



Institut Français d'Urbanisme
Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Mémoire de Master Urbanisme, Aménagement, Transport
Spécialité « Opérateurs et Managers Urbains »
Promotion 2012

L'Atelier National du Ministère de l'Ecologie et du
Développement Durable en question : *une formation durable
à destination des collectivités ou un dispositif de communication et
d'application d'une politique nationale de développement durable ?*

Clémentine VAUR
Directrice de mémoire : Elsa VIVANT

Septembre 2012

Sigles

ADEME : Agence Nationale de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. *Aujourd'hui Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) et Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement (METL). Anciennement : Ministère de l'Equipe, puis Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) puis, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM)*

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

PNR : Parc Naturel Régional

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PAR : Plan d'Aménagement Rural

PLU : Plan Local d'Urbanisme

OIN : Opération d'Intérêt National

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

ATESAT : Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

DGD : Dotation Globale de Décentralisation

RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques

SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain

Sommaire

INTRODUCTION (p.4)

PARTIE 1/ Les collectivités rurales : constat d'un manque d'ingénierie à palier (p.10)

1. Des territoires spécifiques par rapport à quoi, à qui ? (p.10)
2. Les difficultés et les manques rencontrés par les collectivités rurales (p.21)
3. Bilan sur la situation des collectivités rurales (p.30)

PARTIE 2/ L'Atelier National, une tentative de mise en place de changement (p.32)

1. La mise en place de l'Atelier National (p.32)
2. Un processus d'intervention en deux phases : avant-projet et projet (p.35)
3. La nature de l'accompagnement proposé : le mode projet et ses règles du jeu (p.38)
4. Eléments de conclusions (p.47)

PARTIE 3/ L'apport de l'Atelier National sur le Pays de Coutances : entre concrétisation limitée et complexification du contexte (p.48)

1. L'Atelier Littoral 2 sur le site du Pays de Coutances (p.49)
2. Une concrétisation limitée mais des premiers éléments de projet à porter sur le long terme (p.58)
3. Un manque de suivi de la démarche dû à un contexte en perpétuelle évolution (p.66)
4. Pour aller plus loin dans l'analyse des effets de l'Atelier National : le point sur d'autres sites (p.71)
5. Bilan des effets de l'Atelier National chez les élus (p.75)

CONCLUSION GENERALE (p.77)

INTRODUCTION

Le sujet de ce mémoire concerne l'accompagnement des collectivités rurales dans le cadre de leur exercice d'aménagement, de planification et de transition vers un développement plus durable. Au préalable, il est nécessaire de se poser plusieurs questions pour justifier de l'intérêt et de la pertinence de ce sujet.

1. Pour quelles raisons peut-on dire que les collectivités ont besoin d'un accompagnement en particulier ? A cela, nous donnerons trois raisons :
 - **La Décentralisation** : à travers les différents actes de décentralisation de nombreuses compétences ont été transmises aux communes, et notamment celle de l'urbanisme. A cela s'ajoute le regroupement des communes en intercommunalité qui est de plus en plus fréquent, voire incontournable (règle du « absence de SCOT, pas d'extension urbaine »)
 - **Le retrait de l'Etat** et son nouveau rôle de conseil : deux phénomènes en parallèle avec d'une part la fin de l'ingénierie publique (l'Etat ne réalise plus de projets pour le compte des collectivités) ce qui démontre une diminution de la voilure de l'Etat, et d'autre part, l'Etat s'est engagé dans une réorganisation de ses services à travers la RGPP (réforme générale des politiques publiques)
 - Et enfin, **les nouveaux enjeux du Développement Durable** : ces problématiques contemporaines impliquent une transition dans laquelle les collectivités doivent se diriger, et cela demande autant du temps que des moyens humains et financiers.

Si les grandes agglomérations françaises (Lille, Bordeaux, Lyon, Montpellier, Rennes etc.) ont eu la possibilité et ont su se doter des moyens techniques nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont désormais attribuées. En revanche, la question se pose pour les petites collectivités qui ont des possibilités financières plus restreintes.

Qu'en est-il des secteurs plus isolés, qu'en est-il des secteurs ruraux ?

2. Pourquoi jumeler les thématiques de planification et d'aménagement avec la notion de Développement Durable ?

Selon la définition donnée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, un développement durable est « un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Cette définition trouve son origine dans la Conférence de Rio qui s'est tenu au mois de juin 1992.

Ce concept touche aujourd'hui de nombreux domaines, et l'urbanisme n'est pas en reste. Ainsi, dans « développement durable », il y a la notion de « développement », qui fait écho à la notion de développement urbain. La population croît, les villes s'étendent, mais aujourd'hui on ne peut plus faire abstraction des signes qui témoignent de l'augmentation de l'effet de serre et de réchauffement climatique. Ainsi, les directives nationales, européennes et internationales tentent aujourd'hui d'opérer une transition vers un développement urbain plus respectueux de l'environnement et qui prend davantage en compte l'existant.

Pour illustrer cela, on peut relever deux traductions majeures dans la législation française :

- Le Grenelle de l'Environnement, avec par exemple, la question de l'étalement urbain et de la lutte contre la régression des terres agricoles¹
- L'article L121-1 de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), avec l'intégration de la notion de Développement Durable dans les documents d'urbanisme par l'intermédiaire du PADD (plan d'aménagement et de développement durable). Plus précisément, ces PADD visent à ce que « les SCOT, les PLU et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable, 1/ l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé (...), l'utilisation économe des espaces naturels (...) la protection des sites, des milieux et paysages naturels, et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables, 1 bis/ la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville, 2/ la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...), 3/ la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables,

¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol (...), la préservation des risques naturels (...) »².

De plus, il est important de se préoccuper de l'intégration de la notion de développement durable dans les réflexions d'urbanisme, car on a pu constater des difficultés dans la mise en place de ces principes. Par exemple, un rapport mené par le CGEDD (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable) témoigne de la difficulté de cette transition au sein des services de l'Etat.

On peut citer également Jean-Paul Lacaze pour qui le développement durable renvoie à des « objectifs sympathiques mais qui laissent perplexes les professionnels ». Selon lui, les textes de loi sur la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ne font que dicter des principes « sans créer de moyens d'action adaptés aux enjeux ».

Il y a donc à la fois des réflexions sur le fond de la question et un travail de transition à mener pour assurer une mise en place effective et stable du développement durable.

3. Quelle typologie de territoire sera considérée pour traiter le sujet ?

Le sujet étant relativement large, il y a un risque que les réponses divergent et se dispersent face à un territoire français qui comprend une grande diversité de taille (métropole, agglomération, petites communes, bourgs ruraux), une diversité géographique (milieu urbain, milieu rural, montagne, littoral), économique, sociale, culturelle, etc.

Comme chacun de ces territoires méritent que l'on respecte ses particularités, le champ d'étude se restreindra aux petites communes, notamment celles situées en milieu rural, au sein desquelles on peut constater un déficit d'ingénierie en termes de moyens humains et financiers, qui rend plus difficile l'application de la compétence « urbanisme » et des principes de développement durable. Ces territoires deviennent alors fragiles car ils se retrouvent confrontés entre d'une part une pression de développement urbain, et d'autre part, la nécessité de protéger l'environnement (espaces agricoles, naturels et forestiers, écosystèmes, etc.).

²http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;sessionId=E422B46EBD4EE93AF0E2AA6B430F9129.tpdjo06v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006175647&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20120411

De plus, à la suite de politiques successives de décentralisation, ces communes ont obtenu la compétence de l'urbanisme mais elles ont aussi perdu l'expertise publique. N'ayant que peu de ressources en interne, elles font désormais appel à un système d'externalisation vers le secteur privé.

On peut alors questionner cette posture d'externalisation : sur quels critères les collectivités se basent-elles pour sélectionner les bureaux d'études ?

On peut également se demander s'il n'y a pas d'autres alternatives possibles, notamment dans quelle mesure l'Etat (ou un autre acteur public) pourrait accompagner cette externalisation pour qu'elle se déroule dans les meilleures conditions possibles ?

4. A partir de quel exemple le sujet sera-t-il traité ?

Pour traiter le sujet, il a été décidé de faire référence à une démarche menée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) : l'Atelier National.

A des fins expérimentales, cette initiative vise à accompagner des collectivités volontaires qui ne parviennent pas à relever les défis qui s'imposent aujourd'hui sur leurs territoires. Il s'agit d'une collaboration entre l'état central (MEDDTL), les services déconcentrés de l'Etat (départementaux et/ou régionaux) et les collectivités participantes. Cette collaboration se fait avec l'appui d'une équipe d'experts pluridisciplinaire, mandatée par le MEDDTL.

L'Atelier National agit principalement sur des territoires dits « sensibles » ou « complexes » :

- « Sensible » car contraint entre une application des lois de protection de l'environnement, et un certain « laisser-faire » de l'extension de l'urbanisation et de la déprise agricole
- « Complexe » car les différentes thématiques se superposent (habitat, transports en commun, commerces, etc.) et, par conséquent, les enjeux à relever sur ces territoires dépassent les capacités des acteurs locaux.

Une des principales caractéristiques de cette démarche est qu'elle met au premier plan de son action le projet. Selon le Ministère, le projet permettrait à la fois d'être un outil pour engager le dialogue et il serait un objectif à atteindre (via l'élaboration d'un projet de territoire),

Enfin, on peut également rapprocher cette démarche avec d'autres grandes directives menées au sein du MEDDTL, telles que les différentes actions de transition vers un développement plus durable, menées notamment par l'ADEME (Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), et « l'urbanisme de projet », qui vise à « passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet »³.

Considérant les constats de difficultés des collectivités rurales cités auparavant, on peut alors questionner l'impact de cette démarche.

- Quelle en est la valeur ? Quelles sont les forces et les faiblesses de ce « mode projet » ?
- Dans quelle mesure l'Atelier National peut aider et accompagner des collectivités en difficulté ?
- Quels impacts et répercussions cela a-t-il dans la formation des élus y participant ?

La question de recherche

La démarche « Atelier National » permet-elle une formation durable des élus ou s'apparente-t-elle davantage à un dispositif de communication et d'application d'une politique nationale de développement durable ?

L'objectif de la recherche

L'objectif de ce mémoire sera alors d'interroger la démarche menée par le MEDDTL pour identifier et questionner ce qu'elle propose en matière d'accompagnement des collectivités, et définir ainsi la nature de cet accompagnement. L'analyse se concentrera sur un site en particulier que l'on peut qualifier de rural, le Pays de Coutances, sur lequel un audit des participants à la démarche a été mené.

³: http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_Urbanisme_de_projet_4p_web.pdf (site internet du MEDDTM)

Détail du cheminement intellectuel

Pour mener à bien cette analyse, il sera question, dans un premier temps, d'être en mesure de comprendre les spécificités et les enjeux des territoires ruraux afin d'identifier le plus précisément possible leurs besoins.

Puis, dans un second temps, on questionnera l'Atelier National afin d'identifier et de comprendre l'accompagnement que propose cette démarche.

Enfin, on analysera les effets de cette intervention à court et moyen termes, puis on interrogera ces résultats dans un contexte plus large.

PARTIE 1/ Les collectivités rurales : constat d'un manque d'ingénierie à palier

Il s'agit ici d'étudier et de comprendre la spécificité des territoires ruraux pour identifier les problèmes auxquels ces territoires sont confrontés, les enjeux qu'ils ont à relever, et les difficultés qu'ils rencontrent

Un point sur le cadre juridique permettra de voir les textes de loi par lesquels le milieu rural est régi, et enfin, nous verrons par quels moyens les collectivités rurales font face, ou non, à ces différents cadres et contraintes.

Pour identifier ces spécificités et ces enjeux, une bibliographie diversifiée a été constituée afin de recueillir les avis, les constats et les opinions de praticiens et de chercheurs du monde de l'urbanisme.

1. Des territoires spécifiques par rapport à quoi, à qui ?

a. Des problématiques générales à l'ensemble du territoire français qui prennent plus d'ampleur sur les territoires ruraux

i. Un empilement de règles et de compétences à assumer

Nous allons voir à travers les points suivants, les différents problèmes auxquels les collectivités sont confrontées, notamment dans l'application des règles d'urbanisme et au niveau des compétences qu'elles ont à assumer.

La transmission de la compétence « urbanisme » à travers la Décentralisation

C'est à travers l'article 59 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat que s'est opérée la transmission de la compétence « urbanisme » aux communes. Les collectivités ont ainsi acquis une plus grande autonomie et elles doivent désormais rédiger certains documents d'urbanisme comme le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), ainsi que le contrôle et les autorisations de permis de construire.

Pour les communes regroupées en intercommunalité, elles ont la possibilité de déléguer leur compétence « urbanisme » à l'établissement public de coopération intercommunale auquel elles sont attachées.

Cependant la compétence de l'urbanisme n'est pas, en réalité, du seul ressort des communes, car l'Etat conserve un rôle important, car selon l'article L.110 de la loi du 7 juillet « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation ». Ce rôle passe par l'intermédiaire de différents acteurs : le préfet chargé du contrôle de légalité, les services de l'Etat qui doivent donner leur accord pour les décisions prises par le maire quand il n'y a pas de PLU ou de carte communale, et l'Etat lui-même pour prendre en charge les opérations dites « d'intérêt national » (les OIN).

Les documents d'urbanisme : « une difficulté d'aller à l'essentiel »⁴

Les documents d'urbanisme précités font l'objet de différentes critiques.

Concernant les PLU, Jean-Paul Lacaze⁵ juge insuffisants les documents d'urbanisme conçus actuellement, car ils ne contiennent pas suffisamment de « priorités nouvelles réellement structurantes ». Selon lui, « ces documents permettent de traiter au jour le jour des problèmes ponctuels, mais ils ne suffisent pas pour affronter les problèmes globaux ». Ainsi, ces documents se résument à une « simple mesure de police des constructions destinée à encadrer le flux des initiatives individuelles ».

Concernant les SCOT, Marc Wiel pointe une difficulté pour aller à l'essentiel. Selon lui, ces documents d'urbanisme ne contiennent pas de réel projet commun à une pluralité de communes. En effet, il critique le manque de fédération des acteurs. Selon lui, « l'individualisme communal » persiste au sens où chaque élu reste fixé sur des priorités qui sont propres à sa commune. Cela conduit au fait que le SCOT prend alors la forme d'une « somme du PLU ». Marc Wiel regrette également que ce document soit trop souvent perçu comme une finalité. Or on ne peut pas fixer un projet à 10 ou 20 ans de façon immuable, et le SCOT doit garder une certaine flexibilité pour pouvoir évoluer dans le temps en fonction des évolutions que connaît le territoire.

⁴ WIEL, Marc (2007) *Pour planifier les villes autrement*, Paris, L'Harmattan (coll. « Villes et Entreprises »), 242 p.

⁵ LACAZE, Jean-Paul (2006) *La transformation des villes et les politiques publiques, 1945-2005*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), 255 p.

Flambée des contentieux

Cet alourdissement des procédures et la complexification du droit de l'urbanisme ont alors engendré une flambée des contentieux.

Une des conséquences de ce phénomène est alors une diminution des ambitions dans les documents d'urbanisme et les orientations d'aménagement afin de limiter ces risques de contentieux. En effet la préoccupation des élus devient alors d'aller le moins possible à l'encontre des habitants afin d'éviter au maximum d'être attaqués.

« Un carcan juridique qui s'est resserré, laissant trop peu de marge à l'imagination créatrice »⁶

Différents praticiens et chercheurs du monde de l'urbanisme se rejoignent dans leur critique du cadre juridique et normatif, qu'ils jugent trop fluctuant et imparfait.

Jean-Paul Lacaze, par exemple, constate qu'entre 1980 et 2000 s'est opérée « une prolifération législative préoccupante » et il juge la protection des droits de propriété excessive.

Marc Wiel évoque un droit de l'urbanisme « chaotique » face à tant d'instabilités. Il devient donc difficile de se repérer dans un cadre juridique dont la complexité est en perpétuelle croissance.

Certains évoquent alors la nécessité opter davantage pour une « attitude prospective » en vue de se projeter dans l'avenir, ainsi que de mener un urbanisme prudent et progressif. En effet il semblerait que, seul, le Code de l'urbanisme ne suffise pas. Il n'y aurait pas que des problèmes à résoudre par l'intermédiaire d'une loi, d'une règle ou d'une procédure.

Conséquences de ces différents phénomènes sur le monde rural

Les communes ont donc aujourd'hui davantage de charges à assumer. Cependant, les moyens des communes rurales étant faibles, voire inexistants, il leur est difficile de pouvoir y répondre le plus efficacement possible. De plus, le cadre législatif étant sans cesse remis en question, le problème de moyens des collectivités rurales vient accentuer ce phénomène car

⁶ Jean Paul Lacaze, op cit.

elles peinent à s'adapter à ces changements. Enfin, une proximité plus grande des maires ruraux avec leurs administrés renforcent les liens qu'ils ont entre eux, et donc ces élus deviennent d'autant plus concernés par la nécessité de ne pas aller trop à l'encontre des attentes des habitants.

ii. Le millefeuille territorial : une gouvernance problématique et difficile à instaurer

La multiplication des pouvoirs (collectivités, état) et des acteurs (politiques, économiques, privés, etc.) rend aujourd'hui nécessaire la mise en place d'une gouvernance ad hoc pour chaque action et pour chaque projet.

