

# Vers un nouveau positionnement de l'État local ? L'exemple des DTA

*Diagnostics de territoires  
et systèmes d'acteurs*

Cahier n°2

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

|  |  |   |                                     |
|--|--|---|-------------------------------------|
| <b>Organisme commanditaire :</b> CERTU   |  |   |                                     |
| <b>Titre :</b> Vers un nouveau positionnement de l'État local ? L'exemple des DTA  |  |   |                                     |
| <b>Sous-titre :</b> <u>Cahier n°2</u><br>Diagnostiques de territoires<br>et système d'acteurs  | <b>Date d'achèvement :</b><br>Juin 2001  | <b>Langue :</b><br>Français   |                                     |
| <b>Organisme auteur :</b><br>CERTU   | <b>Rédacteurs - coordonnateurs</b> °<br>Jean-Yves Bion (CERTU)<br>Josée Jeanneret (IUG)<br>Martine Meunier-Chabert (CERTU)<br>Bernard Pouyet (IUG) | <b>Relecteur assurance qualité :</b><br>Martine Meunier-Chabert (CERTU)<br>Bernard Pouyet (IUG) |                                     |
| <p><b>Résumé :</b></p> <p>Ce cahier N° 2 est le deuxième d'une série qui rend compte des interventions, travaux et réflexions réalisés au cours du projet transversal et qualifiant, conduit avec les CETE, sur le thème des diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs.</p> <p>Il rend compte des interventions de chercheurs et de praticiens réunis dans un séminaire d'échanges tenu à Lyon le 8 décembre 2000.</p> <p>Partant d'un travail du CETE de Lyon qui fait la synthèse des études territoriales réalisées pour la préparation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine Lyonnaise et qui analyse les stratégies des acteurs représentants de l'État local qui prennent part à son élaboration, les échanges des intervenants ont pu montrer que la DTA pouvait être caractérisée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le souci de dépassement de la multiplicité des discours des services de l'État pour formuler une parole unique qui amènerait l'ensemble des acteurs publics et privés à négocier, pour susciter un projet partagé</li> <li>- la prise de conscience d'une nouvelle échelle : la métropole dont l'aménagement nécessite l'association des acteurs de l'État et des collectivités locales</li> <li>- le passage de réflexions sectorielles à une démarche transversale, imposée notamment par l'imbrication des espaces périurbains.</li> </ul> <p>A travers l'exemple des DTA et plus particulièrement de celle de l'aire métropolitaine lyonnaise et de celle des Alpes Maritimes, le débat entre chercheurs et praticiens devait nous permettre de réfléchir de manière plus générale sur les stratégies et les positionnements respectifs des différents protagonistes. Ce cahier en livre ici la synthèse issue notamment de l'animation de trois tables rondes organisées autour des trois questionnements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il aujourd'hui un renouveau du positionnement de l'État local ?</li> <li>- Quelle perception ont les collectivités du positionnement de l'État ?</li> <li>- Quel rôle jouent les études dans le processus d'élaboration de la DTA?</li> </ul> |  |   |                                     |
| <b>Remarques complémentaires éventuelles :</b><br>Le cahier N° 1 concerne l'analyse des systèmes d'acteurs   |  |   |                                     |
| <b>Mots clés :</b> Système d'acteurs – analyse stratégique – politique publique – système d'action collective organisé – partenariat -   |  | <b>Diffusion :</b><br>Restreinte  |                                     |
| <b>Nombre de pages :</b>   | 90   | <b>Confidentialité :</b><br>Diffusion limitée   | <b>Bibliographie :</b><br>détaillée |



## Sommaire

|   |       |
|---|-------|
| <b>Avant-propos :</b>   |       |
| «Une rencontre chercheurs-praticiens sous l'égide du CERTU »                  | p.4   |
| <b>Introduction de Jean-Frébault</b>  | p. 6  |
| <b>Première table ronde :</b>   |       |
| «Y a-t-il aujourd'hui un renouveau du positionnement de l'État local ? »      | p.9   |
| Discussion  | p.28  |
| <b>Deuxième table ronde :</b>   |       |
| «Quelle perception ont les collectivités du positionnement de l'Etat local ?» | p.36  |
| Discussion  | p.45  |
| <b>Troisième table ronde :</b>  |       |
| « Quels rôle jouent les études dans les stratégies d'acteurs ? »              | p.51  |
| Discussion  | p. 65 |
| <b>Synthèses</b>  | p.73  |
| <b>Listes des participants</b>  | p.78  |
| <b>Bibliographie</b>  | p.80  |



## *AVANT – PROPOS*

### *UNE RENCONTRE CHERCHEURS – PRATICIENS SOUS L'EGIDE DU CERTU*

Dans le cadre d'une réflexion nationale menée sur les diagnostics de territoire, le Certu a souhaité organiser une journée d'échanges entre praticiens et chercheurs susceptibles de remettre en perspective le travail du Cete de Lyon à partir d'une étude sur les diagnostics de territoire et systèmes d'acteurs dans la DTA de l'Aire métropolitaine Lyonnaise. La rencontre entre les universités et le Certu est naturelle puisque les premières sont par définition des lieux d'analyse critique et distanciée et que le CERTU, service de l'Équipement, se définit comme une instance en charge de développer la réflexion et la diffusion dans les milieux praticiens.

- **« Un lieu de parole »**

Ce premier séminaire tenu sous l'égide du CERTU le 8 décembre 2000 associant les universités de Lyon et de Grenoble et les praticiens, notamment ceux des CETE, a permis d'entamer une réflexion commune, dans un contexte d'échanges réciproques et d'enrichissement mutuel. Cet objectif fut en grande partie atteint dans la mesure où la présence de ces trois partenaires garantissait aux intervenants

- **un lieu de parole sans enjeu**, où les échanges étaient affranchis de l'horizon de la négociation. En effet, tout au plus peut-on penser que les discussions par quelques retours subtils, pourront peut être infléchir quelque peu les modes de faire des intervenants,

- **une possibilité de regards croisés**, parce que les acteurs locaux se trouvaient en situation d'échange, avec des expériences à comparer qui étaient susceptibles de leur fournir des points de repère utiles,

- **une parole spontanée**, dans la mesure où les personnes présentes n'étaient pas là pour défendre le positionnement de leur institution, mais pour faire connaissance et échanger en fonction de leur personnalité d'une manière que l'on voulait conviviale.

- **« Le geste et la parole »**

La composition des tables rondes et de l'assistance témoignait du parti pris qui guidait cette rencontre : favoriser un échange entre les praticiens et des chercheurs. Que peuvent-ils donc attendre – apprendre- l'un de l'autre ? Pour les « acteurs de la DTA », prendre connaissance des réflexions et des analyses des universitaires - politistes, juristes, géographes- peut leur permettre de prendre du recul par rapport à des pratiques et des situations qu'ils vivent avec

leur lot de contingences quotidiennes, alors que ces derniers les abordent d'un œil extérieur et dans leur contexte global.

Pour les chercheurs, en dehors d'une mise à jour de leurs connaissances des derniers événements et des nouvelles orientations de la DTA, ils peuvent trouver de l'intérêt à échanger avec les différents protagonistes, et à leur contact de s'efforcer de saisir de manière « compréhensive » un certain nombre d'événements et de situations vécues. C'est aussi une possibilité qui leur est offerte d'appréhender « de l'intérieur » des logiques d'action.

- **« La main et l'outil »**

Pour plusieurs raisons le sujet traité était difficile puisqu'il s'agissait là d'un objet d'étude politiquement sensible et d'un terrain d'expérimentation en cours, puisque la DTA de l'Aire Métropolitaine de Lyon n'est pas terminée. Ainsi, où certains crurent pouvoir déceler un positionnement nouveau des services de l'État, d'autres au contraire, se plurent à souligner une remarquable continuité d'attitude. Où certains parlent de l'État, d'autres préfèrent souligner les différences de parole entre les services extérieurs, ou entre les niveaux départemental et régional. Quel soulagement de constater, comme nous l'ont dit les collectivités, que l'État n'est pas mort...., car il a à faire valoir son point de vue.

Et s'il semble bien que la DTA ne puisse fournir à ses agents l'occasion d'une introspection sur leur mode de faire, ne peut elle apparaître plus simplement comme une excellente opportunité pour qu'ils se constituent une parole commune ? Aussi, l'étude réalisée par le CETE de Lyon qui montrait assez clairement que les services de l'État s'ajustent, -certains on dit « se mettent en ordre de bataille », sans préciser toutefois où se situait l'ennemi !-, est apparue comme un « matériau tremplin » aux divers intervenants, pour permettre à chacun de développer des points de vue forcément différents, voire divergents.

S'il faut être sans doute modeste sur les incidences de cette journée au niveau de l'action, une brève analyse des échanges qui ont eu lieu, de l'intérêt témoigné par les participants et du climat convivial de la journée nous permet de penser qu'il s'agit là d'une expérience réussie et, sans aucun doute, à renouveler .... Praticiens et chercheurs pourraient se donner un objectif plus ambitieux : poursuivre et approfondir le débat engagé dans cette action « diagnostic de territoire et système d'acteurs » et produire ensemble un ouvrage conclusif de cette action, susceptible de faire référence.

Le directeur de l'IUL

Le directeur adjoint du CERTU

Le directeur de l'IUG

## *INTRODUCTION*

**Jean FREBAULT Président du comité d'orientation du Certu**

En tant que grand témoin, on m'a demandé d'apporter quelques réflexions pour introduire le débat sur les DTA et les grands territoires. Je vous propose donc, non pas d'intervenir comme porte parole des administrations centrales, qui sont nombreuses à suivre ce chantier dans notre Ministère et à la DATAR, mais plutôt quelques propos libres sur un certain nombre de questions que nous nous posons au niveau national.

### **1°) Les DTA sont-elles obsolètes aujourd'hui ou nécessaires aux grands territoires ?**

Les DTA avaient soulevé un enthousiasme très fort après le vote de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, dite loi PASQUA, en février 1995. Mais, je le rappelle après que le Gouvernement précédent et notamment Monsieur BIANCO, qui était Ministre de l'Équipement, ait fait écrire par ses services des propositions reprises par Monsieur PASQUA, c'était assez unanime. Il y a eu un grand enthousiasme après le vote de cette loi et on a le sentiment qu'il est retombé. J'observe actuellement que ces grands chantiers législatifs que sont les lois VOYNET, CHEVENEMENT, SRU, ont mis le projecteur sur d'autres sujets, principalement, mais pas exclusivement, sur la question de la planification des agglomérations. Tout le monde parle des schémas de cohérence de la loi SRU, des contrats d'agglomérations, des projets d'agglomérations, des conseils de développement... Finalement, on se dit : les DTA ne sont-elles pas obsolètes ? On en parle moins.

Le chantier des DTA, évoqué notamment à travers l'exemple de l'aire métropolitaine lyonnaise, concerne sept expérimentations, et dure depuis longtemps, puisque cela fait plus de 5 ans que la loi a été votée, aucune DTA n'a encore été adoptée. Même si certaines sont très avancées, c'est le cas dans les Alpes-Maritimes, à Lyon aussi je l'espère, quand cela va-t-il sortir ? On s'inquiète de l'étalement dans la durée de ce chantier qui peut-être s'essouffle. On se demande en outre s'il est justifié d'attendre la fin de ce chantier pour prendre des initiatives sur d'autres grands territoires, qui peut-être aussi ont besoin de démarches de planification.

Par rapport à ce scepticisme ambiant ne faut-il pas se demander s'il y a un besoin ? Pour ma part je **crois fondamentalement qu'il y a un besoin réel.**

Récemment le Conseil Général des Ponts, a fait remonter par les inspections générales un état des lieux, un diagnostic sur les démarches de planification. Au moment où est votée la loi SRU c'était évidemment d'actualité.

De cette enquête, il ressort fortement que le devenir des zones urbaines agglomérées dépend aussi de logiques ou d'enjeux, se situent à des échelles territoriales plus larges. Cela est vrai du développement économique, des grandes infrastructures, du développement touristique.

Il y a également dans les zones très urbanisées un mouvement très puissant, depuis 10 ans, de recomposition territoriale et de métropolisation qui oblige à examiner de nouvelles échelles et la façon dont elles s'emboîtent.

C'est le cas de la région urbaine de Lyon ou du chantier bassin parisien.

Le schéma de la région Ile-de-France est dans les limites de la région. Mais les problèmes sont aussi sur les franges, par exemple dans l'Oise, ou le département du Loiret, sur les villes à une heure de Paris qui sont très tributaires de ce qui se passe dans la région Ile-de-France, des pressions démographiques, des complémentarités dans les fonctions urbaines universitaires par exemple, et nous n'avons aucun outil pour traiter ces questions. **Donc il y a un problème d'emboîtement des logiques de territoires que l'on ne sait pas très bien traiter.**

Je pourrais citer des d'autres configurations territoriales, qui obligent à voir « large », le transfrontalier ou l'application de la loi littoral.

## **2°) La DTA, une question d'actualité sur les grands territoires ou comment redynamiser ce chantier ?**

Les problèmes concernant les grands territoires prennent une importance accrue et l'on peut penser que la question des DTA n'est pas derrière nous mais bien devant nous. Il faut donc s'interroger sur la façon de redynamiser ce grand chantier.

Trois questions me semblent fondamentales par rapport à ce sujet :

### **- La première, je crois que l'on devrait avoir une lecture de l'architecture d'ensemble de la nouvelle boîte à outils qui est en train de se dessiner.**

Elle se traduit par un foisonnement de nouveaux outils. Au niveau des agglomérations nous avons les ScoT, les PDU, les PLH à revisiter, mais aussi les outils de protection de l'environnement ou du patrimoine, les contrats d'agglomération, les projets d'agglomération.

Il se passe beaucoup de choses, au niveau des grands territoires. Trois nouveaux outils, les DTA, les schémas de service, et les schémas régionaux d'aménagement et développement du territoire (SRADT) apparaissent désormais dans le paysage. Personne n'y voit clair sur la façon dont tout cela doit s'emboîter.

Les schémas de services, notamment ceux intéressant l'espace, qui sont le schéma de service transport et le schéma de services des espaces naturels et ruraux, couvrent l'ensemble du territoire national mais sont en fait peu spatialisés. Personne n'a vérifié leur compatibilité. Dans le cas d'enjeux forts, par exemple une autoroute qui traverse une zone naturelle protégée, la compatibilité ne pourra être vérifiée sur le plan local qu'en donnant un certain nombre de "coups de zoom" appelant des approches plus détaillées, est-ce que ce sera au niveau des schémas de cohérences des DTA, des schémas régionaux ? Comment vont se positionner entre eux les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et les DTA ?

Je m'interroge sur ce que seront ces schémas régionaux. Les expériences antérieures à la loi n'étant pas allées très loin. Est-ce que ce sont des outils très prospectifs, très volontaristes ? Les Régions, institutions encore jeunes auront-elles une vraie capacité politique à donner du sens à ces documents ? Par rapport à cela, quel va être le rôle des DTA ? Par exemple en Rhône-Alpes le jour où on sortira un SRADT comment s'emboîtera-t-il avec les DTA de Lyon ou du massif alpin ? Faudra-t-il choisir entre SRADT et DTA ?

Dans cette architecture d'ensemble il faut éviter de traiter les grands territoires isolément mais définir leurs rapports avec les autres niveaux territoriaux notamment les agglomérations.

On peut l'illustrer par l'exemple de Marseille où contrairement à Lyon il n'y a pas de schéma directeur. Le chantier sur les SCoT est incontournable avec les incitateurs de la loi SRU, Aix-en-Provence incluse. Que va donner le chantier SCoT ? Va-t-on faire un grand schéma de cohérence sur toute l'Aire Métropolitaine ou est-ce que l'on va faire au contraire plusieurs schémas, un sur Marseille, un sur Aix-en-Provence ?

La DTA sur la région marseillaise verra son utilité renforcée s'il est nécessaire de mettre en cohérence plusieurs SCoT. **Je pense que la question d'architecture d'ensemble est fondamentale.**

**- La deuxième question, concerne la posture de l'État.**

Je pense qu'il y a là une vraie question que je ne vois pas clairement tranchée. **Est-ce que l'État privilégie la déclinaison des enjeux de l'État principalement, voire exclusivement ? Ou est-ce que l'État est plutôt en posture de coproduction avec les grandes collectivités locales d'un discours sur les « enjeux partagés » donc sur un spectre plus large ?**

Je crois savoir, qu'en région lyonnaise on va dans ce sens de la co-production. Ce n'est pas forcément le cas sur d'autres DTA.

Dans les régions très urbaines, comme celles de Lyon, d'Alsace, du Nord Pas-de-Calais, ou des franges du bassin parisien,... où les enjeux métropolitains qui relèvent de la responsabilité des collectivités locales et qui conduisent à emboîter de manière connexe plusieurs démarches d'agglomérations.

A titre personnel je ne crois pas, mais que l'on puisse séparer de manière étanche ce que sont les enjeux de l'État et ce que sont les enjeux des collectivités locales sur un même territoire.

Certes, sur les grandes infrastructures, sur les protections de l'environnement on sent bien que l'État est en position première. Sur le développement économique les enjeux sont extrêmement partagés. Sur l'Université c'est la même chose. Dès que l'on territorialise les enjeux il est évident que les collectivités (c'est souvent un emboîtement de collectivités locales) ont évidemment plus que leur mot à dire sur l'impact local de telles actions structurantes. On ne peut pas décider de telles choses dans leur dos.

**- Troisième question sur la posture de l'État, il paraît également nécessaire de donner plus de lisibilité à cette architecture d'ensemble et notamment faire en sorte que l'État et les collectivités locales ne raisonnent pas outil par outil.**

La complexité de cette nouvelle boîte à outils de planification de l'espace pose un problème de lisibilité. Le risque est réel de raisonner isolément sur chaque outil, sa procédure, ses acteurs, et que chacun développe son "fond de commerce". Les DTA ne sont pas absentes de cette menace non plus.

**3°) La DTA quel contenu pour quelle portée ?**

Comment traiter l'ensemble des enjeux métropolitains sans pour autant porter atteinte au principe de subsidiarité ? Parce que si une DTA vide les SCoT de leur substance, c'est anormal, et les collectivités locales ne seront pas d'accord. A l'inverse la crainte existe que la DTA soit trop superficielle, très « incantatoire ». Les votes unanimes sont plus simples à obtenir si l'on reste au niveau des généralités. Il faut que la DTA ait du contenu fort, des options structurantes, qu'il y ait une part de volontarisme.

On est dans un contexte de renouveau de la gestion des territoires à toutes leurs échelles et ces échelles ne doivent pas être vues séparément et doivent être vues ensemble et emboîtées. Je crois que ce début de troisième millénaire est une période passionnante pour les professionnels, mais cela suppose que nous portions un regard global ce qui n'a pas toujours été la préoccupation majeure dans le passé.

Voilà quelques éléments de débat que je voulais introduire. Mais j'ai comme vous sans doute beaucoup d'interrogations et peu de certitudes encore, donc je serai heureux de connaître votre point de vue et vos réactions sur tous ces points.



***PREMIERE TABLE RONDE***

***Y A-T-IL AUJOURD'HUI UN RENOUVEAU DU POSITIONNEMENT DE  
L'ÉTAT LOCAL ?***

**Les questions :**

**Quelles démarches infirment ou confirment ce renouveau ?**

**Les autres DTA traduisent-elles aussi ce nouveau positionnement ?**

**Les projets d'agglomérations, contrats d'agglomérations, projets territoriaux de l'État, relèvent-ils du même mouvement ?**

**La montée en puissance des démarches transversales traduit-elle un échec des politiques sectorielles ?**

**Les participants :**

Bernard CONSTANTIN SGAR

Michel DELAYGUE directeur d'études à la DRE Rhône alpes

Gilles NOVARINA chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble

B. POUYET directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble **(Animateur)**

Francis SCHERRER chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon,

Alain WAUTERS directeur de la mission de l'aménagement durable à la DGUHC



## **B. POUYET – Directeur de l'IUG**

A partir de l'étude du CETE de Lyon sur la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, nous avons conçu avec le CERTU et l'IUG cette journée comme une occasion d'échange entre membres de CETE, de praticiens travaillant sur les diagnostics de territoires et des universitaires parlant à plusieurs voix, à partir de la discipline à laquelle ils appartiennent.

Nous croiserons ainsi les propos de sociologues, de géographes, d'urbanistes ; pour ma part, en tant que juriste je souhaite présenter les éléments de cadrage politico-institutionnel par rapport à la question posée pour cette première table ronde : *y-a-t-il aujourd'hui un renouvellement du positionnement de l'État local ?* Je pourrais intituler mon propos : *Retour sur le rôle des préfets de région en matière d'aménagement du territoire en général, et en matière des DTA en particulier.*

### **Soulignons d'emblée que la question du positionnement de l'État est au cœur de la question de la réforme de l'État.**

Pour reprendre le mot du philosophe Paul RICOEUR, placé en exergue du rapport PICQ : "Le site de l'État n'est plus clair aujourd'hui dans la conscience des citoyens"<sup>1</sup>. Les raisons de cette situation sont bien connues, elles ont nom globalisation, mondialisation, construction européenne et enfin décentralisation.

Cette dernière réforme est évidemment essentielle pour qui veut percevoir le nouveau positionnement de l'État local dans la mesure où la décentralisation représente un véritable choc, celui de l'ébranlement d'un système d'administration napoléonienne, qualifié aussi "d'administration préfectorale".

En cette année 2000, année du bicentenaire du corps préfectoral, l'administration française est loin d'avoir absorbé l'effet de vingt ans de décentralisation et les nouveaux équilibres du système institutionnel des relations État - collectivités locales sont loin d'avoir été rétablis. Dès lors, toute une série de positionnements sont à reconstruire, à commencer par ceux qu'incarnent les préfets sur le territoire, eux qui authentifiaient l'État sur le territoire et qui ont aujourd'hui à composer avec de nombreuses concurrences, notamment celles de la représentation politique locale.

Le choc de la décentralisation a été terrible pour le corps préfectoral. Gaston DEFFERRE s'est voulu rassurant : ce que les préfets perdaient du côté de la décentralisation serait compensé par les gains de compétences du côté de la déconcentration. De ce fait, toutes les réformes depuis vingt ans sont perçues comme destinées à favoriser un retour de l'État sur le territoire, expression que les préfets récusent car ils considèrent que l'État, à travers leurs personnes, n'a jamais abandonné le terrain. Il reste que l'instauration des DTA par la loi PASQUA du 4 février 1995 a bien été présentée comme destinée à permettre un retour de l'État sur le territoire et c'est aux préfets que revient la responsabilité de l'élaboration des DTA.

### **Ainsi, la procédure des DTA fournit une excellente occasion de vérifier si l'État n'a jamais abandonné la scène territoriale ? s'il y revient, s'il a les moyens d'y revenir.**

Citons brièvement les termes de l'article 4 de la loi du 4 février 1995 qui définit les DTA : "Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire,

---

<sup>1</sup> Jean PICQ : "L'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde. Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat ; mai 1994".

les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales". "Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative".

"Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes compétentes en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs".

Sept sites d'expérimentation ont été retenus dont deux pour la seule Région Rhône-Alpes : les Alpes du Nord ; l'aire métropolitaine lyonnaise. L'exercice DTA est particulièrement illustratif pour notre réflexion sur le système d'acteurs, en ce que partant de la diversité des acteurs, l'État impose comme une évidence que c'est à lui qu'il appartient de construire un discours cohérent sur un certain nombre de territoires sensibles.

Sur ces territoires, il convient de conjuguer les impératifs de l'aménagement, du développement économique, de la protection de l'environnement. Avec les DTA, **on est au cœur de la définition du développement durable, à la réserve d'importance que le quatrième élément qui fonde le développement durable : la participation des citoyens, ne se retrouve pas dans la procédure d'élaboration des DTA.** Les collectivités locales sont simplement "associées" à l'élaboration des DTA et il existe ici un vrai problème : que recouvre ce terme d'association ? comment les collectivités locales et à travers elles les citoyens qu'elles représentent, vont-elles participer à l'instruction des DTA ?

Alors que **la loi SRU renforce la participation des citoyens** à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les SCOT, on peut se demander s'il n'aurait pas été opportun de **soumettre les DTA à enquête publique.** La législation ne semble pas avoir retenu cette perspective. L'exemple de la DTA des Alpes du Nord manifeste la difficulté pour les services de l'État à organiser la concertation avec les collectivités locales ; à force de retarder cette concertation, celle-ci est toujours plus difficile à mettre en œuvre avec des collectivités méfiantes à l'égard d'un processus dont elles sont absentes.

Un des intérêts du débat d'aujourd'hui sera de montrer comment, s'agissant de l'aire métropolitaine lyonnaise, la relation entre services de l'État et collectivités locales s'organise pour l'élaboration de la DTA ? La marge d'action de l'État est faible : soit il tarde à se concerter avec les collectivités locales et on lui en fait grief, soit il se tourne trop vite vers les collectivités locales et on lui reprochera d'être "à la traîne" de ces dernières.

Mais pour bien dialoguer avec les collectivités locales, l'État doit être sûr de sa parole. Les DTA interviennent sur des territoires où, par définition, se déclarent des conflits d'usage majeurs entre les différents segments administratifs de l'État, porteur de politiques distinctes, voire concurrentes. De ce fait lors, la "mission de l'État est de révéler et de garantir une cohérence" comme le souligne C. BERSANI qui inscrit l'enjeu des DTA dans notre propos initial, celui de la réforme de l'État : "le plus ferme soutien des DTA est venu de leur assimilation à un vecteur providentiel de la réforme de l'État <sup>2</sup>".

