DDT, d'affecter un agent du ministère de l'Agriculture sur un poste MEDDE ou METL, et réciproquement ; c'est ainsi que le ministère de l'Agriculture n'affecte plus qu'au compte-gouttes des agents sur des postes eau ou biodiversité en DDT, parce que ses priorités sont ailleurs, et alors qu'il a dans ses effectifs de nombreux spécialistes de ces domaines.

## 6. Attentes des services

### 6.1. Attentes par rapport à l'administration centrale

Les attentes par rapport à l'administration centrale sont multiples et de plusieurs ordres.

#### ***6.1.1 Une forte attente de stabilité tant de la réglementation que de l'organisation structurelle***

Sur un plan général, il y a une forte demande de stabilité, que ce soit sur le plan de la législation et de la réglementation, comme sur le plan de l'organisation des services. Après une période de réorganisation continue depuis 2005 et une production législative abondante, les services aimeraient bien connaître une pause, mais cette demande est empreinte de fatalisme, car l'acte III de la décentralisation en préparation ainsi que la future loi sur le logement et l'urbanisme ne leur laissent guère d'illusions. Ces projets suscitent même des craintes dans les unités territoriales des DDT.

Par ailleurs, les services, appuyés en cela par les préfets, demandent avec insistance que les ministères définissent clairement leurs priorités, puisque la réduction continue des effectifs ne permet plus de faire face à toutes les missions de manière satisfaisante et que le dialogue de gestion ne permet pas plus d'y répondre. Les feuilles de routes annuelles élaborées par les administrations centrales, si elles sont jugées utiles, ne suffisent pas à prioriser les plans de charge, ni à les adapter aux caractéristiques des régions et des départements bien que les exercices BBZ aient pour objectif de permettre de répondre à cette problématique.

#### **6.1.2. Une forte attente également en termes de doctrines, d'éléments de langage et d'appui méthodologique**

De manière quasi unanime, les services s'estiment laissés seuls face à l'interprétation et à l'application de la plupart des textes : il est constaté que le « service après vente » des lois Grenelle est loin d'être à la hauteur de celui mis en place après la publication de la loi SRU. Les circulaires d'application tardent à venir ou ne viennent pas du tout. Il en est notamment ainsi de l'actualisation des fiches d'application des lois Grenelle.

Les DDT sont donc amenées à construire leur propre doctrine locale, pour le fonctionnement de la CDCEA par exemple, ou pour la réduction de la consommation d'espace par l'urbanisation, au mieux en bénéficiant d'une coordination au niveau régional.

Sur les procédures elles-mêmes (SCoT post-Grenelle, PAC du PLH, PLUi...), des guides sont attendus. Les flash DGALN ne suffisent pas.

Dans tous les services, est cité le thème de la **mesure de la consommation de l'espace par l'urbanisation** : un premier document a été élaboré par le CERTU, mais pas suffisamment opérationnel et qui n'a pas été diffusé aux services.) ; par conséquent, de nombreux services (DREAL Limousin, Rhône-Alpes, DDT Haute-Garonne avec l'agence d'urbanisme de Toulouse....) construisent leur propre outil de mesure, le plus souvent avec l'appui du RST, mais sans aucune coordination générale. Il en est de même des collectivités locales et des agences d'urbanisme ;

D'autres thèmes « grenelliens » sont actuellement insuffisamment pris en compte dans la planification, faute d'outils méthodologiques : la trame verte et bleue, le climat et l'énergie, transposition des SRCAE et des PCET dans les documents d'urbanisme... Faute de commande centrale au RST ou de publication des résultats, les services finissent par produire leurs propres documents méthodologiques, le plus souvent avec l'appui du CETE local. A titre d'exemple, il faut signaler le travail conduit par la DREAL Midi-Pyrénées pour produire deux guides sur la détermination de la TVB dans les SCoT et les PLU, avec le réseau des DDT, le CETE et l'ARPE, ou le travail de la DREAL PACA sur la prise en compte du thème énergie dans les SCoT. De tels documents mériteraient une diffusion nationale et éviteraient des travaux du même type dans d'autres régions.

Enfin, une demande de formation adaptée aux nouveaux enjeux, soit de prise de poste pour l'encadrement, soit sur des thématiques nouvelles, reste très soutenue.

