



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère de l'Écologie  
du Développement  
et de l'Aménagement  
durables

# Échos<sup>CGPC</sup>

N° 55 JUILLET 2007

Conseil général des Ponts et Chaussées

## NUMÉRO SPÉCIAL : COLLOQUE CGPC 2006

### Les territoires dans tous leurs états Nouvelles dynamiques de l'action publique



DOSSIER  
P. 3

MTEN/SG/SC/Bernard Suard/Gérard Crossay



**Les nouvelles  
dynamiques de l'action  
publique en débat**

ACTUALITÉS  
P. 10

Observatoire du littoral/Philippe Sauvage



**Natura 2000 :  
la dynamique de l'audit**

REGARD SUR...  
P. 12

Grand Lyon/J. Leone



**Un collège transversal  
pour l'environnement et  
l'aménagement durable**



ME/TTM/SG/ISC Bernard Suard

# édito

**CLAUDE MARTINAND**,  
vice-président du Conseil général  
des Ponts et Chaussées

## Que retenir des territoires dans tous leurs états et de l'État dans les territoires ?

L'organisation régulière de colloques est une opportunité pour le CGPC : valoriser notre autorité morale et technique et débattre avec toutes les parties prenantes des questions de fond qui concernent l'avenir de notre pays et qui entrent dans notre domaine de compétence, telles sont nos finalités.

Avec le recul, il me semble intéressant de revenir sur les propos introductifs de Dominique Perben lors de l'ouverture du colloque du CGPC le 15 novembre 2006 :

« Il est maintenant urgent que notre ministère intervienne sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, sur l'adaptation des pratiques professionnelles aux différents territoires en termes d'aménagement de l'espace et d'organisation des transports. Il s'agit maintenant de penser l'urbanisme en fonction des transports et non l'inverse.

De même, la notion d'intérêt national évolue vers celle d'intérêt général et passe par une confrontation des points de vue territoriaux : de la commune à l'Europe en passant par les communautés d'agglomération, les départements et les régions (compétence, enjeux sociaux, écologiques et économiques).

L'Etat reste très attendu par les élus dans les différents territoires, mais les services rendus vont devoir évoluer. Le réseau de nos services est en mesure de jouer un rôle important d'expertise et d'accompagnement. »

Le titre de notre colloque « Les territoires dans tous leurs états » peut évoquer un désordre et une nostalgie, mais nous nous sommes refusés à qualifier ces états.

Une première vision de l'Etat dans les territoires considère que la pertinence se trouve dans un trio Communauté d'agglomération – Région – Union Européenne. Cependant, la légitimité démocratique de cet ensemble est faible dans notre pays.

La seconde vision est celle du couple Communes–Département. La légitimité démocratique de ces échelons territoriaux est assise dans notre histoire et sur le suffrage universel. Mais cette parcelisation de nos structures est-elle porteuse d'avenir ?

En fait, ces deux ensembles institutionnels sont complémentaires. S'il est nécessaire de mettre de l'ordre dans les compétences, elles doivent être complémentaires en fonction des niveaux territoriaux et non redondantes.

Les DDE n'ayant plus de compétences « routes » il est maintenant possible de prévoir un seul service technique par département. Pourquoi pas une Direction de l'Aménagement et de l'Environnement ou encore une Direction de l'Aménagement et du Développement Durable ?

La réorganisation de notre ministère en un ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables permet d'envisager une issue favorable à cette hypothèse.

L'organisation du nouveau ministère autour de quatre « pôles opérationnels » : un pôle « transports et déplacements », un pôle « habitat, aménagement urbain et aménagement du territoire », comprenant un pôle « politiques énergétiques » et un pôle « gestion des espaces naturels » indique la volonté de réunir dans un ensemble cohérent un ministère des réseaux et celui des territoires. Les enjeux de l'avenir se situeront à l'interface de ces structures pour permettre des arbitrages clairs et fondés sur des débats politiques constructifs.

Durant ce colloque, il y a eu un grand nombre de critiques émises, mais aussi des perspectives positives. Pour aller de l'avant, retenons la formule de Jean Monnet : « ni pessimiste, ni optimiste, mais déterminé ». ■

P.3

DOSSIER

Les nouvelles dynamiques de l'action publique en débat

P.10

ACTUALITÉS

Natura 2000 : la dynamique de l'audit

P.11

RÉFÉRENCES

Présentation des principaux rapports du CGPC

P.12

REGARD SUR...

Un collègue transversal pour l'environnement et l'aménagement durable

Directeur de la publication : **Claude Martinand** – Rédactrice en chef : **Maud Clouët**.

Secrétariat de rédaction : **Pascal Pastural/Marie-Anne Moreau** – Comité de rédaction : **Vincent Allais, Catherine Ballatore, Laurent Barbaroux, Dominique Brochard, Pierre Chantreau, Marie-Ghislaine Delacourt, Alain Laurenceau, Élisabeth Libraire, Dominique Schneider** – Adresse : **CGPC/SG, Bureau de la communication, tour Pascal B, 92055 La Défense Cedex** – Tél. : 01 40 81 68 43.

E-mail : [pascal.pastural@equipement.gouv.fr](mailto:pascal.pastural@equipement.gouv.fr)

Conception et réalisation : **CITIZEN PRESS** 41, rue Greneta, 75002 Paris. Tél. : 01 53 00 10 00. Responsable d'édition : **Laura Houeix**

Direction artistique : **Franck Widling** – Chef de fabrication : **Sylvie Esquer** – Impression : **Augustin**. Dépôt légal : mai 2007.

Photo de couverture : **DREIF/Gauthier**.