---

<sup>2</sup> C. BERSANI, "Les DTA ou le retour de l'État gendarme" ; Études foncières, n° 83, 1999 p. 9

Toute la question est donc celle de savoir comment va s'exprimer à l'occasion des DTA la volonté de l'État sur les territoires qu'elles recouvrent ?

Puisque les textes (note interministérielle du 5 juillet 1995, circulaire du 23.07.1995) confient aux "préfets de régions, désignés comme préfets coordonnateurs des DTA" la mission de conduire dans un premier temps les études préalables avant de recevoir mandat pour l'élaboration proprement dite de la DTA, le rôle des préfets de région et celui de leurs services est un élément essentiel d'analyse du jeu d'acteurs qui s'organise à travers l'élaboration des DTA. Aussi, je vous propose que l'exercice de la DTA soit l'occasion d'un retour sur les préfets, d'un rappel de leurs missions, en droit, et dans la pratique.

## 1. Que nous disent les textes sur le rôle des préfets ?

### 1.2. En premier lieu, le Préfet de Région a autorité sur les chefs de services déconcentrés de la région.

Les termes de l'article 10 du Décret du 10 mai 1982 sont clairs : « Le Préfet de Région *dirige* sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services extérieurs des administrations civiles de l'État dans la région. Il a autorité directe sur les chefs de service ... quelles que soient la nature et la durée des fonctions qu'ils exercent ».

Cette direction des services, cette autorité du Préfet de Région sur les chefs de services, ne couvre pas tous les secteurs. L'éducation, les services fiscaux, la justice ... ne sont pas concernés ou ne sont que partiellement concernés. Finalement, parmi les principaux chefs de services régionaux, il n'y a guère que les responsables de l'équipement qui appartiennent à des grands corps de l'État comme celui des Ponts et Chaussées, qui néanmoins relèvent de l'autorité des Préfets. Ceci explique peut-être cela ? ...

### 1.3. Le Préfet de région a autorité, en matière d'aménagement du territoire, sur les préfets de département.

L'article 5 de la Loi « Administration territoriale de la République » du 6 février 1992 stipule que « le préfet de région met en œuvre les politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.

Dans ces domaines, « *les représentants de l'État dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux conditions qu'ils fixent et lui en rendent compte* ».

### 1.3. Dès lors, la circulaire du 23 juillet sur les DTA confirme très normalement les prérogatives des préfets de région :

« *L'élaboration de la DTA repose sur une démarche fortement déconcentrée, conduite sous votre autorité, et en liaison le cas échéant, avec les autres services des départements concernés ;*

- *les études préalables seront menées sous votre autorité, avec l'appui des services déconcentrés de l'État, le concours des services centraux ;*

- *Vous vous appuyerez sur les services déconcentrés de l'État : DRE, DIREN, DRAF, DRIRE, DRRT, ...* »

#### 1.4. Au-delà des textes qui affirment leur prééminence, les préfets de région rencontrent des difficultés à imposer leur autorité.

On en voudra pour première preuve la multiplication des textes législatifs ou réglementaires qui, périodiquement, viennent renforcer le rôle des préfets en général et des préfets de région en particulier. Signalons, par exemple, le Décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant Charte de la déconcentration qui postule que le préfet doit devenir l'organe d'impulsion des politiques de l'État en même temps que le creuset interministériel d'actions communes ou les décrets de 1999 qui demandent aux préfets d'optimiser l'organisation et le fonctionnement des administrations locales de l'État dans le cadre des projets territoriaux.

Le Rapport "refonder l'action publique locale"<sup>3</sup>, remis le 17 octobre 2000 par M. MAUROY au Premier Ministre, considère que le préfet de région ne pourra être véritablement l'interlocuteur régional représentant unique de l'État qu'à la condition d'être déchargé de ses tâches départementales pour être l'animateur véritable des services régionaux et le correspondant des programmes interrégionaux.

A cette fin, le Rapport MAUROY comporte une proposition n° 63 ainsi formulée :

*"Faire du préfet de région, l'interlocuteur unique de l'État au niveau régional, le distinguer des préfets de départements, chefs lieux de région, et lui donner un rôle de coordination des services de l'État dans la région".* Le Rapport MAUROY souhaite un renforcement de la capacité d'expertise de l'État au niveau régional en faisant référence à la multiplication des procédures contractuelles, à la programmation des fonds européens, mais aussi au *"pilotage d'opérations complexes"* au nombre desquelles sont expressément mentionnées : les directives territoriales d'aménagement ...

## 2. Que révèle la pratique de l'action préfectorale ?

- Les études ne manquent pas sur le rôle des préfets depuis les travaux du Centre de Sociologie des Organisations (CSO), notamment ceux de J.P. WORMS, P. GREMION, J.C. THOENIG. On complétera ces analyses désormais classiques par les travaux auxquels a donné lieu le bicentenaire de l'institution préfectorale, notamment la livraison n° 44, de janvier 2000 de la revue "Pouvoirs locaux" : "quels préfets, pour quel État ?"<sup>4</sup>.

- C'est la seconde table ronde qui sera consacrée aux relations État - collectivités locales, aussi nous centrerons notre propos sur l'État et sur la capacité des préfets à produire une parole cohérente de l'État sur les territoires.

### 2.1. Le Préfet ne manque pas d'atouts et de capacités d'action

Il négocie les contrats de plan État - région et les contrats induits, il instruit les dossiers communautaires (accès aux fonds structurels, préparation des DOCUP), il est placé à

---

<sup>3</sup> P. MAUROY, "Refonder l'action publique locale" ; commission pour l'avenir de la décentralisation ; Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre. La Gazette des communes, collection documents, 23 octobre 2000, p. 208.

<sup>4</sup> Voir notamment les articles suivants :

P. DEYON, "L'évolution de la fonction préfectorale", p. 22 et s. ;

S. VALMONT, "La difficile modernisation de l'Etat territorial", p. 29 et s. ;

R. EPSTEIN, "Entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique : le préfet-ajusteur", p. 37 et s.

H. REIGNIER "L'exemple de l'Equipement : Permanence et mutations de l'Etat territorial" p. 59 et s.

F. OGE : "Environnement : incontournable préfet" p. 64 et s.

l'articulation de l'administration centrale et des services déconcentrés, au centre des relations État - collectivités locales, et collectivités locales et Europe. Au nom de l'État, le Préfet de région est le seul acteur présent à toutes les échelles de territoires et de ce fait, en situation de contrôler des processus et procédures, ne serait-ce que parce qu'il est le seul à "visionner tous les éléments du film".

Au-delà de ses moyens juridiques, le préfet de région dispose d'une administration économique à travers le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), cellule héritière des "missions régionales", créées par le décret du 14 mars 1964. Même s'il s'agit d'une administration de mission légère, elle a surtout près de quarante ans d'existence et forme une sorte d'état-major économique et prospectif du préfet de région, sans équivalent au plan local.

## 2.2. Mais les préfets de région présentent aussi un certain nombre de handicaps

En premier lieu, *leur positionnement statutaire* : alors que les textes font des préfets de région les représentants du Premier Ministre et de chacun des ministres, ils continuent à être perçus comme les hommes du Ministre de l'Intérieur, qui depuis longtemps ne s'appelle plus "Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation" (1981-1984) ou même "Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire" (1995-1997).

Emploi à la discrétion du gouvernement, celui de préfet est par définition précaire. Les préfets sont des "hommes du mercredi" et l'excessive rotation qui est la leur d'une région à une autre les empêchent d'avoir une prise réelle sur des services qui connaissent, pour nombre d'entre eux, une longévité plus confortable.

Ensuite, et corrélativement, *le modèle d'autorité incarné par les préfets*, ne correspond guère aux missions d'aménagement et de développement prospectif du territoire. Toute la difficulté pour les préfets et leurs services est de passer du registre du "*commandement à celui du management territorial*". Comme le souligne S. VALLEMONT "pour que l'interministérialité de terrain soit réelle, il faudrait une transformation radicale de fonctionnement, mais, aussi de la culture de l'appareil administratif de l'État <sup>5</sup>". Ainsi, gérer des chefs de services déconcentrés comme des spécialistes de haut niveau capables de sécréter une vision commune des problèmes d'un territoire, relève davantage de techniques managériales que de techniques classiques de commandement.

## 2.3. Enfin la relation des préfets et des services centraux à l'administration centrale ne va pas sans poser de problèmes.

Les dispositions du décret de 1964 pour assurer l'information des préfets en le plaçant au cœur des correspondances entre les ministères et les services déconcentrés apparaissent aujourd'hui bien dérisoires. Quels sont les moyens d'un bureau du courrier à l'heure du fax, de l'Internet et au rythme des mobilités entre les services parisiens et les chefs lieux de région ?

Surtout, comment dans une administration qui fonctionne à la hiérarchie, concevoir une parole claire relayée par les préfets, impliquant plusieurs ministères, pour un territoire donné ? Est-ce que les administrations centrales sont préparées à émettre un discours cohérent sur un même territoire ? Est en cause la capacité du niveau central à assurer un véritable pilotage interministériel de l'action des préfets. L'idée est ainsi parfois avancée de créer auprès du Premier Ministre un *secrétariat général aux politiques publiques*, sur le modèle de l'instance qui coordonne l'action des ministères en matière européenne, le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

---

<sup>5</sup> S. VALLEMONT, op. cit. p. 32.

La DATAR préfigure à certains égards ce rôle dans la relation directe qu'elle entretient avec les SGAR, mais ses moyens d'action sont limités et surtout la délégation a dans le passé connu de longues périodes d'éclipse. On peut se demander si, pour l'élaboration des DTA, une prise de conscience de la nécessité d'une coordination interministérielle n'est pas en train de s'opérer.

Deux instances ont ainsi à connaître des DTA :

- *le comité de pilotage des DTA* fonctionnant avec la participation personnelle du délégué à l'aménagement du territoire, du Directeur Général de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction et recevant à leur demande les préfets de région ou de départements impliqués dans l'élaboration d'une DTA.
- *Le comité des directeurs pour l'aménagement* (créé par arrêté du 10 avril 1995) réunit autour du Vice-président du Conseil Général des ponts et chaussées les directeurs du Ministère de l'Équipement : urbanisme, habitat et construction, routes, transports terrestres.

Nos travaux d'aujourd'hui pourraient être l'occasion d'apprécier l'efficacité de ces instances : **est-ce qu'à l'occasion des DTA les administrations centrales s'habitueront à construire une cohérence de discours sur des territoires déterminés, même si l'essentiel relève des stratégies d'alliance qui se nouent sur le terrain entre administration préfectorale et services déconcentrés?**

## **B. CONSTANTIN ( SGAR)**

Effectivement, les propos introductifs de Jean FREBAULT comme de Bernard POUYET ont montré que les choses étaient extrêmement complexes, qu'actuellement on avait une multiplicité d'outils qui se superposaient avec une multiplicité d'acteurs. Il y a parfois une certaine confusion.

L'exemple de la DTA de l'Aire Métropolitaine de Lyon est intéressant pour montrer que certes il y a les fondements législatifs mais que localement on est amené à s'adapter au contexte et à monter un dispositif qui convient le mieux à la fois pour l'État, pour faire passer sa vision et ses points de vue mais aussi pour les collectivités partenaires.

### **1. Le dialogue, le partenariat pour définir une échelle pertinente**

En ce qui concerne cette DTA de l'Aire Métropolitaine de Lyon, il faut d'abord indiquer que l'on n'est pas parti de rien, que tous les travaux conduits depuis bientôt 20 ans dans le cadre de ce que l'on appelle la Région Urbaine de Lyon (RUL) entre l'État et les grands acteurs publics locaux, tous ces travaux de réflexion en partenariat ont permis bien sûr d'accélérer les choses.

C'est la raison pour laquelle le périmètre de cette DTA a évolué. La commande initiale adressée au Préfet de région en février 1998 portait sur le territoire du Grand Lyon et du Grand Est lyonnais, incluant l'Isle d'Abeau et la plaine de l'Ain.

Grâce au dialogue qui a été construit avec les partenaires, notamment la RUL, ce périmètre a évolué vers celui de l'aire métropolitaine de Lyon, comprenant l'agglomération stéphanoise au sens large : St Etienne, le sud de la plaine du Forez, la vallée de l'Ondaine et Firminy. On est donc parvenu à une conception de la DTA concernant une métropole tripolaire : Lyon, St Etienne, le Nord Isère-Isle d'Abeau, calée sur la RUL. C'est un point extrêmement important et qui permet de comprendre le niveau des enjeux qui ont été affichés pour la démarche de cette DTA.

Dans cette phase préalable, - puisque dans chaque DTA, ça n'a pas été dit mais chacun le sait, je pense, il y a une phase dite d'étude préalable qui essaie de démontrer la raison d'être d'une telle démarche -, **il y a eu une association des acteurs locaux assez étroite, ce qui n'est pas prévu par les textes législatifs et réglementaires. Cette association des acteurs a abouti justement à la prise en compte d'une échelle pertinente métropolitaine**, et à la déclinaison d'un certain nombre d'enjeux forts, d'intérêt national voire européen, qui ont pu faire l'objet d'un consensus entre État et collectivités territoriales.

Par-là je réponds en partie à la question de Jean FREBAULT tout à l'heure qui était de dire "est-ce que l'on peut faire le partage entre des enjeux de l'État et des enjeux de collectivités ?" Il est clair que chaque collectivité a sa circonscription territoriale et parfois des difficultés non pas conceptuellement mais fonctionnellement à prendre du recul par rapport à des enjeux supérieurs. Mais dans le cas présent, je crois qu'il y a eu une parfaite convergence de vues, en définitive, entre l'ensemble des partenaires État et collectivités par rapport à des enjeux d'intérêt national et européen, qui ne sont pas forcément exclusivement ceux de l'État ou à l'inverse des collectivités, mais qui sont donc des enjeux partagés.

Tous les travaux préalables de la Région Urbaine de Lyon ont permis d'accélérer cette réflexion et donc, de février 1998 à mai 1999, on a pu élaborer une réflexion et un argumentaire qui ont abouti à ce que l'on appelle un rapport d'étude préalable, qui a été adressé par le Préfet de région au Gouvernement, pour démontrer l'intérêt et l'opportunité de conduire une démarche DTA, sur cette aire métropolitaine, avec le niveau d'enjeux que je vais vous expliciter maintenant.

## **2. Un processus de coproduction à travers un diagnostic partagé**

Avec la pression et l'argumentation des collectivités publiques locales et en particulier du Grand Lyon, l'enjeu essentiel mis en avant, c'est celui du positionnement international et l'affirmation du rôle européen et international de Lyon et de la métropole lyonnaise.

On peut se demander dans quelle mesure un tel enjeu peut être inscrit dans une démarche de planification territoriale de type DTA ? L'idée c'est qu'à travers cette démarche de planification territoriale, donc l'outil DTA, on puisse aller dans le sens de cette affirmation européenne et internationale de la métropole lyonnaise, en essayant de prendre appui sur un certain nombre d'outils qui, peut-être, ne sont pas strictement du ressort de la DTA, mais que la DTA peut mettre en cohérence dans sa mise en œuvre.

Je veux dire par-là que pour qu'une métropole comme Lyon se développe à l'international, il faut qu'il y ait une forte attractivité et pour qu'il y ait une forte attractivité il faut qu'il y ait une qualité de vie sous tous ses aspects, d'une manière assez large.

Cette qualité, comment peut-on l'atteindre ? Précisément à travers les trois autres enjeux mis en avant : un premier enjeu qui est celui du développement urbain durable de la métropole lyonnaise. Il peut se décliner de différentes façons, d'abord à travers le souci de mieux privilégier les pôles de développement existants et d'essayer de mieux maîtriser, sinon l'étalement urbain, au moins ses effets pervers ; à travers également le souci de mieux rendre cohérent le système de transport interne qui n'est pas sans lien avec justement ce souci de mieux maîtriser les effets pervers de l'étalement urbain.

Un deuxième enjeu complémentaire : affirmer une sorte de réseau maillé d'espaces naturels, espaces agricoles et de loisirs, etc., dans une démarche de cohérence dans l'organisation du territoire au niveau du développement des pôles économiques, au niveau du système de transport, au niveau des espaces naturels, des coupures vertes, etc. C'est un enjeu qui, on le comprend, est plus au cœur d'un outil comme la DTA mais est resitué dans l'objectif de l'affirmation européenne internationale de la métropole lyonnaise, dans le contexte spécifique de Lyon.

Un troisième enjeu, et non des moindres, puisqu'il a été l'un des éléments essentiels du déclenchement de la DTA de Lyon, est l'enjeu lié à l'accessibilité et à la fluidité des flux de transit. L'accessibilité, en particulier à travers les liaisons aériennes, est un point essentiel de la DTA. Il porte sur la manière de mieux assurer les conditions de développement international de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry. Et d'ailleurs, à l'origine, si on avait limité la DTA à l'aire urbaine de Lyon, c'était parce qu'elle était centrée sur le Grand Est lyonnais, en particulier sur la question du développement aéroportuaire. La fluidité des échanges, c'est bien sûr la question des grandes infrastructures de contournement routier ouest, ou de contournement ferroviaire fret à l'est, et donc ces deux grandes questions interfèrent directement avec la démarche DTA actuelle.

Cette DTA de l'aire métropolitaine de Lyon est fortement voulue par les collectivités territoriales, elle a même été demandée par certains grands acteurs publics et par le Grand Lyon, en particulier, ce qui explique le fait que l'on n'est pas resté dans le strict esprit de la législation, mais que l'on est plutôt allé vers un processus de coproduction à travers ce diagnostic partagé et ces grands enjeux d'intérêt national et européen affichés.

Coproduction ne veut pas dire déresponsabilisation de l'État ; il est clair que le Préfet de région a bien à l'esprit que c'est une démarche conduite sous la responsabilité de l'État, qu'in fine ce sera un document de l'État, même s'il y a une forte association des collectivités. Mais cette démarche de type coproduction permet d'aboutir à une vision partagée et de faciliter, on l'espère, la résolution d'un certain nombre de problèmes, mais avec une responsabilité des grandes collectivités quant aux grandes décisions à prendre.

Il est clair que si l'on a une sorte de coproduction, cela veut dire qu'il y a une responsabilité des grandes collectivités par rapport aux grandes infrastructures de contournement, par rapport aux décisions à prendre en matière de prescription d'urbanisme, de décisions qui ne sont pas forcément faciles à prendre sur le plan électoral, etc. Donc le Préfet a voulu dire par-là que s'il y a coproduction, il y a co-responsabilité, mais au plein sens du terme. **Il a eu l'occasion de dire que la démarche, pour ces grandes collectivités, n'était pas une promenade de santé, et que s'il y avait une coordination très forte et une association très forte, cela voulait dire responsabilité dans la prise de décisions.**

Cela est peut-être un point particulier pour les DTA aire métropolitaine de Lyon que l'on ne trouve pas dans d'autres démarches de DTA ; c'est lié encore une fois à l'histoire ; à la région urbaine de Lyon, au contexte, **à la demande forte des collectivités et surtout c'est lié à cet enjeu premier qui ensuite est décliné plus précisément sur les deux autres enjeux, cet enjeu premier du développement européen et international.**

C'est vrai que, d'une certaine façon, pour caricaturer au niveau du discours, même s'il y a eu quelques orientations un peu fortes et quelques premières pistes de concrétisation, l'on en est encore en train d'approfondir cette question des fonctions métropolitaines des fonctions

urbaines supérieures avec la question éventuellement des délocalisations publiques, de l'installation également de centres de décision privé, etc.

Concernant le développement des fonctions de direction, de décision de conception, je crois que la démarche permettra de **passer du discours à l'acte**, si possible, et surtout à travers l'outil DTA, dans le sens où ça permettra de **créer des conditions favorables à cette concrétisation du positionnement européen international de Lyon**, dans le sens où je l'ai indiqué sur le développement urbain durable ou sur la question de la fluidité des échanges, l'accessibilité, et de la qualité de vie d'une manière générale.

**M. DELAYGUE** : (DRE – Service aménagement transport)

J'ai envie d'aborder les questions nombreuses et les différents problèmes posés par un exemple relativement concret : le processus d'élaboration des grands projets d'infrastructure, lequel permet d'évoquer notamment les relations entre le préfet et l'administration et entre l'État et les collectivités locales.

Je rappelle simplement que le processus d'élaboration des grands projets d'infrastructure est un élément de mise en œuvre des schémas de services collectifs de transports. C'est un des éléments forts d'application des schémas de services, qui sont en fait un instrument de planification à moyen -long terme des transports. Ce processus d'élaboration des grands projets est multi-modal ; il concerne aussi bien les autoroutes que le ferroviaire. Il s'agit d'une procédure concertée aux différentes étapes, -c'est intéressant de le rappeler-, et d'une conduite locale qui, aujourd'hui, tend à être de plus en plus déconcentrée et également interministérielle.

Il s'agit donc d'une procédure concertée aux différentes étapes :

- d'abord au niveau de l'étape préalable qui est le débat : il y a aujourd'hui un débat national : le "débat BARNIER", mais il y a un débat local qui est le débat dit "procédure BIANCO", c'est-à-dire la circulaire définissant la procédure de base d'instruction des grands projets d'infrastructures.  
Donc un débat qui porte sur l'intérêt socio-économique du projet d'infrastructures, qui va donner lieu à un cahier des charges et à la définition d'un périmètre d'étude du projet.
- Ensuite au niveau des études de tracé : après le débat qui conduit à une décision ministérielle de lancement (ou non) des études, des consultations interviennent, lors des études de tracés, qui se décomposent en études préalables et études d'avant-projet sommaire, avec à chaque étape, des consultations officielles suivies de décisions ministérielles et ce, jusqu'à l'enquête d'utilité publique.

Voilà pour la procédure concertée : un débat, au départ, et des consultations qui concernent à la fois les collectivités et les acteurs socio-économiques et associatifs ; une conduite déconcentrée interministérielle. Déconcentrée, d'abord parce que sur les projets actuels, la maîtrise d'ouvrage tend à être déléguée. Elle est déléguée au Directeur Régional de l'Équipement, par exemple, pour le contournement Ouest de Lyon (c'est le directeur régional qui fait réaliser les études). Déconcentrée aussi dans les mains du Préfet de région, puisque c'est lui qui conduit la procédure, coordonne les consultations locales, a en charge de réaliser une synthèse des perspectives d'aménagement qui doit assurer la cohérence et la synergie entre le projet de l'État et les projets des acteurs locaux, en recueillant si possible leur adhésion.

Cette synthèse des perspectives d'aménagement constitue une sorte de schéma de référence du projet d'infrastructures, qui est un projet fort d'aménagement sur un territoire. Elle doit permettre de constituer un élément de choix du tracé, dans les différentes étapes d'études des tracés et constitue surtout une référence pour les actions d'accompagnement, lesquelles vont se retrouver éventuellement dans les directives territoriales d'aménagement et autres instruments d'application.

A travers ce processus d'élaboration des grandes infrastructures, il y a bien **un positionnement de l'Etat à mettre en œuvre, sur-le-champ des réflexions territoriales**, qui sont liées à un grand projet, qui portent sur des relations éminemment «transversales», notamment les relations qui sont toujours difficiles, problématiques, entre les transports et l'aménagement. S'il est vrai que sur ce champ de réflexion on balbutie quelque peu, on fait aussi des progrès.

Et il y a **un positionnement sur-le-champ de la concertation**; l'objectif est de faire émerger un projet d'aménagement, c'est-à-dire à la fois un projet partagé, le plus possible, par l'ensemble des acteurs ; c'est bien le partage qui est visé et cela aux différentes échelles. A la fois l'échelle territoriale, puisque le projet d'infrastructures va concerner à la fois des secteurs mais aussi des axes et donc des échelles meso-territoriales (si l'on peut dire), situées entre la région et le territoire de la DTA; et l'échelle temporelle, bien sûr puisqu'il s'agit à la fois de traiter le moyen et le long terme.

Deux mots sur l'articulation avec les DTA : quelle articulation y a-t-il avec les directives territoriales de l'aménagement présentes sur ce territoire ? Au niveau de la concertation, les groupes territoriaux de la DTA, c'est le cas de la DTA aire métropolitaine de Lyon, constituent les structures de concertation des études d'aménagement du projet.

Ensuite, la DTA est un instrument d'application du projet d'infrastructure; d'abord au sens, d'une part, où la DTA fixe les grandes orientations des infrastructures, donc la DTA va «héberger» les conclusions des études et les orientations prises sur le projet d'infrastructure; et d'autre part, en ce que la DTA est un instrument d'application des actions d'accompagnement du projet, définies notamment dans la synthèse des perspectives d'aménagement. Ces actions d'accompagnement du projet vont pouvoir s'appliquer à travers l'outil DTA, et notamment en termes de préservation des sites stratégiques, qui peuvent être liés au projet d'infrastructure, ou de protection foncière le long de l'infrastructure, à travers l'outil de la DTA, dont on sait qu'elle va s'imposer au document d'urbanisme, notamment aux futurs schémas de cohérence (SCOT) et plan local d'urbanisme (PLU).

Voilà à travers cet exemple précis, quelques réponses aux questions que nous nous posons.

### **M. WAUTERS : (DGHUC)**

#### L'exemple de la DTA des Alpes maritimes

Le hasard de la vie fait que j'ai été Directeur adjoint de l'équipement à Nice, il y a une dizaine d'années ; j'ai été amené à prendre une initiative sur l'ensemble du territoire littoral, initiative qui peut être considérée comme l'ancêtre des DTA. Par la suite, comme Directeur du service d'études et d'aménagement touristique de la montagne française à Chambéry, j'ai participé au comité de pilotage de la DTA des Alpes du Nord et, entre les deux, j'ai été au cabinet du Maire Président de la Communauté Urbaine de Lyon et, à ce titre, je représentais la communauté urbaine dans les travaux de la RUL, que Monsieur CONSTANTIN a évoqué tout à l'heure, qui est également l'ancêtre, en quelque sorte, de la DTA de Lyon.