Cependant, cette gouvernance renvoie à d'autres difficultés, à savoir la mise en place d'une échelle intercommunale et la préservation de l'intérêt général au sein des documents et des actions d'urbanisme.

Les travers de la gouvernance

La mise en place d'une gouvernance ne garantit pas nécessairement un résultat final optimal.

En effet, si l'on se réfère aux propos de Vincent Fouchier⁷, « la complexité de la gouvernance (...) rend le processus décisionnel confus » et elle « oblige à retenir le plus petit dénominateur commun ». Ce type de coopération éprouve des difficultés dès lors qu'il s'agit de faire un choix entre différentes options et dans la priorisation et le financement de ces actions.

Il y a alors un risque de « consensus mou », dans le sens où même si tous les acteurs politiques se sont mis d'accord sur un document final, les potentiels problèmes et désaccords n'auront pas été abordés et traités, et donc une certaine carence persistera.

Ainsi, la conséquence directe est que, lorsqu'elle fonctionne mal, cette gouvernance ne permet pas de parvenir à un projet « ambitieux et lisible pour le citoyen ».

⁷ FOUCHIER, Vincent, VANIER, Martin (2011) « S'adapter ou s'attaquer à la complexité », *Les Cahiers de l'IAU* n°160, p, 46-49

La persistance du modèle décisionniste : le savoir de l'expert subordonné au pouvoir décisionnel du politique⁸

Les décisions d'urbanisme sont effectuées dans une grande majorité des cas par les acteurs politiques. Pour parvenir à faire un choix, l'élu peut être amené à s'entourer d'experts qui lui proposeront le projet et les modalités de mise en œuvre.

Quel est alors le rôle de ces experts ? Rencontrent-ils des difficultés?

Pour répondre à ces questions, on fera référence aux travaux de recherches de Patrick Hassenteufel dans le domaine de la sociologie politique.

Dans son ouvrage, il qualifie les experts « d'acteurs intermédiaires » au regard de leurs rôles multiples. Ces experts assureraient en effet à la fois le rôle de spécialiste en relation avec leur domaine d'expertise et celui de médiateur entre les différents acteurs du territoire en question. L'enjeu pour les experts serait alors de parvenir à « s'affranchir des dépendances horizontales et verticales » pour parvenir à une expertise objective.

Or cet affranchissement va varier en fonction de l'interaction qu'il y aura entre l'expert et la politique. Patrick Hassenteufel distingue alors trois modèles d'interaction possibles entre l'expert et le politique, à savoir :

- Le modèle pragmatique : « la décision politique est conçue comme le produit de discussions collectives ». Le rôle de l'expert est « d'alimenter le débat public »
- Le modèle technocratique : les décisions sont prises par les experts
- Le modèle décisionniste : le savoir de l'expert est subordonné au pouvoir décisionnel du politique.

A la suite de cela, il fait état des lieux des tendances actuelles, et selon lui, la place donnée à l'expert reste encore aujourd'hui « incertaine ».

S'il constate que le rôle de l'expert est croissant et que le modèle pragmatique est de plus en plus affirmé, il relève également un manque d'indépendance des experts et un caractère non démocratique de l'expertise. Selon lui, le modèle décisionniste persiste encore notamment à travers l'instrumentalisation politique de l'expertise (à savoir, mener une expertise pour tester

⁸ HASSENTEUFEL, Patrick (2008), « Les acteurs intermédiaires des politiques publiques », p.197-223, in HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (coll. « U Sociologie »), 294p.

ou pour légitimer une décision politique). La décision semble alors être biaisée par une somme de marges de manœuvre qui vient à l'encontre d'une action collective et globale.

On peut alors se demander pour quelles raisons les élus tentent d'imposer certaines décisions, et pourquoi les collectivités rurales sont particulièrement concernées.

Avec ses 36 000 communes, la France est un pays où la culture communale reste très forte. Pour beaucoup, la commune représente l'échelle de la proximité et on constate un fort rapport entre le maire et ses administrés, et comme nous l'avons vu précédemment, ce rapport est d'autant plus important en milieu rural, car le nombre d'habitants en communes et bourgs ruraux est plus faible qu'en milieu urbain, ce qui augmente la logique électoraliste des élus ruraux.

Conséquences de ces différents phénomènes sur le monde rural

La situation d'isolement que connaissent les communes rurales et la distance entre ces communes augmentent la difficulté d'instaurer une coopération intercommunale effective, d'autant plus que la gouvernance n'est pas quelque chose qui va de soi, et qu'elle ne permet pas nécessairement de parvenir aux décisions optimales (seule la gouvernance ne suffit pas).

Il est donc difficile pour les élus ruraux de comprendre qu'il est nécessaire de travailler avec ses voisins pour planifier un document tel que le SCOT, d'autant plus que leur préoccupation principale est de satisfaire leurs administrés.

iii. Une non-maitrise de l'urbanisation...

... Qui nuit aux paysages

On connaît aujourd'hui les différentes problématiques liées à l'extension de la ville, avec pour principales conséquences l'émiettement communal, la détérioration des paysages et l'artificialisation des terres agricoles. Ces différents phénomènes sont alors plus ou moins contrôlés selon les territoires.

Certaines voix s'élèvent pour dénoncer la non-maitrise des impacts des extensions urbaines qui mène à la déstructuration et la détérioration des campagnes et des zones périurbaines.

Dans « Le projet local », Alberto Magnaghi⁹ constate que les politiques de sauvetage sont impuissantes car elles traitent le problème de l'environnement de façon sectorielle sans remettre en cause les procédures qui contribuent à sa dégradation. Il émet également une mise en garde envers les politiques de conservation des paysages qui, selon lui, peuvent être contre-productives du fait qu'elles comportent un risque de destruction des paysages si l'on contraint excessivement les acteurs du territoire dans leurs actions.

Enfin, il y a, selon lui, une déstructuration du territoire notamment à travers le développement des loisirs sur les espaces côtiers, et l'abandon des espaces collinaires et montagneux.

... qui nuit à l'identité des territoires ruraux

Cette mauvaise considération des zones périurbaines et rurales, que Marc Wiel¹⁰ intitule la « non-ville », nuit au patrimoine, et donc à l'identité du monde rural.

Face à une diffusion fragmentée, illimitée et détachée de l'environnement, Alberto Magnaghi remarque qu'il devient difficile de lire aujourd'hui les frontières entre les territoires. Il regrette également qu'au cours d'une opération d'urbanisme ou d'aménagement, le territoire ne soit vu que comme « un support technique », « une feuille blanche », niant les atouts de certaines caractéristiques paysagères du territoire.

Cette non-maitrise de l'urbanisation n'a pas comme seul problème la détérioration des paysages. Le problème concerne également les éléments urbains des territoires ruraux qui en pâtissent d'une part dans les extensions proposées (type lotissements) qui sont assez pauvres sur le plan de la qualité des formes et des matériaux, et d'autre part car la plupart de ces extensions ne tiennent pas compte des caractéristiques physiques, identitaires, esthétiques et sociales du contexte existant, et donc ignorent l'identité du territoire.

iv. Un « urbanisme de produit »¹¹

Professeur à l'ENPC et à l'Ecole d'architecture, de la ville et des territoires de Marne-la-Vallée, David Mangin est l'auteur de « La ville franchisée », dans lequel il revient sur les

⁹ MAGNAGHI, Alberto (2000) *Le projet local* (traduit et adapté par Marilène Raiola et Amélie Petita), Liège, Mardaga (coll. « Architecture + Recherches »), 128 p.

¹⁰ Op cit.

¹¹ MANGIN, David (2004) *Formes et structures de la ville contemporaine (La ville franchisée)*, Paris, Edition de la Villette, 398 p.

conséquences de l'expansion de l'urbanisation, notamment sous la forme du lotissement, et où il émet des propositions d'alternative à l'actuel mode de production de la ville.

Concernant les lotissements, et selon, David Mangin, ces lotissements sont aujourd'hui à l'origine d'une homogénéisation de la production de la ville, et il les considère comme des « produits homogènes et fermés sur eux-mêmes » :

- « Homogène » car le lotissement provient d'un marché relativement fermé relevant essentiellement du privé et où la possibilité de variation des habitations est relativement faible. Ainsi, quel que soit leur situation géographique, les lotissements ont tendance à se ressembler.
- « Fermés sur eux-mêmes » car ces nouvelles zones d'habitation sont placées au gré des opportunités foncières, sans veiller à ce qu'elles soient connectées au reste de la ville (et donc aux commerces et aux services). Cette configuration est alors à l'origine de phénomènes d'enclavement et de communautarisme. De plus, l'absence de rues, de cours, de commerces vient accentuer cette perte de sociabilité.

Il pointe également le problème du coût écologique important de ce type d'urbanisation tant par la faiblesse énergétique de ce type d'habitation, que par la pression et le mitage que subissent les espaces naturels et agricoles.

Ces différents problèmes sont alors à l'origine de ce qu'il appelle la « misère des paysages urbains ».

Conséquences de ces différents phénomènes sur le monde rural

Si les problématiques de l'expansion de l'urbanisation sont aujourd'hui bien déterminées, il est d'autant plus important, et urgent, d'y prêter attention en milieu rural tant par le risque de dégradation des paysages et d'environnement que dans la dégradation du patrimoine et de l'identité de ces territoires.

Ces territoires sont d'autant plus sensibles qu'ils sont marqués par un manque d'expertise disponible au sein des collectivités rurales ce qui vient amplifier cette « non-maitrise » de l'urbanisation.

b. Un Code de l'Urbanisme qui caractérise difficilement les territoires ruraux

i. L'inadaptation de l'Urbanisme aux problématiques rurales¹²

Dans son ouvrage « Pour un urbanisme rural », Didier Boutet met en avant la nécessité d'adapter le droit de l'urbanisme sur les territoires ruraux, considérant qu'aujourd'hui, il y a des problèmes de compatibilité entre les caractéristiques du monde rural et les directives impulsées dans les textes de loi.

Selon lui, il est nécessaire de se diriger vers « une révolution conceptuelle » et une « territorialisation du droit s'impose ».

Pour appuyer son argumentation, il se base sur une série de constats.

Une planification concentrée sur la protection de l'environnement et pensée à partir des problématiques urbaines

Selon l'auteur, « l'urbanisme rural » ne doit pas résulter de la transposition, sur les territoires ruraux, de l'urbanisme tel qu'il a été pensé pour les villes. Or, il constate que, dans un premier temps, la planification réglementaire n'était pas adaptée aux communes rurales. Il affirme, par exemple, que les SDAU¹³ « ne concernaient pas les espaces ruraux, mais de plus, ils organisaient leur démantèlement ».

Concernant les territoires ruraux, les textes de loi ne prévoyaient que des procédures spécifiques (notamment en termes de protection de patrimoine et d'environnement) ainsi que des documents d'aménagement relatifs au développement d'activités, mettant ainsi de côté une majeure partie des composants de ce type de territoire.

Ce n'est qu'à partir de la loi SRU qu'est apparue une certaine considération des caractéristiques du milieu rural, notamment à travers de nouveaux objectifs à atteindre, tels que : la limitation de l'étalement urbain, le renforcement de la solidarité, l'économie et la protection des espaces naturels et ruraux.

¹² BOUTET, Didier (2004) *Pour un urbanisme rural*, Paris, L'Harmattan, 225 p.

¹³ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

Malgré cela, l'auteur regrette que la loi SRU soit un « texte privilégiant les zones urbaines ». Il cite notamment le SCOT pour lequel il trouve trois difficultés à le faire adopter en milieu rural : le périmètre du schéma, la concertation avec les citoyens (selon lui « la démocratie participative est considérée avec circonspection surtout chez les élus ruraux ») et la gestion institutionnalisée qu'un tel document impose.

La difficulté d'instaurer un projet de territoire

Face à ces difficultés dans l'instauration du SCOT, il devient donc difficile pour les collectivités rurales de s'engager dans des projets de territoires.

Selon Didier Boutet, le SCOT n'est pas un réflexe pour les communautés, et les élus ruraux sont davantage attachés à une « intercommunalité de gestion » et ils restent méfiants face à une « intercommunalité de projet ».

Ce phénomène se voit être renforcé par la « persistance de la logique communale »¹⁴ au sein de chaque collectivité.

L'émergence d'une autre échelle pour le projet de territoire : l'échelle du Pays

Didier Boutet a pu constater que néanmoins une planification territoriale rurale se fait, mais à une autre échelle, celle du Pays. En effet, il semblerait que les élus ruraux se soient rassemblés pour aborder les questions de planification territoriale dans d'autres circonstances.

L'auteur prend comme exemple les PAR (plan d'aménagement rural) qui, même s'ils sont dépourvus d'effets juridiques », ont « permis aux élus de dialoguer pour la première fois autour de perspectives intercommunales ».

Ces documents ont, par la suite, été remplacés par les Chartes Intercommunales qui, selon l'auteur, « vont plus loin dans le renforcement de la coopération intercommunale et dans la maîtrise par les élus de leur urbanisation ». Il souligne également que pour la première fois

¹⁴ BODIGUEL, Maryvonne (2007), « Sur quels modes conjuguer la gouvernance de l'environnement rural ? », p.403-410, in LUGINBÜHL, Yves (dir.), Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 532 p.

l'élaboration d'un projet de territoire s'est faite de manière ascendante, c'est-à-dire qu'elle « part des élus locaux ».

De plus, un des intérêts majeurs dans ce document serait que « le projet l'emporte sur l'institution ».

Si l'échelle du Pays rencontre des difficultés de légitimation de sa gouvernance, Didier Boutet¹⁵ considère que la Charte se révèle être « pertinente pour fonder une planification territoriale des espaces ruraux », et elle permet « de combler un vide lorsque le SCOT se fait attendre ».

ii. Les difficultés des élus ruraux pour suivre les évolutions

En plus de ces différentes difficultés, les collectivités rurales se caractérisent par des difficultés d'adaptation et d'évolution pour deux raisons. La première raison concerne la mise en œuvre de la compétence d'urbanisme chez les élus ruraux.

Maryvonne Bodiguel¹⁶ affirme que la difficulté des collectivités rurales « réside dans la maîtrise des questions posées » notamment face à des moyens humains et financiers restreints. Dès lors, il devient difficile pour ces collectivités rurales d'assumer les nouveaux enjeux qui s'imposent sur leur territoire car elles « ne sont pas en mesure de maîtriser totalement les charges qu'elles doivent assumer ».

La deuxième difficulté serait, selon Maryvonne Bodiguel que les élus ruraux ont des mandats de plus longue durée qu'ailleurs. Ainsi, le renouvellement des maires aurait tendance à être plus lent qu'en milieu urbain ce qui freinerait « une dynamique d'adaptation ».

De plus, elle explique que si les élus ont correctement intégré « les changements de procédure qu'impliquait la décentralisation », ils ont en revanche minimisé le fait que ces changements « impliquaient par leur nature un changement profond de méthodes de travail préalables aux décisions ».

Les élus n'ont donc pas effectué le réajustement dans leur manière de travailler nécessaire pour intégrer les différentes évolutions.

¹⁵ Op cit.

¹⁶ Op cit.

2. Les difficultés et les manques rencontrés par les collectivités rurales

Nous venons de voir que les collectivités rurales doivent aujourd'hui faire face à de nombreux défis, mais il semblerait qu'elles subissent également divers manques.

Nous allons alors questionner ces manques pour identifier de quel ordre ils sont, et si malgré ces manques, ces collectivités parviennent, ou non, à relever les enjeux et les défis qui s'imposent sur leur territoire.

Pour répondre à ces questions, nous ferons référence à deux catégories de sources :

- D'une part, un rapport enregistré à la présidence du Sénat le 10 juillet 2012 par le sénateur Pierre Jarlier sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme¹⁷,
- D'autre part, l'audit réalisé sur le Pays de Coutances, précédemment citée et qui sera présentée plus en détail en deuxième et troisième parties. Cet audit s'est tenu en mai et juin 2012 auprès de huit élus (les maires de St-Germain-sur-Ay, Créances, Pirou, Gavray, Périers, Coutances, l'ancien président du Syndicat Mixte du Pays de Coutances et l'actuel président) et deux agents de la DDTM (direction départementale des territoires et de la mer) de la Manche (Julien Brossard, responsable de la délégation territoriale Nord, et Pierre Morin, responsable de la délégation Centre).

a. Le rôle de l'Etat

Il s'agit ici de savoir dans quelle mesure l'Etat et ses services déconcentrés accompagnent les collectivités.

i. Pourquoi l'Etat s'implique-t-il dans le domaine de l'urbanisme ?

