

TERRITOIRES INGÉNIEUX

L'ingénierie au service
de l'autonomie locale



AVERTISSEMENT

Si l'AdCF, l'ADF et l'INET ont accompagné cette publication sur l'ensemble de son déroulement, les propos, positions et propositions qui ressortent de cette étude n'engagent que ses neuf auteurs élèves administrateurs territoriaux et en aucun cas les associations d'élus.

Cette précision est rendue d'autant plus nécessaire qu'en raison du temps long de production d'un tel travail, le recueil des pratiques et les témoignages des collectivités ont pour la plupart eu lieu :

- dans un contexte frileux de campagne électorale pour le bloc communal ; ainsi, les démarches de mutualisation, évoquées avec précaution lors de nos enquêtes et entretiens, connaissent désormais une vague sans précédent, qui ne manquera pas de toucher les domaines de l'ingénierie ;
- et surtout avant les annonces du président de la République et du Premier ministre sur le deuxième volet de la réforme territoriale, et avant les projets de loi lancés depuis, auxquels il faut ajouter les projets de réorganisation de l'État déconcentré ; l'ensemble bouleverse très largement les équilibres (certes fragiles) atteints au moment de la collecte terrain, en particulier en posant la question du positionnement du Département, interrogeant ainsi le fonctionnement, les missions et les modes de coopération de l'ensemble des collectivités locales et territoriales.

Si cette actualité peut sembler fragiliser notre étude, elle confirme en revanche l'acuité et l'importance de cette question de l'ingénierie territoriale dans la gouvernance des collectivités et la gestion des équilibres dans les territoires : nous avons toujours autant de pain sur la planche, mais de meilleurs outils !

Une étude réalisée par Domitien Détrie, Cécile Hémerly, Pierre Hilaire, Marine Keiser, Marie-Charlotte Menard, Clémentine Mouilleron, Charles-Thibault Petit, Christine Teixeira et Aude Thévenet, élèves administrateurs territoriaux, promotion Simone de Beauvoir (2013-2014)

REMERCIEMENTS

Nous exprimons toute notre gratitude à l'ADF, Etd et l'AdCF qui nous ont accordé leur confiance et nous ont apporté leur appui pour mener à bien cette étude qui nous tenait à cœur.

Nous remercions chaleureusement les personnes qui ont donné de leur temps pour la réalisation de nos études de cas territoriales.

Merci à l'INET et aux INSET pour leur soutien logistique et leur contribution à notre réflexion sur les compétences d'ingénierie.

Merci enfin à tous ceux qui ont, au fil des présentations de notre travail, participé à son enrichissement, et à celles et ceux que nous n'avons pas encore rencontrés et qui participeront à son amélioration.

*« Pour désirer laisser des traces
dans le monde, il faut en être solidaire »*

Simone de Beauvoir

L'ingénierie publique est l'une des conditions essentielles permettant le développement de projets par les collectivités locales et territoriales. Elle connaît une phase de mutation importante. En effet, l'État – qui jouait depuis longtemps un rôle central – s'est progressivement désengagé du niveau local, alors que la réglementation a complexifié le montage des projets locaux et que les enjeux d'aménagement et de développement demeurent décisifs et se renouvellent.

Conscientes de ces enjeux, les collectivités innovent et s'organisent depuis plusieurs années pour répondre à leurs besoins techniques. Voilà un bel exemple d'évolution décentralisatrice des collectivités territoriales face au repositionnement de l'État. Les communautés, par nature, apportent appui et services à leurs communes membres qu'elles sont appelées à renforcer dans le cadre de mutualisations de moyens. La grande majorité des conseils généraux a formalisé une offre d'ingénierie mutualisée destinée aux communes et intercommunalités.

Ces initiatives interviennent alors que de très fortes tensions budgétaires nous incitent à poursuivre la recherche d'une meilleure efficacité globale des politiques publiques et que l'organisation institutionnelle de la France devrait connaître une nouvelle étape décisive.