ISSN : 1631-8315

## Les nouvelles dynamiques de l'action publique en débat



De gauche à droite : J. Frébault, J.-P. Alduy, S. Esparre, L. Besson, J. Gourault, G. Ricono.

Le 15 novembre 2006 s'est tenu, aux Salons de l'Aveyron, le colloque intitulé « Les territoires dans tous leurs états. Nouvelles dynamiques de l'action publique ». Il a permis de développer ces deux problématiques : que sont ces territoires et quelles sont les nouvelles dynamiques de l'action publique ?

**E**n ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, notre société connaît dans les villes et dans les territoires des mutations accélérées. Bien que les valeurs fondamentales de notre démocratie soient réaffirmées depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, l'action publique est confrontée aujourd'hui à quelques défis majeurs, dont la nature a changé ou dont l'ampleur s'est accrue.

Parmi ces défis, certains concernent particulièrement le ministère chargé de l'Équipement :

- ⊕ les persistantes inégalités d'accès aux services essentiels, et notamment au logement, aux transports publics et à l'information ;
- ⊕ les évolutions profondes liées à la démographie, à la longévité et aux modes de vie et leur impact sur l'occupation des espaces ;
- ⊕ la maîtrise du développement urbain dans ses différentes dimensions : étalement et ségrégation urbaine notamment ;
- ⊕ l'emploi et le développement économique, l'attractivité et la compétitivité des différents territoires, dans un contexte de mondialisation accélérée ;
- ⊕ la protection des populations et des

biens, pour tous types de risques (sûreté et sécurité) ;

⊕ la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et de la biodiversité ;

⊕ le réchauffement climatique et la pollution de l'air, de l'eau et des sols, et leurs liens avec l'utilisation des ressources non renouvelables.

Tous peuvent être intégrés dans une logique d'aménagement et de développement durable des territoires, conçue comme sociétale, économique, environnementale, mais aussi technique, culturelle et éthique.

De tels défis exigent une coopération accrue de l'ensemble des acteurs : pouvoirs publics (Union européenne, États et collectivités territoriales), établissements publics et entreprises privées, associations de différentes natures, société civile dans son ensemble.

En France, notamment, les évolutions du contexte institutionnel – décentralisation, construction européenne, mondialisation ou globalisation, attentes des citoyens – appellent aussi de nouveaux modes d'action, tels que le débat public, ainsi que d'autres formes

de concertation et de prise de décision à multiples partenaires.

L'ambition de ce colloque était de proposer une vision transversale de ces défis et des manières d'y répondre, de s'interroger sur la transformation des leviers de l'action publique, et sur la pertinence de l'organisation du système d'acteurs qui est censé la porter : les collectivités territoriales, l'État et leurs partenaires publics et privés.

Cette approche globale était illustrée par des exemples d'actions publiques concrètes dans les territoires.

La matinée, intitulée « Questions, problèmes et enjeux », était animée par Jean Frébault, ingénieur général des Ponts et Chaussées, ancien président de la section Aménagement des territoires au CGPC.

Gilbert Santel, ingénieur général des Ponts et Chaussées, appelé à lui succéder, assurait l'animation de l'après-midi, qui avait pour thématique : « Quelles pistes de progrès pour l'action publique ? ».

**Les Échos vous proposent de revenir sur l'essentiel de cette journée.**



MTETM/SIC/Bernard Suaroz/Gérald Crossay

## Des défis nouveaux à relever

### Le thème :

Les bilans et les enjeux de l'action publique dans le champ des politiques territoriales, grands défis de la société urbaine aujourd'hui ; regards critiques sur l'efficacité de l'action publique et de la redistribution des rôles entre acteurs et institutions.

### Les invités :

- ⊕ **François Beaucire**, géographe et professeur à l'université Paris-I
- ⊕ **Patrick Le Gales**, directeur de recherche au Centre d'études de la vie politique française (Cevipof) et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris
- ⊕ **Élisabeth Maurel**, chercheuse à l'Institut d'études politiques de Grenoble

### Jean Frébault propose une liste des grands défis auxquels les décideurs publics ont à faire face :

- ⊕ la « crise des banlieues », le défi de l'exclusion sociale et urbaine ;
- ⊕ le changement climatique et la crise énergétique, l'avenir de la planète ;
- ⊕ les mutations démographiques, l'étalement urbain ;
- ⊕ les changements d'échelle territoriale et l'impact de la mondialisation.

Il fait part du sentiment d'un décalage croissant, dans beaucoup de domaines, entre l'efficacité de l'action publique et l'ampleur des défis à relever.

### François Beaucire évoque les défis proposés aux systèmes de gouvernance des territoires : le vieillissement démographique, le défi de l'énergie et la crise du « vivre ensemble ».

Il existe aussi une véritable inertie du système de gouvernance, qui rend l'action

publique moins efficace. Cela peut s'expliquer par une mauvaise articulation entre compétences thématiques et compétences territoriales à la sortie des processus de décentralisation. Mais aussi par la démocratie participative, qui ralentit encore les systèmes de décision.

En outre, l'apport financier de l'Union européenne sera moindre dans les prochaines années, en raison de l'arrivée des nouveaux pays membres, plus pauvres que la moyenne européenne.

Enfin, les possibilités d'intervention de l'État sont réduites par les équilibres budgétaires qu'il doit respecter dans le cadre d'une concurrence accrue des territoires, ce qui lui interdit d'augmenter trop fortement la pression fiscale.