Dans son rapport, Pierre Jarlier rappelle que, selon l'article L110 du Code de l'Urbanisme (loi du 7 juillet 1983) « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation », et que par conséquent « l'État reste chargé des intérêts nationaux ».

¹⁷ JARLIER, Pierre (2012), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapport n°654 pour le compte du Sénat, Paris, 102 p.

Il est donc nécessaire qu'il s'implique dans des orientations et projets d'urbanisme qui visent à transformer un espace existant.

ii. De quelles manières s'implique-t-il?

D'une part, l'Etat (par l'intermédiaire de ses gouvernements successifs) est à l'origine des textes de loi qui encadrent l'évolution du droit de l'urbanisme :

- La décentralisation à travers laquelle les collectivités se sont autonomisées dans leurs actions d'urbanisme,
- L'intégration de la notion de projet dans les documents d'urbanisme qui doivent contenir des PADD (projet d'aménagement et de développement durable),
- La mise en place de nouvelles normes en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

D'autre part, l'Etat contrôle et donne son accord, notamment à travers :

- Le contrôle de légalité effectué par le préfet,
- L'accord nécessaire des services de l'Etat pour les décisions prises par le maire lorsque la commune n'est pas couverte par un document d'urbanisme (PLU ou carte communale).

Même si dans le cadre de la Décentralisation, la compétence « urbanisme » a été transmise aux collectivités, pour autant, l'Etat ne s'est pas retiré totalement, et il accompagne les collectivités à l'aide de moyens financiers et humains :

- D'une part, il a compensé ce transfert de compétences en fournissant aux collectivités une dotation générale de décentralisation (DGD) pour aider les collectivités dans l'élaboration des documents d'urbanisme et pour assurer les risques de contentieux.
- D'autre part, il met ces services à disposition des collectivités territoriales, notamment dans le cadre d'élaboration, de modification ou de révision de documents d'urbanisme, et par une aide technique pour l'instruction des actes d'urbanisme des communes de moins de 10 000 habitants et des intercommunalités de moins de 20 000 habitants.

iii. Un accompagnement aujourd'hui remis en question

Le rapport du Sénat, précédemment cité, fait état d'une « disparation progressive de l'ingénierie territoriale de l'Etat ».

Après avoir longtemps signé des conventions avec les collectivités dans le cadre d'actions de conseil et de maîtrise d'œuvre, l'Etat s'est vu être dans l'obligation de se mettre en conformité avec le Code des Marchés Publics. Cette mise en conformité fait suite à la nécessité de suivre le droit communautaire qui règle les conditions de la concurrence.

Cette remise en question a également été soutenue en 1999 par la Cour des Comptes qui contestait la légitimité de l'Etat à mener des missions d'ingénierie publique auprès des collectivités.

Mais, le rapport souligne qu'il y a, malgré tout, une dérogation à cette obligation de recourir au marché public. Cette dérogation permet aux « communes ou leurs groupements dont les ressources financières et humaines ne leur permettent pas de disposer de leur propre expertise » de bénéficier d'une convention, d'un an renouvelable deux fois, dite « ATESAT » (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) sans passer par un marché public.

Pierre Morin, agent de la DDTM Manche, a évoqué le fait qu'un doute planait autour de cette aide, car selon lui, il n'y a « pas d'assurance que cela va être reconduit » tout en considérant qu'« il y a besoin de ce contact ».

La réforme générale des politiques publiques (RGPP)

Cette réforme, initiée à partir de 1999, visait à repenser les modalités d'intervention des services de l'Etat auprès des collectivités locales.

Selon le rapport de Pierre Jarlier¹⁸, cette réforme a « contribué à redéployer l'ingénierie publique avec un recentrage de l'aide de l'État », à la fois « sur les communes n'ayant pas les moyens » et sur des « actions qui contribuent directement au développement durable ». Le rôle de l'Etat est alors passé de « prestataire de services à un rôle d'expertise ». Cette expertise concerne alors « les fonctions de connaissance, d'évaluation et d'étude », « les prestations prévues par la loi (...) ADEME, ANRU, ANAH, ATESAT » et « l'impulsion et l'animation des politiques prioritaires ».

Le rapport pointe alors la possibilité que ce changement de rôle puisse remettre en cause les missions de l'ATESAT, et donc remettre en question le soutien apporté aux petites

¹⁸ Op cit.

communes. Pour certains élus, ce phénomène « conduira inéluctablement à la disparition totale de l'ingénierie dans les petites collectivités », et « in fine à une désertification de ces territoires ». Cette suspicion nous a été confirmée par Pierre Morin, et plus largement, au regard des entretiens avec les agents de la DDTM de la Manche, les conséquences de ce repositionnement semblent d'ores et déjà se faire ressentir sur le terrain.

Une question de priorisation des actions

Lors de son entretien, Julien Brossard a évoqué les positionnements successifs qu'a connus la DDTM, et il semblerait, qu'aujourd'hui, les actions entreprises par les DDTM dépendent également de la priorisation définie par le directeur. Or dans le cas du département de la Manche, le changement de directeur a eu un impact sur ce sujet. Si le précédent directeur, issu des anciens services de l'« Equipement »¹⁹, apportait son soutien aux actions d'accompagnement des collectivités en urbanisme (telle que la démarche Atelier National), le nouveau directeur, issu des anciens services de l'agriculture, ne porte pas la même attention à ces questions et a donc revu les priorités de la DDTM vers de nouveaux chantiers jugés prioritaires.

Des réductions d'effectifs

Le rapport du Sénat pointe également la tendance à la baisse du nombre de fonctionnaires dédiés à l'accompagnement des collectivités : « le nombre de fonctionnaires dédiés va passer de 3 600 en 2012 à 3 000 en 2013, soit une diminution de 20% des effectifs ». Donc, même si une loi impose que les communes et intercommunalités de taille réduite bénéficient de l'ATESAT, la réduction des effectifs aura un impact sur cette possibilité d'assistance.

Des nouveaux chantiers

En parallèle à ce constat de réorganisation des services de l'Etat, le rapport du Sénat constate que de nouveaux « chantiers » s'ajoutent pour les collectivités qui doivent faire face à « des

¹⁹ Avant de fusionner en DDT, les services de l'Etat étaient décomposés en deux branches avec d'un côté les DDE rattachées à l'ex-ministère de l'Equipement, et de l'autre les DDA rattachées au ministère de l'agriculture.

exigences nouvelles », notamment en matière de développement durable, et cela concerne également une « complexification des documents de planification urbaine ».

Cette réorganisation des services de l'Etat devient donc d'autant plus problématique que les besoins des collectivités sont croissants, notamment dans les plus petites communes. Selon le rapport, si « les grandes communes ou les grandes intercommunalités ont (...) développé des compétences pointues et diversifiées en matière d'urbanisme », il n'en est pas forcément de même pour les communes de plus petite taille où le développement local d'ingénierie territoriale n'a pas été fait, ce qui par conséquent met les élus face « à de vraies difficultés dans l'exercice du droit des sols ».

Cependant, il est à noter que l'Etat et ses services déconcentrés ne sont pas les seules aides possibles proposées aux collectivités.

b. L'alternative proposée par d'autres structures publiques

i. Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE)

Selon la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (article 7, alinéa 4), « le CAUE est à la disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tous les projets d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement » en contrepartie d'une contribution financière. Les CAUE sont présents dans 91 départements, soit la quasi-totalité du territoire français. Ils sont financés grâce aux recettes issues de la taxe d'aménagement. Au regard de ce qu'ils proposent²⁰, on distingue deux types de mission :

- Le conseil, à travers un accompagnement des collectivités en amont de leurs projets (aménagement, document d'urbanisme) ou en phase pré-opérationnelle ;
- Des missions plus ponctuelles en fonction des sollicitations de leurs partenaires.

Selon Yves Brien²¹, cet outil permet d'apporter aux collectivités un « conseil au plus près des préoccupations des élus locaux ».

²⁰ Visite d'une dizaine de sites internet de CAUE (liens disponibles sur <http://www.fncaue.asso.fr/>)

²¹ In JARLIER, Pierre (2012), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapport n°654 pour le compte du Sénat, Paris, 102 p.

ii. Les Agences d'Urbanisme

D'après l'article L 121-3²², « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes (...) des organismes de réflexion et d'études appelés "agences d'urbanisme" ».

Ces agences ont alors pour mission « de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques ».

Elles sont financées par les cotisations et les subventions de leurs différents membres.

Le rapport du Sénat fait également référence à cette structure et identifie les points forts de cette aide, à savoir :

- Etre un « outil d'ingénierie mutualisé, partenarial et indépendant »
- Etre un « outil d'ingénierie pluridisciplinaire adapté à la démarche intégrée des projets de territoire ».

Cependant, le rapport constate également qu'on ne compte que 53 agences d'urbanisme sur le territoire français, et donc que cet outil « ne maille pas, encore, l'ensemble du territoire, le problème se posant surtout en milieu rural ». Le rapport recommande alors d'étendre ces agences « à tous les territoires isolés » et que l'on puisse trouver « une agence d'urbanisme par département ».

²² Modifié par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 - art. 3 JORF 5 juin 2004

Bilan de cet accompagnement public

Concernant l'Etat et ses services déconcentrés, l'accompagnement auprès des collectivités s'est réorienté sur de nouvelles priorités, tout en se retirant de son activité d'ingénierie territoriale.

Concernant les autres structures publiques, s'il est démontré qu'elles sont d'une utilité non négligeable, force est de constater qu'à elles seules, elles ne peuvent pas combler tous les besoins des collectivités.

Dans ce contexte, les collectivités ont alors pour dernière alternative d'externaliser leurs missions d'ingénierie territoriale vers le secteur privé.

c. L'externalisation de l'ingénierie vers le secteur privé

i. Une nécessaire externalisation de l'expertise vers le secteur privé

Le rapport du Sénat note qu'en urbanisme, les possibilités de mener une expertise « sont essentiellement issues du privé ou des agences d'urbanisme ». Cette externalisation de l'expertise concerne particulièrement les collectivités rurales qui, par l'absence de service technique dédié à l'urbanisme, n'ont pas les ressources en interne. Elles se voient alors dans l'obligation de chercher cette expertise ailleurs, chez des bureaux d'étude privés. Cependant, il est important de noter que cette externalisation n'est pas sans difficulté.

ii. Le travail du bureau d'étude doit être encadré

Selon Pierre Jarlier²³, « le travail des bureaux d'études est d'autant plus pertinent qu'il est précisément encadré », notamment par un service d'urbanisme. En effet, pour être efficace, il semblerait important que « l'ingénierie privée nécessite un suivi et une évaluation des actions dans une logique cohérente et coordonnée ». Or les collectivités rurales n'ont pas nécessairement de services spécifiques à l'urbanisme. L'encadrement des études qu'elles confient au privé est alors réduit à un nombre restreint de personnes (le maire et ses adjoints).

iii. « Le privé n'est pas forcément adapté pour répondre aux besoins d'ingénierie des petites collectivités rurales »²⁴

Le rapport du Sénat et l'audit des élus et des agents du Pays de Coutances exposent tous deux les problèmes liés au service proposé par les bureaux d'études d'urbanisme. Cette remise en question concerne trois domaines : la qualité, la disponibilité et le coût.

La qualité de l'expertise

Dans le rapport du Sénat, Pierre Jarlier explique qu'un bureau d'étude « ne dispose pas toujours des ressources ou de la compétence nécessaire » notamment « en matière

²³ Op cit.

²⁴ POIROT, Pascale (présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs) in JARLIER, Pierre (2012), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapport n°654 pour le compte du Sénat, Paris, 102 p.

d'aménagement de l'espace public ou de voirie ». Selon lui, il y a aujourd'hui « une perte progressive de savoir-faire et d'expertise », et cela augmente alors le risque de « voir des bureaux revendre partout la même étude, légèrement adaptée au contexte local ». Cette crainte du « copier-coller » a été confirmée grâce à l'audit du Pays de Coutances. Pour Guy Nicole, maire de Gavray, il y a « beaucoup de copier-coller chez les bureaux d'études » (constat également soutenu par Pierre Morin, agent DDTM).

L'autre problème concerne le manque d'ambition des études, car il semblerait que les bureaux d'étude s'attachent, point par point, à faire ce que la loi demande sans chercher à apporter une valeur ajoutée à l'étude. Pour Pierre Morin, ils ne font que « coller à ce qui doit être fait ».

La disponibilité des bureaux d'étude

D'une part, les collectivités rurales sont confrontées à une absence de bureaux d'études. En effet, le rapport du Sénat constate que « sur certaines parties du territoire, les élus sont déjà confrontés à un véritable désert d'ingénierie ».

Ce constat a été confirmé par les acteurs du Pays du Coutances. Pour Yves Lamy, maire de Coutances, les bonnes équipes « viennent toujours de Paris », et qu'on ne les trouve pas « localement ». Par conséquent, le choix en matière de bureaux d'études devient par défaut « très local » (Julien Brossard).

D'autre part, le milieu rural doit également faire face à un certain désintérêt de la part des bureaux d'études. Pour Pierre Jarlier, « les entreprises privées peuvent ne pas être motivées pour assumer certaines missions d'ingénierie publique » demandées par des collectivités territoriales de petite taille, en raison de leur faible enjeu pour le secteur.

Le coût de l'expertise

Le coût de l'expertise semble également problématique. Le rapport du Sénat explique que « le recours au secteur privé n'est pas toujours efficient en raison du coût élevé des prestations » et cela « pénalise en particulier les petites collectivités » qui ne disposent que de moyens financiers limités. L'audit a également confirmé que les collectivités faisaient leur sélection en fonction du prix : « on prend un bureau d'études selon le prix » (Thierry Louis, maire de St-Germain-sur-Ay).

3. Bilan sur la situation des collectivités rurales

a. D'une part, une accumulation de difficultés

Les territoires ruraux sont sensibles car ils sont particulièrement concernés par des problématiques paysagères et environnementales, et par les conséquences de l'étalement urbain.

D'une manière générale, les collectivités ont aujourd'hui de plus en plus de charges à assumer, mais le problème se pose surtout pour les collectivités rurales qui n'ont pas nécessairement les compétences en interne pour y répondre.

Ces difficultés sont aussi renforcées par un droit de l'urbanisme qui n'est pas toujours adapté aux problématiques du milieu rural et qui est de plus en plus complexe et exigeant.

Enfin, les collectivités rurales éprouvent également des difficultés à se regrouper efficacement en intercommunalité.

Les défis que ces collectivités doivent relever sont donc de plus en plus nombreux.

b. D'autre part, un manque de moyens

Le problème des collectivités rurales ne réside pas seulement dans les difficultés qui s'accumulent, car elles doivent également faire face à un manque de moyens à la fois humains et financiers, et ces mêmes collectivités n'ont, la plupart du temps, pas de services dédiés à l'urbanisme.

Elles deviennent alors particulièrement dépendantes des aides financières et techniques de l'Etat, de ses services et des autres structures techniques (lorsqu'elles existent).

Cependant, concernant l'aide apportée par l'Etat, on ne peut en constater qu'une réduction, car l'Etat s'est engagé, depuis plusieurs années, dans un retrait de plus en plus fort de ses activités d'ingénierie territoriales, et dans un repositionnement des actions qu'il mène.

Le rapport de Pierre Jarlier²⁵ émet alors la possibilité d'un risque de manque d'ingénierie, et l'audit du Pays de Coutances a confirmé cette crainte.

²⁵ Op cit.

Pour pallier ces manques, les collectivités rurales sont alors contraintes à une externalisation des missions d'ingénierie territoriales et d'expertise, mais ce retour au secteur privé n'apparaît pas comme optimal, au vu des problèmes de qualité et de disponibilité des bureaux d'étude, et des frais que cela engage.

c. Un besoin pour les collectivités rurales d'être accompagnées

Le problème est donc double : d'un côté les charges que les collectivités rurales doivent assumer augmentent, et de l'autre ces mêmes collectivités doivent faire face à un déficit de moyens.

Ce double phénomène fait que les collectivités rurales ont de plus en plus besoin d'être accompagnées, et qu'il faut remédier à un manque certain d'ingénierie.

d. Une porte ouverte à l'innovation

Ces différents problèmes et manques à pallier sont alors une potentielle opportunité pour mettre en place et expérimenter de nouvelles initiatives innovantes et propices au changement.

C'est dans cette idée que le Ministère de l'Ecologie et du Développement a mis en place à partir de 2006 un atelier de projet à destination des collectivités intitulé « Atelier National », que nous allons à présent interroger et analyser.

PARTIE 2/ L'Atelier National, une tentative de mise en place de changement

Nous allons questionner ici une expérimentation nationale, mise en place par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, qui traite de l'accompagnement des collectivités dans leurs projets territoriaux et communaux.

Au regard du bilan apporté en première partie, il s'agira d'identifier, à travers cette analyse, comment l'Atelier National est intervenu auprès des collectivités, de quelle manière et les effets engendrés, notamment chez les élus participant à la démarche.