Les travaux des élèves de l'INET présentés dans cette étude, que l'Assemblée des Départements de France et l'Assemblée des Communautés de France ont décidé de soutenir, détaillent l'organisation de l'appui aux communes et communautés en soulignant l'importance d'une coordination des dispositifs déployés.

C'est pourquoi nous tenons à remercier chaleureusement les élèves de l'INET pour l'important travail réalisé, qui permet de mieux comprendre les enjeux et la réalité complexe de l'ingénierie publique. Dans un contexte contraint en profonde mutation, nous souhaitons que ces travaux trouvent tout leur sens en alimentant la réflexion collective, et que l'ingénierie publique puisse être apportée à tous les territoires pour améliorer le quotidien des habitants et répondre aux enjeux du développement territorial.

Claudy Lebreton
Président de l'Assemblée
des départements de France

Charles-Éric Lemaignan
Président de l'Assemblée
des communautés de France

SOMMAIRE

Avertissement	2
Remerciements	3
Édito	4
Cadrage de l'étude	6
Une étude sur l'ingénierie territoriale, pourquoi ?	6
Une étude sur l'ingénierie territoriale, comment ?	6
Introduction	9
1 L'ingénierie territoriale : des territoires divers, une notion plurielle	12
1.1 Un enjeu d'autonomie des territoires	12
1.2 Des offres d'ingénierie variées en réponse à une compréhension large de la notion	14
2 Les deux défis majeurs de l'ingénierie aujourd'hui : l'articulation entre acteurs et l'adaptation de l'offre	30
2.1 Concurrence ou complémentarité des acteurs ?	30
2.2 La nécessaire adaptation des moyens face à une offre et un contexte évolutifs	47
3 Les conditions de réussite d'une ingénierie pérenne, adaptée et modulable	58
3.1 Monter en compétence : partager une culture commune de l'ingénierie territoriale	58
3.2 Gagner en efficacité : savoir analyser, se coordonner et s'adapter	63
En guise de conclusion	72
Une offre d'ingénierie à questionner et renouveler en permanence en fonction de l'évolution des besoins	72
Synthèse des préconisations	74
Synthèse de l'étude	76
Glossaire	79
Table des illustrations	81
Liste des personnes interrogées	83
Annexe : Principaux enseignements issus de l'étude mutualisée sur le rôle des Départements dans la réponse aux besoins d'ingénierie des territoires	85

Cadrage de l'étude

Une étude sur l'ingénierie territoriale, pourquoi ?

Lauréats du concours d'administrateur territorial de 2012, nous étions une poignée d'élèves à souhaiter reprendre le flambeau de nos prédécesseurs de la promotion Paul Éluard, qui s'étaient saisis de la thématique de l'**égalité territoriale**¹. Prolonger donc et non recommencer, dans une orientation que nous voulions la plus opérationnelle possible. Très vite, la question de la capacité des territoires, de tous les territoires, à assurer leur développement s'est imposée à nous ; ce qui nous a conduit à choisir d'investiguer la question de l'ingénierie territoriale. Au-delà de l'envie de connaître et de comprendre, deux volets ont plus particulièrement suscité d'emblée notre attention : l'**articulation des nombreux acteurs de l'ingénierie territoriale** d'une part et la **mise en capacité des territoires** (montée en compétences et gestion stratégique de celle-ci) d'autre part. Tel a été notre prisme tout au long de ce travail.

Nous avons donc proposé aux deux associations d'élus des deux niveaux clés présumés de collectivités en matière d'ingénierie territoriale – les intercommunalités et les conseils généraux – de mener un état des lieux des offres d'ingénierie actuelles et d'analyser leurs perspectives d'évolution. Tant l'**Assemblée des Départements de France** (ADF) que l'**Assemblée des Communautés de France** (AdCF) ont donné une suite favorable à notre démarche et c'est grâce à elles que ce travail existe aujourd'hui.