*« Pour l'instant, il me semble qu'on s'intéresse davantage aux défis posés à la méthode de gouvernance, pendant que les défis extérieurs s'intensifient.*

*Il paraît urgent de construire une "gouver-*



METEM/SG/SIC/Bernard Suard/Gérard Crossay



J. Frébault



F. Beaucire



P. Le Gales



E. Maurel

nance de contenu” en même temps que la “gouvernance de forme”, qui consomme aujourd’hui toutes les attentions. »

**Pour Patrick Le Gales, l’État est à la recherche d’un nouveau positionnement puisqu’il est aujourd’hui « pris en tenaille » entre un processus de décentralisation et la construction européenne.**

En effet, en France, près de 75 % de l’investissement public est effectué au niveau infranational. Par ailleurs, on assiste dans la plupart des pays européens à la fin des modèles uniformes d’organisation des collectivités territoriales. Compte tenu de l’importance de l’Europe dans les politiques territoriales, la panne actuelle de la construction européenne est extrêmement inquiétante pour les territoires.

Pour lui, la véritable problématique de l’action publique est la capacité de direction politique. En effet, il existe des secteurs de la société très gouvernés, gérés par un grand nombre d’actions publiques efficaces, et des pans entiers qui sont capables de résister à la capacité d’im-

pulsion et aux règlements de l’État. Pour retrouver sa capacité de direction politique, l’État doit modifier son action pour se concentrer sur les trois rôles suivants :

- ⊕ un État régulateur qui n’est pas un État faible, mais qui définit des règles du jeu et des cadres d’action ;
- ⊕ un État mobilisateur, qui pense en termes de partenariats et de transversalité ;
- ⊕ un État régalien, qui se renforce notamment sur les questions de sécurité.

Concernant la situation française, il lui semble nécessaire de retrouver des capacités politiques, d’en finir avec l’absence de véritables choix politiques et de poser la question de la nature de la démocratie.

« Pour conclure, il me semble important de revenir sur deux risques pesant sur l’État français. Il me semble qu’il existe une tentation de la part des services du ministère des Finances de gouverner l’ensemble de la société selon ses règles internes de cadrage budgétaire, de normes techniques et de logiques automatiques de gestion de la société.

Le second risque est un risque local. La décentralisation a permis aux collectivités territoriales de lancer et de réaliser un grand nombre de programmes et d’actions, qui ont un coût. Il est à rappeler que la dette de la France représente 60 % du PIB, ce qui pèse sur la capacité d’investissement de l’État dans de nouveaux domaines. Le risque est donc de se mettre à l’écart des grands défis présentés dans les exposés précédents. »

**Pour Elisabeth Maurel, un territoire n’est pas qu’un lieu géographique.** Il est aussi

une mémoire sociale, comme le montrent les trois exemples cités : la « pauvreté culturelle » de la vallée du Gier, dans la Loire, qui fait suite à la crise industrielle, la forte culture de coopération, de mutualisation et d’autonomie dans la ville de Besançon et le silence qui caractérise une vallée rurale du Grésivaudan, en Isère.

« La petite vallée rurale du Grésivaudan, située au sud de Grenoble, n’a jamais eu d’identité propre. Elle est en train d’être construite par les politiques contractuelles locales. Il s’agit d’un territoire modeste, silencieux, sans capital social et à faible historicité, où la pauvreté quotidienne est répandue mais reste cachée. C’est un territoire du non-recours et du non-dit.

Ce territoire est aujourd’hui confronté à un début de périurbanisation qui met en péril son équilibre interne. »

Ces systèmes locaux de pauvreté résultent de la confrontation entre le système d’intervention des pouvoirs publics et le système historique.

L’enjeu est donc de recréer des cadres sociaux qui fassent sens pour la population, pour une meilleure appropriation. Ces « territoires de projet », qui sont liés à l’affirmation de l’identité culturelle du territoire, sont construits sur la base de politiques contractuelles. Ils sont confrontés à un système d’intervention structuré par des politiques catégorielles de procédures et de droits, constituant aussi une garantie pour l’équité entre les territoires.

L’efficacité de l’action publique au niveau territorial dépend en grande partie de sa capacité à combiner ces deux logiques de projet.

## Les politiques territoriales face à l'Europe

### Le thème :

Éclairage européen : l'impact des politiques de l'Union européenne sur les politiques nationales, régionales et locales.

### Les invités :

- ⊕ **Ronald Hall**, Directeur général au sein de la DG Regio à la Commission européenne.
- ⊕ **Michel Delebarre**, président du comité des Régions de l'Union européenne, ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque.
- ⊕ **Adrien Zeller**, ancien ministre et président de la Région Alsace.

### Ronald Hall présente la politique régionale avec un budget 2007-2013 de 864 milliards d'euros.

Si 51 % de ce budget sont réservés aux nouveaux pays membres, il est prévu d'accorder 12,7 milliards d'euros à la France, dont 9,1 milliards d'euros au titre de la politique de compétitivité. On peut aussi citer le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) de 6,4 milliards d'euros et la politique structurelle pour la pêche qui dispose de 200 millions d'euros.

Au total, 36 programmes français sont prévus; **la France est la première bénéficiaire des allocations concernant la politique de compétitivité avec près de 24 % du budget total devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.**

La politique de compétitivité a été modifiée. Il ne s'agit plus d'une concentration géographique des moyens sur les régions en difficulté, mais d'une concentration thématique qui vise à saisir les opportunités.

Aussi les États membres ont-ils, à présent, l'obligation d'orienter 75 % des investissements financés par l'Union européenne sur des thématiques en lien avec les priorités de Lisbonne : recherche et développement, innovation, technologies de l'information ou encore énergies renouvelables. Ce principe de fléchage des investissements est appelé *earmarking*.