#### **6.1.3. L'enjeu de la connaissance et de son administration**

Sur le sujet de la connaissance, l'administration centrale est également attendue :

- pour produire des outils permettant de partager et gérer des données sur les territoires,

- pour fournir des données territorialisées que l'État est seul à avoir et que les collectivités aimeraient bien connaître ; en particulier sur le champ de l'habitat, les services souhaiteraient disposer des données sur la localisation des aides à l'investissement locatif par exemple. Scellier...

#### **6.1.4. L'enjeu du fonctionnement en réseau**

En matière de réseaux métiers, les DDT demeurent nostalgiques des réunions organisées par les différentes directions de l'administration centrale avec les DDE. Ce sont les DREAL qui les organisent désormais, mais la coupure avec le niveau national est encore mal ressentie. C'est pourquoi les quelques réseaux de ce type qui subsistent sont fortement plébiscités et fréquentés avec assiduité, comme le réseau des 17 départements les plus urbanisés animé par la DHUP sur le champ de l'habitat. Les services urbanisme-aménagement de ces départements aimeraient bien qu'un réseau analogue fonctionne dans leur domaine.

#### **6.2. Attentes par rapport aux DREAL**

Les attentes des DDT par rapport aux DREAL sont moins nombreuses que celles qui s'expriment par rapport aux administrations centrales.

Trois situations se présentent :

- les relations de travail DREAL/DDT sont de très grande qualité et les attentes sont globalement satisfaites : c'est le cas du Tarn, de la Haute-Garonne, du Rhône et de la Loire-Atlantique (en raison de la proximité pour cette dernière) ;
- les relations de travail DREAL/DTT sont ténues et réduites au strict nécessaire ; c'est le cas de l'Isère, qui donne l'impression de se contenter pour l'essentiel de ses propres ressources ;
- une subsidiarité des interventions à organiser en Pays de la Loire.

Lorsque des attentes sont exprimées, elles portent essentiellement sur ce qui n'est pas obtenu du niveau national :

- des éléments de méthode et de la doctrine (mesure de la consommation d'espace, traduction des SRCAE dans la planification...) ;
- des données exploitables par territoires ;
- des formations, via le réseau des CVRH qui ne semble pas encore avoir atteint son régime de croisière.

Mais les DDT attendent aussi :

- une déclinaison opérationnelle du profil environnemental régional (Corrèze),
- une contribution des DREAL pour les PAC et les avis sur les documents d'urbanisme, qui soit cohérente avec ce qu'elles écrivent au titre de l'autorité environnementale (tous départements),
- une harmonisation des pratiques locales au sein d'une même région, voire des régions limitrophes, et un pilotage régional des sujets de fond impliquant le niveau directorial (Maine-et-Loire et Loire-Atlantique),

- une plus grande transparence dans la répartition des moyens et des crédits (en particulier du logement).

## 7. Rapports avec les collectivités territoriales

### 7.1. Postures des DDT par rapport aux collectivités

Les DDT interviennent à la fois dans une posture régaliennes, qui peut aller jusqu'au contrôle de légalité, et dans un rôle d'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

En règle générale, la posture régaliennes est assurée par les services du siège de la DDT et celle d'assistance aux collectivités par les unités territoriales, parfois sur la base d'une convention de conduite de procédure. Mais le partage des tâches n'est pas toujours aussi clair et les agents qui apportent leur appui aux collectivités portent aussi les messages de l'État. Ils sont ainsi en position de « négocier des compromis » entre l'application stricte des textes, plutôt prônée par le siège de la DDT et la DREAL et une interprétation plus ou moins souple prenant davantage en compte les « réalités du terrain », et les souhaits des élus.

L'association des services de l'Etat aux procédures d'élaboration et l'accompagnement assuré par certaines unités territoriales n'empêchent pas des débats très vifs entre élus et services de l'Etat, en particulier sur la réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels, mal comprise en milieu rural.