1. La mise en place de l'Atelier National

Il s'agit ici de comprendre le cadre dans lequel l'Atelier National a vu le jour et de comprendre les motivations initiales du MEDDTL.

a. L'objet de la démarche

Ces Ateliers sont le fruit d'une volonté d'intervention de l'Etat sur des territoires complexes et en manque d'ingénierie. A caractère expérimental, ces Ateliers sont l'occasion pour le Ministère de l'Ecologie de tester et de mettre à profit des nouvelles manières de faire et de penser la planification et l'aménagement du territoire. Leur champ d'intervention concerne des sites pilotes et volontaires.

Au fil des différentes sessions d'atelier, la méthode a été adaptée à différentes thématiques (urbanisme commercial, agriculture, protection contre les risques) et elle a été menée sur une grande diversité de territoires (littoral, moyenne montagne, zones commerciales, centre-ville, entrée de ville).

b. L'origine et le cœur de la démarche

C'est en 2006 que la démarche a été lancée sur des territoires en zone littorale au motif des difficultés dans l'évolution urbaine de ce type de territoire et dans l'application de la loi littorale.

L'objectif pour le MEDDTL était alors « d'initier un travail collectif et interactif sur les thèmes de la planification spatiale et de la stratégie territoriale dans le but de construire des méthodes d'analyse et de proposer de nouveaux modes d'actions aux services déconcentrés »²⁶.

Pour mettre en place ces ateliers, le MEDDTL a alors regroupé une équipe de ces agents, une équipe dite « projet » composée de professionnels externes au MEDDTL, et des membres de DRE (direction régionale de l'Équipement), puis de DDE (direction départementale de l'Équipement). Il s'agissait alors principalement d'une coopération entre l'État Central (le Ministère de l'Équipement) et l'État dit « local » (les services déconcentrés).

Cependant les élus n'ont pas été inclus dans la démarche, et donc, les projets ainsi réalisés ont en quelque sorte ignoré une dimension politique, nécessaire au portage et à la réalisation des projets. Certes, une présentation des travaux avait été faite aux élus, mais n'ayant pas été impliqués au départ, ces derniers ne furent que spectateurs de ce travail et donc déconnectés de la démarche.

En 2008, la démarche a été reconduite sur des territoires de montagne, mais à la différence de la première session, la démarche a cette fois-ci intégré les élus. Elle a alors fallu réajuster la manière d'intervenir, notamment à travers l'organisation d'une série de trois ateliers avec pour chaque, un objectif à atteindre :

- 1^{er} atelier : visiter le terrain pour identifier le potentiel et les dysfonctionnements du site et du territoire environnant, puis définir le périmètre d'intervention de projet
- 2^{ème} atelier : questionner les élus et les services déconcentrés, puis débattre autour de potentielles pistes de réflexion
- 3^{ème} atelier : l'équipe propose une stratégie et des scénarii de développement.

Une fois ces trois ateliers achevés et à la demande des élus, une deuxième phase a été menée pour confronter la stratégie élaborée au sein de l'Atelier avec les projets des élus locaux.

Par la suite, ce processus d'intervention a été reproduit à deux reprises (2009 et 2011), et aujourd'hui une cinquième session est en cours de lancement.

²⁶ HERAULT, Marie-Laure Hérault (2011), *L'atelier national du MEDDTL : comment faire bénéficier des atouts de l'Atelier National à un plus grand nombre de territoires ?*, Thèse professionnelle Agro Paris-Tech – ENGREF, 79 p., Dir. ARRAULT Margot et CARON Armelle

c. Les objectifs de la démarche

Cette démarche expérimentale est basée sur une méthodologie générale d'intervention mettant en avant l'élaboration d'un projet commun pour chacun des territoires sélectionnés. Cette démarche s'est construite chemin faisant, au fil des expérimentations successives. La méthode s'est peu à peu précisée, professionnalisant ainsi l'intervention du Ministère dans le cadre de ces Ateliers. Le point dur de la méthodologie est l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire dotée d'un regard neuf et indépendant qui propose une lecture du territoire, puis qui élabore une stratégie.

Pour se faire, la démarche est composée de plusieurs étapes, et chaque étape se déroule sous la forme d'atelier de projet, et en contact direct avec les élus afin d'interagir le plus possible avec eux.

La démarche ne consiste pas seulement en l'élaboration d'un projet pour le territoire, car elle vise également d'autres objectifs, renvoyant à des considérations d'ordre plus général telles que :

- Renforcer le dialogue entre, d'un côté l'Etat, garant du droit de l'urbanisme et de la protection du patrimoine de la nation, et de l'autre côté les collectivités, qui ont en charge la compétence « urbanisme » et qui possède une connaissance fine de leur territoire et de ses administrés.
- Mettre le projet comme un but premier à atteindre et comme moyen d'intégrer les nouveaux défis qui s'imposent aujourd'hui : surpasser l'opposition protection contre développement, se diriger vers un développement qui valorise les ressources locales et qui respecte davantage l'environnement, respecter et mettre en avant l'identité d'un territoire, etc.
- S'engager dans une territorialisation de l'action en tentant de donner des solutions locales à des problématiques nationales, notamment à travers le renforcement de l'identité et de l'économie locale des territoires

A travers cette démarche, le MEDDTL vise donc une intervention plus globale.

2. Un processus d'intervention en deux phases : avant-projet et projet

a. **L'avant-projet**

Le choix des sites

Une sélection est faite parmi les sites candidats. Elle a deux objectifs : garantir une diversité de territoires (que ce soit au niveau de la taille du territoire concernée, de positionnement géographique ou de la problématique attenante au site) et juger de la pertinence du dossier.

Le choix de l'équipe-projet

Il se fait à partir d'un appel à projets qui comprend un cahier des charges, et la sélection se fait par l'intermédiaire d'un jury. Le groupement qui candidate doit répondre à un certain nombre de critères nécessaires au bon déroulement de la démarche : le mandataire doit être un architecte ou paysagiste avec des compétences supplémentaires en urbanisme, et il doit veiller à regrouper, au sein de son équipe, toutes les spécialités réclamées dans le cahier des charges (environnement, transport, économie, paysage, programmation, etc.).

La préparation des sites retenus

Un à deux déplacements peut avoir lieu en préalable des ateliers. Ils sont organisés et animés par le MEDDTL et ils visent quatre objectifs :

- Faire un repérage des sites de projet
- Organiser un premier échange avec les élus pour leur donner des précisions sur la méthode et le déroulement de l'Atelier, et pour recueillir leurs ambitions communales
- Constituer la base de données à destination de l'équipe projet (éléments cartographiques, documents d'urbanisme, paysage institutionnel, etc.)
- Définir les différentes échelles projets (bassin de vie, grand territoire, site de projet).

Ces premières prises de contact permettent tant de créer un cadre de travail qui sera réinvesti lors des ateliers, que de vérifier si les acteurs locaux ont bien saisi les enjeux et les obligations de la démarche, et le cas échéant de les expliquer de nouveau.

La coordination avec l'équipe projet

Elle vise à transmettre la base de données recueillie sur chaque site et à effectuer les réglages concernant le déroulement des ateliers. Si l'équipe du MEDDTL vient avec sa propre méthodologie d'intervention, il est possible de la réajuster dans l'hypothèse où l'équipe projet serait force de propositions.

Le lancement officiel

Un séminaire est organisé pour réunir tous les acteurs de la démarche : MEDDTL, équipe projet et acteurs locaux (élus, DDT et DREAL des sites retenus). Il se décompose en deux temps : une présentation des sites sélectionnés et des membres de l'équipe-projet, suivi de tables-rondes autour de la thématique de l'Atelier (littoral, montagne, urbanisme commercial).

Cette phase permet de créer un cadre cognitif (recueil de données et sensibilisation à la thématique traitée dans l'Atelier), et un cadre relationnel (rencontres entre les partenaires). Le nombre de séances d'Atelier étant réduit (deux ou trois), cette préparation est importante pour garantir un lancement optimal.

b. Le projet

Les ateliers

Un atelier « type » est composé de trois temps différents :

1. La visite du territoire, et plus précisément du site de projet (une journée)
2. Un travail en interne de l'équipe-projet pour fixer les premiers éléments de lecture et d'analyse du territoire, ainsi que les premières intuitions de projet (une demi-journée)
3. Une séance dite de « workshop » durant laquelle l'équipe-projet présente un état d'avancement de son travail et organise un débat avec les élus (une demi-journée).

Chaque session de la démarche Atelier National comprend deux à trois ateliers, avec d'abord l'élaboration des premières pistes de réflexion, puis l'approfondissement de ces pistes, et enfin une restitution qui regroupe les différents sites pour qu'ils débattent sur les projets.

La contractualisation

Sur chaque site, la démarche se conclue avec l'écriture de la feuille de la route qui sera transmise aux collectivités. Elle reprend par écrit les projets réalisés pendant les ateliers. Ce n'est pas un document juridiquement opposable, mais elle permet d'engager « moralement l'Etat ». En effet, par ce document, l'Etat s'engage à ne pas remettre en question ce qui a été acté en atelier, et le cas échéant, il peut accompagner sa mise en œuvre, par l'intermédiaire de ses services départementaux et/ou régionaux (sous réserve de financements disponibles).

Ce document se veut donc être une contractualisation entre l'Etat et les collectivités.

3. La nature de l'accompagnement proposé : le mode projet et ses règles du jeu

L'intervention proposée dans la démarche pour accompagner les collectivités repose sur deux idées :

- La mise en place d'un discours pour expliquer les règles du jeu de la démarche et les messages que le MEDDTL souhaite faire parvenir aux acteurs. Ce discours se veut également être fédérateur au sens où il vise à rassurer, convaincre, mobiliser et encadrer les acteurs participants à la démarche dans cette perspective de changement.
- Une manière d'intervenir auprès des territoires avec l'organisation de visites, de débats et de workshops, et qui se fait à travers l'expérimentation du « mode projet » utilisé comme un outil d'accompagnement et de changement.

a. Des règles du jeu

Ces règles du jeu sont un point de départ pour la démarche. Elles concernent différents domaines et elles visent différents objectifs.

Accompagner le changement

Un des objectifs de la démarche est de permettre aux collectivités de se détacher des manières de faire et des cadres de pensée habituels afin de s'ouvrir à de nouvelles méthodes. On peut alors citer trois notions qui sont particulièrement mises en avant :

- *Mettre « le projet avant la règle »*. Il s'agit de se dégager, pour un temps, des contraintes qui se superposent sur les territoires pour se focaliser sur la réflexion et la conception d'un projet d'avenir.
- *Elargir le regard*. A travers cette notion, l'objectif est d'engager des réflexions à l'échelle d'un territoire (type bassin de vie, Pays ou intercommunalité) et de raisonner simultanément les espaces urbains, naturels et agricoles. Derrière cela, l'objectif est de mettre fin aux logiques sectorielles qui ont davantage à traiter de manière séparée les différentes thématiques d'un projet.
- *Travailler ensemble*. (« la commune voisine n'est pas un concurrent mais un allié »), c'est-à-dire mettre les différents participants (élus et Etat) dans un processus de

discussion et collaboration pour que d'une part, une commune voisine ne soit plus perçue comme une concurrente mais un potentiel allié, et d'autre part pour apaiser des relations élus/Etat parfois conflictuelles.

S'approprier de nouveaux outils

On peut relever deux outils particulièrement mis en avant dans la démarche :

- *Le dessin* : une attention particulière est donnée au croquis et à l'esquisse pendant la démarche. Il est utilisé à la fois comme un outil de conception, et comme un moyen de communication. Les initiateurs de la démarche incitent les différents acteurs à l'utiliser en séance de travail. Plus précisément, il s'agit par exemple pour l'architecte urbaniste de produire ses dessins et croquis en présence des élus, en expliquant simultanément son intention, son idée de projet.
- *L'exploration par l'immersion*. Au sein de la démarche, les travaux d'analyse et de conception se font sur le site et de manière interactive. Ainsi, sur un temps concentré (un à deux jours), il s'agit tant d'explorer le site et les alentours que de rencontrer les acteurs qui interagissent sur le site. Pour le Ministère, le parti pris est de dire que « tout part du site », et que l'enjeu est de dévoiler son potentiel.

Livrer et faire intégrer de nouveaux messages

Ces Ateliers sont également une occasion pour le Ministère de l'Ecologie de tenter de faire passer aux acteurs locaux une série de messages sur les thématiques qu'il souhaite voir évoluer. En fonction de la thématique abordée lors d'une session, ces messages peuvent varier. Ils concernent par exemple le retrait de l'homme face aux risques naturels, ou encore la valorisation des ressources locales.

Ces messages peuvent également être d'ordre plus général, notamment en ce qui concerne les différentes évolutions de l'urbanisme, ainsi que le développement durable.

Engager les acteurs locaux dans une démarche de projet

Derrière ces règles et ces messages, il s'agit de convaincre les acteurs locaux (élus, acteurs institutionnels etc.) de se lancer dans l'expérimentation proposée par le MEDDT, et ainsi de parvenir à renouveler leurs manières de faire, dans l'objectif de débloquer ou d'améliorer une situation en proposant une alternative au modèle existant, et sous la forme d'un projet relevant d'une conception collective.

Pour se faire, le Ministère a fait le choix de mettre en avant le « mode projet ».

b. Le « mode projet »

i. Qu'est-ce qu'un projet ?

La notion de projet est complexe car elle est polysémique. Selon la définition du dictionnaire Larousse, le projet est à la fois :

- Un « but qu'on se propose d'atteindre » et une « idée de quelque chose à faire et que l'on présente dans les grandes lignes »
 - o **Le projet peut donc être vu comme quelque chose de prospectif**
- Une « première ébauche (...) destinée à être étudiée et corrigée »
 - o **Le projet n'est pas quelque chose de définitif. Il doit rester évolutif.**
- Un « tracé définitif (...) d'une construction à réaliser »
 - o **Un projet permet de fixer des idées en les spatialisant, par exemple, sur une carte de l'existant ou sur un schéma.**

D'une part, on peut remarquer, qu'un projet comporte à la fois des éléments susceptibles d'évoluer, d'être modifiés et des éléments qui fixent des idées censées ne plus évoluer. D'autre part, le projet comporte simultanément des éléments qui fixent une vision présente, et d'autres éléments qui se veulent être une projection de l'avenir.

Le projet tient alors compte de différentes échelles temporelles et il permet d' « articuler entre elles les échelles spatiales de l'architecture et de l'urbanisme »²⁷, et il a vocation à « ouvrir le

²⁷ Jean-Paul Lacaze, op cit.

champ possible » (notion affirmée également par Marc Wiel²⁸ et par Ariella Masboungi²⁹), en traitant de manière transversale un ensemble de thématiques différentes, qui sont habituellement traitées de manière sectorielle.

Il ne s'agit pas de quelque chose de répétitif car le projet vise à résoudre de problèmes inédits. Il nécessite alors de multiples compétences et ressources et il doit nécessairement s'appuyer sur une organisation.

ii. Quel est rôle du projet dans la démarche Atelier National ?

Dans la démarche de MEDDTL, le projet est à la fois un objectif à atteindre (doter le territoire d'un projet d'avenir ambitieux et qualitatif), et un outil d'aide au travail collectif. Il permet de remplacer le schéma de travail traditionnel (type Etat des lieux / Diagnostic / Préconisations) que l'on retrouve dans la plupart des documents et études d'urbanisme, par un système moins linéaire et en interaction avec les acteurs du territoire.

Il est utilisé comme un outil de participation collective où l'élaboration se fait en commun et en direct. Comme nous l'avons vu précédemment le dessin est particulièrement mis en avant. Autour de lui, le projet devient un support de rassemblement car il permet aux différents acteurs de s'exprimer sur ces enjeux. Les élus sont même encouragés à représenter et cartographier eux-mêmes leurs intentions, leurs projets.

Ainsi, il s'agit d'ouvrir le dialogue et de lancer une dynamique de travail, dans l'objectif de créer une nouvelle coopération entre l'Etat et les collectivités.

C'est à travers ces différentes caractéristiques que le Ministère de l'Ecologie cherche à expérimenter et à mettre en place une technique de travail qu'il nomme le « mode projet ».

Cette expérimentation qui vise à modifier et transformer les manières de travailler et de faire n'est cependant pas une activité sans risques.

²⁸ Op cit.

²⁹ MANGIN David, MASBOUNGI Ariella (dir.) (2009) *Agir sur les grands territoires*, Paris, Le Moniteur (coll. « Ville-Aménagement »), 160 p.

iii. Les risques liés au « mode projet »

Les risques qu'on peut identifier au sein du mode projet sont liés au caractère novateur de la démarche.

On peut distinguer deux types de ruptures.

D'une part, la démarche Atelier National se met en rupture avec le cadre de référence habituel pour deux raisons :

- Plutôt que d'appliquer une règle d'urbanisme ou un règlement, la démarche vise l'élaboration de compromis entre un désir de développement et une politique de protection.
- Les documents produits au sein de l'Atelier National sont inédits et ils diffèrent des documents habituellement utilisés par les communes et les services de l'Etat. De plus, ils ne sont pas juridiquement opposables, comme l'est par exemple la feuille de route qui reprend les éléments de projet et qui engage moralement l'Etat.