Je vais prendre comme fil conducteur les Alpes maritimes parce que j'ai quelques supports visuels qui illustrent le sujet.

Il se trouve que le travail que l'on avait pu engager, (je l'avais formulé de cette manière en 1989), s'est appelé à l'époque, "l'État, partenaire actif d'une relance de l'urbanisme, ou comment ne pas perdre le sud". Les Alpes maritimes étant un peu spéciales, il s'agissait de mettre en place une démarche qui permettait d'orienter un certain nombre d'activités en leur donnant si possible un sens réaliste.

## **1 - Quelques mots sur le contexte**

Les Alpes maritimes sont dans une situation insulaire, coincées en bas à droite de la carte, en ayant pour accessibilité : une autoroute souvent saturée, un aéroport (2<sup>ème</sup> de France), deux routes nationales médiocres, le port de Nice. Néanmoins, depuis plus d'un siècle, c'est un grand lieu d'accueil de multiples populations, alors qu'à l'origine c'est une région pauvre, avec des villages perchés, vivant chichement de culture et d'élevage dans l'arrière pays et un littoral relativement insalubre et peu urbanisé.

Le développement du tourisme de villégiature, aristocratique et bourgeois au 19<sup>ème</sup> et au début du 20<sup>ème</sup> siècle puis populaire et de masse à partir du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle et enfin de congrès a développé une mono économie lucrative. Par la migration, la population a un taux de croissance de près du double de celui de la France et c'est à peu près la même chose du point de vue de l'emploi. C'est donc un département qui se développe très fortement, mais essentiellement sur une bande côtière qui fait environ 500 Km<sup>2</sup> et c'est là que les choses deviennent problématiques.

Concernant le contexte interne aux services de l'État, le constat était qu'il y avait des ressources humaines qualifiées. On ne l'a peut-être pas dit encore jusqu'à présent, mais pour faire du travail dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, il est préférable de disposer des compétences.

Complémentairement, il se trouve que le nouveau Préfet souhaitait appliquer les lois françaises au département.

Enfin, troisième point, le Maire de Nice et le Président du Conseil Général ont été renouvelés.

Concernant l'actualité, trois schémas directeurs étaient en cours d'études, (Nice, Menton et Cannes - Grasse - Antibes), ce dernier venant après dix ans de laborieux travaux à échéance. Étant incohérent, nous avons proposé au Préfet un contrôle de légalité négatif. En contrepartie, nous avons proposé au Préfet de faire un "porter à connaissance", comportant des dispositions qui permettraient d'avoir une vision plus stratégique sur l'ensemble de la bande côtière (les 500 km<sup>2</sup>).

Puisque ce territoire était décomposé en trois schémas directeurs d'une manière assez artificielle, il paraissait logique de faire un travail sur l'ensemble de leur espace. Il se trouve aussi que les varois, à l'ouest, et les italiens à l'est, développaient des réflexions et c'était donc une bonne occasion de dépasser les limites administratives qui généralement n'ont pas grand chose à voir avec la vie réelle. Un premier travail d'organisation des idées proposé au Préfet s'est traduit par un rapport présenté à l'Administration centrale puis par une décision du CIAT. Ce travail, un peu autocommandé appelé "schéma de cohérence" ou "document de référence", s'est réalisé en un an.

Voilà pour le cadre en termes brefs.

## 2 - Présentation des acteurs

Ce qui est intéressant pour la réunion d'aujourd'hui, c'est de dire quelques mots de la méthode qui a pu être utilisée. En me présentant aux différents responsables locaux à mon arrivée, j'ai pu leur demander s'ils seraient d'accord pour effectuer une réflexion en commun portant sur la situation du département et son avenir.

C'est ici qu'il est utile de situer les acteurs dans leurs rapports de forces relatifs.

Les propriétaires fonciers dans un territoire au parcellaire très découpé sont les plus influents. C'est la vente du foncier qui explique une bonne partie de l'activité des Alpes maritimes et évidemment les propriétaires font pression sur les maires pour que, dans le cadre des POS notamment, le foncier soit valorisé. S'ils se font beaucoup entendre auprès des maires, au fur et à mesure qu'ils vendent, ils perdent cependant de l'influence. La filière BTP se situe juste en dessous et se fait naturellement d'autant plus entendre que la crise est importante.

Dessous encore, se situe le groupe des acteurs de la puissance publique, le dominant du système à l'époque MEDECIN étant surtout la ville de Nice jusqu'à la décentralisation, et peut-être le Conseil Général après. A la décentralisation, l'État est réduit à sa plus simple expression. En dessous toujours, se situe la Chambre de Commerce et d'Industrie, dont les membres sont constitués surtout de commerçants et dont les services, curieusement, tout comme au Conseil Général d'ailleurs, disposaient d'un potentiel de compétence réel, des gens intéressants qui avaient beaucoup de difficultés à faire valoir leurs idées.

En dessous encore, SOPHIA ANTIPOLIS. A cette époque, c'était environ 10 000/12 000 emplois, qui avaient rempli l'espace prévu pour le développement. La question était : comment trouver de nouveaux espaces pour continuer à rééquilibrer le tourisme par un autre type d'activités ? Au fur et à mesure que SOPHIA se développait, les entreprises se faisaient entendre avec, comme demandes pressantes, l'amélioration de la qualité, l'accessibilité, l'offre en logement. Régulièrement d'ailleurs, les chefs d'entreprise critiquaient les faiblesses de SOPHIA ANTIPOLIS. Je n'ai pas intégré d'autres acteurs importants qui pèsent pourtant dans le jeu, comme par exemple la Générale Des Eaux ou la Lyonnaise Des Eaux.

Le départ de Jacques MEDECIN et l'arrivée d'un Préfet exigeant produisent une espèce de resserrement du jeu entre les différents acteurs.

Enfin, les verts qui ne pesaient pas très lourd à l'origine, mais qui, comme pour SOPHIA, progressivement se faisaient entendre dans différentes instances sur des points de vue beaucoup plus généraux et intéressants favorable à une initiative, d'autant que la plupart des interlocuteurs étaient conscients d'atteindre la limite du système. C'est ainsi qu'une vingtaine de personnes, représentant les principales organisations locales, ont pu se réunir deux jours et une soirée dans un lieu neutre pour réfléchir en commun :

Le Directeur de la Chambre de Commerce, le Directeur des services de la ville de Nice, le Directeur adjoint du Conseil Général, le Directeur de la SEM de SOPHIA ANTIPOLIS, des professionnels privés, quelqu'un de la DATAR, des chefs de service des services déconcentrés et, indispensable, un très bon animateur. Chacun était venu avec des éléments de diagnostic et sa vision des enjeux et a pu activement participer à un exercice stratégique, pour finalement trouver un accord sur des objectifs communs et des sujets à approfondir.

Le dialogue qui a pu s'établir a permis aussi la mise en commun de moyens, à la fois une organisation de nos moyens propres et la mise en place de financements pour réaliser les études nécessaires.

Finalement en un an, le travail a pu aboutir : avec l'assentiment des partenaires, chacun a pu produire son propre document mais avec une forte cohérence de l'un à l'autre. La contribution

de l'État avait pour sa part très formellement mis en évidence les prescriptions de l'État, fondées sur ses responsabilités complétées de propositions pour avoir une vision globale.

Au plan tactique, pour des raisons d'efficacité et en accord avec les partenaires et le Préfet, c'est la Chambre de Commerce qui a exposé la première ce travail auprès des élus, des multiples acteurs et de la presse, l'État présentant par la suite son document. C'est donc les socio-économiques qui ont en quelque sorte brisé la glace.

**S'il fallait résumer, je dirais que si la démarche suivie a été originale à l'image du contexte, le travail sur le fond a été ce qu'il peut être lorsque l'on dispose de professionnels qualifiés capables de développer une approche systémique et concrète des choses lorsque le contexte est favorable.**

Il faut aussi signaler que le Président de SOPHIA ANTIPOLIS était Pierre MAYET, Vice-président du Conseil Général des Alpes-Maritimes. Il nous a aidés dans cette entreprise mais surtout c'est lui qui a eu l'idée, à cette occasion, de renforcer l'expression formelle du point de vue de l'État sur un territoire et de créer la DTA.

Dans la liste des questions que l'on peut se poser on peut toujours **s'interroger sur l'intérêt de légiférer pour développer des pratiques professionnelles et pour arriver à des résultats**. Finalement est-ce que l'accumulation des textes ne risque pas de compromettre les initiatives originales adaptées à un contexte à un moment donné. **Ne faudrait-il pas plutôt parier sur le savoir faire ?** Concernant les Alpes maritimes, ne risque-t-on pas, dix ans après le début des travaux et sans encore avoir en vue la sortie de la DTA des Alpes maritimes, **de compromettre une opportunité, de mettre l'État en position de faiblesse et de laisser les acteurs y compris le personnel de l'État ?**

**M. SCHERRER IUL** Je voudrais rebondir à partir d'une question posée par Jean FREBAULT en m'appuyant sur l'exemple de la DTA de l'aire métropolitaine de Lyon, avec comme fil directeur la nature des enjeux territoriaux pertinents à l'échelle d'une directive territoriale d'aménagement.

+ 1<sup>er</sup> point : la question de Jean FREBAULT était : cela vaut encore la peine de parler des DTA, compte tenu de la fameuse triade de lois qui ont été votées récemment et du foisonnement d'outils qu'elles tendent de mettre en place ?

Ma réponse serait plutôt affirmative : nous avons besoin des DTA, mais je ne suis pas sûr que les DTA telles qu'elles ont été expérimentées jusqu'ici répondent aux besoins générés en creux par ce qui manque à l'intersection de ces trois lois.

Sur les trois lois : CHEVENEMENT, VOYNET et GAYSSOT, juste un mot concernant essentiellement leur articulation. Cette articulation existe, elle est en train de se mettre en place. Pour autant, l'effet cumulatif de leur application se traduit, du point de vue notamment de l'action de l'État par l'abandon progressif de la croyance dans l'existence de périmètres pertinents, un élément pourtant fondamental du référentiel de l'intervention publique en matière d'aménagement du territoire.

Tout d'abord, la loi CHEVENEMENT, est, très grossièrement, avant tout une loi de rattrapage en matière d'institutions intercommunales. De ce point de vue, et dans une logique d'irréversibilité, le résultat est probant. Les préfets ont « fait du chiffre » ce qui suppose en toute logique, de céder sur l'exigence de la pertinence des périmètres. En gros, on signe là où

les gens sont prêts à signer, quitte à ce qu'il y ait deux communautés d'agglomération sur une même région urbaine peu importe, ce qui compte, c'est qu'il y ait ce rattrapage.

L'écart entre les nouveaux territoires intercommunaux urbains et les aires de fonctionnement et de solidarité des villes ne sera sans doute pas très important pour les villes moyennes au certaines grandes villes, pour le modèle de la grande préfecture de département. Pour les grandes régions métropolitaines, de Toulouse à Marseille, sans compter les périmètres des anciennes communautés urbaines qui ne seront pas modifiés, l'abandon de la croyance dans le « bon » périmètre » est patent.

La loi VOYNET introduit notamment, en ce qui concerne la question présente, l'outil du contrat d'agglomération. Or, on retrouve dans l'application de cette loi, le même souci d'efficacité au détriment de l'efficience que l'on attribuait naguère à la redéfinition des périmètres pour mieux les faire coller avec la réalité fonctionnelle des villes.; ainsi les premières applications expérimentales du contrat d'agglomération ciblent là où l'intercommunalité est relativement bien établie, soit des vieilles intercommunalités, soit des intercommunalités récentes mais simples et surtout on ne remet pas en cause ce qui a pu être déclenché dans le premier épisode c'est-à-dire la loi CHEVENEMENT.

Du coup, les périmètres sur lesquels les contrats d'agglomération vont se mettre en place, sont grosso modo des périmètres. correspondants à la réalité urbaine des années 1960-70, n'intégrant pratiquement jamais le périurbain.

La loi GAYSSOT devait apporter à cet égard quelque chose de nouveau . On se rend compte à cette occasion que le ministère de l'Équipement est encore un des dernier bastion de l'Etat que l'on croit à la mise en cohérence entre territoire fonctionnel et territoire d'action, puisque dans sa première mouture en tout cas à propos des schémas de cohérence territoriale, il était quand même fait référence, à l'aire urbaine pour fonder le périmètre des SCOT.

Néanmoins, cette référence a disparu du texte final, pour mieux s'accrocher aux périmètres institutionnels de la loi CHEVENEMENT. **Ainsi, la recherche de cohérence entre ces trois textes dessine, en creux, le manque de réflexion de l'État sur ce que sont aujourd'hui les grandes régions métropolitaines de province ainsi que sur les modalités de l'action publique à cette échelle, manque que la démarche DTA aurait pu combler.**

Or, comme l'a fort bien relaté B. CONSTANTIN à l'instant, la démarche DTA a innové du point de vue du périmètre. Dans les groupes techniques, il n'y avait pas de périmètre au départ, il y avait simplement une carte dont le périmètre était défini par le rectangle formé par l'écran d'un ordinateur portable et c'est de là que l'on est parti. L'idée était de faire dire aux différents représentants de l'État en région, notamment, et également aux collectivités locales de premier niveau, au niveau des techniciens, quel était leur périmètre. Ce processus ascendant et fortement incrémental est de fait fort intéressant. Pour autant, on peu comprendre ce qu'il peut avoir de déstabilisant dès lors qu'il avalise effectivement la perte complète de croyance dans l'établissement a priori du « périmètre pertinent », colonne dorsal du référentiel de l'action publique aménagiste. A cet égard, la DTA accélère plutôt qu'elle ne compense ici l'action législative.

✚ Deuxième point : quelle est la nature des enjeux territoriaux qui sont pertinents à l'échelle d'une DTA ?

De façon très rapide, je répondrai qu'il y en a sans doute de deux types. Le premier est classique, et repose sur le une sorte de «réflexe» de l'aménagement du territoire à la française : à grand territoire (celui d'une région métropolitaine), grands enjeux et donc grands enjeux métropolitains. Certes ces enjeux ne sont peut-être plus aussi infrastructurels (même s'il s'agit toujours de faire passer une autoroute ou de doubler la capacité d'un aéroport) ou aussi matérialisables que par le passé, mais cette adéquation d'échelle a encore du sens.

Quelque part, nous rejoignons dans le cas de Lyon cet enseignement d'un de nos maîtres en matière d'analyse de l'aménagement du territoire, Félix DAMETTE, qui a toujours dit, qu'il manquait, notamment en France, en matière d'aménagement du territoire, une doctrine de l'État pour le rôle de Lyon au niveau national. De ce point de vue, il est logique de voir que le développement métropolitain de Lyon se retrouve au cœur du constat de la DTA, mais c'est là où la capacité de l'État à dégager sa propre vision devient quelque chose d'important,

En revanche, s'il s'agit d'un décalque du discours du Grand Lyon tel qu'il s'établit depuis Lyon 2010, on peut se poser la question de la plus-value apportée par la DTA. Le raisonnement qui consiste à dire que la position stratégique de l'État sur cette question revient à aider le développement international de Lyon en soignant le cadre de vie périurbain avec une trame verte me paraît quand même bien périphérique. Pour faire je rapprocherais volontiers la DTA qui est la protection des abords des monuments historiques. Vous avez une cathédrale au milieu (ici le Grand Lyon) et le principe de l'action publique est de rendre propre les 500 mètres, ou le 50 km autour.

Cette question des grands enjeux métropolitains est difficile à gérer aujourd'hui, après 20 ans de décentralisation. Soit ces enjeux sont formulé par des collectivités locales fortes, et quelle est la plus value de l'État, soit ils ne le sont pas auquel cas il faut les inventer, et avec quelle légitimité ?

Le second type d'enjeux ne sont pas des «grands enjeux» et terme de taille ou d'équipements, mais plutôt par leur pouvoir de nuisance. Il s'agit par exemple des modalités de l'étalement urbain qu'aucun acteur local, même puissant comme le grand Lyon, n'est en mesure de prendre en charge. De ce point de vue, le rôle de la DTA et donc la doctrine de l'Etat sur les régions métropolitaines, notamment, n'est pas de s'occuper de ce qui est déjà pris en charge, par les collectivités locales, les enjeux territoriaux orphelins, les franges périurbaines, des centres urbains secondaires en déshérence, etc.

Même s'il est difficile d'imaginer une DTA qui ne s'occuperait que des enjeux orphelins, il y a des choses sur lesquelles il n'y a seul l'État peut agir.

Bien entendu, l'équilibre plus intéressant serait d'associer les deux. Ainsi à l'échelle de l'aire métropolitaine de Lyon le discours serait : confortons par les équipements la dimension internationale de Lyon, mais demandons aussi au Grand Lyon ce qu'il donne en échange pour Givors, pour que Givors se conforte dans son rôle de ville moyenne, pouvant structurer un étalement urbain ou pouvant organiser l'espace péri métropolitain. Est-ce que l'Etat est en capacité de dire cela ? C'est peut-être finalement la façon d'articuler grands enjeux métropolitains et enjeux orphelins qui serait l'horizon d'un «retour» de l'Etat en matière d'aménagement.

**M. NOVARINA (IUG)** Je voudrais, pour introduire mon intervention, partir d'une réflexion de B. POUYET et de B. CONSTANTIN selon laquelle, à travers la démarche DTA, l'État se proposerait de construire une parole cohérente sur des territoires sensibles. Les interventions précédentes ont mis l'accent sur la complexité, sur la multitude des acteurs impliqués, sur la superposition des outils. Dans le cas des DTA, on est de surcroît dans une posture spécifiquement française qui assimile la cohérence à l'État. Or, est-ce que c'est l'État qui est le mieux placé pour assurer la cohérence ? Est-ce qu'il est le seul à pouvoir le faire ? Est-ce qu'il possède encore les moyens de le faire ?

Pour répondre à ces questions, je voudrais faire part des conclusions d'une de mes recherches qui portait sur l'autoroute A 51 entre Grenoble et Sisteron. Je ne suis un spécialiste ni des déplacements, ni des grandes infrastructures routières. Je suis d'une formation d'urbaniste et dans mes recherches j'ai pu développer une approche en termes de sociologie des systèmes d'acteurs ou plus exactement des configurations d'action, au sein desquelles sont élaborés et mis en œuvre des projets. Dans ces configurations concernant des infrastructures routières, je me suis intéressé plus particulièrement au positionnement des agents des différentes administrations composant l'État.

J'avais plutôt travaillé auparavant sur la politique de la ville. Je formulais l'hypothèse qu'en ce qui concerne les routes et les autoroutes l'État, parce qu'il avait encore une grande capacité d'expertise technique, devait avoir une parole forte et une parole qu'il arrive relativement à imposer face aux autres acteurs que sont les collectivités ou le mouvement associatif de défense du cadre de vie et de la protection de l'environnement.

Or, je me suis aperçu que la réalité était plus complexe et notamment que l'on ne pouvait pas penser qu'il y avait d'un côté un intérêt général et de l'autre des intérêts locaux, particuliers. Les choses sont plus compliquées que cela et à la limite l'État n'est pas mieux placé que d'autres acteurs pour dire : c'est moi l'intérêt général. Il y a en effet plusieurs représentations de l'autoroute et de son rapport au territoire qui s'affrontent :

- La première est défendue par une partie de l'administration de l'État. C'est celle de l'égout à voitures qui permet de rejoindre le plus rapidement possible les grandes villes en taillant au plus court.
- La seconde, qui est développée plutôt par les élus locaux et régionaux de Provence Côte d'Azur, pose le problème en termes d'aménagement régional et dit qu'il faut passer par Gap, pour des raisons de développement local, (confrontation du chef-lieu de département, desserte améliorée des stations) mais aussi pour réparer une injustice faite au département des Hautes Alpes, qui, depuis un siècle, est l'oublié des grands programmes nationaux d'infrastructures.
- La troisième émanant des associations est aussi argumentée. Les associations ont conscience qu'il ne faut pas être des comités de défense. Elles font tout pour ne pas être des gens qui défendent leur bout de jardin et donc elles ont construit tout un argumentaire technique, en montrant que l'autoroute n'avait aucun effet sur le développement local. Un dispositif efficace qui serait une route aménagée ou une deux fois deux voies, qui minimise les impacts sur les territoires traversés et permet une desserte de l'ensemble des villes et bourgs.

Traditionnellement, l'administration rencontre de plus en plus de difficultés à justifier sa position sur la base de la défense de l'intérêt général. Les agents qui le représentent,

apparaissent dans l'incertitude. Pourquoi ? L'Etat sur les questions techniques, avait l'habitude de travailler sur des commandes politiques claires. Or, la commande politique devient de plus en plus floue, par exemple, pour l'autoroute de Grenoble-Sisteron, on a travaillé au départ sur l'aménagement des routes nationales, puis sur une autoroute qui passe par Gap, sans travailler sur l'alternative qui passe par Lus-la-Croix Haute. Il a fallu attendre 1997 pour qu'à la demande du ministre actuel de l'équipement, les études du tracé par Luz-la-Croix-Haute soient menées au même degré de précision que celles concernant le tracé de Gap.

Donc, il existe un flou de la commande, tant en ce qui concerne les projets d'infrastructure, qu'en ce qui concerne les DTA. Si la justification des DTA c'est introduire de la cohérence, je m'interroge si cette cohérence concerne la seule protection de la nature, comme le prévoyait la loi, ou les problèmes de métropolisation et d'intercommunalité. S'il y a une espèce de flou de la commande, c'est assez logique qu'il y ait une difficulté des administrations de l'Etat à se positionner. Par ailleurs, cette difficulté s'explique parce qu'il n'y a plus de solution technique évidente aux problèmes posés.

Il me semble, par exemple, en matière d'aménagement autoroutier de grandes infrastructures, que l'Etat a beaucoup joué en disant, moi, je suis porteur d'un intérêt général qui est un schéma national ou européen des transports et je fais un réseau autoroutier. Par exemple, je fais un réseau de grandes lignes TGV pour réunir des grandes métropoles et assurer le transit de ces grandes métropoles.

Or, on s'aperçoit aujourd'hui que les derniers tronçons d'autoroute que l'on est en train de faire ne peuvent pas être rentabilisés sur la base de cette seule circulation de transit ou, quand on travaille sur le contournement autoroutier de Grenoble, c'est la même chose, on ne peut pas le justifier du fait du transit, qui représente 5 % de la circulation dans l'agglomération grenobloise. Les questions deviennent beaucoup plus complexes, on s'aperçoit qu'une autoroute doit aussi capter tant la circulation locale, que la circulation régionale. A ce moment-là une partie des agents de l'administration de l'Etat, se rapproche de la position du Maire de Gap, parce que, si l'on passe par Gap, on capte plus de circulation. A partir de cet exemple, je voudrais revenir sur les différents types de configurations d'action.

En France, on a beaucoup réfléchi avec l'idée que la cohérence était assurée par quelqu'un, qui avait une position d'autorité, par rapport à d'autres acteurs. Cette conception fait référence à un modèle hiérarchique de décision. Pour représenter ce modèle, l'on a souvent dessiné une figure de triangle avec l'Etat ou les collectivités locales. Au sommet et en bas, des techniciens qui traduisent, en termes techniques des décisions, de simples usagers qui sont destinataires de décisions. **Depuis une vingtaine d'années, on est passé, me semble-t-il, à des systèmes d'acteurs ou des configurations de décisions où la négociation occupe une place centrale. On est dans des systèmes d'interactions assez complexes. On ne connaît pas la cohérence a priori et elle se définit au fur et à mesure de l'avancement des enjeux.** Cela amène un certain nombre de réflexions et je trouve que tout ce qui a été dit sur les DTA est de ce point de vue intéressant.

1. Quand on me présente une DTA à Lyon, que je connais mal, je trouve que cela ressemble comme deux gouttes d'eau à un plan stratégique de grande métropole urbaine. Cela s'apparente beaucoup plus à un plan stratégique ou à un document d'encadrement. Si on élargit la réflexion à d'autres pays européens, on apprend que dans ces cas-là, il ne faut vraiment pas faire du contraignant. Il faut vraiment qu'il n'y ait pas de prescription. Pourquoi les Français, à la différence d'autres pays européens, quand ils veulent faire

quelque chose qui est une réflexion sur les enjeux de la métropolisation ont-ils besoin d'y ajouter une dimension contraignante ? Est-ce qu'il n'y a pas une contradiction entre la dimension stratégique et la dimension normative ?

2. Dans les configurations négociées d'action, l'on essaie de confronter des points de vue, l'on arrive petit à petit à définir des orientations et des objectifs. L'on a recours à des systèmes de groupe de travail, de club de concertation, d'ateliers publics. A l'issue de ce processus, un produit est proposé est-ce qu'on fait travailler des acteurs ? Est-ce qu'il est bon que ce produit soit estampillé Etat ? Dans la démarche des Alpes maritimes ont travaillé des gens des services techniques des villes, des fonctionnaires de l'Etat et des acteurs privés et à l'issue on dit : c'est la parole de l'Etat sur... N'y a-t-il pas là aussi une contradiction ? Dans d'autres pays européens, on se garde bien de demander à l'Etat ou à la collectivité locale d'estampiller le processus. Le processus est plutôt porté par des personnes "neutres" universitaires ou en position institutionnelle assez faible et tous les partenaires signent le document. La cohérence est le produit d'une démarche plutôt de type procédural ou contractuel.
3. Et ce sera ma dernière réflexion : pour se poser comme acteur porteur de la cohérence, il faut avoir des atouts dans ses poches. Bernard POUYET a beaucoup évoqué l'atout institutionnel, je pense que les travaux les plus récents de la sociologie montrent qu'il ne suffit pas. La théorie des régimes urbains propose de substituer une approche en termes de pouvoir de faire (capacité à agir) plutôt que de pouvoir sur (position hiérarchique). Pour agir, il faut mobiliser non seulement des ressources institutionnelles ou financières, mais aussi des ressources intellectuelles (expertise).