Pour certains services cependant, il y a une évolution de leurs postures depuis le Grenelle et une plus grande orientation vers le partenariat, la co-production du dire. A l'opposé, pour un préfet, il convient de « centrer l'action de l'Etat sur les domaines où il dispose encore de leviers pour peser sur la mise en oeuvre des politiques publiques ». Les obligations de suivi-évaluation introduites par les lois Grenelle peuvent constituer un levier intéressant.

Les postures des DDT sont en fait très différentes en fonction de la taille des collectivités. Les services sont plutôt réactifs face aux analyses et propositions des grandes collectivités et pro-actifs vis-à-vis des communes rurales ou petites villes qui souhaitent continuer à s'appuyer sur les services de l'Etat pour élaborer leurs documents d'urbanisme. Cette dichotomie se retrouve dans l'appréciation des collectivités par rapport au dire de l'Etat.

### 7.2. Appréciation des collectivités par rapport au dire de l'Etat

*La mission n'a pas systématiquement rencontrés les élus responsables des procédures examinées, ce qui relativise ce qui est évoqué dans ce chapitre.*

Les élus rencontrés dans le cadre de la mission (présidents de SCoT, élus en charge du logement ou des transports-déplacements, présidents d'EPCI, souvent également conseillers généraux ou régionaux) expriment des points de vue sur les services de l'Etat sensiblement différents selon la taille de la collectivité à laquelle ils appartiennent.

- Pour les collectivités de grande taille (agglomérations de Lyon, Toulouse, Nantes....), le dire de l'Etat apporte peu d'éléments nouveaux, sinon la connaissance des grands projets d'infrastructures . Sur le plan de la connaissance des territoires, les services très structurés de ces collectivités en savent souvent plus que ceux de l'Etat et sont nettement mieux outillés pour le suivi dynamique de leurs territoires sur tous les champs. Pour elles, l'intervention de l'Etat est plutôt vécue comme une contrainte ; elle s'insère dans un jeu de

rôles. Au mieux, elle permet aux collectivités de connaître dès l'amont la position de l'Etat sur les grandes problématiques et sur des périmètres plus larges.

- Pour les collectivités de taille moyenne et petite, l'accueil du dire est plus favorable car plus utile. Il est d'autant mieux perçu s'il s'accompagne d'une présentation aux élus à l'occasion d'une réunion de travail. La présence du sous-préfet et/ou de la direction de la DDT constitue également un atout.

Sur le contenu, les élus regrettent le caractère général des informations et des données transmises par l'Etat, le simple rappel des grandes orientations des politiques nationales sans précision sur les leviers d'action permettant de les mettre en oeuvre.

De façon plus incisive, ils déplorent le caractère incantatoire, voire péremptoire, du dire de l'Etat.

Ils ont pour la plupart conscience que cette attitude des services cache souvent un manque de solidité dans leur technicité et une difficulté à décliner concrètement sur un territoire des injonctions nationales. Cependant, une position stricte de l'Etat sur un sujet précis pourra être comprise si elle est solidement argumentée.

Les élus sont nombreux à constater une perte de technicité dans les services depuis une décennie environ. Ils reconnaissent que la réorganisation des services départementaux de l'État a encore aggravé ce constat, ce qui fait dire par exemple à un élu de Corrèze parlant des agents de la DDT : « De restructuration en réorganisation, ils ne savent plus où ils habitent ! »

Les notes d'enjeux, qui accompagnent les PAC, sont appréciées si elles sont hiérarchisées et expriment clairement les priorités de l'État sur le territoire.

Les unités territoriales de la DDT sont largement appréciées par les petites et moyennes communes dans leur rôle de conduite des procédures d'urbanisme, qui bien souvent va au delà et s'apparente davantage à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ces communes y trouvent d'autant plus leur compte qu'elles sont en contact avec des techniciens de terrain qui leur traduisent les politiques publiques en termes clairs, loin du langage parfois obscur des agents du siège de la DDT, sans parler de celui des agents de la DREAL, jugé bien souvent incompréhensible.

Enfin, les élus sont généralement sensibles à une certaine neutralité des agents de l'État, qu'ils ne sont pas sûrs de pouvoir trouver chez les agents des agences techniques départementales. Un élu important de l'agglomération toulousaine a confié à la mission qu'il était parfois utile d'entendre le point de vue de l'État, pour aider à l'arbitrage entre l'agglomération, le département et la région, malgré l'appartenance au même parti politique des dirigeants de toutes ces collectivités.