D'autre part, la démarche se différencie sur le plan de l'organisation du travail, allant même jusqu'à remettre en cause le fonctionnement des organisations préexistantes. Parmi les outils potentiellement perturbateurs, on trouve :

- Le travail en workshop,
- La remise en cause des liens préexistants entre les acteurs locaux,
- La remise en cause de leurs manières de faire traditionnelles. En effet, il ne s'agit plus de produire de la connaissance dans un premier temps, puis d'engager un processus de décision dans un second temps, mais de raisonner et décider en même temps.
- La pensée transversale et les réflexions à l'échelle du territoire ne sont pas des choses que les acteurs locaux font habituellement.

Cet ensemble de changements présente alors le risque, chez les élus, de manifester une résistance à la démarche, voire une opposition à cette tentative de changement.

Ce risque doit alors être maîtrisé. Pour se faire, la démarche fait alors appel aux différentes techniques du management du changement et de la conduite de projet.

iv. La maîtrise des risques liés au « mode projet »

Face à ce risque et pour tenter de le maîtriser, les initiateurs de la démarche font appel à différents instruments, outils et techniques.

Agir sur le contexte pour qu'il ne bloque pas le processus d'intervention

La préparation de chaque atelier est longue et minutieuse. Les règles et le discours transmis dès le départ par le MEDDTL visent à impulser l'intéressement et l'enrôlement des acteurs locaux.

Les idées et les projets pouvant découler de la démarche peuvent prendre des formes inédites. Différentes actions permettent alors de donner une lecture de ses actions, notamment le workshop pendant lequel le projet est conçu, est dessiné en présence des élus ce qui permet de le rendre plus compréhensible. De plus, chaque atelier se termine par un débat où chacun est libre de revenir sur des éléments d'incompréhension ou de contestation.

Organiser et maîtriser l'action collective

L'action menée au sein de l'Atelier National peut être qualifiée d'action collective car elle est le fruit de la somme de contributions individuelles en vue de déboucher sur un travail collectif.

Cette action collective est rendue possible grâce à deux éléments :

- La mise en place d'un cadre souple qui correspond aux besoins de chacun et qui encourage à la participation
- La présence d'un ou plusieurs managers. Dans le cas de l'Atelier National, on en distingue deux :
 - o la chef du bureau en charge de la démarche assure la coordination de la démarche. Elle organise le travail et le relaye localement auprès des agents des DDT concernés. Elle transmet également la méthodologie d'intervention dans l'objectif de donner un cadre de travail
 - o Le mandataire de l'équipe-projet en charge de l'élaboration du projet. C'est l'ensemble cognitif de l'équipe qui a la charge de recueillir les différents

points de vue et expertises de chacun (tant les acteurs locaux que les membres de son équipe), de centraliser l'ensemble, et à partir de cela d'élaborer un projet pour le territoire.

Ce projet élaboré de façon collective renvoie à la notion de « co-conception » développée par Françoise Darses³⁰. Selon elle, la co-conception relève d'un processus de synchronisation cognitive au moyen de trois activités, et l'on peut retrouver ces activités au sein de la démarche Atelier Nationale :

- « L'élaboration d'un référentiel commun » : le projet, puis la feuille de route,
- « L'intégration des différents points de vue » : les entretiens avec les principaux acteurs du territoire en projet,
- « L'élaboration collective d'une décision » : le workshop.

Pour mener à bien une co-conception, plusieurs « moteurs » peuvent être mobilisés tels que : l'argumentation, la représentation externe (les objets intermédiaires comme vecteur de conception tels que la maquette par exemple).

Organiser et accompagner le changement

Il faut accompagner le changement, car il n'y a pas nécessairement d'adhésion spontanée. Il faut alors rassembler la somme de problèmes à affronter et rendre visible les bénéfices du changement par rapport à la situation précédente.

L'accompagnement doit permettre d'apporter une aide faite sur mesure : les nombreux entretiens avant, pendant et après les séances d'atelier ont pour vocation de s'assurer que ce qui conçu au sein de la démarche coïncide avec les besoins du territoire.

Pour assurer cet accompagnement, différentes techniques de management sont utilisées pour assurer une bonne transition. On peut notamment évoquer la conduite du changement, qui est composé de cinq éléments : informer (assurer un taux d'information suffisant et constant tout au long de la démarche), expliquer (vérifier la bonne compréhension des enjeux, des méthodes de travail), approprier (rapprocher le travail de conception au plus près des acteurs

³⁰ DARSE, Françoise, FALZON, Pierre « La conception collective : une approche de l'ergonomie cognitive », Communication présentée au séminaire du GDR CNRS FROG "Coopération et Conception", Toulouse, 1er - 2 décembre 1994

pour les inciter à y participer le plus activement possible), impliquer (motiver et faire adhérer l'ensemble des acteurs, même les plus récalcitrants), appliquer les décisions (contractualiser via l'écriture de la feuille de route).

c. L'Atelier National : de la mise en avant du « mode projet » à la mise en place des Ateliers de projet

C'est alors par l'association des mises en place du mode projet d'une part, et d'un management du changement d'autre part, que la démarche Atelier National a vu le jour sous la forme d'atelier de projet. Ces Ateliers ont alors permis de formaliser un état d'esprit et une volonté de changement en une stratégie d'intervention.

Comment définir un atelier de projet ?

Selon le dictionnaire Larousse, un atelier est un « groupe de travail constitué autour d'une activité, d'un thème, etc., en particulier dans le domaine de l'enseignement, d'un congrès scientifique etc. ». Mais c'est aussi un « ensemble de collaborateurs, aides ou élèves » regroupés autour « d'un même maître dans une école d'art, une académie. »

En mettant en place des ateliers de projet, la démarche Atelier National serait donc basée autant sur un mode de conception que sur un mode de production.

Appliqué au champ de l'urbain, on pourrait identifier un « atelier » comme pouvant être un mode de travail qui vise à rassembler une somme d'acteurs hétérogènes (architecte, paysagiste, économiste, environnementaliste, services de l'Etat, élus, personnes de la société civile, etc.) autour d'une ou plusieurs questions à traiter. La solution n'étant pas connue à l'avance, ce mode de travail vise à trouver cette réponse en faisant de la pluridisciplinarité présente au sein de l'atelier, une force qui permet d'aboutir ensemble à la réponse aux problèmes posés.

C'est dans cette optique que l'Atelier National a été mis en place. Il s'agit en effet de rassembler, sur un territoire donné, l'ensemble des acteurs locaux de l'aménagement urbain (élus, services de l'Etat, CCI, Chambre d'Agriculture, association de commerçants, etc.), de les accompagner par l'aide d'une équipe-projet pluridisciplinaire. L'enjeu de cette association est de définir un projet d'avenir pour ce territoire qui permettrait de répondre aux enjeux et problèmes qu'il rencontre.

C'est cette réunion « physique » des connaissances et des savoirs qui va permettre alors de parvenir à une certaine transversalité dans le traitement des problématiques.

Les outils utilisés

Comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs outils, relatifs à différents domaines, ont été utilisés pour assurer la mise en œuvre des ateliers de projet :

- L'organisation du travail de groupe : visite groupée, workshop.
- La territorialisation de l'action : relais effectué auprès des agents départementaux et régionaux de l'Etat, travail par immersion (déplacements des agents du Ministère et de l'équipe projet sur les sites de projet).

4. Eléments de conclusions

D'après l'analyse du processus d'intervention mené au sein de la démarche Atelier National, on comprend donc que des tentatives de changement et d'accompagnement soient présentes tout au long du processus.

En effet, à travers une méthodologie d'intervention basée sur un principe novateur, le « mode projet », l'Atelier National vise à fédérer les élus entre eux, et à concevoir, auprès d'eux, un projet pour leur territoire. Derrière cela, l'objectif est également de leur inculquer de nouvelles manières de penser et de faire, ainsi que de lancer un partenariat de travail entre les élus et la DDTM pour une meilleure collaboration.

Cependant, la réponse à la question de recherche initialement posée dans ce mémoire n'est pas encore clairement identifiable, à savoir si cette formation des élus est durable, c'est-à-dire si elle perdure au-delà du déroulement de la démarche.

Nous allons donc chercher à savoir dans une dernière partie si l'intervention du MEDDTL via l'Atelier National permet l'élaboration d'un projet, ou bien s'il s'agit davantage d'une mise en condition de projet.

Pour se faire, un audit a été mené sur un des sites ayant participé à la démarche Atelier National : le Pays de Coutances.

PARTIE 3/ L'apport de l'Atelier National sur le Pays de Coutances : entre concrétisation limitée et complexification du contexte

Après avoir identifié dans un premier temps les besoins des collectivités rurales, puis dans un second temps la nature de l'accompagnement proposé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, nous allons ici chercher à voir s'il y a une concordance entre ces besoins des collectivités et ce que met en place le Ministère grâce à une étude de cas menée sur un des sites où s'est tenu l'Atelier National : le Pays de Coutances.

Nous chercherons à savoir ce que la démarche Atelier National a apporté aux collectivités, notamment en se demandant si les projets élaborés en atelier ont été mis en œuvre, si les messages que le Ministère souhaitait transmettre ont été intégrés, si les relations créées pendant la démarche ont perduré.

Après une présentation du site du Pays de Coutances et des projets élaborés dans le cadre de l'Atelier National, nous rendrons compte des résultats de l'audit mené auprès des participants de la démarche, en vue de tirer les conclusions de cet audit et déterminer ainsi les effets produits.

Par cette analyse, nous pourrons alors répondre à la question de recherche initialement posée, à savoir si la démarche « Atelier National » permet une formation durable des élus ou si elle s'apparente davantage à un dispositif de communication et d'application d'une politique nationale de développement durable.

1. L'Atelier Littoral 2 sur le site du Pays de Coutances

Cette troisième session de l'Atelier National s'est tenue de fin 2008 à fin 2010. Elle s'est déroulée en deux temps : l'élaboration d'une stratégie pour le territoire, puis l'illustration et approfondissement de la stratégie à travers des projets thématiques. Cinq sites y ont participé. Dans cette étude, nous interrogerons plus particulièrement l'un de ses sites : le Pays de Coutances, situé au centre du département de la Manche (région Basse-Normandie).

a. Présentation du site et des projets : l'Atelier Littoral 2 sur le Pays du Coutançais

Les particularités du site du Pays de Coutances

Dans sa candidature à l'Atelier National, le site fut présenté comme un territoire où « il est encore possible d'anticiper, de préparer et d'organiser le développement pour en faire un territoire d'excellence en termes de développement durable »³¹.

Le Pays se situe au centre de la côte ouest d'un département littoral. Avec environ 70 000 habitants répartis sur 113 communes, la gouvernance du Pays est assurée par un Syndicat Mixte.

Le territoire présente une diversité de paysages (succession de havres, côtes dunaires et système bocager), et de patrimoines (architectural, urbain, agricole et paysager). Son urbanisation se caractérise par une configuration en « chapelet de communes littorales à fonctionnement bipolaire³² », à savoir une succession de communes littorales composée de deux entités. Il est enfin constaté que la pression de l'urbanisation s'accroît sur le littoral.

Les projets de l'Atelier

L'Atelier National s'est déroulé sur une période d'un peu plus d'un an sur le site du Pays de Coutances. Les projets y ont été élaborés de manière progressive.

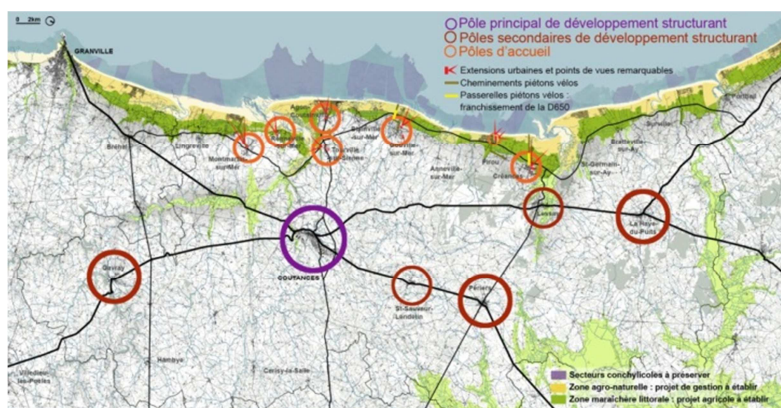
³¹ Atelier Littoral – 2^{ème} appel à projet- Dossier de candidature

³² Un bipôle est le nom donné aux communes du Pays pour décomposer de la commune en deux parties, le « bourg-centre » et le « bourg-plage ». Cette décomposition est souvent due à une coupure provoquée par la route départementale littorale

Dans un premier temps et après une visite, l'équipe-projet a présenté sa lecture du territoire en deux points : les valeurs à considérer (un littoral préservé, des milieux naturels remarquables, un rivage producteur et touristique, et un patrimoine culturel et urbain) et les dysfonctionnements à corriger (l'érosion du cordon dunaire, un développement peu maîtrisé des stations balnéaires, un fonctionnement déséquilibré des bipôles et la fragmentation des milieux naturels).

Suite à cela, l'équipe-projet a élaboré une stratégie qui se décompose en sept actions :

1. Faire émerger un projet agro-environnemental sur la frange littorale
2. Soutenir la polyculture du bocage d'arrière-pays
3. Renforcer la structuration urbaine historique en privilégiant l'urbanisation vers le rétro-littoral et l'arrière-pays
4. Donner à la départementale Nord-Sud la capacité d'être un lieu de compréhension du paysage et un lien pour le territoire
5. Rendre complémentaires les deux parties des bipôles
6. Renforcer la double vocation, touristique et productive de la plage
7. Donner des limites aux extensions urbaines des villages et développer de nouvelles formes d'habitat (traiter les questions de densité)



Carte synthèse de la stratégie³³

Dans un second temps, pour illustrer et approfondir cette stratégie, plusieurs projets ont été élaborés à partir de zooms. On en distingue quatre types :

1. La structuration urbaine des bipôles sur les sites pilotes de Créances et St-Germain

³³ Atelier Littoral – Carnet de suivi

2. La reconfiguration urbaine de bourgs structurant d'arrière-pays : l'exemple de Gavray



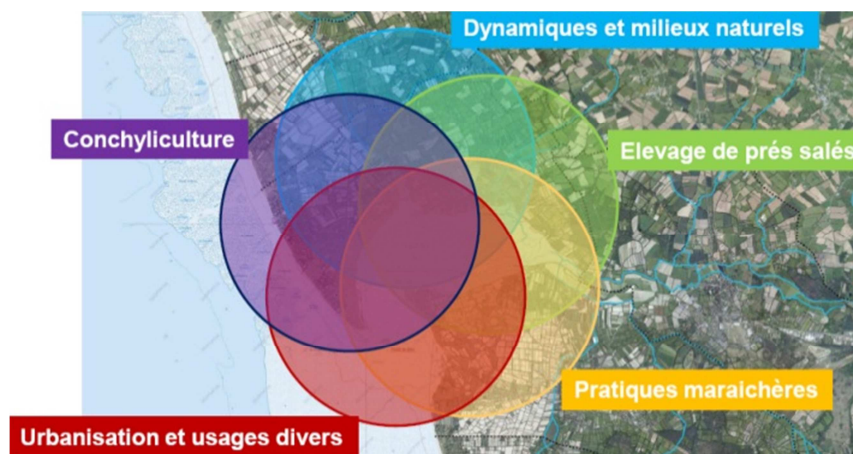
Carte des nouvelles polarités proposées (Taktyk)

3. La promotion de l'identité agricole du Pays : proposition d'un Agriparc et d'une mise en vitrine de la route départementale littorale



Carte de l'Agriparc (Taktyk)

4. Le projet agro-environnemental pour la gestion d'un site sensible : le Havre de l'Ay



Carte synthèse d'une proposition d'une gouvernance à cinq (SOBERCO)

b. Le rendu de l'Atelier sous la forme d'une « feuille de route » : élément de synthèse, de concrétisation ou de contractualisation ?

Comme nous l'avons vu précédemment, la feuille de route a pour ambition d'être un document de conclusion et de contractualisation de la démarche Atelier National. En engageant moralement l'Etat, elle a pour objectif de faciliter et d'aider les acteurs locaux à mettre en œuvre les différents points qui ont été abordés et décidés pendant la démarche.

A la lecture de la feuille de route écrite pour le site du Pays de Coutances, on retrouve les différents projets établis pendant l'Atelier National avec, pour chacun d'entre eux, une liste d'actions à mener pour permettre sa mise en œuvre. La feuille de route donne également quelques pistes sur les outils et les financements susceptibles d'être mobilisés, ainsi qu'une liste des acteurs devant être regroupés lors de la mise en œuvre.

Ce document est donc autant une synthèse des actions menées au sein de la démarche, qu'une première étape dans la mise en œuvre des projets.