Donc, il est vrai que l'argent compte mais j'ai été surpris quand j'ai travaillé sur l'aménagement universitaire que l'Etat, avec 50 % des financements, impose si peu de choses. De mon point de vue, la capacité d'expertise, ce n'est pas simplement le nombre d'universitaires, de techniciens, de consultants que l'on peut avoir à son service, c'est aussi la capacité de dire quelque chose sur un territoire, la capacité de poser un problème, d'analyser et d'interpréter une situation. Or, là, je ne suis pas sûr que la ville de ... ou l'association de ... ou le service administratif de ... soit a priori mieux placé que d'autre pour le dire. Dans chaque configuration particulière, l'on ne peut pas dire a priori, c'est tel acteur qui est en position de leadership, on ne peut que le constater a posteriori.

## DISCUSSION

**M. FREBAULT** : Franck SCHERRER lance un vaste débat auquel on a peut-être tous envie de répondre. Je voudrais brièvement faire écho à la première question qu'il a posée sur l'architecture qu'il a posée, loi VOYNET, loi CHEVENEMENT, loi SRU.

Pour avoir personnellement participé à pas mal de débats avant la loi SRU, pendant et maintenant après, je voudrais confirmer premièrement qu'il n'y a pas eu de réflexion globale sur l'architecture de ces lois mais que la loi SRU venant en dernier, on s'est quand même pas mal posé la question des périmètres soulevée par Franck SCHERRER.

Je suis persuadé que cette architecture dont on sent qu'elle est nécessaire pour avoir une certaine lisibilité, une certaine cohérence, elle va se construire progressivement sur le terrain. Elle va peut-être amener à faire des allers et retours par rapport au contenu de ces lois. Il y aura peut-être des amendements législatifs et c'est cela qui est assez intéressant. Je pense que Patrick LUSSON en parlera peut-être avec le cas de la région lyonnaise.

Je voulais simplement dire par rapport à ce qui a été dit sur la loi CHEVENEMENT que je suis convaincu d'une chose, c'est que la notion de bon périmètre est en train d'éclater. Je serai de ceux qui préconisent qu'il y a plutôt un emboîtement de périmètres. Il y a un périmètre qui existe, par exemple, la communauté urbaine de Lyon et les communautés d'agglomérations et la loi CHEVENEMENT, que je qualifierai comme périmètres de forte solidarité sur l'action rationnelle de collectivités qui ne veulent pas simplement planifier mais faire des choses ensemble et c'est un périmètre d'actions opérationnelles en même temps que de contractualisation.

Vous avez l'émergence avec la loi SRU, de périmètres plus larges, qui correspondent plutôt effectivement aux aires urbaines, le mécanisme de la règle d'extension urbaine limitée avec la couronne de 15 Km conduit grosso modo à ça mais il y aura des tas d'ajustements locaux bien sûr. Je dirais que ces périmètres de planification, ce qui n'est pas la même chose que l'action opérationnelle répondent en fait à la volonté de dire : on ne peut pas laisser une collectivité ou une structure intercommunale, penser ses projets sans parler aux voisins. C'est l'idée de fond. C'est une idée intéressante. Elle peut produire des effets pervers sur le terrain, des contre-périmètres, etc. Mais c'est ce qui est intéressant à diriger.

Il y a une famille de troisièmes périmètres : les grands territoires dont on a parlé. Je crois que le point clé c'est qu'il ne faut pas raisonner indépendamment ces périmètres les uns par rapport aux autres et il faut essayer de réfléchir à la cohérence qu'ils vont avoir.

Sur des systèmes métropolitains complexes comme Lyon, Marseille, Lille et a fortiori le bassin parisien c'est bien plus compliqué que ce que je viens de dire. Mais j'aurais tendance à aborder la question des périmètres de cette manière.

### **M. FREBAULT**

Une question qui s'adresse à B. CONSTANTIN sur ce qu'il nous a dit sur la coproduction. J'ai senti qu'il y avait la recherche d'une alliance avec les collectivités locales de la RUL et non avec la région. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la méthode utilisée ? Comment le Préfet s'y est-il pris pour consulter les collectivités; est-ce par la concertation, l'association, ou la coproduction ? Ont-elles mis la main à la pâte dans l'écriture ? Quel type de validation technique et politique y a-t-il eu dans cette recherche de coproduction ?

**B. CONSTANTIN** : Sur cette question de la coproduction, c'est vrai que derrière il y a une préoccupation tactique ou stratégique par rapport à la région. Une démarche de réflexion et de planification à une échelle territoriale importante, avec des enjeux forts, avec un potentiel local, interpelle l'institution régionale.

Mais, je l'ai dit tout à l'heure, si nous avons eu au cours de la phase préalable des relations aussi étroites avec le Grand Lyon, les quatre départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire, du Rhône et la Région Rhône-Alpes, c'est parce qu'ensemble nous avons avancé sur l'élargissement du périmètre à l'agglomération de St Etienne. Ensuite, cette association très forte des collectivités locales s'est concrétisée au niveau des groupes de travail et en particulier celui sur les questions du positionnement international de l'aire métropolitaine et du développement des fonctions métropolitaines.

Je pense que Patrick LUSSON dira très fortement tout à l'heure comment la concertation s'est nouée dans des groupes plus techniques, plus liés à la planification comme ceux sur l'étalement urbain et les transports.

Services de l'État et services des grandes collectivités ont été en connivence, ce qui a permis de conclure la phase d'études préalables par le rapport d'études préalables adressé en mai 1999 au gouvernement. Sur la base de ce rapport, un CIADT de mai 2000 a entériné le mandat du Préfet de région, qui lui a été adressé en juillet dernier.

Désormais, depuis septembre, nous sommes dans le cadre du dispositif d'élaboration proprement dite de la DTA. Dans cette phase d'élaboration, la loi nous impose d'associer très directement les collectivités de base et c'est d'autant plus important que les lois de décentralisation 1982/1983 ont transféré le droit de l'urbanisme, le droit du sol aux dites collectivités et c'est là que les affaires deviennent un peu plus difficiles parce que l'on retrouve les collectivités de niveau territorial plus limité et avec des préoccupations qui ne sont pas forcément celles des grandes collectivités par rapport aux grands enjeux d'intérêt national, supérieur et européen que j'ai citées tout à l'heure.

La loi nous impose d'associer très concrètement et formellement les dites collectivités, c'est l'article L 111.1.1. du Code de l'Urbanisme et le Préfet, très formellement, est amené à faire des réunions dites d'association légale, plus des réunions de concertation élargies, avec les milieux socio-professionnels, consulaires, associatifs, etc. pour faire participer toutes les forces vives même si c'est de façon un peu formelle, ces réunions ont lieu à périodicité régulière, la première a eu lieu en septembre, la prochaine aura lieu à l'automne prochain. Ce sont des rendez-vous formels qui sont importants, parce que cela permet de faire valoir ce qui

a été fait, les résultats, les premières conclusions. Mais ce n'est pas une association très étroite alors qu'avec les grandes collectivités qui sont celle de l'association RUL, c'est une association de type coproduction qui est en œuvre. Elle se réalise au sein d'un "Comité de pilotage", présidé par le préfet de région avec les quatre préfets des départements concernés et les présidents des grandes collectivités. C'est dans cette instance que s'opèrent les arbitrages politiques.

C'est à ce niveau que s'élaborera le projet de DTA, avec une certaine connivence, comme je le disais, mais une certaine responsabilité aussi pour ces grandes collectivités, le préfet insistant sur le fait qu'elles sont parties prenantes et que précisément il faudra qu'elles appuient les décisions parfois impopulaires qui s'imposeront et que l'État sera amené à prendre. Donc, c'est à la fois un avantage mais aussi une responsabilité très forte desdites grandes collectivités et c'est à leur demande que tout cela s'est monté, sous-entendu par rapport à la région mais surtout aux collectivités infra.

De façon concrète au niveau de l'État, bien sûr il y a une maîtrise d'œuvre qui est pilotée par le SGAR et avec l'appui très fort de la DRE qui associe DRIRE, DIREN, DRAF, ceux que l'on a cités tout à l'heure. C'est à ce niveau que s'écrit le projet de DTA. Il y a un processus itératif avec les services des collectivités, qui permet d'avancer sur le travail de fond d'écriture avec les collectivités mais de façon réactive. Ce sont quand même les services de l'État qui interviennent au niveau de l'écriture première, au niveau de ce GTI, de ce groupe interministériel.

**G. NOVARINA** Quand on écrit à plusieurs, il y en a quand même un qui tient plus la plume que d'autres. Y compris dans les groupes de travail territoriaux, vous avez à la fois des collectivités locales et les services de l'État. Est-ce que la présence des collectivités territoriales à ce niveau-là fait que les services de l'État se parlent différemment entre eux et écrivent différemment ou est-ce que c'est complètement neutre ?

**B. CONSTANTIN** : Je pense qu'il y a un processus pédagogique ; c'est vrai qu'au fur et à mesure il y a un esprit interministériel qui se crée. Donc, le fait que l'on se réunisse très régulièrement, au moins une fois par mois, que l'on travaille ensemble, que l'on agisse, réagisse, tout cela fait qu'il y a une culture commune surtout entre SGAR, Équipement, Environnement, principalement; avec la DRIRE peut-être un peu moins nettement mais quand même.

Peu à peu, les services de l'État adhèrent à ces préoccupations territoriales. Au-delà, les services de la culture, de la santé, mais aussi les recteurs, les universités accèdent à nos réflexions sur les fonctions métropolitaines.

Une prochaine réunion du groupe fonctions métropolitaines sera consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche. D'autres réflexions seront conduites avec les milieux de la santé car encore une fois, nos préoccupations sont de permettre que cet outil DTA assoie et rende possible le développement international et européen de Lyon à travers sa déclinaison très concrète que j'ai évoquée tout à l'heure.

**M. WAUTERS** : Sur le même sujet, dans les Alpes maritimes, les différentes administrations, y compris les finances, ont pu travailler ensemble, ne serait-ce que pour avoir une idée sur la santé des finances publiques, commune par commune, avec un point vert si c'est bon, orange s'il y a doute et rouge s'il y a problème ...

Il y a eu un travail de collaboration assez fort et une unité de vue progressive et même assez rapide. Par contre, les difficultés sont apparues beaucoup plus nettement comme l'a dit Bernard POUYET en introduction, entre l'échelon local et départemental d'une part, et l'échelon central. D'autre part, l'échelon régional pouvait hésiter ou être désavoué par l'Administration Centrale (DIREN).

A l'échelon central il y a peut-être des points de vue, des attitudes, des systèmes de valeur différents. A Paris, on est plus compartimenté parfois que sur le terrain et là on rencontre énormément de difficultés. On peut interpréter sous cet angle-là le fait qu'il faille un an et demi par exemple pour que le Préfet de Rhône-Alpes finisse par recevoir sa lettre de mission pour la DTA des Alpes du Nord

**M. LOLIVE. - (Université Pau)** Je suis chercheur en Sciences politiques et aménagement au CNRS et je voulais faire une remarque sur la visée stratégique d'une DTA. Je travaille actuellement sur la DTA des Alpes maritimes. Je voudrais revenir à une définition faite par un juriste, Monsieur MISCOPEIN, qui a dit : "la DTA s'applique à des territoires sous pression". Par territoire sous pression, il entendait les territoires où il y avait des grands conflits d'utilisation de l'espace. On se doute desquels, c'étaient des conflits entre des exigences de développement d'aménagement et des exigences de protection.

Quand on regarde la DTA des Alpes maritimes, on se rend compte qu'elle est effectivement totalement enracinée dans des vieux conflits d'aménagement, vieux de 20 ans.

Dans la continuation de ce qu'a rapporté Monsieur WAUTERS, que se passe-t-il dans les années qui suivent ? Le 5 novembre 1994, le Var déborde, crue catastrophique sur Nice et la conséquence de ce débordement du Var, c'est le blocage par le Tribunal administratif du SDO (?) de Cannes, Grasse, Antibes. Avec le SDAU de Cannes, Grasse, Antibes on bloque également des grands projets intéressants : le doublement de SOFIA ANTIPOLIS, etc.

Il y a également, suite à cela et au changement de gouvernement le blocage de l'autoroute A58.

D'une certaine manière, que se passe-t-il finalement ? Pour favoriser la réalisation d'une DTA c'est qu'à moment on se retrouve avec des gros projets bloqués, que les projets structurants sont en panne et qu'on se demande comment lever les goulots d'étranglement. C'est ce que disent les gens à la DDE des Alpes maritimes. Le retour de l'Etat, c'est pour lever les goulots d'étranglement. Cette vision stratégique est à prendre en compte pour avoir un regard un peu moins angélique, désincarné de la DTA. Il y a aussi de forts enjeux stratégiques du côté de l'Etat. On a des projets de l'Etat et on veut les faire sortir. Je crois que cela éclaire des études, des conflits.

**Mme DELATOUR - (CETE Lyon)** Je travaille sur les grands projets d'infrastructures, sur les études d'environnement, d'impact et d'évaluation économique et sociale.

Par rapport à la dernière intervention, je voudrais signaler l'idée qui me vient par rapport à la durée, la durée de réalisation ou de gestation d'un grand projet est d'au moins 25 à 30 ans, quand c'est un projet facile à réaliser. C'est beaucoup plus quand c'est un projet difficile "techniquement" et coûteux. Je pense, par exemple, au Tunnel sous la Manche. La DTA, deux ans, ça ne me paraît rien du tout comme délai. Je n'interviendrai que sur ce point.

Je rappellerai d'autre part, que dans le cadre de l'aire métropolitaine de Lyon, on doit faire référence au schéma de l'OREAM, Lyon, Saint-Etienne, Grenoble. Il avait été approuvé en

CIAT et il avait vocation à être une DAT, ancêtre de l'actuelle Directive d'Aménagement Territoriale. Nous en sommes à 30 ans. Je pense donc qu'il y a une réelle continuité, alors, après avoir réfléchi un peu sur ces problèmes de documents d'urbanisme, je pense que la planification fonctionne bien en France malgré tous les aller-retour. Si on regarde bien le schéma de L'OREAM, Lyon, Saint-Etienne, on est loin d'avoir réalisé ce qui avait été prévu à cette époque et, notamment, sur la partie ouest du schéma de L'OREAM, qui correspond à Saint-Etienne.

**M. CONSTANTIN** - Je voudrais réagir à ce qu'a dit Monsieur NOVARINA, à savoir, premièrement, qu'il lui semblait que la commande concernant la DTA, aire métropolitaine de Lyon, était plutôt floue et que, deuxièmement, il n'y avait pas nécessité à être délibérément contraignant.

Sur le premier point, je pense au contraire que la commande est relativement claire, j'ai parlé des enjeux tout à l'heure. C'est une commande qui se veut assez ambitieuse, en tout cas au niveau de l'affichage et des intentions.

L'enjeu est le positionnement international, le développement urbain durable qui y contribue avec la déclinaison système de transport, priorité aux pôles de développement existants, coupures vertes, etc. et la question de l'accessibilité et la fluidité des flux de transit. Mais la question en revanche est tout à fait pertinente si on se place au niveau des apports de l'outil DTA pour résoudre et pour répondre à ces grands enjeux.

Alors, c'est là que la question est complètement ouverte et on ne sait pas du tout quelle va être la marge de manœuvre précise de la DTA, puisque aucune n'a encore abouti. Je me réfère aux craintes "relatives" qu'exprimait tout à l'heure Jean FREBAULT par rapport au contexte actuel qui peut-être a tendance à occulter un peu l'exercice DTA.

En tout cas, ce n'est pas le cas, telle n'est pas notre volonté sur la région urbaine de Lyon, mais c'est effectivement une question pour nous de savoir quel va être l'apport précis de la DTA sur l'organisation du système de transport entre les autorités organisatrices, sur l'articulation avec le développement urbain, avec les pôles de développement économiques, quelle régulation peut-on contribuer à mettre en place en terme de gouvernance, etc. ?

Par exemple, en ce qui concerne le développement international de Lyon Saint-Exupéry, pour lequel effectivement, il y a des documents de préservation réglementaire, le PIG en particulier, mais qui pourraient être complétés et renforcés par la DTA.

La DTA pourra prendre le relais avec une force juridique plus importante pour faire en sorte que l'on essaie de maîtriser le développement de l'aéroport international dans son urbanisation immédiate et préserver ses capacités de développement.

De même, sur le contournement Ouest, la DTA devrait permettre de prendre des responsabilités en matière de limitation du nombre de diffuseurs ou d'échangeurs. Cela va effectivement être un enjeu important parce qu'il faut faire passer une infrastructure avec un certain nombre de contraintes, même s'il y a des tunnels et ne pas permettre des effets induits, en terme de développement avec une multiplication des échangeurs tout le long du tuyau.

Tout cela représente des questions à traiter objectivement, d'où justement la co-responsabilité des grands acteurs dont je parlais tout à l'heure.

**M. DELAYGUE** - Au sujet de la cohérence des actions de l'Etat, on ne peut pas répondre à toutes les questions, mais simplement, je voudrais dire qu'en matière de cohérence, je crois que l'on avance. Côté planification, d'une part, c'est vrai qu'aujourd'hui on a la référence des schémas de services qui sont des schémas concernant l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat et pas seulement le secteur des transports.

Dans le domaine des transports, ce sont des schémas multi-modaux alors qu'auparavant nous partions de schémas d'infrastructures par mode de transport, donc très découpés. Multi-modaux et globaux : non seulement infrastructures mais aussi "services", on l'a souligné tout à l'heure. On a ainsi une chaîne de « planification » des politiques de l'Etat, dont on pourrait dire qu'elle est de plus en plus globale. Il faut le souligner aussi, les schémas de service font référence aux schémas de développement économique européen. On n'a pas parlé de l'Europe, mais il y a aussi l'Europe dans nos territoires.

Par ailleurs, on a la chaîne de planification territoriale qui est chargée, d'une certaine façon, d'appliquer ces grandes orientations de l'Etat au niveau du territoire avec les différents niveaux dont on a parlé, la directive territoriale, les SCOT, les PLU. Il me semble que l'on avance dans la cohérence, sans qu'elle soit garantie évidemment.

***DEUXIEME TABLE RONDE***

***QUELLE PERCEPTION ONT LES COLLECTIVITES  
DU POSITIONNEMENT DE L'ÉTAT ?***

**Les questions :**

**Comment les collectivités perçoivent-elles le projet de DTA ?**

**Quelles conditions peuvent permettre de créer des espaces de négociation entre l'État et les collectivités pour construire un projet commun ?**

**La DTA en fournit-elle l'occasion ?**

**Les intervenants :**

René DULOT : directeur du SIVOM de la plaine de l'Ain

Alain FAURE : chercheur à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble (**Animateur**)

Patrick LUSSON : responsable de la Mission millénaire 3 Grand Lyon

Martin VANIER : chercheur à l'Institut de Géographie Alpine (IGA)

**M. Alain FAURE. – Institut d'Études Politiques de Grenoble** Après avoir lu le rapport du CETE Lyon, je me suis dit que finalement ce n'est, ni un ethnologue, ni un politiste qu'il faudrait pour animer cette table ronde, mais plutôt un psychanalyste. En effet, à travers ce rapport, j'ai pensé que c'est vraiment un travail sur le Surmoi de l'Etat, sur cette difficulté qu'il a aujourd'hui à se vivre qu'il faudrait entreprendre.

En premier lieu, il y a un problème de dédoublement de la personnalité qui est évident, quand je dis dédoublement, c'est d'ailleurs beaucoup plus, et cette étude montre l'extraordinaire complexité de la parole de l'Etat, il y a celle de l'Etat central, celle des services déconcentrés en région, en département, il y a celle de l'administration de l'équipement, celle de l'environnement. On se trouve donc confronté à un problème d'identité. Il y a d'ailleurs un jeu de mots intéressant dans le rapport, s'agit il d'un Etat « polyphonique » ou « cacophonique »?

En second lieu - deuxième crise d'identité du Surmoi de l'Etat-, j'ai été surpris de voir que l'Etat doute de sa parole. Quelque soit son niveau d'intervention, on entrevoit une espèce de crise. La place, le rang, que ses représentants tiennent dans les débats n'est plus le même. L'Etat envoie des messages forts, parfois des messages extrêmement élaborés et il n'est plus entendu. Ses partenaires n'entendent plus sa grandeur.

Ce double constat est révélateur de quelque chose qui dépasse largement la mise en place de la DTA mais on peut discuter sur ces deux registres de la DTA.

Je vais me tourner vers les collectivités locales pour leur demander, tout d'abord, qu'elle est la réalité du discours sur l'action publique conjointe-concertée, corresponsabilisée, coproduite - ou co partenariale ? Dorénavant, l'Etat doit coproduire le sens de ses actions, il va devoir désormais définir un intérêt général qui sera un intérêt général négocié localement.

Mais je reste assez sceptique quand j'entends ce discours, -que je comprends tout à fait-, parce qu'il me semble que cette coproduction, aujourd'hui, ignore tout à fait, toute une série d'acteurs qui ne sont pas des acteurs institutionnels classiques. En effet, on a relativement peu parlé des acteurs économiques, qui sont les acteurs que rencontrent le plus fréquemment les collectivités locales. En effet, les collectivités locales sont plus souvent confrontées à ces acteurs territoriaux et qui ne sont pas dans la table de négociations pour débattre de grandes orientations d'aménagement, alors qu'ils en sont parfois des acteurs

importants. **La première question que je poserai à mes trois intervenants serait la suivante : comment les collectivités locales ressentent ce nouveau dialogue, ce dialogue de l'action publique conjointe quand autour de la table il manque des partenaires qui peuvent être importants ?**

Une autre idée assez répandue aujourd'hui est que pour faire de l'action publique territoriale efficace il faut s'adresser à de grands territoires, - les grands territoires chacun en a sa définition- mais on voit bien que les métropoles, les communautés d'agglomération sont de grands territoires, les Pays demain, seront aussi sans doute de grands territoires. On voit apparaître, la Région -autre type de grand territoire-. Ce discours, techniquement très cohérent, laisse quelque peu de côté me semble t-il de petits territoires intercommunaux qui aujourd'hui, politiquement sont de plus en plus puissants, même s'ils ne sont pas très nombreux en population et s'ils ont une force de frappe limitée sur le plan économique. Ces derniers peuvent en effet devenir des interlocuteurs extrêmement importants et peuvent estimer que leur territoire pèse autant que celui d'une grande communauté urbaine.

Je suis surpris par ce décalage, qui consiste à dire d'une part que la DTA doit s'occuper des grands territoires qui ont des ressources, et d'autre part l'évolution la décentralisation vers un système de féodalités multiples –féodalités n'est pas ici une façon péjorative d'énoncer –, de pouvoirs territoriaux très puissants qui ont des ressources politiques et qui commencent à avoir en plus des ressources électorales, ce qui leur permet d'entrer en position de force dans une négociation quelle que soit leur taille. Bref, aujourd'hui j'ai l'impression que le problème n'est pas avec le seul le Grand Lyon mais qu'il se pose aussi avec beaucoup de petites collectivités territoriales.

**La deuxième question que j'aimerais soulever, sera donc de demander comment peut-on intégrer ces territoires très autonomes et souvent très indépendants dans la négociation politique ?**

**M. DULOT. - (SIVOM de la plaine de l'Ain)** Pour répondre à votre question de savoir comment les collectivités locales vivent aujourd'hui cette espèce de système de coproduction en matière d'aménagement du territoire, je dirais que jusqu'à une période assez récente nous avons pu craindre que l'État soit soluble dans la décentralisation !

Le premier intérêt de la DTA, c'est que pour la première fois on peut se rendre compte que « l'État bouge encore ». Il n'est pas totalement mort, **c'est la première fois,**

**depuis longtemps que l'on a la preuve que l'État entend se positionner.** J'ai toujours été frappé de voir comment la parole de l'État, est devenue une parole terne, timorée et complexée et aussi une parole qui manque totalement de précision.

Lorsque vous faites un schéma directeur il est évident que les projets d'infrastructures doivent être pris en compte. Or pour des projets qui sont en préparation depuis longtemps, quelquefois des dizaines d'années, l'État n'est toujours pas capable de fixer des échéances. Un schéma directeur a un début et une fin, et on devrait pouvoir regarder sur une telle période ce que doivent être les investissements ou les opérations de l'État. Or il apparaît que l'Etat n'en n'est pas capable.

Ainsi dans le département de l'Ain, s'agissant du schéma directeur Bugey-Cotière-Plaine de l'Ain, pour l'autoroute A48 qui est en projet depuis longtemps, l'Etat nous donne aujourd'hui un délai de réalisation pour 2005, 2006 ! Ce n'est pas une réponse ! Ainsi sur le même schéma directeur, l'Etat, à travers EDF, n'est pas en mesure de nous dire quel sera l'avenir de la centrale nucléaire du Bugey, qui doit théoriquement être arrêtée dans le laps de temps concerné par le schéma, si les programmes actuels d'amortissement étaient respectés. De même, la Défense Nationale ne donne pas de réponse sur le devenir des territoires concernés par des camps militaires.

Je trouve que l'Etat s'était beaucoup effacé et qu'il est probablement salutaire qu'à l'occasion de cette Directive Territoriale d'Aménagement il montre qu'il existe à nouveau. A mon sens **les collectivités sont demanderesses d'une parole forte de l'Etat.**

On sent bien les dangers qui peuvent résulter de la période précédente et qui font que la nature ayant horreur du vide, lorsque l'Etat ne légifère pas, d'autres légifèrent à sa place, et pas toujours pour le meilleur avenir du citoyen et en créant probablement des inégalités territoriales à terme. Il est donc bon que l'Etat, à travers cette formule expérimentale qu'est la DTA, se positionne à nouveau, et j'ai le sentiment que les collectivités se réjouissent de voir l'Etat se positionner, plutôt que de maintenir le flou. Certains disent « on fait de la coproduction », mais il faut quand même un metteur en scène.