Les nouveaux instruments de la politique régionale européenne sont les suivants :

- ⊕ JASPERS, qui constitue une assistance



De gauche à droite : J. Frébault, R. Hall, M. Delebarre, A. Zeller

technique aux grands projets;

- ⊕ JEREMIE, pour faciliter l'accès des entreprises aux capitaux;
- ⊕ JESSICA, pour la requalification urbaine;
- ⊕ le réseau Régions, actrices du changement économique.

« *Étant donné que la France est la première bénéficiaire des allocations concernant la politique de compétitivité, les Régions françaises vont-elles aider la Commission à démontrer l'efficacité de cette politique ?* »

### Michel Delebarre précise que le budget présenté est en recul et qu'il est caractérisé par une plus grande sélectivité des projets.

Cependant, la diminution du budget aurait pu être plus importante encore. De plus, l'Union européenne doit faire face à l'entrée des nouveaux pays membres alors que six chefs d'État et de gouvernement lui ont demandé de ne pas constituer de budgets dépassant 1 % du PIB européen.

L'enchevêtrement de niveaux territoriaux, qu'il appelle le « mille-feuille » français, constitue une spécificité à propos de laquelle on évite de faire des choix clairs. « *On a refusé de choisir quel serait le degré de représentativité au sein des différents niveaux de collectivités territoriales, de crainte de faire de la peine aux élus qui les représentent.* »

Cependant, l'Union européenne a tranché et considère que la Région et l'intercommunalité sont les deux niveaux territoriaux les plus pertinents. Par ailleurs, il constate en le regrettant que les Régions françaises ne se voient pas déléguer la gestion des fonds européens; seule l'Alsace a eu cette possibilité à titre expérimental.

### Pour Adrien Zeller, la construction européenne constitue un formidable accélérateur de mutations et de concurrence pour les Régions.

Selon lui, il est faux d'estimer que l'Europe est en panne, comme en témoigne la mise en place de la nouvelle politique structurelle ou du 7<sup>e</sup> programme commun en recherche et développement.

Les superpositions administratives existent aussi dans les autres pays européens. Seulement, les compétences entre niveaux territoriaux sont clairement réparties... « *Le problème français n'est pas le "mille-feuille" mais la pagaille dans ce "mille-feuille" : l'insuffisance de choix de prépondérance en matière économique entre Département et Région ou encore l'insuffisance d'achèvement de l'intercommunalité.* »

Si l'action publique souhaite relever les grands défis de notre temps, il est nécessaire de constituer un échelon régional fort, qu'il s'agisse de la politique d'efficacité énergétique, de résoudre la crise des universités ou encore de l'innovation. Adrien Zeller considère que l'expérience de gestion des fonds européens menée par la Région Alsace est un succès. En effet, évitant les dérives habituelles, ces fonds ont été distribués de façon parcimonieuse sur des thématiques prioritaires telles que l'économie, l'innovation et la cohésion sociale des territoires.

Pour les trois invités, « *il existe un lien direct entre décentralisation régionale et développement économique* », comme le montre l'exemple des petits pays de l'Union européenne, qui ont la taille d'une région, et des grandes régions autonomes, comme la Catalogne.

# Vers une plus grande implication des citoyens

**Jean-Paul Alduy estime que la gouvernance locale présente en France plusieurs types de faiblesse :**

- ⊕ le manque de médias locaux qui empêche une meilleure implication des citoyens ;
- ⊕ la lourdeur des processus légaux de concertation ;
- ⊕ le manque de représentativité démocratique des intercommunalités ;
- ⊕ le manque de cohérence entre échelles territoriales.

Les améliorations possibles pour le système de gouvernance « s'articulent autour du couple Région-Intercommunalité, en le faisant fonctionner de manière plus efficace, notamment par l'élection au suffrage universel des responsables de l'intercommunalité. » L'État doit recentrer son action sur un certain

nombre de défis pour lesquels les collectivités territoriales n'ont pas les moyens de traitement nécessaires.

**Louis Besson rappelle que la loi SRU a rendu obligatoire un document, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui répond bien au rôle stratégique des collectivités territoriales. Par ailleurs, il estime que l'État a des difficultés à être efficace au plan local.**

« Au niveau national, qu'il agisse des ministères ou des agences, l'important me semble être l'affichage d'ambitions claires et la recherche d'efficacité autour d'objectifs quantifiés. Si les objectifs sont trop flous, les actions deviennent plus complexes à mettre en œuvre pour ces services et agences de l'État qui s'avèrent plus timorés. »

## Le thème :

Quelles visions des grands défis aux différentes échelles ? Quels nouveaux repères pour fonder l'action publique ?

## Les invités :

- ⊕ **Jean-Paul Alduy**, sénateur-maire de Perpignan.
- ⊕ **Louis Besson**, maire de Chambéry, ancien ministre et père de la loi SRU.
- ⊕ **Jacqueline Gourault**, sénatrice du Loiret-Cher et vice-présidente de la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire.
- ⊕ **Gilles Ricono**, directeur général des services de la Région Bretagne.

**Jacqueline Gourault estime nécessaire de clarifier les compétences à chaque niveau territorial, car le manque actuel de clarté engendre des difficultés dans leurs relations avec l'État.**

« On ne peut indéfiniment laisser toutes les collectivités intervenir sur tous les sujets sans perdre en efficacité de l'action publique. »

Ces relations difficiles entre les collectivités territoriales et l'État sont illustrées par le témoignage de **Gilles Ricono**, qu'il s'agisse du processus de création des pôles de compétitivité, du transfert des TOS (techniciens et ouvriers de service) aux Régions ou encore des modes de financement des Régions. Par ailleurs, il remarque que les citoyens méconnaissent totalement les systèmes institutionnels locaux.