Outre l'énoncé de ces différents éléments, la feuille de route est également l'occasion pour le Ministère de l'Ecologie de retrouver une dernière fois les acteurs du territoire.

Il est à noter que, sur le site du Pays de Coutances, ce rendu a pris une ampleur particulière. En effet, cette réunion a été suivie d'une autre présentation, qui cette fois-ci a été élargie à un plus grand nombre d'élus du département de la Manche.

Cette présentation a été faite dans le cadre des « Forums Aménagement » qui sont habituellement organisés par la DDTM de la Manche en association avec le Conseil Général, l'Association Départementale des maires et le CAUE. Ce « lieu de débat » a pour objectif de « diffuser la connaissance » dans le domaine de l'aménagement et de « susciter un enrichissement au travers d'échanges d'expériences »³⁴.

L'intérêt de cette présentation est qu'elle a été menée par les élus locaux (le député du territoire en question et les maires de Saint-Germain sur Ay et de Gavray) et les deux agents de la DDTM référents lors de l'Atelier National.

Ces différents acteurs ont alors exposé les problèmes qu'ont été soulevés pendant la démarche et le contenu des projets qu'ont été élaborés. Ils sont également revenus sur ce que la

³⁴ www.manche.equipement.gouv.fr/amgt/

démarche leur a apporté notamment dans leur manière de travailler et de penser l'aménagement du territoire :

- « Ça a vraiment été un enrichissement très fort » (Guy Nicolle, maire de Gavray).
- « L'Atelier a été l'occasion d'avoir une vision autre de notre village avec une nouvelle approche » (Thierry Louis, maire de Saint-Germain sur Ay).

Cette présentation fait ressortir un certain enthousiasme notamment chez les élus ayant participé à l'Atelier National, ainsi qu'une apparente compréhension et appropriation des projets.

Ce site semblerait donc être une preuve de bonne réception de la démarche chez les élus du territoire. Si la démarche et les projets qui en ont découlés ont trouvé un soutien chez les élus locaux, qu'en est-il de la mise en œuvre de ces mêmes projets ?

Pour répondre à cela, une enquête post-atelier a été menée afin de déterminer le degré de mise en œuvre des projets un an après la fin de la démarche Atelier National.

c. Point de vue des collectivités un an après la fin de la démarche : un décalage entre les projets conçus pendant l'Atelier et leurs mises en œuvre

Pour recueillir le point de vue des collectivités, un audit a été menée auprès des élus ayant participé à la démarche. Huit élus ont été interrogés, à savoir :

- Thierry Louis, maire de Saint-Germain-sur-Ay
- Henri Lemoine, maire de Créances
- Noël Augrandjean, maire de Pirou
- Yves Lamy, maire de Coutances
- En entretien groupé : Guy Nicolle, maire de Gavray, Gabriel Daube, maire de Périers et Jacky Bidot, président du Syndicat mixte du Pays de Coutances
- Yves Michel, ancien président du Syndicat mixte.

La question qui leur a été posée était la suivante : « vous avez participé à la démarche Atelier National, pouvez-vous nous faire part de votre expérience ? ».

Derrière cette question, l'objectif était de parvenir à identifier ce qui a changé depuis la fin de l'Atelier National, ce qui a été mis en œuvre, mais également de parvenir à recueillir le ressenti des élus sur la démarche (sur le déroulement de la démarche, sur les outils utilisés, etc.) un an après le rendu de la feuille de route.

Points de vue des élus sur la démarche

Dans l'ensemble, la démarche semble avoir été bien perçue, et tous ont trouvé cela positif pour diverses raisons.

Certains points de la méthode utilisée dans la démarche ont particulièrement été appréciés :

- Six des huit élus interrogés ont salué l'implication de l'équipe-projet au sein de la démarche. Selon eux, cet « œil extérieur »³⁵ leur a permis de prendre du recul par rapport à leur commune et à son territoire environnant. Certains vont jusqu'à affirmer que cela leur a permis de redécouvrir leur territoire :
 - o « On a vu notre village d'un autre œil » (Thierry Louis)
 - o « Ça permet de prendre du recul, de la hauteur, de l'envergure » (Yves Lamy)
- Quatre ont apprécié la mise en avant des spécificités locales dans les propositions d'action :
 - o Pour Henri Lemoine, l'Atelier National lui a permis de « reprendre conscience de l'urbanisation typique locale » et les « spécificités locales » ont été mises en avant et respectées.
- Enfin, cinq élus sont satisfaits du déroulement des ateliers tant sur l'organisation que sur l'animation, et quatre ont apprécié le caractère convivial de la démarche
 - o « C'était vraiment participatif » (Thierry Louis)
 - o Pour Henri Lemoine, « les représentants de l'Etat se déplacent sur le territoire » ce qui lui paraît « un élément fondamental pour la réussite de ce type d'atelier ».

³⁵ Terme utilisé par Yves Lamy et Yves Michel

Les élus sont également revenus de manière positive sur les outils mobilisés dans le cadre de la démarche :

- Les compétences et les productions de l'équipe projet (cinq élus)
 - o L'équipe a permis d'aller « plus loin que le simple constat habituel », « d'élever le débat » (Yves Lamy)
 - o Pour Guy Nicolle, le dialogue a été « très facile avec l'équipe » qui était « des grandes pointures de l'urbanisme ». Il a également salué le fait qu'ils avaient « un vocabulaire à la portée de tout le monde »
 - o Jacky Bidot a été « impressionné par la pertinence de l'équipe ».
- L'intérêt de la mise en avant du dessin :
 - o Noël Augrandjean, à propos du dessin : « fantastique » et « utilisé à bon escient », « ça nous a aidé à comprendre »
 - o Thierry Louis : « intérêt du dessin, cartes ».

Mais, il faut également noter l'expression de quelques critiques concernant la démarche.

En effet, quatre élus ont relevé un certain manque de concret et trois élus un décalage avec la réalité (une démarche « un peu démesurée par rapport aux ambitions locales », Yves Lamy).

Points de vue des élus sur les projets

Certaines notions relatives au développement durable et que le Ministère de l'Ecologie tentait de faire intégrer, semblent avoir été prises en considération par les élus :

- La densification et le travail des lotissements :
 - o Noël Augrandjean, sur le discours sur la densification : « c'est intégré », « le terrain de 2000 m² avec la maison au milieu, c'est fini »
 - o « Grâce à l'atelier, on est sorti du système habituel du lotissement » (adjoint au maire de Saint-Germain-sur-Ay)
 - o Jacky Bidot cite un exemple de re-division de parcelles d'un lotissement afin de rendre « nettement plus densifié »
 - o « C'est terminé les lotissements en tablette de chocolat » (Gabriel Daube).

- Le respect des caractéristiques locales :
 - o Le maire de Saint-Germain-sur-Ay a évoqué un projet d'extension de l'urbanisation qui devra suivre un type particulier, celui de la longère (« des constructions très typiques ici »)
 - o Le maire de Créances considère aujourd'hui que le modèle type du bâti créançais doit servir d'exemple pour les constructions futures.

En revanche, au niveau de la mise en œuvre des projets et du suivi de la démarche Atelier National, l'audit révèle que le bilan est à ce niveau plus mitigé.

Sur la mise en œuvre des projets, quelques réalisations ont été lancées mais elles se font principalement à l'échelle communale. De plus, elles concernent en grande partie des actions à court terme et elles ne relèvent que de l'application des illustrations proposées par l'équipe projet en deuxième phase. Nous pouvons citer pour la commune de Saint-Germain-sur-Ay la mise en réserve d'une parcelle pour y établir une zone d'activités et pour promouvoir les produits locaux, ainsi que l'intégration d'orientations d'aménagement dans le PLU de Créances en référence aux travaux de l'Atelier National.

Cependant, les projets à plus long terme, comme le projet agro-environnemental du havre de Saint-Germain, l'Agriparc ou la reconfiguration urbaine de Gavray, n'ont pas évolué depuis la fin de la démarche Atelier National.

Ces premiers résultats semblent alors un peu en décalage par rapport au moyen par le Ministère de l'Ecologie car la concrétisation de l'Atelier National sur le site du Pays de Coutances paraît limitée.

Si les élus ont correctement compris ce qu'il faut faire et comment il le faut le faire (intégration des messages du Ministère de l'Ecologie), ils semblent aujourd'hui rencontrer des difficultés à appliquer et à mettre en œuvre ces messages.

Nous avons vu dans la deuxième partie que d'un point de vue théorique (en se basant sur l'analyse du processus d'intervention), il y a, à travers l'Atelier National, une tentative de changement et de formation des élus, et grâce à l'audit, on peut constater que des messages ont été intégrés par les élus. Mais il y a également quelques problèmes qui ont été constatés lors de l'audit, notamment dans le passage à l'opérationnel.

Il devient donc nécessaire de se demander pourquoi les élus ne parviennent pas aujourd'hui à lancer leurs projets, si les raisons à ces difficultés tiennent aux projets eux-mêmes, ou bien si elles concernent des facteurs externes.

Ainsi, face à ce constat de concrétisation limitée, la démarche est-elle à remettre en question ?

Pour dresser un bilan le plus complet possible sur la démarche de l'Atelier National, une analyse plus approfondie de ces résultats à court et moyen termes a été menée, en vue de comprendre ces résultats, et dans l'objectif d'être en mesure de qualifier le plus précisément possible les apports de l'Atelier National pour les élus locaux.

2. Une concrétisation limitée mais des premiers éléments de projet à porter sur le long terme

L'enjeu sera ici de questionner le « mode projet » de la démarche de l'Atelier National dans sa capacité à informer et à former les élus en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Pour aller plus loin dans l'analyse des résultats sur le site du Pays de Coutances, un entretien a été mené auprès de Julien Brossard (l'agent de la DDTM de la Manche qui était référent pendant la démarche Atelier National) afin de mieux comprendre la stratégie et les projets ont été reçus, et pourquoi certains projets thématiques ont abouti, et d'autres pas.

a. La stratégie

Selon Julien Brossard, la stratégie établie dans le cadre de l'Atelier National n'a pas amené une nouvelle vision sur le territoire, car cela avait d'ores et déjà été fait dans le cadre du Scot du Pays de Coutances (« la vision était déjà inscrite dans le Scot »).

L'équipe-projet de l'Atelier National a tenté de revenir sur le contenu du SCOT, mais l'Etat local (la DDTM de la Manche) s'y est opposée d'une part, car le PADD avait déjà été validé, et d'autre part, car l'Etat devant être associé dans ce type de démarche s'était déjà prononcé sur l'avenir du Pays de Coutances.

Julien Brossard considère néanmoins que l'Atelier National a permis de renforcer une identité qui avait vu le jour à l'occasion de l'élaboration du Scot, et qu'aujourd'hui les échanges avec les élus sont « assez ouverts ».

Il prend notamment l'exemple de la présentation aux élus du Rapport Cousin³⁶. Selon lui, c'est grâce à l'Atelier National, que les élus du Pays de Coutances ne sont pas braqués et non lui ont pas fait « un accueil glacial ».

³⁶ COUSIN, Alain (2011) *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, rapport présenté à l'Assemblée Nationale par Alain Cousin, député de la Manche

b. Etat d'avancement des projets établis dans le cadre de l'Atelier National

Nous avons vu précédemment que la concrétisation des projets pendant l'Atelier National peut être considérée comme limitée (surtout des actions à court terme et concernant l'échelle communale), et il s'agit maintenant de comprendre les raisons pour lesquelles certains projets ont abouti et d'autres pas.

Ce qui a été mis en œuvre

Les réalisations concernent essentiellement trois communes : Saint-Germain-sur-Ay, Créances et Périers.

D'une part, les communes de Saint-Germain-sur-Ay et de Créances ont toutes deux arrêté leurs PLU une fois l'Atelier National terminé, et elles ont ainsi pu y intégrer des orientations d'aménagement relatives aux idées développées par l'équipe-projet (intégration de l'idée des longères sur une zone 1AU pour la commune de Saint-Germain-sur-Ay, et respect du modèle de bâti créançais pour Créances).

D'autre part, la commune de Périers a d'ores et déjà commencé des travaux d'aménagement de son centre bourg en référence aux propositions qui lui avaient été suggérées par les architectes-paysagistes de l'agence Taktyk.

Enfin, concernant la commune de Gavray, si le maire considère toujours que les projets établis pendant l'Atelier National sont une trame pour l'avenir de sa commune, il admet néanmoins que « les préconisations n'ont pas encore été vraiment mises en en place » pour des « raisons budgétaires ».

Les raisons de ces mises en œuvre

L'ensemble de ces réalisations ont trouvé leurs origines dans les projets établis pendant les workshops de l'Atelier National.

Selon Julien Brossard, ces projets ont pu être portés et mis en œuvre par les élus car ils ont été conçus en présence et avec les élus : « les élus ont eu l'impression de faire le projet (...) ça a été adapté et fait avec eux dans leur rythme et dans leur cheminement, dans leur lecture à

eux », et c'est ce qui a permis une appropriation optimale, assurant ainsi une mise en œuvre de ces projets.

Ce qui est d'autant plus intéressant dans la méthode utilisée par le Ministère de l'Ecologie, c'est que dans le cas présent, l'équipe-projet (Taktyk) avait fourni au préalable un travail de recherche et d'analyse du territoire. Dès lors, lorsqu'ils se sont présentés sur le territoire, pour animer et nourrir le workshop, ils avaient déjà des connaissances et des idées de projet qu'ils n'ont pas dévoilé d'emblée. Au contraire, ils ont laissé aux élus la liberté de s'exprimer. Puis, en fonction de la présentation de territoire ou de la commune, les concepteurs ont amené progressivement leurs intentions en résonance avec les propos des élus.

Cette technique permet alors d'aller au-delà de l'accompagnement des élus classique proposé par les bureaux d'études (à savoir proposer une étude ou un projet clé-en-main). Au contraire, il s'agit ici de concevoir avec les élus en considérant au mieux leurs discours, leurs préoccupations, besoins et ambitions.

On peut donc considérer que sur ce point de la méthode utilisée par le MEDDTL, l'utilisation d'une telle technique de co-conception a permis de faire progresser les élus, car elle a fonctionné à la fois pendant l'Atelier, mais également à plus long terme si l'on considère les réalisations en cours dans les communes précitées.

En revanche, il est important de noter que cette technique n'a pas fonctionné partout. Son utilisation sur la commune de Saint-Germain-sur-Ay a rencontré plusieurs difficultés. Pour Julien Brossard, le fait de ne pas avoir « considérer les contraintes » de cette commune » a donné un résultat, en termes de projet, qu'il qualifie de « catastrophe ».

L'idée, proposé par le MEDDTL, de mettre la règle de côté a donc ses limites. En effet, certaines contraintes et interdictions d'urbanisme ne sont pas négociables, et doivent être obligatoirement gardées à l'esprit lors de la conception de projet, sous peine d'aboutir à des projets irréalisables.

Ce qui n'a pas été mis en œuvre et pourquoi ?

Malgré les réalisations que nous venons de voir, une partie non-négligeable des projets établis dans le cadre de l'Atelier National n'a pas été mise en œuvre.

Outre les problèmes budgétaires rencontrés par certaines communes pour mettre en œuvre les projets de l'Atelier National, nous allons revenir de façon plus précise sur trois projets afin de comprendre les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de mise en œuvre. Il s'agit du projet de l'Agriparc à Créances, du projet de « VLO vitrine » sur la route départementale, et du projet agro-environnemental du havre de St-Germain-sur-Ay.

Concernant le projet de la VLO vitrine, le maire de Pirou affirme qu'il n'y a toujours pas de solutions pour le problème de franchissement de la route, et pour Julien Brossard, le projet défini au sein de l'Atelier National n'a pas donné de « réponse clairement définie ». En effet, deux propositions ont été formulées avec d'un côté un projet artistique, et de l'autre côté un projet agricole, et quoi qu'il en soit, il considère que dans les deux cas, les élus ne sont « pas prêts ».

Pour le projet de l'Agriparc, Julien Brossard considère que ce projet « va prendre beaucoup de temps » et « qu'il faudra revenir à un autre moment ». De plus, selon le maire de Créances, le projet va également devoir évoluer car « les maraichers ne sont pas favorables à ce qu'il y ait de la circulation autour de leur culture », or l'essentiel du projet est d'ouvrir ces terres agricoles situées en bord de mer aux touristes. Mais étant attaché à ce projet, le maire souhaite voir l'idée « persister » même cela nécessite de modifier.

On observe donc ici une résistance d'autres acteurs locaux qui met à mal le projet, et il y a un réajustement à faire aujourd'hui pour que le projet n'aille pas à l'encontre des maraichers.

Concernant le projet agro-environnemental, l'un des principaux points du projet était la mise en place d'une gouvernance multiple. Or, tous font aujourd'hui le constat que depuis la fin de l'Atelier National rien n'a vraiment évolué.