Quant aux territoires qui peut-être se sentiraient laissés pour compte, on peut remarquer qu'un des objectifs de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'agglomération lyonnaise c'était aussi de conforter le pôle de l'agglomération et il est clair que l'augmentation de l'agglomération lyonnaise, signifie probablement à terme moins d'habitants dans le massif central. Les petits territoires qui se sont constitués, soit de manière naturelle, soit de manière artificielle, à travers tous les modes de coopération intercommunale, peuvent mal ressentir

leur mauvais positionnement dans la hiérarchisation des intérêts de l'Etat. Ce peut être parfois un problème, mais je considère que globalement le principe de la DTA sera bien vécu par les collectivités locales.

**M. LUSSON - (GRAND LYON MILLENAIRE 3)** Je ne suis pas un élu, je suis un technicien. Puis je être un représentant des collectivités locales telles que vous les avez définies ? Il y a certainement là un biais important, entre la vision que je peux avoir des choses, et la vision que pourrait développer un vice-président ou le président de la Communauté Urbaine.

La décentralisation était certainement une machine à déstabiliser l'Etat et je pense que ce dernier n'a toujours pas digéré la décentralisation. En effet, si on regarde l'organigramme de la DGUHC aujourd'hui et si on le compare à l'organigramme de la DAFU et à celui de la DHC d'avant la décentralisation, c'est à peu près la même chose.

Je me suis dit que l'Etat central devait être mort ou à peu près. Je pensais que l'Etat local allait mieux. Je pense qu'il va un peu mieux mais que le problème d'une parole unique de l'Etat se pose aujourd'hui.

Si on prend l'exemple de l'agglomération lyonnaise et de la DTA de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise, je rappellerai d'abord, que cette DTA n'était pas une DTA expérimentale comme celle des Alpes Maritimes, celle de l'aire métropolitaine marseillaise, celle de la vallée de la Seine, de la vallée de la Loire ou des Alpes du Nord. Ces régions ont pu vivre la DTA comme un retour de l'Etat. A Lyon on n'a pas vécu la DTA sur ce mode-là puisque **la DTA a été initiée par une demande du Président de la Communauté Urbaine au Préfet, aux ministres et au Premier ministre.**

Effectivement, aujourd'hui, les collectivités territoriales ont besoin d'une parole de l'Etat. La décentralisation ne signifie pas que l'Etat est mort, qu'il doit être dissout dans la décentralisation, cela veut dire que l'Etat doit se repositionner et jouer son rôle d'Etat après l'avoir redéfini. **La D T A de l'aire urbaine de Lyon, depuis le début jusqu'au rapport des études préalables c'est vraiment quelque chose qui a été co-écrit,** avec les moyens modernes de circulation de l'information, avec des corrections sur des textes, et des apports des uns et des autres. Je crois que l'on a là vraiment, dans le cadre de la DTA, et donc sous la responsabilité du Préfet, un dispositif de coproduction. Peut-être est-ce parce que la demande émanait des collectivités, et notamment de la collectivité principale, que le Préfet de Région a imaginé un dispositif aussi partenarial que possible ?

Les services des différentes collectivités concernées travaillent avec le SGAR, avec la DRE ; il y a aussi des apports extérieurs, les intérêts économiques sont représentés dans les groupes de travail, par la Chambre de Commerce, qui représente le monde économique, même si c'est peut-être insuffisant. On a là un exemple intéressant de coproduction, avec des dialogues parfois durs. La DTA c'est quelque chose qui a été réclamé fortement par la Communauté Urbaine. Alors qu'au départ l'Etat avait une vision de la DTA comme celle d'un instrument d'intervention sur certains territoires particuliers, peut être y aura-t-il des prescriptions particulières autour de l'aéroport de Saint-Exupéry, autour du contournement ouest. Nous avons plaidé pour l'examen de la manière dont certains équipements pourraient s'intégrer dans un vrai projet d'ensemble. En tout cas, ce travail a mobilisé beaucoup de personnes, des centaines d'heures de réflexion, d'étude, de groupes de travail, si cela n'est pas pour porter un projet de territoire, de notre point de vue cela n'a pas grand sens.

**On peut toutefois relever des contradictions dans le discours de l'Etat.** Premier exemple, simultanément à ce travail collectif de la Communauté avec la DRE et le SGAR, la DDE du Rhône de son côté rédigeait son diagnostic territorial de l'agglomération lyonnaise et un jour le Préfet du département nous convoque pour nous le présenter. Lorsque l'on compare les deux documents, on voit bien la différence. D'un côté, un document qui est co-produit, alimenté par les différentes réflexions sur lesquelles ont réagi les uns et les autres, se bonifie, et s'approche plus de la réalité des problèmes, de l'autre, le diagnostic produit par la DDE, a une vision beaucoup plus unilatérale, plus technocratique, plus pauvre, et sans vouloir être péjoratif, plus simple. Le même Etat peut donc, au même moment, faire quelque chose et son contraire !

Deuxième exemple qui me navre encore plus, parce que là on n'est plus au niveau des études, de la réflexion, où c'est rattrapable. Alors que l'on est en train de travailler et d'approfondir la DTA, avec 8 groupes de travail qui fonctionnent, qui mobilisent des techniciens, des élus, de la matière grise, avec la volonté de réfléchir au devenir du grand territoire de l'aire métropolitaine - approximativement la région urbaine de Lyon -, la loi SRU est votée à l'Assemblée Nationale. Cette loi parle de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), et l'on apprend incidemment, que le Préfet et le DDE de l'Isère sont en train de mobiliser les 98 communes du Nord Isère pour élaborer un « *schéma de cohérence territoriale du Nord Isère* » alors que pour l'essentiel ce Nord Isère est dans l'aire urbaine ! Or d'après la loi, le Préfet de Région n'a pas autorité sur les Préfets de Département et le DRDE n'a pas

autorité sur les DDE des départements voisins... On se dit qu'il y a là un vrai problème d'organisation des territoires légaux par rapport au territoire réel !

Ce problème de cohérence de la parole de l'Etat apparaît clairement dans le projet stratégique de l'Etat, où l'on peut remarquer que la limite de l'aire urbaine est largement en dehors du département du Rhône. Ce qui pose concrètement le problème des relations du Préfet du Rhône, avec celui de l'Ain, de l'Isère, et de la Loire. Je pense que c'est un des problèmes qui se pose, celui de la **cohérence des paroles de l'Etat**.

Quand Raymond BARRE est arrivé aux affaires il avait dans son programme un élargissement de la communauté urbaine. Devant l'hostilité de certaines communes à son projet - des banderoles ont été mises au-dessus des routes : « Non à la Courly », des conseils municipaux ont manifesté leur opposition- on a imaginé, depuis deux ans environ, d'ouvrir un dialogue avec les intercommunalités périphériques. Autour du Grand Lyon, dans l'aire urbaine de Lyon, il y a une quinzaine d'intercommunalités périphériques qui se sont créés suite à la loi de 1992, et qui ont été confortées dans le cadre de la loi CHEVENEMENT par le passage à la taxe professionnelle unique (TPU). En effet, -grâce à un amendement du Sénat-, cela aide à ne pas être absorbable par une autre intercommunalité. Donc toutes les intercommunalités périphériques au Grand Lyon sont aujourd'hui des Communautés de Communes à TPU. **La loi CHEVENEMENT en apportant à ces communes une certaine sécurité sur leur pérennité, a complètement changé le dialogue que la Communauté de Lyon peut entretenir avec elles, parce que désormais elles ne sont plus absorbables.** Elles dialoguent beaucoup plus aujourd'hui qu'avant, et 13 des 15 intercommunalités ont cosigné une lettre au Préfet de Région, après deux années de dialogue, en disant qu'elles voulaient faire un SCOT ensemble.

Il n'y a donc pas de petits territoires et de grands territoires. Peut on imaginer une communauté urbaine à l'échelle de 250 communes ? Cela n'a pas de sens. Par contre, il faut voir quel lieu de négociation, quel lieu de travail en commun il est possible d'imaginer à cette échelle et se mettre à travailler sur les compétences stratégiques à l'échelle des 250 communes, parce que c'est à ce niveau que ces orientations doivent être prises. On peut aborder à cette échelle le problème de l'intermodalité des déplacements par exemple, alors qu' il y a 13 autorités organisatrices de transport. C'est là une vraie question.

**M. FAURE** M VANIER a commencé à théoriser cette nouvelle complexité territoriale en disant que finalement la modernité territoriale de demain c'est **l'articulation**, et

il faut apprendre à articuler intelligemment. Est-ce que la DTA est un bon exemple et est-ce qu'il y a d'autres pistes qui peuvent se développer dans les années à venir sur les questions d'aménagement et de développement ?

**M. VANIER – Institut de Géographie Alpine** En tant qu'universitaire, j'ai travaillé avec des gens de la DATAR sur la confection de leurs cartes prospectives, celles qui ont été publiées dans le journal du Monde avec quatre scénarios : « un scénario de la France éclatée », un de « la France néo-communautaire », « un néo-jacobin » et le bon qui s'appelle « le polycentrisme maillé ». En résumé, les cartes de la DATAR sont un peu à la cartographie scientifique ce que le buste de Laetitia Casta est à la symbolique républicaine, à la fois indispensable, attirante et discutable.

Peut-être pourrait-on reprendre cela pour la procédure de la DTA. J'ai l'impression qu'elle est à la boîte à outils des dispositifs de l'aménagement du territoire, ce qu'est le portrait du Président de la république au décorum de la salle du conseil municipal, c'est-à-dire réglementaire, majestueux et un peu flou sur le fond. Je ne sais pas si vous avez remarqué mais Monsieur Chirac, en buste, est très net, mais derrière lui il y a l'Elysée que l'on ne voit pas très bien.

Les flous sur le fond, il y en a, au moins un, que l'on a déjà noté, c'est la présence des « acteurs civils », sociaux économiques. Mais les gros acteurs privés qui font la production de l'espace -et qui ne sont en rien représentés par les chambres consulaires comme nous le savons depuis longtemps- ne sont pas là. S'il s'agit de stratégie d'aire métropolitaine c'est très embêtant, cela fait un gros flou !

Il y a un second flou, semble-t-il, c'est la mobilisation des « collectivités de base périphériques », celles des « deuxième, et troisième cercle ». -On se rapproche de l'enfer !- Ces collectivités périphériques, sont morcelées et peu structurées,- parce que ce n'est pas en périphérie qu'un espace se structure-, et de ce fait elles sont aussi forcément peu intéressées par les grands enjeux, parce que, quand on est morcelé et peu structuré, on ne voit pas très grand, on voit petit. Lorsque j'étais allé dans l'Est lyonnais cela s'appelait le SMEL, et ce n'était pas très enthousiasmant comme vision stratégique des choses, mais sans doute que cela va mieux depuis qu'il y a la TPU.

Ce sont effectivement des endroits à fortes pressions, des endroits sensibles et ce sont même parfois des endroits où il y a des aéroports, cela les rend encore plus sensibles. **La question posée ici, est, comment le périurbain devient acteur.** Comment fabrique-t-on avec ce

périurbain, une scène fédératrice d'acteurs qui sont par tradition ou par habitude très éclatés ? Qu'est-ce qui va promouvoir le périurbain comme acteur un tant soit peu unifié, pour en faire un **interlocuteur**, ou quelques interlocuteurs, pour les autres membres des aires métropolitaines, tels que l'Etat, la Région ?

Il y a beaucoup de choses qui ne vont pas aider à promouvoir le périurbain comme acteur unifié, mais je vais quand même essayer d'en trouver au moins une de possible. Le dispositif de l'action publique ne me paraît pas vraiment destiné à aider le périurbain à s'identifier comme un acteur fédérateur d'actions, parce qu'il lui propose deux objets géographiques, les agglomérations et les Pays, et lui demande de choisir, chacun son contrat. D'ailleurs Jean-Louis GUIGOU a une vision extrêmement ordonnée de la France future dans laquelle il n'y a pas de périurbain, mais où il y a des agglomérations et des Pays. Le périurbain doit politiquement s'éclater, et cet éclatement ne le prédispose pas à s'identifier comme un acteur de grand territoire.

Ce ne sont pas non plus les grands systèmes techniques qui font nécessité. Si ceux ci ont sans doute aidé les agglomérations à travailler ensemble sur des enjeux matériels lourds, installés durablement, ici on est dans des zones de faible densité où ces grands systèmes techniques n'ont pas encore été imaginés.

Ce ne sont pas non plus les milieux coalisés, les élites locales qui feraient une aile marchante, comme à Grenoble, une certaine élite dans les années 1960, 1965, 1975 qui a dégagé quelque chose en marchant. Ce n'est pas qu'il n'y a pas d'élite dans les milieux périurbains, bien sûr, mais, elles ne sont pas coalisées parce qu'elles sont extrêmement diverses dans leurs origines et leur ouverture sur le reste du monde.

Ce ne sont pas non plus les nécessités de ressources parce qu'il n'y a pas de charge de centralité de périurbain, c'est même pour cela qu'il fait bon y vivre, fiscalement parlant, qu'il y a des gisements extrêmement ponctuels, et que l'on n'a pas envie de partager des gisements de ressources fiscales très localisés sur des nœuds autoroutiers.

Il y a donc peu d'éléments pour construire ce périurbain comme scène qui arriverait à construire son Surmoi, parce que s'il y a un Surmoi très développé, il y en a un autre qui l'ignore et sans doute il faudra l'aider à reconnaître ce Surmoi.

Je crois que la première phase de la construction du périurbain comme acteur indispensable et reconnu de la DTA **c'est son objectivation**. Il y a eu une objectivation de l'urbain au 19<sup>ème</sup> siècle comme objet d'action politique, comme champ d'action politique. Il y

en a eu une du métropolitain plus récemment et maintenant la métropole est reconnue comme un territoire d'action politique, ce qui n'était pas le cas dans les années 1950.

Il faudrait arriver à faire passer l'idée que le « **tiers espace** », -c'est la façon dont je l'appelle-, est un objet, un territoire d'action politique spécifique, adaptée à ses besoins. Cela ne rend pas service aux débats sur les temporalités évoquées tout à l'heure. Deux ans c'est très court pour les uns, 30 ans cela va bien pour les autres. Nous, nous serions plutôt du côté des 30 ans pour l'objectivation.

Cela devrait pouvoir **transformer la DTA en un efficace outil d'objectivation**. On pourrait éventuellement imaginer que la DTA soit le premier outil sur le périurbain, ce qui est déjà pas mal, parce que les schémas directeurs ne l'ont pas toujours été. La DTA pourrait peut-être s'afficher comme un outil permettant de dire quelque chose de fort et de fédérateur sur le périurbain.

Quant à en faire un outil de mise en ordre de l'Etat, je suis beaucoup plus sceptique et je trouve que c'est un enjeu plus faible.

## DISCUSSION

**Mme DELATOURE (CETE Lyon)** On parle de différents périmètres, de différents territoires, et on n'a pas évoqué dans les problèmes de restructuration et de réforme de l'Etat, l'échelle de l'Europe.

**M. CONSTANTIN (SGAR)** C'est vrai que l'Etat, n'est pas toujours complètement cohérent dans ses interventions sur les différents registres territoriaux. Cela étant il est vrai que la décentralisation et la construction européenne sont à prendre en compte. En général, les commandes nationales sont standardisées en fonction des structures actuelles qui donnent un poids prépondérant aux structures départementales. Ceci est particulièrement dérangeant au niveau de l'aire urbaine de Lyon, parce que Lyon précisément est confronté à un morcellement territorial extrême. On pourrait dénombrer des territoire de vie, de fonctionnement , économique, démographique, ou social, etc..

La question du SCOT du Nord Isère va se poser. La DTA affiche très clairement une métropole tripolaire : Lyon, Saint-Etienne, et le Nord Isère autour de l'Isle d'Abeau et de Bourgoin/Jallieu. Donc, si on va vers un schéma de cohérence territoriale au niveau de l'aire urbaine, ce ne sera pas pour scinder la démarche qui est actuellement en cours avec l'Isle d'Abeau et Bourgoin , la démarche sera vraisemblablement conduite avec Bourgoin Jallieu, dans la mesure où le SIVOM de Bourgoin est d'accord pour entrer dans cette démarche SCOT avec le Grand Lyon. On essaiera d'avoir un schéma de cohérence territoriale calé sur les SDAU en révision limitrophes. Le territoire de l'aire urbaine lyonnaise comprend donc un territoire de 94 ou 95 communes que l'on abordera dans sa totalité.

**M. SCHERRER. – Intitut Urbanisme de Lyon.** On peut avoir la même réaction à propos du Grand Lyon, que celle de P. Lusson à propos des contradictions entre les services de l'Etat. Il arrive en effet que la Communauté, elle même, mène en parallèle des démarches

strictement équivalentes du point de vue de leur objectif et que ses services ne communiquent pas. Du point de vue de la polyphonie, toutes les technostructures d'une certaine manière, peuvent générer les mêmes effets.

Plutôt que de faire ressortir des enjeux qui sont déjà construits par des grands acteurs, il m'apparaît qu'une démarche DTA peut aider à la construction d'un certain nombre d'enjeux qui sont notamment ceux du périurbain en aidant l'apparition de ces acteurs du périurbain plutôt que de chercher à les éclater.

Il a fallu 50 ans ou 60 ans à peu près pour que l'agglomération lyonnaise se constitue comme un territoire politique, depuis l'échec de la tentative d'annexion de Villeurbanne par Lyon en 1905. Il faudra bien 50 ans, ou au moins 30, pour que ce grand territoire, -dans lesquels on va retrouver des intercommunalités qui pour l'instant sont en phase de négociation avec la communauté urbaine de Lyon,- apparaisse un territoire de l'action politique. C'est un très grand progrès par rapport à la situation antérieure d'opposition et du point de vue de sa légitimité politique.

**M. BION (CERTU)** Est-ce qu'il y a besoin de légiférer pour que les collectivités négocient entre elles, les lois permettent-elles, une meilleure concertation ? Est-ce que cette concertation obligée, cette alliance entre la grande métropole et l'Etat, ne laisse-t-elle pas quelque peu dans l'ombre ces communes du périurbain où il y a un certain nombre d'enjeux qui ne sont pas exprimés clairement et qui n'arrivent pas à avoir leur porte- parole ?

**M. LOLIVE. - (UNIVERSITE PAU)** Qu'est-ce qui qualifie cet espace périurbain ? En général c'est la grande agglomération métropolitaine du secteur. Comment le soi-disant périurbain vit-il cet enjeu ? **Comme un enjeu d'absorption.** Dans les Alpes maritimes, le moyen Pays a considéré qu'on lui proposait d'être la zone d'expansion de l'agglomération littorale, les POS ont donc été utilisés pour essayer de bloquer certains projets.

**Peut-être que le « tiers espace » a parfois envie de se définir lui-même à partir de ses propres catégories. Je doute fort que le territoire qui se vit comme « moyen pays » accepte d'être considéré comme périurbain.** C'est un enjeu que l'on a perçu au niveau des SDAU et que l'on est en train de retrouver au niveau de la DTA. Il y a un effort de dénomination et de qualification de cet espace à faire.

**M. MARTIN. - (DDE 01)** J'ai découvert ce matin une DTA que je ne connaissais pas. Je l'ai trouvée très centrée par rapport à Lyon, ce qui est normal d'ailleurs, puisque c'est la DTA de l'Aire Métropolitaine de Lyon. Néanmoins j'attire votre attention sur le fait que la concertation dont il a été fait état est **une concertation à deux niveaux**. Ainsi un certain nombre d'études sont le fruit d'une collaboration entre la collectivité qui avait souhaité cette DTA et l'Etat, alors que le travail des groupes territoriaux associe d'autres collectivités. Il y a eu un travail différencié à plusieurs niveaux, les collectivités le font remarquer aujourd'hui, mais peut-on éviter cette difficulté ?

J'ai entendu que la nouvelle modernité résidera demain dans l'articulation entre les territoires, et il ne faut pas rater cela dans le cadre de cette DTA. **Cette démarche doit permettre une articulation entre le territoire centre et celui des collectivités périphériques** qui prennent conscience aujourd'hui qu'elles ont un territoire lié à celui de Lyon et qu'il faut travailler ensemble. Il faut donc que chaque collectivité à son niveau essaie de veiller à ce que cette articulation existe vraiment.

Il existe des schémas directeurs l'Ain qui sont en gestation dans la périphérie dans l'Isère et dans l'Ain. Il faut considérer cela comme une chance, et pas uniquement comme une entrave à un SCOT ultérieur. C'est une chance parce que cela veut dire que les collectivités travaillent ensemble et réfléchissent à leur organisation. Il restera ensuite à mettre en place et à réussir l'articulation entre ces schémas.

**M. DORMOIS - (CETE OUEST)** Le périurbain n'existe pas en tant qu'objet d'action publique, ni en tant qu'acteur collectif, mais on peut constater de la part de certains Conseils Généraux, qui structurent des EPCI en couronne des aires urbaines, des stratégies politiques. Maîtriser le développement des villes centre, -je pense notamment au Conseil Général de l'Ille et Vilaine-, est-ce un handicap ou un facteur stimulant par rapport à cette constitution du périurbain comme objet politique ?

**M. NOVARINA. - (IUG)** Plusieurs personnes ont parlé du foisonnement des études, des documents de planification qui partent dans tous les sens, dans le cadre français il y a souvent un regret : on veut toujours trouver un document qui fasse la cohérence de tous les documents.

La DTA, le SCOT seront des documents de plus. Je pense que le système de planification urbaine va progresser de cette manière, y compris à travers les concurrences

entre documents. Le système de la planification française examine les relations entre documents en terme de compatibilité. Cela ne fonctionne plus, parce que la DTA, les schémas directeurs et les POS progressent à des rythmes différents.

En France, on manque cruellement d'outils, mais **ce ne sont pas de nouveaux documents de planification qui vont permettre de régler les différents, les conflits, les difficultés entre les documents existants**. Je pense que c'est ainsi qu'il faut s'interroger plutôt que d'imaginer un document qui veut intégrer, encore une fois, les schémas directeurs ou les POS.

**M. POUYET. - (IUG)** Avec la difficulté pour la DTA, qui est à la fois un document de programmation, un document réglementaire, et aussi due au fait que les schémas directeurs doivent être compatibles avec la DTA.

**M. LUSSON (Grand Lyon)** Faut-il légiférer, pour créer des espaces de concertation ? En pratique on s'aperçoit que c'est parce que la Communauté a interpellé l'Etat sur la DTA que la mécanique de concertation a été mise au point, avec une certaine lourdeur, mais qu'elle a permis la mobilisation de beaucoup d'acteurs même si c'est un processus à deux vitesses. Si on n'avait pas posé la question à l'Etat de faire une DTA pour l'Aire Urbaine Lyonnaise, et si on l'avait interpellé en disant que l'on veut se concerter pour se concerter, cela aurait été certainement moins efficace et moins mobilisateur du côté de l'Etat. **Donc le cadre législatif donne cette occasion de travailler ensemble.**

On s'en aperçoit tous, il devrait y avoir en permanence des lieux de concertation, de négociation, pour traiter les problèmes quand ils se présentent sans avoir besoin de dire : c'est dans le cadre de la DTA ou d'autre chose.

Si la communauté urbaine a posé la question d'une DTA à l'Etat c'est bien pour essayer de trouver un moyen d'engager un dialogue constructif avec le périurbain et si le périurbain a été associé en deux vagues aux études ce n'est pas du fait de la communauté urbaine de Lyon. Depuis le début, on a demandé au Préfet, d'associer les intercommunalités périphériques avec lesquelles on avait déjà ouvert un dialogue. Le Préfet a décidé de faire les choses par étape. **Le périurbain aujourd'hui a à la fois conscience de participer à l'agglomération lyonnaise et a aussi conscience de sa difficulté à exister, à s'organiser, à peser vraiment du fait de son organisation micro locale.** La Communauté trouve de l'intérêt au lancement des études d'un SCOT à cette échelle parce que cela permettrait

d'associer le périurbain à la réflexion globale, lui permettant de l'aider à se définir un positionnement. En effet, aujourd'hui il y a deux choses dans le périurbain : de l'opportuniste, le bénéfice d'opportunité qui font que le développement se passe chez eux, ou de la rente de situation : si je suis autour d'un aéroport je vais en tirer des bénéfices, par contre si je suis situé au fin fond de l'Ouest lyonnais je ne vais pas forcément en tirer des bénéfices. Avoir une réflexion globale à l'échelle du bassin de vie constitue un progrès collectif important.

**M. VANNIER (IGA)** Faut-il légiférer ? Je pense qu'il faut toujours légiférer, mais il faut savoir qu'on le fait toujours avec, à peu près, une génération de retard. Les lois sont toujours subséquentes, et elles déclenchent rarement les événements sociaux, elles arrivent plutôt après.

Les lois CHEVENEMENT, VOYNET sont en train de mettre en place une France qui ressemble à des cartographies utopiques que l'on trouvait dans le rapport GUICHARD « vivre ensemble » de 1976. A l'époque on ne pouvait même pas nommer les départements.... Depuis une petite trentaine d'années, les images sont pleines de communautés d'agglomération et de communautés de communes, et puis la loi est enfin passée.