Pour **Sylvie Esparre**, il faut repenser la gouvernance territoriale et les relations État-collectivités. Il existe des diagnostics partagés dans plusieurs domaines. L'État doit notamment porter une attention forte aux territoires les plus fragiles, « avoir un rôle d'anticipation sur les crises qui pourraient se produire », être le garant de la cohésion sociale, thématique sur laquelle le consensus est difficile à réaliser entre les acteurs de l'action publique.

Par ailleurs, la nécessité d'information des citoyens sur les modalités de l'action publique est évoquée par plusieurs intervenants.



De gauche à droite : J. Frébault, J.-P. Alduy, S. Esparre, L. Besson, J. Gourault, G. Ricono

## Innovation et créativité en question

L'après-midi du colloque, animée par Gilbert Santel, proposait des réponses aux défis posés à l'action publique évoqués le matin notamment en termes de gouvernance des territoires. Pendant cette seconde partie de colloque, il s'agit d'examiner les solutions possibles et les moyens concrets à mettre en œuvre autour de trois tables rondes : **La première**, consacrée à l'intelligence des territoires : connaissance, évaluation, prospective ; **La deuxième**, sur les nouveaux outils disponibles en matière d'aménagement ; **La troisième**, ultime échange autour de ce qui est attendu des pouvoirs publics par les différents acteurs.

Jean-Marc Offner pointe un manque d'expertise pluraliste en quantité et en qualité, tant au niveau local qu'au niveau des services de l'État, ce qui se traduit par une standardisation excessive des problématiques et des solutions à mettre en œuvre. Par ailleurs, il dénonce un déficit d'hybridation de l'expertise. En effet, les trajectoires atypiques sont trop rares au sein des services en charge de l'aménagement du territoire. « Il est nécessaire d'échanger les idées, notamment parce

que l'innovation se fait aux interfaces. »

**Jean-René Brunetière constate que le rôle des directions départementales de l'Équipement n'est plus dicté par la construction et à l'entretien des routes.**

Elles doivent s'attaquer aux grands défis de notre temps comme la crise des banlieues, la pénurie de logements ou encore le danger écologique. Mais, « tout comme les bobbies anglais, les DDE ne sont pas armées et ne disposent pas de moyens de contrainte ». Pour mener à bien leurs nouvelles missions, elles doivent :

- ⊕ faire preuve d'ouverture aux autres expertises ;
- ⊕ accroître les compétences dans leurs services ;
- ⊕ être confrontées plus souvent aux problèmes de notre temps, pour augmenter leurs connaissances.

**Pour Christian Garnier, un grand nombre d'actions publiques constitue des échecs en terme d'aménagement et d'environnement.** La question des responsabilités doit être posée afin de déterminer les causes profondes de ces échecs. Par ailleurs, du fait d'une sectorisation trop stricte des services



De gauche à droite : G. Santel, J.-R. Brunetière, J.-M. Offner, C. Garnier

de l'État, l'action publique d'État manque souvent de cohérence. « Lorsque le plan Borloo a été présenté, sans un mot sur l'environnement et l'énergie, on s'est demandé si les équipes du ministère de l'Équipement connaissaient encore l'adresse du ministère de l'Écologie et du Développement durable. La machine de l'État a des problèmes de mise en cohérence. »

L'accès à l'information et des moyens financiers, procurés par les pouvoirs publics, sont nécessaires à une expertise citoyenne performante. « Les associations ont besoin de compétences reconnues à leur niveau d'expertise. »

### Le thème :

Observation, prospective, évaluation : comment intégrer les actions et améliorer « l'intelligence des territoires » ?

### Les invités :

- ⊕ **Jean-Marc Offner** (directeur du LATTIS, le laboratoire technique Territoires et Société de l'École nationale des ponts et chaussées, du Centre national de recherche scientifique et de l'université de Marne-la-Vallée) ;
- ⊕ **Jean-René Brunetière**, du CGPC ;
- ⊕ **Christian Garnier**, vice-président de France Nature Environnement et professeur à l'École nationale d'architecture de Paris-La Villette.



De gauche à droite :  
M. Dresch  
G. Bouvelot

### Le thème :

Quelles nouvelles façons de conduire les projets d'aménagement et de développement territorial ?

### Les invités :

- ⊕ **Michel Dresch**, directeur général de la société d'économie mixte d'aménagement de Paris ;
- ⊕ **Gilles Bouvelot**, directeur à la direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France.

## Des outils de concertation adaptés

**Michel Dresch insiste sur l'importance de se doter, lors d'une opération d'aménagement, d'outils de concertation fiables**, qui peuvent être fournis par le secteur privé, comme il l'a fait sur l'opération « Paris-rive gauche ». Outre la fluidification de la procédure, le processus de décision est aussi accéléré.

**Gilles Bouvelot revient sur les concepts de densité durable et de ville compacte**, qui sont aujourd'hui très présents dans les discours. En effet, la densité permet d'utiliser moins de transports.

Par ailleurs, le concept d'îlots ouverts, avec une présence de la nature, rendrait cette densité acceptable par les citoyens. Pour mener à bien ce type de projet d'aménagement, une intervention des pouvoirs publics est nécessaire au travers d'établissements publics d'aménagement (EPA), d'établissements publics fonciers (EPF) ou encore par l'action des DDE.

# Collectivités territoriales-pouvoirs publics : un lien à renforcer

## Le thème :

Perspectives des rôles des pouvoirs publics entre les collectivités territoriales, l'État et les établissements chargés de missions publiques, dans le contexte européen.