Le maire de Saint-Germain-sur-Ay juge le projet « très intéressant » mais qu'il est dommageable qu'il n'y ait « pas de porteur » de projet, car cela n'a pas été clairement abordé pendant les ateliers, et selon lui, la dynamique doit être relancée car « s'il n'y a pas quelque chose qui vient relancer la dynamique, rien ne se passera ».

Pour Julien Brossard, ce projet n'en est pas un en réalité. Il considère que ce n'était « qu'un début de rassemblement autour de la table des personnes concernées » (éleveurs, maraichers, conchyliculteurs, élus, Etat). Ce rassemblement a certes permis de donner une lecture du territoire et de faire prendre conscience aux différents acteurs de ce site les problématiques de la situation telle qu'elle est aujourd'hui, mais cette prise de conscience doit encore à être concrétisée. Pour cela, il est nécessaire dans un premier temps de former une structure de gouvernance, puis d'écrire le projet ensuite.

Pour cette ébauche de projet, on parlera davantage de déminage, de préparation à une intervention, mais pas de projet.

Tout ne peut donc pas être considéré comme étant un projet, et il faut alors faire attention à ne pas utiliser abusivement ce terme.

Malgré ce constat de « non-projet », il est noté qu'il y a des tentatives de poursuite de ce projet. Le Conseil Général a en effet sollicité la DDTM de la Manche à la suite de l'Atelier National pour une « démarche de gouvernance grenellienne³⁷ » sur les havres du Pays du Coutances, et plus précisément sur le havre de Blainville (situé au sud de celui de Saint-Germain-sur-Ay). La DDTM a alors tenté d'intégrer le havre de Saint-Germain à cette démarche car, selon Julien Brossard, « les acteurs sont prêts » à relancer le projet sur la base de ce qui a été fait pendant l'Atelier National. Mais le Conseil Général est resté sur sa préférence, et du côté de la DDTM, de nombreux changements internes, sur lesquels nous reviendrons postérieurement, n'ont pas permis de parvenir à intégrer le havre de Saint-Germain dans la démarche du Conseil Général.

³⁷ Dans la lignée des principes du Grenelle de l'Environnement

Enfin, l'autre raison possible de l'échec du projet agro-environnemental pourrait être le fait que le havre de Saint-Germain soit d'une part trop complexe (une trop grande variété d'acteurs qui interagissent les uns sur les autres), et d'autre part, qu'il aurait peut-être fallu intégrer davantage le Conseil Général dans la démarche.

Sur ce site, on peut donc en déduire que **la présence simultanée d'une action innovante et d'un contexte difficile ne font pas bon ménage.**

Ces différents projets n'ont donc pas encore abouti car ils nécessitent du temps, de l'approfondissement et des réajustements pour pouvoir aboutir à quelque chose de concret.

La démarche de l'Atelier National seule ne suffit pas dans le cas présent, ce type de projet doit être porté sur le long terme.

c. Un territoire pas prêt, mais des élus impliqués dans un processus de changement

Après avoir constaté ces difficultés dans la mise en œuvre des projets de l'Atelier National, on peut se demander pour quelles raisons les élus ne parviennent pas à surmonter ce qui bloque la réalisation des projets.

Des difficultés à trouver les compétences nécessaires à la mise en œuvre des projets

L'un des principaux avantages de la démarche Atelier National fut la mobilisation d'une équipe d'experts de qualité et expérimentés qui ont apporté leur savoir et savoir-faire pour la conception des projets.

Or à la fin de la démarche, ces compétences ont naturellement quittées le territoire, et les élus ne sont pas parvenus à maintenir un tel niveau de qualité.

En effet, pendant les entretiens, ils nous ont fait part de leurs difficultés à trouver des bureaux d'études de qualité, car ayant des budgets limités, ils sont dans l'obligation d'aller au moins cher : « quand on est en révision (de PLU), on prend un bureau d'études selon le prix » (Thierry Louis).

Julien Brossard est également revenu sur les difficultés à trouver, dans le département de la Manche, de bons bureaux d'études.

Le problème d'ingénierie que nous avons constaté en première partie est donc bien présent sur le Pays de Coutances. L'Atelier National n'a pallié que temporairement ce problème, et aujourd'hui, les élus se retrouvent de nouveau en difficulté pour trouver des bureaux d'études de compétence égale à ce qu'il y avait au sein de l'Atelier National.

La question de l'organisation de l'action collective

Pendant l'Atelier National, l'organisation de l'action collective s'est faite à travers les visites de site et les séances de workshop. Mais un an après la fin de la démarche, l'audit a montré que cette dynamique de groupe a aujourd'hui disparu.

L'audit des élus a par exemple démontré que les élus ont principalement mis en œuvre des projets à l'échelle de leurs propres communes, alors qu'au contraire, la démarche Atelier National cherche à créer un partenariat plus large entre les élus et avec l'Etat. Cependant, toutes les personnes auditées nous ont affirmé que les rapports entre les élus et l'État étaient déjà de qualité avant la démarche et qu'ils se sont trouvés renforcés grâce à l'Atelier National.

Dès lors, pourquoi la dynamique de groupe n'a-t-elle pas persisté ?

Toujours d'après l'audit, l'Atelier National semble avoir permis de susciter, chez les élus, l'envie de se mobiliser pour mener à bien ces projets, voire de créer, chez certains, le sentiment de devoir aujourd'hui concrétiser les projets de l'Atelier National. Par l'exemple, pendant l'entretien groupé avec les maires de Gavray et de Périers et le président du Syndicat Mixte, une discussion s'est très vite enclenchée autour du relancement de la dynamique et de la mise en œuvre de l'Atelier National.

D'une part, d'après l'audit les élus semblent motivés quant à la poursuite de la mise en œuvre des projets. D'autre part, au regard du Forum Aménagement et de l'audit, les élus nous ont démontré qu'ils ont intégré les messages transmis pendant l'Atelier National et qu'ils se sont approprié les projets.

Dans ce contexte, pourquoi certains projets ont-ils été mis en attente, et pourquoi les élus ne saisissent-ils pas des enjeux qui leurs ont été livrés pendant l'Atelier ?

Une dynamique de groupe s'est créée pendant l'Atelier, les élus semblent toujours intéressés et motivés pour poursuivre cette dynamique. Alors, pourquoi y-a-t-il un blocage dans la poursuite de la dynamique ? A quel moment cette dynamique s'est-elle arrêtée ? Y-a-t-il eu des tentatives de suivi et de relais de la démarche Atelier National depuis la fin de la démarche ?

3. Un manque de suivi de la démarche dû à un contexte en perpétuelle évolution

Si l'audit des acteurs du Pays de Coutances a permis de constater une concrétisation limitée un an après la fin de la démarche Atelier National, elle a également permis de donner une autre explication à cette mise en œuvre problématique des projets.

Ainsi, l'autre facteur principal dans la concrétisation limitée concerne les transformations successives qu'ont connues les différentes organisations du territoire, notamment la DDTM de la Manche et le Syndicat Mixte du Pays de Coutances, ainsi que les conséquences de ces fluctuations de gouvernances.

a. Une DDTM qui évolue

Lors de son entretien, Julien Brossard est revenu sur les évolutions de la DDTM avant, pendant et après l'Atelier National.

L'avant « Atelier National » : se diriger vers le mode projet

Nous avons vu dans la première partie que le rôle des services déconcentrés de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme avait évolué ces dernières années. Ainsi, les agents des DDT sont passés du statut de prestataire de service (réalisation des projets pour le compte des collectivités) à celui d'expert (missions relatives à la connaissance, l'évaluation et l'étude territoriale).

Plus récemment encore, Julien Brossard explique la tendance impulsée par l'Etat de se diriger vers un « urbanisme de projet », à savoir accompagner les projets des collectivités, et ainsi devenir un partenaire à part entière, qui ne donne plus un avis ferme et non négociable, mais qui discute avec les collectivités pour trouver ensemble la solution optimale.

Au sein de la DDTM de la Manche, cette innovation a été introduite par Sylvain Dubois, nouveau chef du service Aménagement Durable des Territoires et co-référent avec Julien Brossard dans l'Atelier National.

Si Julien Brossard estime que la transition n'a pas été évidente et que les débuts ont été difficiles, en revanche il considère que la candidature de la DDTM à la démarche Atelier National a permis de mettre en application ce nouveau rôle « d'accompagnateur de projet ».

La participation de la DDTM pendant l'Atelier National

Successivement, l'arrivée du nouveau chef de service suivie de la mise en place de l'Atelier National ont alors permis à la DDTM d'expérimenter une intervention auprès des collectivités par le « mode projet » et en suivant la méthodologie d'intervention proposée par le Ministère de l'Ecologie.

Mais les agents de la DDTM n'ont pas fait que suivre le Ministère de l'Ecologie, car ils ont été des acteurs à part entière.

En effet, selon Julien Brossard, la DDTM s'est placée dans un « co-pilotage » qui a permis « de travailler en amont et de ramener des partenaires pour que ce soit quelque chose de local », faisant d'elle un acteur particulièrement actif dans la démarche.

L'après « Atelier National » : un relancement de la dynamique difficile et de nouvelles priorités pour la DDTM

Si la DDTM a été un acteur majeur pendant l'Atelier National, le caractère variable de son organigramme, ainsi que d'autres facteurs, vont se révéler être, à l'inverse, un frein dans la poursuite de la démarche.

En effet, depuis la fin de l'Atelier National, plusieurs changements de poste ont eu lieu au sein de la DDTM. D'un côté, les deux référents dans la démarche, Sylvain Dubois et Julien Brossard, ont quitté leur fonction, et de l'autre côté, le précédent directeur de la DDTM, particulièrement intéressé et motivé par la démarche, a été remplacé par un nouveau.

La conséquence de ces changements d'agents a été alors la perturbation du suivi de la démarche Atelier National. D'une part, une fois partis, les deux agents n'ont plus eu l'occasion de relancer la dynamique de l'Atelier National. D'autre part, avec le changement de directeur, les priorités d'actions de la DDTM ont également évolué. Selon Julien Brossard,

la personne potentielle qui pourrait se saisir de la mise en œuvre de la feuille de route n'a pas, à ce jour, les moyens et le temps nécessaire à l'accomplissement de cette tâche.

Cependant, il est important de noter qu'avant ces changements, il y a eu des tentatives de poursuite de la démarche Atelier National, mais très vite, les agents, porteurs de la démarche, ont compris que le temps allait leur manquer avec d'une part de nouvelles tâches à accomplir et d'autre part leurs départs mutuels qui se profilaient.

La construction d'un réseau de partenaires publics pour guider les élus

Avant que la DDTM ne s'engage dans l'Atelier National, elle avait déjà engagé la construction d'un réseau de collaboration avec le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), le Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin (PNR), la Chambre d'Agriculture de la Manche, le Conservatoire du Littoral et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Basse-Normandie (DREAL).

Ces différents partenaires se retrouvaient notamment pendant les Forums Aménagement, et la démarche Atelier National a été, selon Julien Brossard, une occasion de plus pour construire et conforter ce réseau naissant.

Ainsi, ces différents acteurs s'associent encore aujourd'hui, comme sur le suivi de démarches de PLU intercommunaux.

b. La difficile mise en place d'une gouvernance sur le Pays de Coutances pour mettre en œuvre la feuille de route ...

L'audit des acteurs locaux nous a permis de constater que le Pays de Coutances a lui aussi connu plusieurs évolutions et perturbations depuis la fin de l'Atelier National.

D'une part, de nouveaux chantiers ont monopolisé l'attention des élus, comme la réforme des collectivités.

D'autre part, des divergences concernant le découpage des intercommunalités ont conduit le président du Syndicat Mixte à démissionner, et son successeur a été élu en avril 2012. La directrice, Carine Fouchard, qui avait largement suivi le déroulement de l'Atelier National, est également partie, sachant qu'au mois de mai dernier, elle n'avait toujours pas été remplacée.

Ainsi dans ces conditions de grande fluctuation, la mise en place du suivi de la démarche Atelier National n'a pas pu être lancée.

Néanmoins, le nouveau président Jacky Bidot, audité dans le cadre de ce mémoire, estime qu'il est temps de relancer la dynamique : « aujourd'hui, nous voulons qu'un projet concrétise l'atelier », « il faut reprendre un fil conducteur ».

c. Etat des lieux de la gouvernance

Concernant la gouvernance du Pays de Coutances, on constate un problème dans la structuration de la prise de relais. D'une part, si les agents de l'Etat local se sont fortement mobilisés pendant la démarche, il n'en est pas de même pour la gestion des suites à donner à la démarche. D'autre part, le Pays connaît également des difficultés structurelles qui le fragilise dans le déroulement de ses missions.

Les suites n'ont peut-être pas été anticipées suffisamment tôt, car aujourd'hui les différents acteurs peinent à relancer la dynamique de l'Atelier National et il n'y a pas de pilote clairement identifiable (une partie considère que c'est au Pays de prendre le relais, et une autre que ce serait davantage le rôle de la DDTM).

Néanmoins, d'un côté les rapports entre les acteurs du Pays de Coutances nous ont été décrits par tous de manière positive, et de l'autre côté, un réseau pérenne semble aujourd'hui être en mesure d'accompagner les collectivités.

Il ne manque donc que du temps à l'ensemble du Pays pour organiser un meilleur suivi des suites à donner aux projets de l'Atelier National.

d. Une piste pour sortir de l'impasse

Pour relancer l'action collective présente dans la démarche, il faudrait peut-être retrouver un portage en binôme Etat-Collectivités comme ça l'a été dans la candidature et pendant tout le déroulement de l'Atelier, pour pouvoir pousser les élus à se regrouper et à agir, car sans cela ils risquent de retourner vers les actions individuelles de leurs propres communes.

4. Pour aller plus loin dans l'analyse des effets de l'Atelier National : le point sur d'autres sites

L'Atelier National ne s'arrête pas au seul site du Pays de Coutances. En effet, cette démarche a été déployée sur une vingtaine de sites depuis sa création en 2006, et le Ministère de l'Ecologie bénéficie aujourd'hui de quelques retours sur les précédentes sessions d'Atelier.

Dans le cadre de ce mémoire, ces retours vont alors nous permettre d'élargir notre analyse des effets de la démarche.

a. L'Atelier Montagne : analyse de la mise en place par la DDT du Jura d'une démarche similaire

Cet Atelier correspond à la deuxième session de l'Atelier National.

Le constat d'un bilan mitigé

Une journaliste, Agnès Fernandez, a été missionnée par le Ministère afin de recueillir le témoignage des élus qui avaient participé à l'Atelier Montagne.

On peut retenir deux éléments dans son recueil qui renvoient à l'analyse des effets de l'Atelier National :

- D'après les élus qu'elle a audités, il semblerait que sur l'ensemble des sites participants, la dynamique de l'Atelier soit « quelque peu retombée » une fois l'atelier terminé.
- Sur l'implication et le suivi par les agents de DDT, les résultats divergent fortement entre les sites :
 - o « Dans les départements des Hautes-Pyrénées et de Lozère, les responsables des DDT se sont montrés assez réservés » jugeant la démarche « déraisonnablement chronophage », voire « impossible à appliquer en interne »,
 - o Mais, « tout au contraire, dans le département du Jura, la DDE, devenue DDT s'est fortement inspirée de la démarche Atelier pour faire évoluer ses méthodes

de travail » avec notamment la mise en place d'un nouvel atelier : l'Atelier Salins les Bains.

En effet, si les élus qui ont participé à l'Atelier Montagne se sont montrés sceptiques sur les bienfaits d'une telle démarche, la DDT du Jura a cherché à reproduire la méthode utilisée dans le cadre de l'Atelier National.

Un point sur l'Atelier Salins les Bains

Cet Atelier visait une double finalité.

D'une part il s'agissait d'une « formation-action interne », c'est-à-dire que les agents de la DDT qui avaient été formés dans le cadre de l'Atelier Montagne, seraient alors les formateurs auprès d'autres agents.

D'autre part, il s'agissait de produire un projet, en suivant le modèle mis en place dans l'Atelier National. Pour se faire, la DDT a constitué une équipe-projet et a utilisé la même méthodologie d'intervention. Enfin, pour faciliter la mise en place d'une telle démarche, la DDT a sélectionné un territoire sur lequel la gouvernance était dynamique et apaisée, facilitant ainsi les rapports entre les collectivités et l'Etat.

Le principal enjeu pour la DDT fut de se positionner auprès des collectivités comme un acteur partenaire.

L'Atelier s'est développé en six phases, à savoir : une lecture du territoire, la définition des thèmes à enjeux avec la communauté de communes, la mise en place de quatre Ateliers des enjeux, ensuite un atelier de la stratégie, puis un atelier de la feuille de route, et enfin, la validation de cette feuille de route par la communauté de communes.

Les objectifs atteints pour les acteurs de la DDT

D'après Agnès Fernandez, les agents de la DDT sont parvenus à former de nouveaux agents à la mise en place d'atelier de projet et à acquérir une posture en phase avec le Grenelle de l'Environnement. De plus, ils considèrent avoir réussi à impliquer les élus dans la démarche, et que la production issue de cet Atelier pourrait donner lieu à un Agenda 21.