Il faudra légiférer après un acte deux du vivre ensemble, on aura peut-être des lois sur ce genre de territoire dans une vingtaine d'années. Les Conseils Généraux et les EPCI, ce sont sans doute des stratégies nécessaires. On fabrique des territoires plus costauds, plus actifs mais on les construit toujours bord à bord, on les construit comme des fiefs, et c'est pourquoi les Conseils Généraux les investissent parce que c'est leur survie qui est en jeu. Le département comme Sénat des EPCI, c'est cela qui se prépare, c'est une bonne façon de rebondir à partir des cantons, mais je crois que la vraie modernité ce n'est pas le surterritoire que chacun fabrique ici ou là. Les départements se fabriquent les leurs, les régions s'inventent les leurs, cela s'appelle des contrats globaux de développement, chacun est en train de fabriquer le pardessus qui permet de reprendre les anciennes mailles. Ceci dit, **la vraie modernité est sans doute dans l'articulation, dans le réseau et non pas dans des territoires plus grands, encore plus englobants et encore plus enfermants.**

Lors de la campagne électorale, on est interpellé, en tant que représentant des collectivités locales, au fur et à mesure que les échéances électorales approchent, du risque de transformer la DTA en sujet de débat politique. Je crois que ce serait la meilleure des choses qui puisse arriver à la DTA : devenir un sujet de débat électoral!



**TROISIEME TABLE RONDE**

***QUELS ROLES JOUENT LES ETUDES  
DANS LES STRATEGIES D'ACTEURS ?***

**Les questions :**

**Quelles incidences peuvent avoir les études sur la conduite de l'action ?**

**Légitimation de l'action ou de l'acteur ?**

**Éclairage de la décision ?**

**Permettre une position plus favorable du commanditaire (État ou collectivités)  
dans une négociation ?**

**Les intervenants :**

Maurice BARDEL : Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération

Florence BORDERE : Chargée d'études au CETE de Lyon

Josée JEANNERET : Chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (**Animatrice**)

Christian LEBONDIDIER : Directeur d'études au CERTU

Jacques LOLIVE : Chercheur Université de PAU

Corinne TOURASSE : Directeur d'études à la DRE Rhône Alpes

Alain WAUTERS : Responsable de la mission aménagement durable DGUHC



**Mme JEANNERET (IUG)** : Trois réflexions sont proposées pour introduire la table ronde :

Première réflexion : le recours à l'expertise et aux études devient un outil privilégié de gestion de l'action publique. Les études se développent et se multiplient et avec un paradoxe apparent, ce recours croissant aux études se développe en même temps que l'on constate un déficit de légitimation de l'action technicienne.

Deuxième réflexion : les formes prises par les études sont très diverses. Là encore, on est sous le signe du changement. A côté des études classiques opérées par les services de l'État, on voit se développer le recours à des études ou à des expertises réalisées par des bureaux d'études, par des cabinets d'audit ou de conseils, voire par des comités de sages ou d'experts. On voit même apparaître des formes nouvelles qu'il est parfois difficile d'appeler "études" et qui consistent à susciter des rapports directs entre la société civile et des acteurs professionnels ou politiques.

Enfin, dernière réflexion, pendant longtemps l'État a possédé le quasi-monopole de la capacité d'expertise. En fait, il tenait à la fois la demande et l'offre. Il tenait la demande par son pouvoir de susciter des besoins sur le territoire et il maîtrisait l'offre par sa propre capacité d'expertise. Donc, non seulement l'État possédait des moyens pour conduire l'expertise, mais toutes les études dépendaient de lui.

Dans un deuxième temps, on a pu constater parallèlement un affaiblissement de la capacité d'études de l'État, et un accroissement de celle des collectivités territoriales avec, cependant, des disparités importantes selon la taille de celles-ci. On est en fait aujourd'hui dans un contexte nouveau de concurrence entre des techniciens d'origines diverses, l'État dans ses configurations multiples, l'Union Européenne, les collectivités territoriales et d'autres organismes très divers. Donc, l'État est obligé sans doute de se positionner autrement par rapport à l'expertise. Il doit, en tous cas, gérer différemment sa propre capacité technicienne.

A partir de ces premiers constants, on peut organiser la table ronde autour de trois questions :

1. Quelles sont les différentes sortes d'études qui se développent aujourd'hui ? Est-ce que l'on peut tenter d'en dresser une sorte de typologie ?
2. Quel rôle fait-on jouer aux études ? Quelles sont les stratégies qui sont mises en place autour du recours aux études ?
3. Comment l'État se positionne sur ce sujet ?

### **Mme BORDERE. (CETE de LYON)**

Je suis chargée d'études au CETE de Lyon, à ce titre je fais des études. J'ai été par ailleurs missionnée par le CERTU pour analyser les études réalisées dans le cadre de la DTA de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise.

Qu'est-ce qu'une étude ? C'est tout et ce n'est rien. Cela sert à tout, et ne sert à rien. Lorsqu'un maître d'ouvrages nous demande une étude, on ne sait rien de son problème. Peut-être veut-il engager une étude parce qu'il a 15 problèmes à régler, ou un en particulier ou parce qu'il n'arrive pas à comprendre quel est son problème ...

Est-ce que faire une étude, c'est observer ? Est-ce agir ou bien au contraire est-ce essayer de ne pas agir ? Est-ce que c'est prendre parti ? Partager ? dialoguer ? négocier ? etc. ?

Les études, dit-on, doivent "aider à la décision". Elles sont censées apporter des éléments scientifiques pour appuyer une décision. Elles permettent de vérifier une intuition, poser des problèmes nouveaux etc.

La chargée d'études que je suis est toujours partagée entre ces différentes positions et essaie de "tricoter" l'étude autour de cela. Ce qui est important pour aider à se positionner est que le maître d'ouvrage nous dise ce qu'il souhaite. Le portage politique tient l'étude.

Au-delà, deux autres points doivent être soulignés en matière d'études, il faut dénoncer deux mythes :

- Le mythe de l'étude objective, évoqué un peu ce matin et hier entre les différents CETE. L'Étude adopte un regard, un périmètre, une problématique, un point de vue. C'est à partir de ce point de vue qu'elle tente de développer des arguments et des éléments de démonstration.
- Le deuxième mythe est celui du diagnostic partagé. On se pose toujours la question du moment du partage. Le diagnostic doit-il être réalisé, puis partagé, ou établi en partage ? Est-ce que l'on partage une fois l'étude faite ou partage-t-on d'abord ? On se met alors autour d'une table et l'étude sera constituée par les dialogues, les négociations, les confrontations. La connaissance acquise est alors construite en commun. Ces modalités d'études sont de plus en plus courantes. Elles se déroulent sous forme de séminaires, de forums, dans lesquels les acteurs prennent position sur des enjeux. L'étude vise le diagnostic à réaliser un consensus réel.

Dans la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise : la stratégie d'étude du maître d'œuvre technique de la DTA, la DRE, s'est déroulée principalement selon ces quatre phases :

- D'abord, la DRE a récupéré l'ensemble de l'information et de la connaissance existant sur le territoire. Cette connaissance était abondante, multiple.
- Ensuite, il s'est agi d'inciter les différents acteurs à se positionner sur ces études. L'État devait identifier ses propres enjeux sur ce territoire.
- Puis, il fallait identifier des zones d'ombre que les études existantes n'avaient pas couvertes, trouver des points particuliers qui faisaient question et auxquels les études ne répondaient pas encore. La DRE a commandé certaines études, qui ont été réalisées dans le cadre des études préalables de la DTA et devaient apporter des réponses à ces zones d'ombre.
- Enfin, le rôle majeur des études dans ce cadre a été de mettre en dialogue l'ensemble des partenaires.

Finalement, l'étude, dans cette mise en relation de partenaires est un moyen au service de la stratégie.

Donc, puisque la question que vous me posez porte sur les différentes catégories d'études, on peut noter une évolution sur le rôle qu'on leur fait jouer. Précédemment, les études, souvent quantitatives, permettaient d'asseoir le caractère scientifique des positions. On constate aujourd'hui une évolution : se développent des études à "l'écoute du terrain", avec des interviews d'acteurs, des dires d'experts ... Ces nouvelles formes d'études ne ressemblent plus à des travaux en "chambre", mais à des discussions, des confrontations, des négociations.

Pour conclure, ce qui compte dans l'étude c'est une maîtrise d'ouvrage, un portage politique, des objectifs. Tout cela s'inscrit dans un calendrier d'actions et une étude, c'est peut-être déjà un début d'action.

**Mme TOURASSE.** - (DRE RH/A) Je me retrouve assez bien dans ce qui a été dit : la DRE se positionne sur le sujet de la DTA de Lyon en maître d'ouvrage. Dans ce cadre, elle a organisé la stratégie et la conduite de la démarche.

Dans ce cas particulier, on disposait d'un territoire truffé d'études. Il y avait un énorme matelas d'études, notamment celles qui avaient été menées par la RUL, impulsées par le SGAR ou par d'autres. Au début de la réflexion sur la DTA, l'état des lieux était pratiquement réalisé. On connaissait en particulier les principaux dysfonctionnements à l'échelle du territoire à observer.

Donc, la stratégie a consisté à ne pas relancer des études, mais à considérer que l'on en savait assez et à dépenser notre énergie en équipe interministérielle pour dégager les enjeux actuels de l'État sur ce territoire et réfléchir à l'utilité de "l'outil DTA". Ce qui, en soi, n'était pas évident puisque c'est une procédure nouvelle qui reste largement à inventer.

Il fallait donc commencer par se poser certaines questions. Premièrement, en ce qui concerne les enjeux de l'État, l'exercice n'a pas été facile. Par exemple, il n'y a pas un enjeu économique agricole national, mais il y a un enjeu pour l'État à ce que l'agriculture périurbaine reste dynamique et économiquement viable pour participer à la structuration des territoires.

Deuxième question, comment utiliser la DTA ? Est-ce un outil qui permet à l'État de remédier à certains dysfonctionnements ? Comment mettre cette procédure en cohérence avec d'autres outils, tels que les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols, les différentes démarches de programmation, etc. C'est seulement après cette première démarche que l'on a essayé d'identifier ce qui manquait en terme de matériaux d'études et de connaissances.

Ce qui fait qu'en réalité on a lancé assez peu d'études. Le budget d'études de la DTA n'était pas très important et les études lourdes lancées sous maîtrise ouvrage dans ce cadre n'ont pas été très nombreuses.

La plus importante est l'étude "Réseau maillé des espaces naturels agricoles et ruraux" : A partir d'une intuition, on a pensé qu'il serait intéressant de développer l'idée d'un système de territoires naturels et agricoles dans une grande métropole. Il s'agissait alors de lui donner corps, de la "territorialiser", de montrer sur le terrain comment cela pouvait se traduire. Là, on avait

vraiment besoin d' un bureau d'études. En l'occurrence, l'Agence d'Urbanisme de Lyon et l'Agence d'Urbanisme de Saint-Etienne ont travaillé là-dessus. On a aussi organisé des débats d'experts : sur la question de l'agriculture périurbaine, par exemple, on a réuni les chambres d'agriculture et réfléchi avec elles.

Autre exemple, la question du développement économique. On a organisé un comité de pilotage autour d'une étude de collation de données (sur le foncier et l'activité). A partir de ces éléments d'information, on a fait réagir les acteurs et on leur a demandé de faire un peu de prospective en terme de structuration des territoires. A partir de la synthèse, des débats, on a pu positionner l'Etat dans le dispositif DTA.

Il est vrai que l'on constate une évolution, de l'abandon d'études lourdes de connaissances, vers des dispositifs plus légers consistant à solliciter des experts ou du dialogue entre acteurs pour fonder des positions, des réflexions communes, des notes de problématique (on utilise beaucoup ce dernier terme). Dans le cadre de la DTA, on a voulu avoir une maîtrise d'ouvrage assez "musclée" et on a essayé de s'en donner les moyens, même si nous savions que nous devrions fonctionner à effectifs constants.

Pour cela, nous avons choisi de ne pas déléguer un certain nombre de tâches, nous avons écrit le rapport d'étude préalable, nous écrivons également les cahiers des charges des études, ceux des groupes de travail....etc. Nous avons aussi réalisé directement un certain nombre d'interviews, avec l'assistance méthodologique du CETE, entre autres. Mais on a fait le choix d'avoir une maîtrise ouvrage assez forte. Je pense que c'est une condition fondamentale pour que la DTA réussisse.

Nous avons donc lancé des groupes de travail en phase d'élaboration, et demandé aux DDE de se mobiliser pour piloter ces groupes de travail. On a demandé un pilotage actif en fournissant des diagnostics, des dossiers, etc.

Cela renvoie aux moyens de l'Etat, cela renvoie aussi à la question des compétences des techniciens de l'Etat. Pour faire ce que nous avons souhaité conduire, il faut disposer de chargés d'études, de directeurs d'études formés et capables d'assumer ces différentes tâches. Il faut savoir travailler en interministériel, organiser le dialogue avec les partenaires. Tout ceci est

compliqué et renvoie à la question des moyens. Il est nécessaire que l'Etat dispose d'outils à la hauteur de ses ambitions.

**Mme JEANNERET.** – A partir de ce qui vient d'être dit, on peut s'entendre sur une définition large des études et dire qu'une étude c'est une capacité d'expertise, mais c'est aussi et déjà de l'action. En effet, l'accent vient d'être mis sur le rôle – capital – de la maîtrise d'ouvrage. Le savoir expert, la capacité d'expertise n'ont d'intérêt que si ils sont intégrés dans une stratégie d'action.

Se profilent également deux grands types d'études : des études assez classiques, expertises techniques et scientifiques auxquelles on a recours habituellement, et un deuxième type de travail que l'on peut assimiler à un travail d'études, mais qui est d'une toute autre nature et qui consiste à confronter différents acteurs, à les faire dialoguer. Dans le premier cas, les compétences mobilisées sont tout à fait différentes, c'est la capacité à conduire des réunions, animer, coordonner, susciter ... qui est en cause.

**M. BARDEL.** - (**Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise**) C'est vrai que l'on peut distinguer ces deux types d'étude, l'un classique et un autre type qui renvoie au travail de la matinée et aux réflexions sur l'évolution des rôles des partenaires. Aujourd'hui, on construit l'action "avec" et non "pour".

Dans ce sens, on peut citer la démarche du schéma de développement économique de l'agglomération lyonnaise. Il y a eu effectivement des travaux d'études, d'analyse de données statistiques. Mais, ils n'avaient qu'une finalité : alimenter la discussion avec les partenaires. Ces démarches allient nécessairement l'expertise, l'analyse de connaissances et l'échange.

J'aurai moi-même envie d'insister sur la notion de maîtrise d'ouvrage d'études. A la limite, l'étude est ce qu'en fait la maîtrise d'ouvrage. Cela paraît fondamental : pour avoir une bonne étude, il faut avoir une bonne maîtrise d'ouvrage.

Dans un processus comme celui de la DTA qui cherche à mobiliser acteurs et partenaires, les études impulsées par la maîtrise d'ouvrage ont aussi une fonction de légitimation de l'action du maître d'ouvrage.

Madame TOURASSE a fait allusion à plusieurs études. Pour ce qui concerne le travail sur le foncier d'activité, son intérêt réside dans l'option de départ qui a été d'associer immédiatement les acteurs économiques, les comités d'expansion, les chambres consulaires.... Ceci a bouleversé dès l'origine la finalité même du groupe de travail constitué et étendu le champ de ses investigations.

On peut ainsi se trouver dans la situation où une étude démarre sur un objet précis et on se rend compte, dès la première réunion, que les questions des acteurs réunis autour de la table sont complètement différentes de celles que se posait précédemment la maîtrise d'ouvrage

J'avais envie aussi d'évoquer l'étude sur l'espace interdépartemental de Satolas. Elle me semble rejoindre un des éléments évoqués ce matin, à propos du périurbain. Cette étude a eu le souci de faire en sorte que ce territoire se définisse à partir de ses propres catégories et non en référence à un territoire plus vaste ou en fonction de la métropole lyonnaise.

Cela a été l'objectif, et l'on peut dire qu'il s'agit d'une étude de légitimation d'un territoire ?

Une telle approche est intéressante, mais elle est peut être aussi réductrice parce qu'un territoire n'a de sens que dans un ensemble, dans la relation qui existe avec son environnement. L'approche "auto centrée" a des limites.

Dernier point, il y a aussi l'étude "médiation", je pense au travail qui est demandé à l'INUDEL par rapport aux fonctions métropolitaines. Ce que l'on attend, c'est de faire progresser à partir du discours des acteurs locaux une compréhension plus globale du territoire. Cette démarche de médiation pour le compte de la maîtrise d'ouvrage me paraît une des dimensions actuelles du travail d'étude et paraît d'autant plus intéressante, que l'étude est en quelque sorte destinée à disparaître dans l'appropriation qu'en font les acteurs.

Elle n'a de sens que dans la mesure où elle met en relation des acteurs et leur permet d'explicitier leurs points de vue et d'avancer vers des positions partagées.

A l'agence d'urbanisme, nous insistons sur des processus d'étude menés dans le cadre de co-maîtrise ou de multi maîtrise d'ouvrages. Dans le cas des contrats d'objectifs de l'agence, on peut avoir effectivement une co-maîtrise d'ouvrage d'études. Un exemple peut être pris en lien avec l'élaboration de la DTA. Il

concerne la première couronne Est de l'agglomération lyonnaise. Ce travail est copiloté par l'État et la Communauté urbaine. Dans ce cas, l'étude a aussi comme fonction de faire dialoguer les maîtres d'ouvrages. C'est important. On est encore dans une démarche de médiation.

**Mme TOURASSE** - Il semble effectivement que la zone de partage des tâches entre la maîtrise d'ouvrages et le maître d'œuvre sous-traitant, dans le cas d'une étude sous-traitée, ce qui est assez souvent le cas, est de plus en plus complexe, floue. Le système distingue de moins en moins les tâches du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre. La complexité qui en résulte, pose la question du choix du prestataire. Cette imbrication des rôles fait que l'on a tendance à travailler avec ceux que l'on aime bien, avec ceux dont on sait que ça "marche bien". Ce n'est pas très compatible avec l'idée de mise en concurrence, avec l'exigence de transparence des marchés publics. Mais aussi, cela devient très difficile de calculer ne serait-ce que le coût de la prestation et de la payer à son juste coût.

**Mme JEANNERET** - Maurice BARDEL souhaite ne pas opposer les deux types d'études dégagés : les études de type classique et les études de co-élaboration d'une action publique. Y a-t-il opposition ou y a-t-il complémentarité ? question complémentaire : celle de la fonction de l'étude, on nous dit fonction de légitimation, c'est la fonction classique de l'étude : une étude technique a pour objectif général de légitimer une action derrière un travail d'objectivisation selon l'idée que la science dit la vérité, or, dans les propos de Maurice BARDEL, d'autres fonctions de légitimation apparaissent, qui sont d'un tout autre ordre.

**M. LOLIVE.** - J'interviens comme chercheur pour analyser l'élaboration de la DTA des Alpes maritimes. C'est un contrat de recherche financé par la DGUHC, dans le cadre du plan urbain et je voudrais traiter quelque chose de plus limité par rapport aux interventions précédentes.

Je ne vais m'intéresser qu'à un seul volet de la DTA , le volet hydraulique.

A partir de ce volet mon propos est de dégager les enjeux stratégiques qui traversent les études. Dans le cas des Alpes maritimes, une floraison d'études, d'expertises, de contre expertises, d'expertises judiciaires ont été suscitées.

Je voudrais présenter les enjeux de ces actions d'études. Parmi ceux-ci un des premiers enjeux est l'enjeu du contentieux.

Les études sont en effet utilisées par les associations et par le juge administratif dans une optique de guérilla juridique. Les associations fonctionnent dans une logique de saisie d'opportunités. Mettre en avant la question du risque, posée par une grande infrastructure permet de déplacer l'expertise sur un autre terrain, qui n'est plus le terrain de l'expertise transport par exemple et cela permet de faire des recours au tribunal administratif. Pour le tribunal administratif, la chose est plus compliquée, mais le tribunal administratif lui-même a également des gros enjeux par rapport à ce contentieux.

En fait, dans le cadre de la loi sur l'eau, il s'agit de savoir si le juge administratif a des pouvoirs plus étendus qu'on ne le pense, lui permettant d'exercer avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe une fonction indépendante de contrôle de prévention des risques naturels. Il y a donc un enjeu très fort et c'est pour cela que le tribunal administratif de Nice ne rend pas la vie facile à la DTA, c'est la première dimension stratégique.

Deuxième dimension, elle n'oppose pas des adversaires, et traverse toutes les études. Deux modalités de gestion du risque s'opposent. La première modalité, la plus connue, est la logique d'ouvrage. La logique d'ouvrage consiste à mettre en scène les problèmes de sécurité par l'intermédiaire d'ouvrages et dispositifs de protection. Autrement dit, il y a des digues, des ouvrages de protection. S'il y a un problème, on pense le régler en redimensionnant les ouvrages de protection. Donc, dans la logique de l'ouvrage, d'une certaine manière, le risque est complètement externalisé. Il ne fait pas l'objet d'un débat. Le risque est absorbé par l'ouvrage de protection. C'est la logique classique. Une deuxième logique cependant s'est mise en place de façon subreptice, c'est une logique d'affichage du risque. Personne ne s'est bien rendu compte de l'introduction de cette logique. Les concepteurs, au départ, avaient prévu l'aménagement de portions de digues déversantes, car il y a beaucoup de crues. On a donc prévu des digues déversantes en cas de fortes crues, selon une logique technique imparable.

Le problème est venu du fait que la zone d'expansion des crues se trouve en rive droite, entre Carros et Saint Laurent du Var, or, dans ce secteur il y a des gens, des agriculteurs.

Finalement, pour protéger les villes, on choisit que les crues inondent les maraîchers. Vous imaginez l'émoi des acteurs en question. On a basculé, de la logique de l'ouvrage dans une autre logique celle de la logique d'affichage du

risque parce que le risque devient l'objet du débat. Et quand le risque fait l'objet du débat, on rend visibles les exclus de la protection.

Vous vous rendez bien compte que politiquement il est impossible d'afficher que l'on a choisi d'inonder les agriculteurs plutôt que les villes. Le débat devient tout d'un coup gênant.

Troisième problème stratégique, celui du débat d'experts où deux logiques d'aménagement s'affrontent. Deux logiques d'aménagement sont finalement portées, la première par les représentants de l'État, notamment par l'Équipement et, la seconde, par des représentants d'un secteur parapublic qui est l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. L'affrontement est sérieux.

La première logique, c'est la logique "équipementière", dans ce cas les équipements priment. Autrement dit, selon le raisonnement : on a des besoins sociaux urgents, il faut urbaniser, il faut réaliser des grands équipements pour répondre à ces besoins sociaux impératifs et urgents. Ensuite, seulement, on se préoccupera de gérer l'impact de ces grands équipements, notamment les risques. Pour gérer les risques on utilisera également des équipements. Il y a une logique de priorité, cette logique fonctionne depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle sur le secteur de Nîmes où je suis, ça marche comme ça. Ça a provoqué notamment "l'artificialisation" du Var. C'est une logique que l'on connaît bien, qui a fait ses preuves.

Deuxième logique, beaucoup plus floue mais qui s'oppose de manière frontale à la précédente, c'est une logique que je qualifierais, en me souvenant de Michel MARIE, du "ménagement de l'hydrosystème". Elle est moins facile à définir, plus novatrice et moins affirmée. Grosso modo, trois principes se dégagent d'après les textes de l'Agence de l'eau.

Le premier principe est celui de ménagement. On s'oppose ici à la conception frontale de l'aménagement. Autrement dit, on ne plaque pas le projet avec ses logiques territoriales sur l'espace substrat, on négocie la gestation d'un projet consensuel. Dans le cas qui nous intéresse ménagement veut dire que l'on va "respecter", (ce sont les expressions de l'Agence de l'eau) le fonctionnement physique du Var. C'est-à-dire que l'aménagement doit se caler sur le fonctionnement de l'hydrosystème Var, et accompagner les forces naturelles plutôt que les contrer frontalement.

Le deuxième principe de cette logique embryonnaire peut être qualifié d'action en situation d'incertitude. Dans ce sens, le rapport de la mission HUET commanditée par les Ministres de l'Équipement et de l'Environnement à la mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement nous dit qu'en matière de sédimentologie et d'évolution du lit, l'état de l'art ne permet pas de réduire

l'incertitude qui pèse sur les hypothèses d'aménagement. Ainsi, plutôt qu'investir dans des investigations théoriques, on adopte une philosophie d'aménagement compatible avec l'incertitude : Choisir les ouvrages les moins onéreux possibles, opter pour les techniques acceptant l'évolution du lit mineur, observer finement après chaque crue l'évolution du lit et le comportement des ouvrages, procéder aux corrections, réparations nécessaires, compléter, le cas échéant, les ouvrages de protection.

Dernière logique, celle de la démarche patrimoniale. Elle est connue et professe que c'est un patrimoine commun qui tend à échapper à la structuration publique/privé. A partir de cette situation, l'eau est considérée comme un patrimoine commun, et l'on entend bâtir avec tous les usagers et les riverains, un intérêt commun à l'échelle du bassin versant. Ce n'est pas un intérêt général a priori porté par l'administration. Dans la représentation du bassin versant, cela renforce le poids des élus et des différents collègues d'usagers. A l'heure actuelle, le conflit continue sur ces logiques.

**Mme JEANNERET.** - Pour continuer sur cette scène où différents acteurs se confrontent et où chacun a ses propres enjeux, où chacun a sa propre stratégie, Monsieur WAUTERS, voulez-vous ajouter quelque chose ?