## Les invités :

- ⊕ **Jean-Pierre Balligand**, député et co-président de l'Institut de la décentralisation ;
- ⊕ **Bruno Bonduelle**, président de la chambre de commerce et d'industrie de Lille-Métropole et ancien président de Bonduelle ;
- ⊕ **François Bertière**, président directeur général de Bouygues Immobilier ;
- ⊕ **Bernadette Malgorn**, préfète et secrétaire générale du ministère de l'Intérieur ;
- ⊕ **Alain Lecomte**, directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

## Pour Jean-Pierre Balligand, un rétablissement de l'efficacité de l'action publique dans les territoires suppose plusieurs conditions :

- mettre fin à la crise des moyens d'intervention de l'État. « *Le problème le plus important est que l'État n'est plus un interlocuteur fiable. Il n'honore pas ses contrats depuis longtemps* » ;
- ⊕ mettre un terme à la déconcentration ;
- ⊕ donner de l'ampleur à la Région ;
- ⊕ mettre fin à l'enchevêtrement des compétences par la spécialisation et la hiérarchisation.

## De même, Bruno Bonduelle estime que l'action publique dans les territoires est déficiente à cause de la faiblesse des exécutifs territoriaux et d'un processus de décentralisation qui est au point mort depuis 1982.

« *Il n'existe plus d'autorité nulle part, puisque l'État a disparu, mais que la région n'existe pas encore véritablement.* »

## Pour François Bertière, la difficulté croissante de mise en œuvre des projets d'aménagement amène les collectivités

territoriales à demander des services de conseil et des outils nouveaux à des entreprises du secteur privé. Celles-ci disposent, en effet, d'outils performants et d'une grande capacité d'adaptation. Cependant, les collectivités territoriales doivent assumer leur rôle politique dans leur relation avec le secteur privé.

## Sans bruit, les services de l'État ont commencé à modifier leur organisation pour mieux coller aux problématiques auxquelles ils sont confrontés, notamment en cas de crise, estime Bernadette Malgorn ; par exemple, l'échelon zonal reste méconnu.

Par ailleurs, l'organisation territoriale des services de l'État doit être centrée sur les missions essentielles : l'utilité publique ainsi que l'ordre et la sécurité publique. « *L'État, aujourd'hui, doit répondre aux besoins de sécurité, de protection, de développement durable, d'égalité des chances. Les autres collectivités répondent à d'autres besoins, comme l'aménagement.* »

## Alain Lecomte constate que les politiques publiques sont partagées par tous les échelons territoriaux.

En effet, les grandes stratégies publiques sont l'objet de lois votées par le Parlement, puis sont souvent mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Il rappelle que :

« *Dominique Perben a demandé aux DDE de se positionner en appui des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de politiques relevant strictement du ministère de l'Équipement ou d'autres domaines.* » Les DDE doivent se définir des missions en fonction de leur connais-

sance du territoire et de leurs compétences propres. Cependant, il est nécessaire de doter ces DDE de compétences techniques supplémentaires en matière d'urbanisme, d'architecture ou encore de droit.

## LA CONCLUSION de ce colloque était assurée par Claude Martinand, vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées.

Il a rappelé que les couples institutionnels existant en France (communauté d'agglomération-Région-Union européenne, d'un côté, commune-Département, de l'autre, sont largement complémentaires et ont chacun leur légitimité propre.

Il propose de changer le nom des directions départementales de l'Équipement en directions de l'Aménagement et de l'Environnement ou directions de l'Aménagement et du Développement durable, ce qui correspondrait mieux à leurs nouvelles missions.

La problématique du développement durable doit être au départ intégrée au développement territorial, puis passer aux progrès de la société dans toutes ses dimensions de cohésion sociale, de solidarité, d'équité, de gouvernance et de démocratie, pour enfin revenir vers le pilier environnemental.

Par ailleurs, le concept de développement durable ne peut être rattaché à un ministère donné. Claude Martinand considère donc que le Premier ministre ou le numéro 2 du gouvernement ont vocation à être en charge de ce dossier.



De gauche à droite : G. Santel, B. Bonduelle, B. Malgorn, A. Lecomte, J.-P. Balligand, F. Bertière

# Natura 2000 :

## la dynamique de l'audit

L'audit sur Natura 2000 relevait de la première vague des audits de modernisation de l'État (dits « audits Copé »), mis en place par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005. Le ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) a proposé que soit auditée la procédure Natura 2000.

La création d'un groupe de travail sur les estuaires est proposée par la France.



Observatoire du littoral/Philippe Sauvage

### Un grand retard français

Il s'agissait alors de réduire les risques de condamnation pour mauvaise exécution des directives « oiseaux » (1979) et « habitats-faune-flore » (1992). Au moment de l'audit (décembre 2005), la France avait huit ans de retard sur la désignation des sites du réseau Natura 2000, avec un dernier sursis au 30 avril 2006.

Le CGPC a été associé à cet audit, confié à cinq inspections ou Conseils généraux (CGM, CGPC, CGGREF, IGAS, IGE), le secrétariat étant assuré par l'IGE.

La mission s'est inspirée des démarches qualité de type ISO, en s'appuyant sur l'analyse des onze processus ou sous-processus identifiés. Chacun d'entre eux a fait l'objet d'une description rapide de sa problématique, d'une définition des objectifs et d'une analyse des risques encourus. Des préconisations pour réduire les risques en ont été déduites, toujours pour chaque processus.

### Une urgence : désigner les sites à retenir

Le sujet le plus urgent et présentant le plus de risques à court terme était celui de la désignation

des sites du réseau Natura 2000. Un dispositif de gestion de crise, préconisé par la mission, a été mis en place et les propositions françaises de désignation de sites ont été transmises avant la date limite du 30 avril. La Commission les a évaluées en septembre dernier, et n'a relevé que quelques insuffisances, limitées à une cinquantaine de sites sur un total de 1 675, notamment pour la directive « habitats », du fait de la répartition en zones « biogéographiques ». Des compléments sont à l'étude aujourd'hui.