Les difficultés rencontrées

En revanche, la DDT a éprouvé quelques difficultés notamment dans l'utilisation de l'outil « dessin », au motif que la compétence graphisme a été difficile à acquérir.

La DDT a également dû faire face à des acteurs qui se sont révélés peu prospectifs, c'est-à-dire qui étaient davantage habitués à être dans l'action plutôt que dans la réflexion, et à des élus dont les enjeux de pouvoir chez les maires persistaient encore fortement.

b. Un autre site de l'Atelier Littoral 2, le site « Côte Vermeille »

Ce site a connu le même déroulement que celui du Pays de Coutances.

Sur ce territoire, depuis le rendu de la feuille de route et grâce à la collaboration avec l'AURCA (l'Agence d'Urbanisme Catalane), les élus de ce site ont lancé leur SCOT. Pour mener à bien cette mission, ils sont également accompagné par le Ministère de l'Ecologie au titre de la mise en place d'un Scot dit « Grenelle », par la présence d'un volet « schéma de mise en valeur de la mer » (SMVM).

Actuellement en phase d'écriture, on peut constater que le PADD de ce SCOT³⁸ reprend les grandes lignes de la stratégie développée lors de l'Atelier Littoral. Selon David Laborey (agent du MEDDTL en charge de ce site pendant l'Atelier National) ce document se situe « globalement dans la continuité de la démarche ».

Outre le SCOT, on peut relever d'autres éléments de mise en œuvre de la feuille de route :

- La mise en place d'une stratégie foncière au niveau intercommunal dans l'objectif de capter le sol pour réduire les coûts et mener des opérations dans une logique plus globale,
- Un projet autour du pôle d'Argelès (idée présente dans la stratégie développée pendant l'Atelier), mais également des projets en termes de déplacement, sur l'articulation

³⁸ <http://www.scot-littoralsud.fr>

pôle-port, et avec le reste de la ville, et un projet de port à sec pour stocker les bateaux de plaisances,

- « Locagère », un projet de préservation de terres agricoles mené par un groupe d'élus et la Chambre d'Agriculture, afin de définir un secteur de protection qui devra être repris dans les documents d'urbanisme. Pour David Laborey, ce projet peut être perçu comme une prolongation « du travail de prise de conscience mené lors de l'Atelier ».

En revanche, pour David Laborey, il semblerait que certaines « mauvaises habitudes » aient refait surface, à savoir que chaque acteur « travaille dans son coin », et que l'Etat Local (la DDTM des Pyrénées-Orientales) ait repris son rôle de « censeur » au lieu de conserver le rôle collaborateur qu'il avait pris pendant les ateliers. Or, c'était justement ce sur quoi la démarche Atelier avait tenté d'intervenir.

c. Ce que l'on retient de ces exemples

Concernant l'Atelier Montagne, malgré un bilan jugé mitigé, cet exemple de démultiplication est une preuve concluante que la méthodologie d'intervention utilisée dans l'Atelier National peut être reproduite par les acteurs locaux, à savoir dans le cas présent les services de l'Etat.

Concernant l'atelier « Côte Vermeille », ce sont d'autres acteurs publics qui ont été mis en capacité d'agir grâce à l'Atelier National. Ainsi l'AURCA et la Chambre d'Agriculture sont aujourd'hui en mesure d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des projets de l'Atelier, et ils ont pris le relais après la fin de l'Atelier.

Les retombées sur ce site sont multiples avec essentiellement la reprise et la poursuite des éléments de stratégies et de projet développés lors de l'Atelier Littoral. En revanche, on peut regretter que la coopération entre les collectivités et l'Etat local soit redevenue problématique.

Ces deux nouveaux exemples nous confirment alors l'importance de la prise de relais après la fin de la démarche Atelier National.

5. Bilan des effets de l'Atelier National chez les élus

Sur la démarche et sa méthode

L'audit du Pays de Coutances nous a montré des élus globalement satisfaits de la démarche, et qui soutiennent et se sont approprié les projets qui en sont issus.

Les élus ont apprécié le déroulement de la méthode utilisée et ses outils, et ils ont intégré les messages que le Ministère tentait de faire passer.

La méthode Atelier National a donc permis aux élus d'être formés sur les défis qui s'imposent sur leur territoire (protection de l'environnement et de l'agriculture, importance de l'identité des communes).

Sur les suites de l'Atelier National

Concernant les suites de la démarche, le caractère partiel de la mise en œuvre crée un décalage entre les moyens déployés par le Ministère de l'Écologie et les résultats sur le territoire.

D'un côté, une partie des projets de court terme (orientations d'aménagement, aménagement de centre-bourg) qui ont été co-conçus par les experts et les participants au sein de l'Atelier National sont en cours de réalisation quand la commune dispose des moyens nécessaires.

D'un autre côté, on remarque des blocages dans la poursuite des projets plus complexes et qui doivent porter sur des temporalités plus longues. On relève différentes raisons à ces blocages :

Des difficultés liées au contexte : il n'y a actuellement pas de pilotage clairement défini pour structurer la poursuite de la démarche.

Avec le départ du Ministère de l'Écologie, et donc des experts qu'il avait mandaté à cette occasion, les élus ne disposent aujourd'hui plus des compétences et des moyens pour assurer la mise en œuvre.

Si les élus ont saisi les enjeux de leur territoire, ils ne parviennent cependant pas à les concrétiser.

Les élus ont donc bien été formés mais ils sont désœuvrés concernant les suites à donner.

On retiendra donc de cette expérimentation que si sa méthodologie d'intervention est un point fort, les suites données à cette démarche dépendent en grande partie de la gouvernance et de l'organisation des actions à mener.

CONCLUSION GENERALE

Ce mémoire avait pour objectif d'interroger le caractère formateur d'une expérimentation telle que celle menée par le Ministère de l'Écologie.

Si la recherche a démontré les intérêts pédagogiques d'une telle démarche, la mise en évidence des difficultés de mise en œuvre a cependant révélé la nécessité d'organiser les suites à donner pour qu'un relais soit opérationnel dès la fin de la démarche.

Il est peut-être vain de penser que l'on puisse former les élus. L'enjeu serait alors davantage de constituer sur chaque territoire le réseau approprié qui permettrait de pallier les besoins et les manques des collectivités.

Il faut alors profiter de la territorialisation de l'action proposée par le Ministère (travail sur site, collaboration et conception au plus près des acteurs politiques), et il s'agit de pérenniser les bénéfices de l'atelier National en renforçant et en planifiant davantage la prise d'autonomie des acteurs locaux.

De plus, il paraît aujourd'hui illusoire de penser qu'un élu puisse être à même de reproduire des actions comparables à celles menées au sein de l'Atelier National. L'élu n'est ni architecte, ni paysagiste, ni économiste, mais l'important est qu'il sache trouver les compétences et orchestrer ces compétences pour parvenir à un projet satisfaisant et garantir sa mise en œuvre, en s'appuyant par exemple sur un réseau de partenaires qui le conseille dans l'accomplissement de ses démarches.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- BODIGUEL, Maryvonne (2007), « Sur quels modes conjuguer la gouvernance de l'environnement rural ? », p.403-410, in LUGINBÜHL, Yves (dir.), *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 532 p.
- BOUTET, Didier (2004) *Pour un urbanisme rural*, Paris, L'Harmattan, 225 p.
- LACAZE, Jean-Paul (2006) *La transformation des villes et les politiques publiques, 1945-2005*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), 255 p.
- LUCET Ariane, ROUZET Corinne et VIVIEN Bernard (2009) *Le management par projet (Levier de changement pour le secteur public territorial)*, Voiron, Editions Territorial (collection « Dossier d'experts »), 106 p.
- MAGNAGHI, Alberto (2000) *Le projet local* (traduit et adapté par Marilène Raiola et Amélie Petita), Liège, Mardaga (coll. « Architecture + Recherches »), 128 p.
- MANGIN, David (2004) *Formes et structures de la ville contemporaine, (La ville franchisée)*, Paris, Edition de la Villette, 398 p.
- MANGIN, David, MASBOUNGI Ariella (dir.) (2009) *Agir sur les grands territoires*, Paris, Le Moniteur (coll. « Ville-Aménagement »), 160 p.
- WIEL, Marc (2007) *Pour planifier les villes autrement*, Paris, L'Harmattan (coll. « Villes et Entreprises »), 242 p.

Rapports

- BRILLET, Bernard, BRUNETIERE, Jean-René, FEMENIAS, Alain. et al. (2009) *La prise en compte du développement durable par les services déconcentrés (Un accompagnement nécessaire. Audit thématique d'initiative nationale)*, Rapport de recherche pour le compte du CGEDD (Conseil général de l'Environnement et du Développement durable) du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, La Défense, 158 p.
- JARLIER, Pierre (2012), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapport n°654 pour le compte du Sénat, Paris, 102 p.

Article

- HASSENTEUFEL, Patrick (2008), « Les acteurs intermédiaires des politiques publiques », p.197-223, in HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (coll. « U Sociologie »), 294 p.
- DARSES, Françoise, FALZON, Pierre « La conception collective : une approche de l'ergonomie cognitive », Communication présentée au séminaire du GDR CNRS FROG "Coopération et Conception", Toulouse, 1er - 2 décembre 1994 (disponible sur http://ergonomie.cnam.fr/equipe/falzon/articles_pf/concep_collect_96.pdf)
- FOUCHIER, Vincent, VANIER, Martin (2011) « S'adapter ou s'attaquer à la complexité », *Les Cahiers de l'IAU* n°160, p, 46-49

Documents internes au MEDDTL

- Atelier Littoral 1 :
 - o Sous la direction de Cristina Garcez, *Le littoral en projet*, Marseille : Parenthèses (collection Grands Territoires), 2009
 - o Restitution des travaux de l'Atelier 2006 – 2007
- Atelier Littoral 2 :
 - o Actes du séminaire de restitution de la phase 1, 10 et 11 décembre 2009, Guérande
 - o Actes du séminaire de restitution de la phase 2, décembre 2010, Collioure
 - o Feuilles de route et carnets de suivi des sites : sites du Pays Coutançais et de la Côte Vermeille
 - o Rapport de synthèse Soberco (environnementaliste) et Taktyk (architecte-paysagiste)
 - o Des documents internes non diffusés (bilan, synthèse, appels à candidature, appel d'offre, compte-rendu, powerpoints et enregistrement de séminaires de lancement etc.).
- Atelier Montagne :
 - o Synthèse des débats, Actes du 25 mai 2009
 - o Carnets de suivi des sites : Langogne, Gaves, Rousses
 - o Territoires de montagne en projet, Agnès Fernandez

Mémoires universitaires

- HERAULT, Marie-Laure Hérault (2011), *L'atelier national du MEDDTL : comment faire bénéficier des atouts de l'Atelier National à un plus grand nombre de territoires ?*, Thèse professionnelle Agro Paris-Tech – ENGREF, 79 p., Dir. ARRAULT Margot et CARON Armelle.

Entretiens

- Membres du bureau AD1 (bureau chargé de la mise en place de l'Atelier National au Ministère de l'Ecologie) : Cristina Garcez, Olivier Mourareau, David Laborey, Marie-Laure Hérault, Rebecca Gallardo
- Participants à l'Atelier Littoral 2 : huit élus du Pays de Coutances (Thierry Louis maire de Saint-Germain-sur-Ay, Henri Lemoine maire de Créances, Noël Augrandjean maire de Pirou, Yves Lamy maire de Coutances, Guy Nicolle maire de Gavray, Gabriel Daube maire de Périers, Jacky Bidot président du Syndicat mixte du Pays de Coutances, Yves Michel ancien président du Syndicat mixte) et deux agents de la DDTM de la Manche (Julien Brossard et Pierre Morin).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION (p.4)

PARTIE 1/ Les collectivités rurales : constat d'un manque d'ingénierie à palier (p.10)

1. Des territoires spécifiques par rapport à quoi, à qui ? (p.10)
 - a. **Des problématiques générales à l'ensemble du territoire français qui prennent plus d'ampleur sur les territoires ruraux** (p.10)
 - i. Un empilement de règles et de compétences à assumer (p.10)
 - ii. Le millefeuille territorial : une gouvernance problématique et difficile à instaurer (p.13)
 - iii. Une non-maitrise de l'urbanisation... (p.15)
 - iv. Un « urbanisme de produit » (p.16)
 - b. **Un Code de l'Urbanisme qui caractérise difficilement les territoires ruraux** (p.18)
 - i. L'inadaptation de l'Urbanisme aux problématiques rurales (p.18)
 - ii. Les difficultés des élus ruraux pour suivre les évolutions (p.20)
2. Les difficultés et les manques rencontrés par les collectivités rurales (p.21)
 - a. **Le rôle de l'Etat** (p.21)
 - i. Pourquoi l'Etat s'implique-t-il dans le domaine de l'urbanisme ? (p.21)
 - ii. De quelles manières s'implique-t-il? (p.22)
 - iii. Un accompagnement aujourd'hui remis en question (p.22)
 - b. **L'alternative proposée par d'autres structures publiques** (p.25)
 - i. Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (p.25)
 - ii. Les Agences d'Urbanisme (p.26)
 - c. **L'externalisation de l'ingénierie vers le secteur privé** (p.28)
 - i. Une nécessaire externalisation de l'expertise vers le secteur privé (p.28)
 - ii. Le travail du bureau d'étude doit être encadré (p.28)
 - iii. « Le privé n'est pas forcément adapté pour répondre aux besoins d'ingénierie des petites collectivités rurales » (p.28)
3. Bilan sur la situation des collectivités rurales (p.30)
 - a. **D'une part, une accumulation de difficultés** (p.30)
 - b. **D'autre part, un manque de moyens** (p.30)

- c. **Un besoin pour les collectivités rurales d’être accompagnées** (p.31)
- d. **Une porte ouverte à l’innovation** (p.31)

PARTIE 2/ L’Atelier National, une tentative de mise en place de changement (p.32)

1. La mise en place de l’Atelier National (p.32)
 - a. **L’objet de la démarche** (p.32)
 - b. **L’origine et le cœur de la démarche** (p.32)
 - c. **Les objectifs de la démarche** (p.34)
2. Un processus d’intervention en deux phases : avant-projet et projet (p.35)
 - a. **L’avant-projet** (p.35)
 - b. **Le projet** (p.36)
3. La nature de l’accompagnement proposé : le mode projet et ses règles du jeu (p.38)
 - a. **Des règles du jeu** (p.38)
 - b. **Le « mode projet »** (p.40)
 - i. Qu’est-ce qu’un projet ? (p.40)
 - ii. Quel est rôle du projet dans la démarche Atelier National ? (p.41)
 - iii. Les risques liés au « mode projet » (p.42)
 - iv. La maîtrise des risques liés au « mode projet » (p.43)
 - c. **L’Atelier National : de la mise en avant du « mode projet » à la mise en place des Ateliers de projet** (p.45)
4. Eléments de conclusions (p.47)

PARTIE 3/ L’apport de l’Atelier National sur le Pays de Coutances : entre concrétisation limitée et complexification du contexte (p.48)

1. L’Atelier Littoral 2 sur le site du Pays de Coutances (p.49)
 - a. **Présentation du site et des projets : l’Atelier Littoral 2 sur le Pays du Coutançais** (p.49)
 - b. **Le rendu de l’Atelier sous la forme d’une « feuille de route » : élément de synthèse, de concrétisation ou de contractualisation ?** (p.52)

- c. **Point de vue des collectivités un an après la fin de la démarche : un décalage entre les projets conçus pendant l'Atelier et leurs mises en œuvre (p.53)**
- 2. Une concrétisation limitée mais des premiers éléments de projet à porter sur le long terme (p.58)
 - a. **La stratégie (p.58)**
 - b. **Etat d'avancement des projets établis dans le cadre de l'Atelier National (p.59)**
 - c. **Un territoire pas prêt, mais des élus impliqués dans un processus de changement (p.63)**
- 3. Un manque de suivi de la démarche dû à un contexte en perpétuelle évolution (p.66)
 - a. **Une DTTM qui évolue (p.66)**
 - b. **La difficile mise en place d'une gouvernance sur le Pays de Coutances pour mettre en œuvre la feuille de route ... (p.68)**
 - c. **Etat des lieux de la gouvernance (p.69)**
 - d. **Une piste pour sortir de l'impasse (p.70)**
- 4. Pour aller plus loin dans l'analyse des effets de l'Atelier National : le point sur d'autres sites (p.71)
 - a. **L'Atelier Montagne : analyse de la mise en place par la DDT du Jura d'une démarche similaire (p.71)**
 - b. **Un autre site de l'Atelier Littoral 2, le site « Côte Vermeille » (p.73)**
 - c. **Ce que l'on retient de ces exemples (p.74)**
- 5. Bilan des effets de l'Atelier National chez les élus (p.75)

CONCLUSION GENERALE (p.77)

BIBLIOGRAPHIE (p.78)