**M. WAUTERS** – A ce propos je pense reprendre l'exemple mentionné ce matin. Compte tenu du contexte local et de l'époque, la démarche choisie a conduit à mettre en place un dispositif de réflexion avec la plupart des acteurs institutionnels, y compris privés, pour réfléchir sur les difficultés, les impasses, les éléments de diagnostic et de mise en perspective. Un rapport a été adopté par toutes les institutions, pour permettre de construire des perspectives d'avenir et des projets.

Il se trouve que la méthode utilisée est à la fois académique et non académique. Elle est académique au sens où l'on n'échappe pas aux thématiques classiques qui conduisent à produire un millefeuille de toutes les spécialités, que l'on peut empiler agrémenté ou non de coefficients de pondération, avec comme secret espoir d'obtenir ainsi par superposition de toutes les cartes thématiques une vérité globale du territoire. Par contre, ce qui n'est pas académique, c'est la notion de chef de projet, telle que le fut la DDE, désignée par le préfet lors de la commande de l'État, en constituant avec les autres administrations locales, une équipe pluridisciplinaire à laquelle se sont joints des prestataires extérieurs. Symétriquement la DDAF était chef de projet pour l'arrière pays.

Un plan de travail sur un an selon les termes de la commande a également été mis en place. Celui-ci fait apparaître l'ensemble du dispositif : la phase initialisation et vérification en interne de l'opportunité de faire ou de ne pas faire, le séminaire partenarial qui a débouché sur un rapport accepté par la plupart des institutions, programme des études,..., celles-ci étant vues, non pas comme une fin en elles-mêmes, mais comme un moyen de dialogue.

Concernant les enjeux (qui étaient partagés par tous les acteurs institutionnels), un certain nombre de difficultés, par exemple l'accès au logement, notamment par les plus modestes, ou les déplacements, ont été identifiés et analysés.

Des principes d'aménagement ont été retenus pour conforter l'existant, économiser l'espace, avoir une politique foncière, universitaire. Délibérément et explicitement on a essayé de se référer aux trois piliers du développement durable, à savoir l'aspect social, l'aspect économique et l'aspect environnemental et à leur corrélation.

Si cette approche qui a cherché à mettre en évidence les causes, les effets, les cercles vertueux potentiels, a été relativement pédagogique, les études thématiques et les approches géographiques à différentes échelles sont plus classiques mais également utiles : l'action sur le logement était probablement un des angles d'attaque les plus pertinents pour avancer avec l'ensemble des acteurs avec l'eau, l'assainissement, les déchets, le foncier.

Concernant le plan de travail, les objectifs majeurs ont été traduits en tâches élémentaires qui elles-mêmes se décomposent encore parfois en sous-tâches qui ont été prises en charge par les différentes administrations concernées.

Enfin un échéancier avec les correspondances entre les tâches a été réalisé. Chaque mois, ce document était tenu à jour par le conseiller de gestion. J'insiste sur le fait que la conduite de ce type de travail implique une organisation, qui peut paraître complexe et lourde, et un suivi très fin.

**M. LEBONDIDIER** - Avant d'être au CERTU, j'étais au CETE de Lyon, et j'ai participé au volet transports de la DTA des Alpes Maritimes. Cette étude, appelée étude intermodale, s'est déroulée dans un contexte particulier puisqu'en fait, il y avait eu un blocage du projet de l'A58 au moment de l'enquête publique menée dans le cadre de la procédure de qualification de projet d'intérêt général. Le blocage était total sur le terrain. Pour autant tout avait été préparé pour la signature par le Ministre de la déclaration de projet d'intérêt général (PIG). Mais, à ce moment, il y a eu dissolution de l'Assemblée Nationale et la signature n'a pas été apposée.

Dans le cadre de la DTA, une mission ( l'étude intermodale) a été confiée au Conseil Général des Ponts et Chaussées et j'ai été chargé d'apporter l'expertise sur les déplacements urbains.

Un comité de pilotage a été mis en place. Il a intégré immédiatement les associations. Celles-ci sont extrêmement actives et structurées dans les Alpes Maritimes. Il y a des associations de particuliers, mais aussi des associations d'élus. Ces associations d'élus avaient précédemment fait réaliser une étude, par un bureau italien et un bureau anglais, pour montrer que le projet de l'A58 n'était pas le bon projet pour les Alpes Maritimes.

La stratégie adoptée pour conduire ce volet transport de la DTA a consisté à tenir compte très fortement du contexte. Le premier élément de contexte renvoie à la situation de blocage. Nous avons passé un semestre à faire le tour des acteurs politiques techniques, économiques et associatifs du secteur. Une cinquantaine de réunions ont été tenues sur le territoire des Alpes Maritimes.

Etant donné le contexte très particulier, il n'y a jamais eu de compte rendu de ces entretiens. Deuxième élément, il s'agissait de tenir compte de tout le contexte, Corinne TOURASSE parlait de "matelas d'études". Il y en a partout. Mais ce n'était pas tellement les études réalisées qui nous importaient, c'étaient les études en cours, notamment les Plans de Déplacements Urbains (PDU), les schémas directeurs, les études sur le ferroviaire. Beaucoup d'études étaient en cours et il n'était pas question de s'inscrire en parallèle ou en concurrence de ces études, mais en complément. En fait, il s'agissait d'apporter des éléments de connaissance spécifiques.

Sur cette base-là, nous avons défini un programme d'étude qui a été présenté et négocié en comité de pilotage. Nous avons négocié de la même façon les cahiers des charges. Les études ont été présentées en cours de réalisation. Compte tenu du contexte, nous avons vraiment essayé de jouer la transparence. On ne s'est pas du tout placé dans un système de démonstration comme c'est souvent le cas dans le cadre d'infrastructures. En général. on dit : voilà le problème, on fait des études, éventuellement on réalise des scénarios, et on arrive à la solution qui est la "bonne" puisque tout converge vers cette solution.

Cette stratégie était vouée à l'échec. Nous nous sommes placés dans une situation de dialogue où les études sont surtout des aides au questionnement et des aides au débat. Mais il est difficile de dire que l'on obtient pour autant des diagnostics partagés, tellement les lectures sont différentes suivant les acteurs.

En terme d'expertise, le travail réalisé a abouti à un schéma comportant l'abandon de l'A58 qui a recueilli, l'accord du comité de pilotage. Mais, cette expertise a été affaiblie par différents éléments. D'abord par la composition

même du Comité de pilotage. A partir du moment où les associations participaient au Comité de pilotage, les grands élus, dès la première réunion, avaient mis en doute leur légitimité à y participer et avaient décidé d'adopter une attitude de réserve. Et à la fin, on est arrivé à une conclusion qui n'a pas recueilli l'accord de ces grands élus.

Le deuxième point se réfère aux positions de l'Etat qui a opéré un retournement important puisque, pendant des années, il a poussé à la réalisation de l'A58. Tout le monde a été finalement d'accord alors pour dire que la conception de l'A58 n'était plus d'actualité, et qu'en changeant la conception de l'infrastructure, on résolvait les problèmes. Mais chacun a eu conscience de ce revirement.

Un autre point ayant posé problème est relatif à l'abandon d'une infrastructure autoroutière, financée par l'Etat ( et le péage) , et la proposition de la remplacer par une voirie qui ne peut que s'inscrire dans le réseau départemental. Le blocage est immédiat. Le mode d'intervention financier de l'Etat pour les investissements en matière d'infrastructure constitue un gros handicap dans les approches intermodales. De ce fait, on a du mal à construire un schéma cohérent.

Enfin, dernier point : l'Etat ne donne pas forcément l'exemple. SOPHIA ANTIPOLIS est le type même de développement qui ne peut être desservi que par la voiture. On pousse à un rééquilibrage des modes et notamment à une forme de développement au sein du Moyen pays qui puisse être desservi par les transports collectifs et on poursuit l'aménagement de SOPHIA ANTIPOLIS, sans évolution... Donc, là aussi, les contradictions de l'Etat ne facilitent pas la crédibilité de l'expertise.

Pour conclure, on ne s'est pas fait d'illusion sur l'avenir des conclusions de la mission. Les avis des principales collectivités ont été très négatifs et notamment celui du Conseil Régional. Mais à ces collectivités, qui s'étaient déjà dotée d'une structure partagée : une Agence des déplacements, à vocation départementale, on a laissé en héritage un outil de dialogue qui est un outil de simulation multimodal des déplacements. Cet outil commun à l'Agence des déplacements , à la DDE et au Conseil Général a été financé par l'Etat. Il leur permet aujourd'hui de travailler ensemble.

## DISCUSSION

**M. BONNEVILLE.** – (Directeur IUL) Ce sont plutôt des demandes de précision à propos de ce qui a été présenté et une ou deux remarques personnelles. Tout à l'heure, deux intervenants expliquaient qu'ils avaient travaillé assez aisément avec certains partenaires.

Ils ont donc co-produit des choses et avant, Florence BORDERE nous avait confié avoir été chargée d'étude pour analyser et déterminer le point de vue de l'Etat, les enjeux de l'Etat sur ces territoires. Je me suis interrogé : fallait-il distinguer des études complètement coproduites dans lesquelles on coproduisait les savoirs pour les DTA et d'autres où se forgeait le point de vue de l'Etat sur les enjeux territoriaux ? A moins qu'il y ait une contradiction qui nous renvoie à la question de l'intérêt général. Qui fabrique le discours de l'intérêt général ? C'est l'intérêt de qui ? Est-ce que c'est l'intérêt de l'Etat, est-ce que c'est l'intérêt du bien collectif ? Cette question est à l'amont de la question des études.

Ma deuxième remarque, complètement personnelle, est sans doute due à ma méconnaissance des documents que je n'ai pas reçus. Ce que j'ai déjà vu réalisé, dans le cadre de la RUL à Lyon et peut-être de la DTA, me conduit à m'interroger.

Je me demande si, en même temps qu'il y a eu un renouvellement des modalités de production des études, il y a eu renouvellement du contenu des études, des thèmes d'étude.

Par exemple, on voit bien que le transport, les grandes infrastructures sont des thèmes d'étude récurrents. On voit apparaître des exigences liées au

développement durable. Je me demande s'il ne faudrait pas introduire d'autres éléments d'études.

On a abordé ce matin des questions importantes. Dans les territoires, existent des acteurs territoriaux, des communautés d'agglomération, des groupements politiques. Ces acteurs représentent les conditions nécessaires d'une action territoriale.

Ne faudrait-il pas, dans les études DTA, élargir à la prise en compte de ce champ du politique local, des nouveaux acteurs qui sont en mesure éventuellement de peser sur les évolutions territoriales ?

Deuxième exemple, j'ai toujours trouvé que les études produites étaient assez convenues. Dans ces études on explique que sur un grand territoire existe tel ou tel enjeu, alors que l'enjeu principal consiste sans doute à savoir quel est le type d'accord, de relations qu'il faut construire entre une ville centre et ses périphéries. On l'a évoqué ce matin, pour la DTA, ce qui est important entre Lyon et Saint-Etienne, ce n'est pas de dire où sont les espaces verts, l'économie ou le transport, mais de définir quel type de partenariat on peut jouer entre ces deux agglomérations.

Les études, les diagnostics, les points de vue ne pourraient-ils prendre en compte également des thèmes qui ne sont pas conventionnellement dans le champ des études pour faire valoir la différenciation des territoires ? Cette question n'est pas propre à la DTA, lorsque l'on va élaborer un SCOT, on sera au cœur du renouvellement de ces sujets. Donc je suis plutôt en interrogation sur la nature des études que l'on doit produire, sur le type d'approche que l'on doit développer pour renouveler les outils d'une part, mais aussi pour renouveler les contenus.

**Mme TOURASSE.** - J'entends bien ce que vous dites, effectivement on aurait sûrement pu faire d'autres choses, au moins aussi pertinentes. C'est vrai que l'on a toujours tendance à revenir à des schémas thématiques classiques, mais il faut savoir que les partenaires nous y poussent.

Dans le cas spécifique de la DTA, le problème de fond par rapport à ce que vous dites c'est que ce n'est pas à l'Etat de faire le projet du territoire. Il n'est

pas légitime pour faire ce projet du territoire. La grosse difficulté, c'est qu'il faut construire un outil qui permette au territoire d'évoluer dans le sens du développement durable ou de se positionner au niveau international. L'Etat a quelques possibilités de le faire par la voie dite réglementaire. Par ailleurs, il a la possibilité de lancer dans le cadre de l'élaboration de la DTA un partenariat, mais ce n'est pas à lui de faire le projet. En cela la démarche d'élaboration de la DTA est bien aussi importante que la DTA elle-même en temps que document juridique. Mais on ne fait pas le schéma de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Je suis d'accord avec vous, depuis le début on se heurte à cette difficulté : Comment faire une DTA qui ne soit pas constituée par des grandes recommandations, qui ait vraiment une efficacité sur les projets de territoire, alors que nous ne sommes pas légitimes pour faire le projet de territoire.

Je crois que fondamentalement la nature des études à mener doit être liée à cela. On ne s'est pas dit : il y a un problème de transport dans la métropole lyonnaise, faisons un projet de territoire qui réponde mieux aux difficultés de mobilité des habitants ou des entreprises de ce territoire. C'est vraiment cela la grande difficulté de l'exercice. Je pense que si l'on devait faire le schéma de cohérence territoriale de la métropole lyonnaise, on n'aurait pas fait les mêmes études. J'en suis absolument convaincue. On aurait sûrement fait des choses qui sont plus proches de ce que vous venez dire.

Il devrait y avoir, avec la loi SRU, une relance des schémas de cohérence territoriale ... Supposons que dans un paysage idéal, dans un an, tout le territoire soit couvert par des SCOT. A ce moment-là ce sera différent. Mais la posture de l'Etat en phase d'élaboration de la DTA est autre. Il peut dire : je suis un acteur qui crée du dialogue, qui crée de l'interface, qui resitue les échelles et qui construit avec les acteurs le projet de territoire. Dans le paysage de la DTA, existent deux démarches intéressantes et très différentes l'une de l'autre, celle de Millénaire 3 sur le Grand Lyon et celle du SRADT.

En ce qui concerne ces deux démarches, quand je discute avec Monsieur LUSSON (Grand Lyon) et Madame CHASSAGNE (Conseil Régional), tous deux pilotes de ces projets, quand je vois leur travail, les analyses conduites

etc., je me dis que nous apparaissions un peu ringards, nous, les services de l'Etat dans nos dispositifs de travail.

On fait nos études, nos groupes de travail, ... Il n'empêche que l'on doit répondre à une commande qui est d'élaborer une directive. Elle passe en Conseil d'Etat, elle s'imposera aux schémas de cohérence, aux PLU. Construire des idées collectives et descendre sur le territoire pour d'appuyer là où ça fait mal sont probablement des démarches complémentaires, mais qui induisent des méthodes de travail et de validation distinctes.

Le mot "aménagement", implique une forte dimension spatiale. Certes, j'entends bien ce que vous dites, mais nous devons répondre à une commande et élaborer un document très encadré juridiquement, à forte dimension territoriale. Notre objectif est un objectif de production. Il faut sortir un document écrit, avec des cartes qui seront visées par le Conseil d'Etat. Quand il a fallu réfléchir sur la méthode à choisir, nous avons été assez seuls. C'est un exercice compliqué.

Je crois que la question de base consiste à se demander s'il faut faire des études pour élaborer une DTA ou s'il faut faire des études pour construire un projet de territoire. Suivant la réponse, on ne procédera pas aux mêmes études.

**M. BARDEL** - Je suis en phase avec ce que dit Corinne Tourasse. Effectivement, en me situant plutôt comme agence d'urbanisme, pour la DTA c'est très clair : le maître d'ouvrage, c'est l'Etat. A la limite, les collectivités sont associées et du coup, dans les démarches d'étude, je pense qu'il est de notre responsabilité de faire en sorte que le maximum de partenaires soient associés. Mais pour moi, il y a un patron.

On n'est pas du tout dans la démarche de l'élaboration d'un schéma directeur, ou d'un SCOT, dont les structures intercommunales du territoire seront collectivement porteuses.

Cela veut dire aussi que l'on sera à un autre niveau que dans une DTA et que nous serons capables d'associer la "société civile" et de trouver d'autres modalités de travail.

La question du rapport de la ville centre avec sa périphérie ou des villes centre dans le territoire de la DTA, d'une certaine façon, c'est une bonne question, je pense qu'elle est effectivement à poser.

**M. BION** - Il fut un temps, j'entendais des politistes grenoblois, ou des chercheurs, comme Patrick VIVERET s'exprimer à propos de l'évaluation. Ils disaient qu'il y avait une espèce de "clôture" de l'expertise et que les services de l'Etat avaient le monopole de l'expertise, donc le monopole des études.

C'est certainement beaucoup moins vrai aujourd'hui, notamment au niveau des grandes collectivités et j'ai été intéressé par le discours de Monsieur LOLIVE, qui nous a montré que dans un secteur comme celui de l'eau, il pouvait y avoir des expertises, des contre expertises et une discussion qui s'élabore autour de la confrontation de différents points de vue. Et pourtant il s'agissait d'un domaine limité et relativement technique.

Par rapport à la DTA, sur de grands enjeux, y a-t-il place pour une parole différente, outillée si possible par des études ? En fait, on a là un document produit par l'Etat, avec l'aide de bureaux d'études qui légitiment son point de vue, ou dans le meilleur des cas, de documents co-produits entre le Grand Lyon et l'Etat. Est-ce que les petites communes du périurbain- ce troisième cercle dont on a parlé ce matin- peuvent trouver le moyen de s'exprimer ? Entend-t-on des voix de ce côté, s'appuyant sur des études et des expertises ?

**Mme TOURASSE.** - Est-ce qu'il y a des lobbies outillés ? Est-ce que je tiens compte des lobbies ? Oui et non. Il y a l'association "Accolade" dans l'Ouest lyonnais qui apparemment s'est donné les moyens de faire des études. Il existe des structures intercommunales qui sont engagées dans des révisions de schémas directeurs. C'est le cas du Syndicat mixte du "Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain", qui a pris un bureau d'études (A.C.E.I.F.) pour faire son schéma directeur. Ce sont des territoires qui s'éloignent d'une logique purement communale et qui apprennent l'intercommunalité. Il me semble que ce qu'ils déploient en énergie d'études leur permet de se structurer eux-mêmes, d'exister, d'avoir un discours.

Après, ils se disent "quand on aura fait ça, on sera un peu plus fort pour discuter avec l'Etat" "mais de là à dire : "on sera plus fort pour faire du lobbying à propos de la DTA". Je ne suis pas sûre qu'ils aillent jusque là, ce n'est pas leur objectif premier.

Sur la DTA qui serait co-produite avec le Grand Lyon, cela me choque profondément. C'est vrai que la DTA a été souhaitée par le Grand Lyon.

De là à dire que le Grand Lyon pèse fortement sur le projet ... sûrement ils apportent du matériau, de la matière grise, ils injectent des idées, qui changent nos propres regards. Moi-même, je suis dans ces réseaux, mes collègues aussi, mais cela ne veut pas dire que l'on n'ait pas notre propre capacité de jugement.

Je pense que notre propre capacité de jugement est liée à notre propre capacité de travail. Cela rejoint ce que je disais tout à l'heure, quand on a dit qu'on voulait avoir une vraie maîtrise d'ouvrage, c'était aussi pour avoir notre propre capacité de jugement, notre propre capacité de travail et ne pas être toujours à la merci d'un autre pour nous souffler des idées sur les problèmes de développement économique de l'Est lyonnais ou sur d'autres questions.

A propos de l'expertise de l'Etat, quand on dit : "il n'y a que l'Etat qui a capacité à faire des études ou qui a eu longtemps capacité à faire des études", personnellement, j'ai l'impression que les services de l'Etat, depuis les années 1980, n'ont pas beaucoup de capacité à faire des études, notamment depuis que les GEP ont disparu dans les DDE.

A ce sujet, la DTA produit un effet boomerang, elle pose clairement, dans les DDE, la question de la production de réflexion. Elle introduit une dynamique et leur permet de renforcer leurs services d'études. La volonté d'avoir notre propre avis nous réinterroge complètement. Comment renforcer nos services d'études dans les DDE ? Dans les DDAF, à la DRAF les potentiels d'études sont aussi très faibles. Je n'ai pas le sentiment que dans les services de l'Etat, en particulier sur des objets comme l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'on ait eu tant que cela le monopole de l'expertise d'étude.

**M. WAUTERS.** - Juste un complément qui marque l'ambiguïté du jeu. La communauté urbaine, lorsque j'étais au cabinet du Grand Lyon, a dépensé un

argent considérable et beaucoup de matière grise pour faire un travail pour la Région Urbaine de Lyon (RUL). Y étaient associés, de loin en loin, le Conseil régional et l'Etat. Mais ces communautés ont constaté leur incapacité à aller plus loin et donc ont éprouvé le besoin de solliciter une DTA

A l'inverse et contrairement peut-être à ce qui a été dit en introduction, il y a longtemps que l'Etat crée des outils d'étude au service des collectivités locales, les agences d'urbanisme en sont un exemple. Une des conclusions du travail dans les Alpes maritimes, c'est que l'on devrait mettre en place une agence d'urbanisme. On travaille d'autant mieux qu'il y a du répondant en matière grise : côté collectivités, et côté Etat. Je ne suis pas d'accord avec le jeu de la concurrence. Ce n'est pas en terme de concurrence que ça se pose.

**M. LOLIVE.** - Est-ce que les études produisent parfois du nouveau ? Les études produisent parfois de l'imprévu. Par exemple, une enquête ménage Côte d'Azur produite par le Conseil Général des Alpes maritimes et recensant les déplacements des ménages dans le département a eu un effet imprévu. Elle a rappelé l'existence du piéton en révélant le rôle important de la marche à pied. On s'est rendu compte qu'il y avait en moyenne 30 % de déplacements par la marche à pied sur l'aire d'étude, 65 % sur Nice et Cannes. Le piéton a été rendu visible, et à travers le piéton, l'électeur à pied. L'électeur à pied est une figure qui affaiblit la figure du commerçant, représentant de la voiture en ville. C'est intéressant parce que, d'une certaine manière, cela a aidé certains techniciens à relancer les projets de transport intra urbain et cela a fait réfléchir les élus. Parallèlement, le risque pesant sur les piétons a été mis en avant. Actuellement, des associations se constituent contre la violence des voitures. Notamment à Cagnes sur Mer, le Maire a été soutenu dans sa volonté d'essayer de diminuer le poids des voitures sur le littoral. Les études sont parfois imprévues, elles apportent un regard neuf.

**M. MARTIN** – On ne fait pas des études pour faire des études, ou si c'est le cas, on s'en lasse très vite. C'est peut-être aussi une des explications de la disparition, dans les années 1980, des moyens d'études dans les DDE.

En ce qui nous concerne, nous faisons des études parce qu'elles nous aident, parce que l'on a des commandes précises. Elles nous servent à savoir de quoi on parle lorsque l'on va rencontrer nos interlocuteurs. Donc, il s'agit d'abord d'assimiler le matelas accumulé, de le renouveler, de le mettre à jour. Il faut se l'approprier pour aller discuter dans les groupes de travail territoriaux. Les études nous intéressent aujourd'hui de façon essentielle et on peut envisager de remobiliser des moyens dans la mesure où la commande est relativement claire. Autrement aucune DDE ne dégagera de moyens d'étude.

**Mme DELATOUR.** - (CETE Lyon) Par rapport à la finalité de la DTA, il a été souligné la nécessité de sortir un document en vue de son approbation. La DTA, avec le rapport d'études préalable réalisé essentiellement par les services de l'Etat, permet-elle de redévelopper la capacité d'expertise de ses services ? Dans la mesure où parallèlement existent en région Rhône-Alpes d'autres réflexions qui ont été citées, Millénaire 3, par exemple, ou le schéma régional d'aménagement Rhône-Alpes (SRADT) ? Est-ce qu'il n'y a pas éventuellement une redéfinition possible, de la charte d'objectifs de la RUL ? N'y a-t-il pas un SCOT qui permettrait d'associer tous ces partenaires ? Peut-être sur l'initiative de l'Etat ?

**Mme CIAVATTI.** - (INUDEL) J'ai été interpellée à deux reprises.

En ce qui concerna la DTA, il se trouve que je fais partie d'un des groupes, celui sur l'espace inter départemental autour de Satolas.

Le groupe auquel j'appartiens se déroule dans un climat extrêmement pacifié, qui tranche semble-t-il par rapport à ce qui se passe dans les Alpes maritimes. L'Etat pour la première fois, lors de la dernière réunion a donné à lire à tous les acteurs du territoire les grands projets d'infrastructures. Il doit y en avoir une douzaine, TGV, lignes haute tension, contournement fret... L'Etat a expliqué et montré avec, à l'évidence, une très grande écoute, les projets. Cet exposé a suscité l'inquiétude de la salle et en même temps des questions qui dérangeaient un peu. L'autre exercice, tout aussi singulier, c'est la DRE, qui, pendant un mois, pour aller interviewé toutes les communautés de communes de ce

territoire, pour leur dire : "moi l'Etat, je viens vous écouter". Il s'agissait d'abord d'un travail de pédagogie.

Il me semble que ces scènes là étaient inimaginables il y a 20 ans. Pour terminer, je voudrais faire un clin d'œil, qui est aussi une hypothèse. Dans les renouvellements d'étude dont on parle, on n'a pas fait allusion une seule fois à quelque chose qui moi m'intrigue beaucoup : dans le travail sur la DTA, on constate une féminisation du corps technique.

Vous avez remarqué que la "Dame projet" de la DTA est là, dans cette salle. La responsable du diagnostic de Satolas est également présente, d'autres encore. Il y a beaucoup de femmes et je me demande si cela a à voir avec mon premier point, la pacification des débats. Plus profondément est-ce que cela peut conduire à un renouvellement possible de regards et notamment à une approche plus sensible et plus à l'écoute du territoire.