### **7.3. Attente des collectivités par rapport à l'État**

Les attentes des élus sont bien sûr le complément de l'appréciation portée par les élus sur le rôle actuel de l'État :

- de l'expertise sur les thématiques nouvelles issues du Grenelle (climat, énergie, gaz à effet de serre, corridors écologiques...),
- de la méthodologie sur des sujets techniques, comme la mesure de la consommation de l'espace, promise par l'État dès la publication de la loi Grenelle 1,

- des données sur des sujets que l'État maîtrise mais pour lesquels il ne fournit pas d'états de référence, comme le financement de la politique du logement, ou la fréquentation des transports publics ,
- une interprétation claire des textes législatifs et réglementaires dans leur application sur un territoire,
- un affichage des priorités hiérarchisées de l'État sur les territoires, sans bien sûr aller jusqu'à élaborer un projet de territoire,
- une attitude ouverte des services, ni rigide, ni péremptoire, mais apte à comprendre les objectifs des collectivités et à les accompagner si possible (« il faut nous faire confiance ! »).

Un maire très grenellien n'hésite pas à recommander à l'Etat de se repositionner, en étant moins rigide sur l'application des normes mais en faisant plus de contrôles, en développant la prospective et le conseil en amont. L'Etat doit éclairer l'action des collectivités et savoir faire des choix...

Il est normal qu'il y ait des points de friction entre l'Etat et les collectivités mais l'Etat doit les afficher clairement en début de procédures et ne pas transformer des objectifs en obligations.

L'acculturation aux enjeux des différents acteurs est plus que jamais nécessaire pour un partage optimal.

## 8. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ADS	application du droit du sol
AE	autorité environnementale
AOTU	autorité organisatrice de transport urbain
ASESAT	assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BBZ	budget base zéro
BOP	budget opérationnel de programme
CAR	comité de l'administration régionale
CDCEA	commission départementale de consommation des espaces agricoles
CEREMA	centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme
CETE	centre d'études techniques de l'équipement
CGEDD	conseil général de environnement et du développement durable
CUS	convention d'utilité sociale
DALO	droit au logement opposable
DCE	directive cadre sur l'eau
DDAF	direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDE	direction départementale de l'équipement
DDI	direction départementale interministérielle
DDT	direction départementale des territoires
DDT(M)	direction départementale des territoires et de la mer
DGALN	direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	direction générale de l'énergie et du climat
DHUP	direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIR	direction interdépartementale des routes
DIREN	direction régionale de l'environnement
DRAAF	direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
DRIRE	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSR	dotation de solidarité rurale
DTA	directive territoriale d'aménagement
ECPI	établissement public de coopération intercommunale
EPLS	enquête sur le parc locatif social
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FGAS	fonds de garantie de l'acquisition sociale
IFSTTAR	institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
GES	gaz à effet de serre
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
MEDDTL	ministère de l'environnement, du développement durable, des transports et du logement
OIN	opération d'intérêt national
PASE	projet d'action stratégique de l'État
PCET	plan climat-énergie territoriaux
PDALPD	plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDU	plan de déplacement urbain
PEB	plan d'exposition au bruit
PIG	programme d'intérêt général
PLH	programme local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PLUi H	plan local d'urbanisme intercommunal et habitat
PPA	plan de protection de l'atmosphère
PRQA	plan régional de la qualité de l'air
RéAte	réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	révision générale des politiques publiques
SALSA	système d'agrégation en ligne du suivi d'activité
RST	réseau scientifique et technique
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
SDE	syndicat départemental d'énergie
SGAR	secrétaire général pour les affaires régionales
SIG	système d'information géographique
SOes	service de l'observation et des statistiques
SNIT	Schéma national des infrastructures des transports
SRADT	schéma régional d'aménagement du développement du territoire
SRCAE	schéma régional climat-air-énergie
SRCE	schéma régional de cohérence écologique
SRIT	schéma régional des infrastructures et des transports
SRU	solidarité et renouvellement urbain

**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**  
**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**  
7e section – secrétariat général  
bureau Rapports et  
Documentation  
Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