Une des difficultés concernait notamment les zones d'estuaires, qui ont fait l'objet par ailleurs de missions auxquelles le CGPC a contribué. La mobilisation des services qui en a résulté a porté ses fruits, puisque la France est passée d'une position défensive à une attitude dynamique, avec une proposition à la Commission de la création d'un groupe de travail communautaire sur la gestion des estuaires. ■

*Dominique Bidou (CGPC),  
avec la complicité de Michel Badré (IGE)  
et de François Bland (MEDD, DNP)*

## En bref

### PÔLE MONTAGNE

À l'instar du littoral, la montagne représente un territoire fragile à fort enjeu patrimonial et économique. La création d'un pôle montagne au sein du CGPC vise à prendre en compte dans notre réflexion les problématiques particulières de 25 % du territoire national dans lequel se posent des questions d'urbanisme, de foncier, d'aménagement, de développement, d'architecture, de logement pour les résidents permanents et les saisonniers... À l'heure où le réchauffement climatique pose la question du devenir des stations de ski, le développement de la montagne d'été ainsi que les transports sont deux thèmes de réflexion en cours pour assurer un développement durable de la montagne.



▶ **LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES**  
**Par Jean-Pierre Leteurtois (CGM), Jean-Louis Ravard (CGPC), Georges Rozen (CGPC), Bertrand Schneider (IGF) et Laurent Winter (CGPC)** (rapport n° 004639-01)  
 En France, 400 ouvrages hydroélectriques, produisant 80 % de l'énergie électrique renouvelable, sont concédés à des exploitants dans un contexte concurrentiel. À lui seul, Électricité de France (EDF) exploite 80 % des aménagements concessibles. Le renouvellement des concessions constitue donc un véritable enjeu stratégique pour la libéralisation du marché de l'électricité. Le rapport porte sur l'identification des critères techniques et financiers structurants sur lesquels l'État fondera le choix des concessionnaires. Après avoir exposé la situation actuelle des concessions hydroélectriques et des procédures de renouvellement, et d'en avoir présenté une analyse critique, les auteurs émettent 17 recommandations visant à moderniser et à encadrer cette procédure de renouvellement, à définir des critères de sélection objectifs et consensuels et à permettre à la collectivité de bénéficier de la rente hydraulique.

▶ **LA CARTE DE QUALIFICATION DES CONDUCTEURS**  
**Par Marc d'Aubreby (CGPC) et Jean-Yves Le Gallou (IGA)** (rapport n° 004776-01)  
 La directive européenne 2003/59/CE instaure un dispositif de qualification initiale et continue obligatoire pour tous les conducteurs routiers professionnels. La preuve du respect de ces obligations sera

établie par l'attribution d'un code communautaire apposé sur une carte de qualification du conducteur. Cette nouvelle réglementation sera progressivement mise en place à partir du 10 septembre 2008. 125 000 conducteurs par an seront, en moyenne, concernés. Interrogée sur les modalités d'établissement et de délivrance de cette carte, la mission préconise que les activités de guichet soient assurées par les organismes de formation agréés. Elle constate que la fabrication de la carte entre dans le champ réservé par la loi à l'Imprimerie nationale et estime qu'elle devra être financée par l'utilisateur. Elle indique, enfin, que l'autorité chargée de sa délivrance devra être le préfet de département, au titre de sa compétence en matière de permis de conduire, et rappelle la nécessité d'actions d'accompagnement et d'information.

▶ **L'IDENTIFICATION DES COMPÉTENCES ET DES BESOINS DE COMPÉTENCES AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**  
**Par Jean Denègre (CGPC)** (rapport n° 004970-01)  
 Les transformations que connaît actuellement le ministère de l'Équipement donnent une acuité particulière à la question de la gestion des compétences et de leur renouvellement. Cette problématique est prise en charge par le dispositif central de la DGPA (Gestion des effectifs, emplois et compétences [GPEEC]); elle requiert une bonne connaissance, à la fois des compétences disponibles, et des besoins en compétences nouvelles. L'Inspection générale des organismes scientifiques et techniques (Ighost) a mis en place un groupe de travail, chargé

d'évaluer les dispositifs du ministère pour ces deux volets. Ce groupe a identifié cinq dispositifs contribuant à la GPEEC : les comités de domaine, les réseaux et clubs métiers, la formation continue, les comités et groupes de normalisation, les associations professionnelles d'urbanisme. Il a procédé à une analyse de ces dispositifs, tant pour l'inventaire des compétences existantes que pour l'évaluation des besoins nouveaux, et en a déduit des recommandations. Celles-ci portent principalement sur les deux premiers dispositifs ainsi que sur certains aspects de la GPEEC elle-même.

▶ **LE DÉVELOPPEMENT DES PORTS DE PLAISANCE**  
**Par Yves Gauthier (CGPC)** (rapport n° 004977-01)  
 Les ports de plaisance contribuent de façon significative au rayonnement touristique et au développement économique des stations du littoral tout en offrant des débouchés aux industriels de la construction nautique. Leur capacité étant insuffisante, les services déconcentrés du littoral ont été chargés de recenser les projets de développement les plus intéressants et de proposer leur appui aux collectivités territoriales concernées. Le rapport présente un tableau de synthèse des 72 projets pertinents identifiés qui représentent globalement 28 000 places supplémentaires. Pour chacun d'eux, une note d'appréciation permet d'évaluer cette pertinence. Il formule ensuite trois types de propositions visant à réaffirmer le rôle de l'État dans le développement des capacités d'accueil, à créer un observatoire de suivi des projets et à soutenir les services déconcentrés dans leur action.