**Mme TOURASSE.** - (DRE RH/A) Quand des techniciennes ont présenté le diagnostic stratégique aux élus lors de la dernière réunion, elles ont employé plusieurs fois ces termes : "on aime ce territoire, "on a de l'affection pour lui" "on vit dedans", "on le pratique comme ci", "on le pratique comme ça". Visiblement ce mode d'expression dans le rapport d'étude a séduit les élus. Evidemment, le discours sans la qualité de l'analyse n'aurait pas suffi, c'est clair, mais la qualité d'analyse était pointue. Je vous recommande d'ailleurs ce document qui est très intéressant. Je veux dire que ce mode sensible de restitution du territoire visiblement a surpris certains et semble plutôt recevoir un assez bon écho des élus.



## ***SYNTHESES***

### **JEAN-YVES BION**

*En préliminaire trois questions ont été posées par J.Frébault :*

- *Comment peut-on organiser la cohérence des divers outils de planification sur un même territoire ?*
- *Comment situer la démarche de la DTA entre : la production d'un porteur à connaissance des enjeux de l'Etat et la coproduction d'objectifs partagés sur un territoire avec les collectivités ?*
- *Quel contenu donner à la DTA ?*

*La première table ronde après une mise au point juridique du cadre de la DTA effectuée par B.Pouyet -mais est ce que la DTA n'est pas d'abord un cadre d'action ? -, a permis de comprendre que la DTA est bien une réflexion lancée par l'Etat à laquelle sont associées les collectivités.*

*Les deux intervenants (M.Constantin pour le SGAR et M. Delaygue pour la DRE) ont ensuite expliqué comment le SGAR et la DRE comptaient remplir ce cadre vide, en ce qui les concerne. A travers leurs interventions, ils s'interrogent sur le positionnement de l'Etat, remarquent que la multiplicité des outils de planification impose un « devoir de cohérence », il s'agit de définir des enjeux, que l'on « balbutie » en la matière et ils soulignent que l'exercice est difficile. Le partenariat à mettre en œuvre avec les collectivités est souhaité, au moins par le Grand Lyon.*

*Ensuite les deux universitaires F.Schérer et G.Novarina posent un certain nombre de questions aux « praticiens » de la DTA qui cherchent à apporter de la cohérence*

*1°) Que signifie « rendre cohérent » les divers périmètres ? Est ce que, quelque part, la multiplication des périmètres n'est pas un moyen de faire disparaître le périmètre ?*

*2°) Par rapport à une situation ancienne où l'Etat porteur de l'intérêt général, pouvait, sans état d'âme, imposer sa cohérence, les choses avec la décentralisation deviennent désormais plus complexes. Est ce que la position des intervenants peut être claire sur les enjeux de la DTA dans la mesure ou la commande elle même apparaît floue ?*

*En effet, désormais la cohérence – ou plus exactement, le rapprochement des points de vue-, se fait au fur et à mesure, et celle ci devient, en quelque sorte, un produit de la concertation.*

*3°) Jusqu'où l'Etat peut-il être contraignant aujourd'hui ? Un certain nombre d'éléments ne doivent-ils pas être réglés par la négociation ? Plus largement M. Wauters avait posé la question préalablement : y a t-il besoin de légiférer pour développer des pratiques professionnelles de concertation ?*

*Alors la DTA peut-elle être vue comme la marque d'un retour de l'Etat ? Peut être. Comme une nouvelle forme d'intervention de l'Etat ? A confirmer. La DTA comme solution aux « états d'âme de l'Etat déconcentré » ? Certainement pas ! En avançant au rythme lent du pas de l'Etat et de ses « balbutiements » dans la concertation, la table ronde déborde largement les délais qui lui étaient impartis, mais une personne dans la salle faisait remarquer que voici 30 ans , à l'époque de l'OREAM on parlait déjà des DAT, ancêtre des DTA, alors .....*

### **Seconde table ronde :**

*Après un moment d'émotion, où l'on a cru que l'Etat était peut être mort, en tout cas « les collectivités » n'entendaient plus sa voix et s'en désolaient (R. Dulot). Elles se sont donc réjouies en se rendant compte que la DTA était l'occasion de ré-entendre sa parole, ou plutôt ses paroles comme le remarquait P. Lusson. En effet, l'Etat ne parle pas d'une seule voix : divergences entre les différents services, divergence entre le niveau régional et le niveau départemental. Faut-il le déplorer, ou simplement en prendre acte ?*

*Certes il est facile pour certains de ses interlocuteurs de relever des contradictions dans la parole de l'Etat, mais comme le faisait remarquer F. Scherrer, toutefois dès que les problèmes deviennent complexes la contradiction n'est pas l'apanage de l'Etat et il est aussi possible de relever des discours différents entre les services du Grand Lyon. Plutôt que de cohérence ne doit on pas se satisfaire d'une meilleure coordination et accepter une certaine diversité des points de vue ?*

*Au cours de cette table ronde, on a aussi assisté à l'irruption du périurbain. Mais ce péri urbain émietté et disparate, n'a pas de parole constituée. Comment est-il pris en compte par la DTA ? Est-il seulement pris en compte ?*

*Certes on a compris que les diverses collectivités ont toujours la possibilité de négocier entre elles, même si le cadre de la DTA n'existait pas. Néanmoins les fonctionnaires des collectivités présents s'accordent à dire que la négociation va mieux dans le cadre tracé par la DTA.*

*Quant aux collectivités, il est rappelé qu'elles sont seulement associées à la réflexion. Il semble même qu'en fonction des collectivités on puisse distinguer différents niveaux d'association : l'agglomération, la ville centre, bénéficie certainement en la matière d'un régime de faveur alors que les communes de la périphérie sont moins associées. Mais la DTA fournit-elle un cadre adapté pour traiter les « enjeux orphelins » qui émergent dans le périurbain le plus déshérité ? Il semble qu'elle mette plutôt en avant des enjeux sur lesquels le consensus est plus facile de type « Lyon , ville internationale »*

*Cette troisième table ronde devait répondre à la difficile question : peut-on apercevoir l'apparition de nouvelles formes d'expertise ? De nouveaux types d'étude ?*

*Tout d'abord, on peut s'interroger sur l'expression «de matelas d'études» employée par certains. En effet, si cette expression peut indiquer que des commanditaires d'études peuvent s'assoupir quelques peu sur ce « matelas » et que les recommandations d'études seraient peu suivies d'effets, il indique aussi que cette activité de mise en place de la DTA est certainement l'occasion de faire la synthèse de nombreux travaux d'étude ou d'expertise existants,.... et d'en produire d'autres.*

*F. Bordère nous indique qu'il existe au moins deux manières de faire : soit on fait une étude et on engage un dialogue à partir de cette étude, soit on organise le dialogue et on consigne les différents éléments dans une étude qui est le produit de ce dialogue.*

*Il est clair que l'exercice de la DTA demande de nombreux travaux d'étude, et que l'on travaille d'autant mieux qu'il y a de l'expertise et de la matière grise partout.*

*A en croire C. Tourasse l'étude pose deux problèmes pour son commanditaire :*  
*- quant on veut une DTA « musclée », il faut étoffer les services et s'entourer des compétences nécessaires en interne au service, de manière à avoir « la capacité de dire quelque chose ».*

*- Il faut aussi avoir une capacité à organiser le dialogue avec les autres partenaires*

*Par contre coup, on peut penser qu'une bonne maîtrise d'ouvrage, « qui sait ce qu'elle veut », générera des études de qualité, en effet la manière de conduire l'étude n'est pas neutre, quant au produit final.*

*M. Bardel aborde le problème sous l'angle de la légitimité. Il est clair en effet que l'étude vis à vis de la maîtrise d'ouvrage a une fonction de légitimation par les arguments, les justifications et les apports de connaissance qu'elle lui procure.*

*Enfin, peut-être peut-on voir des éléments de réponse à la question initiale (Y a-t-il apparition de nouveaux types d'étude ?), lorsque C. Tourasse, remarque que la féminisation de la profession dans ce domaine introduirait une dimension affective dans l'approche au territoire....*

### **MARTIN VANNIER.**

*En guise de synthèse, je propose de rendre compte de trois parcours qui me semblent avoir été effectués durant cette journée, et de « l'état de la question » auquel ils semblent avoir respectivement abouti. Tous trois concernent la problématique du système des acteurs dans l'action publique territorialisée, à propos de la D.T.A bien-sûr.*

**Premier parcours**, le plus bref parce que sans doute le moins intéressant : le parcours de l'Etat comme système d'acteurs lui-même. Autrement le petit « cold war game » des administrations et des services de l'Etat stricto sensu sur

lequel nous nous sommes parfois penchés délicatement. Est-ce cela la gouvernance à la française ? Espérons que non. Trois citations parmi d'autres : pour Bernard Pouyet, « au niveau des textes, les choses sont claires », pour Alain Faure, « l'Etat exprime la crise de son surmoi », pour René Dulot, « l'Etat bouge encore... mais il ne répond plus ».

L'Etat a-t-il un problème ? Non : l'Etat est un problème, et même un vieux et vaste problème de philosophie politique comme de beaucoup d'autres champs des sciences humaines et sociales. On peut, et doit, certes en reparler périodiquement. Quant à attendre de la procédure des D.T.A, comme de n'importe quelle autre d'ailleurs, qu'elle « règle » le problème, ce ne serait pas raisonnable. L'aménagement du territoire ne doit pas être confondu avec la réforme (permanente ?) de l'Etat.

**Deuxième parcours**, plus englobant, plus varié : celui de l'acteur public composite construit autour de « l'Etat local » ou « l'Etat régional », qui concerne donc tous les pouvoirs publics (comme on disait jadis), y compris les collectivités locales. La question ici est très centralement celle de l'articulation des différentes scènes de cet acteur composite, articulation que des chercheurs anglosaxons comme Eric Swyngedouw ou Neil Brenner appellent « la politique des échelles ». Jean Frébault a parlé « d'Etat co-producteur », Bernard Constantin a estimé plutôt bonne la méthode utilisée en région lyonnaise, parce que bien contextualisée, même si un peu formelle. Gilles Novarina a trouvé au contraire l'Etat trop flou et tout compte fait prétentieux, parce que toujours attaché à dire mieux que d'autres la cohérence, l'intérêt général, la contrainte. Patrick Lusson a confirmé en ironisant sur la multiplication des démarches stratégiques engagées par l'Etat, dans une certaine profusion et confusion. Franck Scherrer s'est permis de lui rappeler que les collectivités locales savaient également multiplier les schémas, les plans et les prospectives.

De l'Etat complexé à l'Etat complexe, ce parcours souligne le rôle moderne de l'Etat : gouverner l'articulation des pouvoirs publics, tous légitimes à leur échelle. Mais la complexité ne se légifère pas, elle est même à l'opposé de la loi ou de la règle, qui sont sensées apporter la simplicité pour l'unité d'action. Belle contradiction pour qui aurait l'ambition de retrouver une place centrale dans la Décentralisation, parce qu'à l'articulation de ses acteurs : cela ne peut se décréter, sous peine de crispation générale, mais seulement se pratiquer. La D.T.A est au cœur de cette contradiction.

D'où le **troisième parcours**, le plus riche et le plus inabouti encore : celui du territoire comme système d'acteurs (tous les acteurs), et donc potentiellement du grand territoire de D.T.A comme système d'action. Quelques citations encore, se référant à diverses façons de faire converger le système des acteurs du grand territoire, ici ou là : Michel Deleygue, « on balbutie, mais on progresse », Alain Wauters, « à vingt personnes-clés, en deux jours et en « off-shore », on progresse encore plus vite », Anne Guillabert, « on a mis trente ans pour aller de la D.A.T de l'OREAM à la D.T.A ». Franck Scherrer a attiré l'attention sur le fait que ce territoire large ne se construira pas comme les

*autres, à cause de son échelle, et de sa position en N-ième périmètre. Martin Vanier a souligné l'enjeu que le péri-urbain, ou plutôt le « tiers espace », se construise comme acteur relativement unifié. Les divers intervenants de l'après-midi ont dit qu'étudier, c'était déjà agir un peu.*

*Enfin la D.T.A a été jugée utile et nécessaire. Pour autant, ne croyons pas que cette procédure construira un système territorial d'acteurs par sa simple vertu, surtout si elle veut réussir à s'élaborer en un temps administrativement raisonnable. Et puisqu'il est souhaité qu'elle aboutisse rapidement, mieux vaut ne pas se tromper sur ce qu'elle est, à savoir une directive. Rappelons alors que celles de l'Union Européenne ont mis jusqu'à deux décennies pour entrer en vigueur : de quoi laisser au temps le temps de construire le grand territoire que la D.T.A aura désigné.*



## **LISTE DES PARTICIPANTS**

| <b>NOM</b>      | <b>Prénom</b> | <b>Organisme</b>           |
|-----------------|---------------|----------------------------|
| AMPHOUX         | Nicole        | CETE Méditerranée          |
| BION            | Jean-Yves     | Certu                      |
| BATTEUX         | Roselyne      | Certu                      |
| BARDEL          | Maurice       | AGURCO                     |
| BONNEVILLE      | Marc          | Directeur IUL              |
| BORDERE         | Florence      | CETE Lyon                  |
| BOUILLON        | Christophe    | Miramas                    |
| BOUTEFEU        | Emmanuel      | Certu                      |
| CAPDEVIELLE     | Danièle       | CETE Sud- Ouest            |
| CIAVATTI        | Michèle       | INUDEL                     |
| CONSTANTIN      | Bernard       | SGAR                       |
| COQUET          | Jean-Luc      | Certu                      |
| DALIN           | Christophe    | Certu                      |
| DELATOUR        | Martine       | CETE Lyon                  |
| DELAYGUE        | Michel        | DRE Rhône Alpes            |
| DORMOIS         | Rémi          | CETE Ouest                 |
| DUHAYON         | Jean-Jacques  | CETE Ouest                 |
| DULOT           | René          | SIVOM Plaine de l'Ain      |
| DUMONTIER       | Jean-Paul     | Certu                      |
| FAURE           | Alain         | CERAT                      |
| FAURE           | Guy           | CGPC                       |
| FREBAULT        | Jean-Paul     | Codor                      |
| FRERET          | Patricia      | CETE NC                    |
| GAILLAT         | Etienne       | ENTPE/RIVES                |
| GARDONI         | Christian     | Synd.Mixte Plaine de l'Ain |
| GUILLABERT      | Anne          | CETE Lyon                  |
| JEANNERET       | Josée         | IUG                        |
| JEANNOT         | Gilles        | LATTS/ENPC                 |
| LEBONDIDIER     | Christian     | Certu                      |
| LEGRAIN         | Vincent       | DDE 13                     |
| LEGRAND         | Michel        | CETE Lyon                  |
| LOLIVE          | Jacques       | Université de Pau          |
| LUSSON          | Patrick       | Grand Lyon Millénaire 3    |
| MARTIN          | Jean-Albert   | DDE 01                     |
| MEUNIER-CHABERT | Martine       | Certu                      |
| MOURAREAU       | Olivier       | DGUH/PS2                   |
| NOVARINA        | Gilles        | IUG                        |
| PEYON           | J.Pierre      | Univ. Nantes               |
| POUYET          | Bernard       | Directeur IUG              |

|           |          |          |
|-----------|----------|----------|
| RABILLOUD | Stéphane | EPIDA    |
| SCHERRER  | Franck   | IUL      |
| TALHA     | Anne     | CETE NP  |
| TAHMAZIAN | Céline   | INUDEL   |
| THOME     | Benoît   | Certu    |
| TOURASSE  | Corinne  | DRE/Rh/A |
| VALLA     | Paule    | CETE NC  |
| VANNIER   | Martin   | IGA      |
| WAUTERS   | Alain    | DGUHC    |

## ***BIBLIOGRAPHIE***

***ETABLIE PAR JOCELYNE CELARD  
DOCUMENTALISTE AU CERTU***

### **Classement des documents :**

- I. Aux origines des DTA**
- II. Cadre législatif**
- III. Commentaires**
- IV. Les Six DTA**
- V. Bilan et perspectives**

### **I. Aux origines des DTA**

DE COURSON, Jacques ; BREANT, Marc .- Exercices de planification territoriale stratégique. Note de méthode .- Paris : Ten Conseil, 1994, non pag.

Note de réflexion sur la relance de la planification territoriale et la proposition de « Directives territoriales d'aménagement »/ MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ;

DAU .- Paris : DIR. DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME, 13 Juill. 1993.- pag. mult.

La planification territoriale, une nouvelle donne. Retour de l'Etat ? Arrivée du citoyen ?

Compte-rendu des travaux. Nancy 2-3 Octobre 1995 / CNFPT ; FNAU ; MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ; DAU .- PARIS : CNFPT, 1995.- 256 P.

TEMPIA, Emilio .- Premières réflexions pour l'établissement de directives territoriales d'aménagement du bassin parisien .- Paris : DREIF, 1994 .- 54 p.

MAILLOT, J.L. .- Une « nouvelle donne » pour le schéma directeur In : Les Petites Affiches, 1993, n° 20, p. 4-7

### **II. Cadre législatif**

Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire In : Journal officiel de la République française. Lois et décrets, vol. 127, no 31, p. 1973-1991 (Loi Pasqua)

Circulaire du 23 juillet 1996 relative au lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des directives territoriales d'aménagement sur des territoires expérimentaux In : Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 1996, no 4842, 277-278. Cahier 2, textes officiels

Le schéma national de développement du territoire In : Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 1994, no 4723, 22, p. 317-335

Décision du Conseil Constitutionnel relative à la conformité à la constitution, 94-358 du 26 janvier 1995, relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire In : Journal Officiel de la République française. Lois et Décrets, 1<sup>er</sup> février 1995, p. 01706

### **III. Commentaires**

MADIOT, Y ; FRANCOIS-PONCET, J. ; ROUSSEAU, D. ; LEFEBVRE, F. ; LACHAUME, J.-F. ; PERINET-MARQUET, H. ; NEMERY, J.-C. ; MUZELLEC, R. ; DOLEZ, B. .- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 In : Revue française de droit administratif, 1995, no 5, p. 868-962

Directives territoriales d'aménagement. Dossier interministériel .- Paris : MELT, 1995 .- 71 p.

MISCOPEIN, Pierre .- Loi : Pasqua : les directives territoriales d'aménagement In : Etudes Foncières, mars 1995, n° 66, p. 9-12

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire In : Revue française de droit administratif, sept. Oct. 1995, n°5, p. 868 -960

Directives territoriales d'aménagement : retour de l'état ou aboutissement de la

décentralisation ? In : *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 9 Juin 1995, n° 4776, p. 36-37

COULAUD, Nathalie .- Aménagement du territoire : les DTA sont bien lancées  
In : *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 13 sept. 1995, n° 4842, p. 50-52

BERSANI, Catherine .- Le rôle majeur des directives territoriales d'aménagement  
In : *Revue française de la décentralisation*, 1995, n°2, p. 130-133

Lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des directives territoriales d'aménagement sur des territoires expérimentaux: circulaire du 23 juillet  
In : *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* , 13 sept. 1996, n° 4842, p. 277-278

#### **IV . Les DTA**

##### **Estuaire de la Loire**

HUNTZINGER, Hervé .- Etudes préalables à la Directive Territoriale d'Aménagement (D.T.A.) de l'estuaire de la Loire; diagnostic et enjeux spatiaux. Document final.-  
Nantes : DREPL, 1997, 63 p.

JACQUET, Marc .- Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire. Rapport des études préalables .- Nantes : DREPL, 1998, 125 p.

##### **Seine**

DEVEAUX, Daniel .-Etude de la limite territoriale d'une DTA sur le département de l'Eure; réflexion préparatoire.- Evreux : DDE27, 1994 .- 70 p.

CYBELE, Hélène .- La Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine  
In : *Environnement magazine*, avril 1998, n° 96, p. 18-19

##### **Marseille**

BALDACCI, Eric .- La Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise .- Aix-en-Provence : Université d'Aix-Marseille III ; Centre d'Economie Régionale, 1997 .- 174 p. (travail de fin de cycle universitaire)

### **Alpes du Nord**

DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT ALPES DU NORD :  
Rapport des études préalables .- Lyon : PREFECTURE DE REGION RHONE-ALPES,  
Janv. 1999.- 113 p. + 18 p.

### **Alpes Maritimes**

DELESCLUSE, M. . Directive territoriale d'aménagement : l'Etat pilote  
In : *Bulletin des élus locaux*, 2000, vol. 23, n° 159, p. 29

### **Aire urbaine de Lyon**

DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DE L'ESPACE INTERDEPARTEMENTAL  
AUTOUR DE SATOLAS. Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire  
Urbaine de Lyon / DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT RHONE-  
ALPES .- Lyon : CETE de Lyon, 2000.- 128 p

DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT DE L'AIRES URBAINE  
DE  
LYON : Rapport des études préalables .- Lyon : PREFECTURE DE REGION  
RHONE-ALPES, Avr. 1999.- 100 p., cartes

BARDEL, M. .- Réunion des structures intercommunales de la région lyonnaise  
29 avril 1999, pag. mult.

BERTRAND, Julien .- Etat des cohérences des SDAU dans l'aire urbaine de  
Lyon; planification territoriales; septembre 1997.- Lyon : DRERA, 1997 .- 49 p.

JOUBE, Bernard .- Planification territoriale, dynamique métropolitaine et  
innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon In : *Politiques et  
management public*, 1998, vol. 16, n°1, p. 61-82

Réflexion préalable a l'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement  
sur l'aire urbaine de Lyon. Lyon : PREFECTURE DE LA REGION RHONE-  
ALPES, 1998 .-

15 p.

CHAMBE, P. - Réflexions préalables à l'élaboration de la directive territoriale d'aménagement de l'aire urbaine de Lyon : fonctions métropolitaines et fonctions internationales de l'aire urbaine de Lyon : synthèse bibliographique. Lyon : DRERA, 1998 .- 24 p.

BOUILLERET, O ; CAVIGLIA , S. - La Région urbaine de Lyon. - Lyon : AGENCE D'URBANISME DE LYON, 1994 (Pochette)

BOUILLERET, O ; STRUFFI , M. - Caractéristiques et dynamiques de la Région Urbaine de Lyon : charte d'objectifs RUL 2010 : contribution des services de l'Etat à la réflexion : synthèse des travaux réalisés et premières orientations. - Lyon : SGAR ; INSEE Rhône-Alpes ; Agence d'Urbanisme de Lyon ; LATTIS ; Oeil ; SRATES ; Stratégie et Territoires, 1994 .- 31 p.

BARDEL, J.P. ; BOUILLERET, O.- Simulation d'une directive territoriale d'aménagement sur la région urbaine de Lyon. Lyon : Agence d'urbanisme de Lyon ; DRE Rhône-Alpes, 1993 .- 25 p.

Directive territoriale d'aménagement sur la région urbaine de Lyon : les objectifs de l'état pour l'aménagement. Lyon : DRERA, 1993 .- 6 p.

## **V. Bilan et perspectives**

Directives territoriales d'aménagement. Point d'avancement en mai 2000 / DGUHC .- Paris : METL ; DGUHC, 2000 .- 104 p.

HERISSON, Pierre ; ALTHAPE, Louis .- SIMPLIFIER ET DECENTRALISER : Deux défis pour l'urbanisme .- Paris : SENAT, Mars 2000.- 112 p. (Les rapports du Sénat)

BERSANI, Catherine .- Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme In : *Etudes foncières*, 1999, n° 83, p. 8-15

Bilan des directives territoriales d'aménagement In : *Espaces. Lettre d'information de la DGUHC*, oct. 1998, n° 2, p. 9

Directives territoriales d'aménagement. Premier bilan sur six sites expérimentaux : Alpes maritimes, aire métropolitaine Marseillaise, estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, Alpes du nord, aire urbaine de Lyon / .- Ministère de l'Equipement. DGUHC ; Ministère de l'Environnement. Direction de la

Nature et des Paysages. Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR) .- Paris : MELT ; Ministère de l'Environnement ; Datar, 1998, pag. mult.

EYBALIN, Michèle .- Evaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement. Guide méthodologique.- Paris : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. DNP, 1999 .- 46 p.

CHASSANDE, Pierre ; PIECHAUD, Jean-Pierre .- Prise en compte du développement durable dans les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) .- Paris : MELT ; CGPC, 1998 .- 33 p.

HOUIST, G. .- Les Directives territoriales d'aménagement (DTA) et la loi littoral  
In : *Revue juridique de l'environnement*, 1997, n° spécial, p. 17-21

Rapport au Parlement sur l'application de la loi "Littoral"/ Ministère de l'Équipement , des Transports et du Tourisme .- Paris : METL, 1999 .- non pag.

FAURE, Corinne .- Directives territoriales d'aménagement et systèmes d'information géographique : état des lieux.- Lyon : CERTU, 1998 .- 33 p.

Les Nouveaux enjeux de la planification In : *Équipement magazine*, Mars 1998, n°95,  
p. 13-18

Cinq DTA en expérimentation In : *La Lettre de la DATAR*, 1997, n°158, p. 1, 7-8

HUET, Michel .- Le droit de l'urbain : De l'urbanisme à l'urbanité .- Paris : ED. ECONOMICA, Mai 1998.- 483 p

DRIARD, Jacques-Henri .- La mauvaise application d'une bonne idée : les directives territoriales d'aménagement In : *Construction-Urbanisme*, n°6, Juin 1999, p. 5-8

Les directives territoriales d'aménagement. Colloque IDEFI-CREDECO. Sophia-Antipolis 24-25 février 2000 In : *Droit et ville*, n° 50, 1<sup>er</sup> trimestre 2000

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (juillet 2001)  
Dépôt légal: 3<sup>e</sup> trimestre 2001  
ISSN : 1263-2570  
ISRN: Certu/RE -- 01 - 11 -- FR

Certu  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>