▶ Groupe de travail chargé de définir un référentiel commun des logiciels ADS.  
**Marcel Linet (CGPC), Françoise Quéré (DGUHC)** (rapport n° 004508-01)

▶ La gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement.  
**André Lauer (CGPC)** (rapport n° 004981-01)

▶ Évaluation de la mise en oeuvre de la réglementation thermique 2000.  
**Philippe Aussourd (CGPC), Marc Prévot (CGPC), Raphaël Slama (CGPC)** (rapport n° 004475-01)

▶ Le retour au droit commun des secteurs 1 et 2 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.  
**Jacques Pernelle (CGPC), Gérard de Senneville (CGPC)** (rapport n° 004632-01)

▶ Audit de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement.  
**Sylvestre Frézal (IGF), Monique Mousseau (IGAS), Olivier Piron (CGPC), Denis Schrameck (IGF), Stéphanie Seydoux (IGAS)** (rapport n° 004747-01)

▶ Audit de modernisation sur la comparaison au niveau européen des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des routes.  
**Anne Cazala (CGEFI), Gilles Crespy (CGEFI), Jean Deterne (CGPC), Pierre Garnier (CGPC), Guy de Monchy (CGEFI), Pierre Rimattei (CGPC)** (rapport n° 004721-01)

▶ **POUR EN SAVOIR PLUS**  
 Bureau des rapports et de la documentation  
 E-mail : [catherine.ballatore@equipement.gouv.fr](mailto:catherine.ballatore@equipement.gouv.fr)

# Un collège transversal pour l'environnement et l'aménagement durable

Étudier les interfaces de l'environnement avec les autres domaines de l'Équipement.

L'aménagement du Grand Lyon, une des opérations où le collège EAD s'est impliqué.



**C**réé en 2005, le collège Environnement et aménagement durable (EAD) est issu de la sous-section Environnement. Celle-ci a toujours eu une approche transversale, conduisant à privilégier l'étude des interfaces de l'environnement avec les autres dimensions du domaine de l'Équipement, qu'elles soient techniques, socio-économiques ou territoriales. L'environnement est donc traité ici dans une approche systémique, qui, associée à une vision à long terme, caractérise le développement durable.

Le collège a trouvé son acte fondateur dans la mission, confiée par la direction des Affaires économiques et internationales (DAEI) au CGPC, concernant les pratiques de développement durable dans les services déconcentrés du ministère. Cette mission a permis de mobiliser les MIGT pour une enquête auprès des services et de leurs partenaires, et le rapport « Le Développement durable, une nouvelle frontière pour les services déconcentrés de l'État\* », de juillet 2005, fournit les grandes orientations suivies par le collège. Les thèmes abordés au cours des réunions de travail du collège sont de nature à donner

un éclairage utile sur les bonnes pratiques en matière de développement durable, l'objectif étant qu'elles soient une aide aux services sur le terrain. Les indicateurs possibles, les outils méthodologiques disponibles, les expériences menées dans les services, la manière de prendre en compte le développement durable dans les problématiques d'aménagement et d'urbanisme, de transport, d'énergie, etc., autant de champs explorés par le collège dans le but de sensibiliser les services. Une impulsion a ainsi été donnée, qui porte ses fruits, puisque le ministère tout entier se mobilise désormais autour de ce thème, en particulier sur celui du réchauffement climatique, au sein du comité des directeurs pour le Développement durable.

## Une action tournée vers les services déconcentrés du ministère

Son action s'organise d'une part auprès des services déconcentrés, dans le cadre de l'inspection, à l'occasion d'interventions sur place (formation, conférences, rencontres, etc.), ou lors de la création d'outils collectifs (site Internet, par exemple) ; et d'autre part en réunions d'approfondissement des principaux axes à intégrer (transposer les orientations et les politiques en modalités d'intervention). Le caractère transversal du développement durable conduit à privilégier des collaborations avec d'autres collèges et missions d'appui du CGPC, aussi bien pour le suivi direct des services que pour les travaux d'ordre général.

Les travaux sont principalement orientés vers les approches territoriales du développement durable, mais aussi vers l'énergie (avec la mission d'appui Énergie), l'ingénierie d'appui territorial (avec le collège IAT), les développements urbains (avec le collège AUHD), le paysage et les sites (avec le collège Espaces protégés, paysage et patrimoine) et l'évaluation (avec la mission d'appui Évaluation). ■

**Dominique Bidou, IGPC**

\* Consultable sur [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)

## En bref

### GRAND PRIX NATIONAL DE L'INGÉNIERIE

Le grand prix national de l'Ingénierie a été créé en 2005 à l'initiative de Dominique Perben, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer – intéressé au premier chef par les infrastructures de transport et le BTP – et en partenariat avec la fédération professionnelle de l'ingénierie, Syntec Ingénierie et le Groupe Moniteur.

Cette initiative récompense les ingénieurs et les équipes qui ont su concevoir et mettre en œuvre des ouvrages ou systèmes (infrastructures, équipements publics, bâtiments et constructions industrielles) se distinguant notamment par leur complexité et leur caractère innovant. Le grand prix national de l'Ingénierie 2007 a été lancé début mars 2007. La cérémonie de remise du prix aura lieu le 27 septembre 2007, après consultation du jury, présidé par Claude Martinand et composé de personnalités ayant un lien avec l'ingénierie.

### Le pont de Rion-Antirion, Grèce, réalisation des gagnants du grand prix 2006.



Avec l'autorisation de l'auteur