Une étude sur l'ingénierie territoriale, comment ?

Le présent écrit n'est pas basé sur un échantillon pleinement représentatif. Nous n'avons ni la prétention, ni les moyens de ce niveau de précision.

1 - Nous avons également pu adosser notre travail à l'étude relative aux relations communes/communautés, également conduite par des élèves de la promotion Paul Éluard pour le compte de l'Assemblée des Communautés de France (Les relations entre communes et communautés, entre continuités et ruptures, 2013).

Notre choix a été de privilégier l'**entrée qualitative**. Nous avons ainsi effectué un travail monographique sur **15² territoires départementaux**³, sous la forme d'une série d'entretiens avec les acteurs de l'ingénierie territoriale et, dans la mesure du possible :

- un(e) représentant(e) agent du conseil général ;
- un(e) représentant(e) d'un de ses satellites (quand il n'y avait pas d'agence départementale d'ingénierie, sur identification des intercommunalités sollicitées) ;
- un(e) représentant(e) agent de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et, si possible, d'une communauté « intégrée » et d'une communauté géographiquement isolée et/ou au nombre de compétences limité ;
- un(e) représentant(e) agent du centre de gestion ;
- un(e) représentant(e) agent du CNFPT.

Ce faisant, nous avons conscience dès le départ du caractère partiel de ce travail : rencontrer seulement deux communautés ne permet pas d'extrapoler des tendances pour toutes les intercommunalités d'un département. Pour autant, le panel ainsi composé de 42 structures, dont 14 conseils généraux et 18 communautés, nous a permis de nous constituer une solide base de cas, en nombre suffisant pour pouvoir en retirer d'une part des **pratiques remarquables**, et de l'autre des récurrences garantes d'une certaine **représentativité**.

Une grille spécifique de questions a été mise en place pour chacun des grands types d'acteurs dans un souci de cohérence et d'itération des questionnements. Il s'agit de trames d'entretien assurant un fil rouge plutôt que de questionnaires visant l'exhaustivité.

2 - Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Aude, Côtes-d'Armor, Doubs*, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Martinique, Mayenne*, Nord*, Puy-de-Dôme*, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin et Var (les départements marqués d'un astérisque sont ceux pour lesquels seul le conseil général a été rencontré, le cas échéant complété par les réponses à l'enquête en ligne de l'AdCF, et en souligné les départements participant par ailleurs à l'étude ADF confiée à Etd, cf. ci-dessous sur ces deux points).

3 - Tout au long de ce travail, nous avons tenté d'être vigilants à bien distinguer le département comme périmètre territorial (d'où cet usage de la terminologie de « territoire départemental ») du conseil général comme collectivité territoriale (Département avec une majuscule).

Deux apports méthodologiques décisifs ont permis d'étayer cette première source de données :

1. Les panels d'Entreprises, territoires et développement (Etd) pour l'ADF

Lorsque nous avons contacté l'Assemblée des Départements de France, celle-ci avait déjà noué un partenariat avec Etd et la Caisse des dépôts (CDC), privilégiant une approche de l'ingénierie territoriale par **panel/focus group**. Plus précisément, leur méthode de travail reposait sur la mobilisation par appel à manifestation d'intérêt de groupes d'une dizaine de conseils généraux réfléchissant sur le thème de l'ingénierie (cf. les principaux enseignements de cette étude en matière de coordination des acteurs en annexe). Chaque conseil général devait associer dans sa réponse la structure qu'il considère comme son partenaire principal en matière d'ingénierie territoriale (agence technique départementale, CAUE, société d'économie mixte...⁴). L'étude mutualisée, parue en septembre 2014, présente les résultats de cette démarche. Nous y avons contribué en communiquant les premiers enseignements de nos entretiens et en étant partie prenante des séminaires dans une réciprocity des apports : **en contribution/compléments** aux panels à partir de nos monographies **et en acquisition** de nouvelles informations. Un apport qualitatif très riche pour nos travaux.

Au total, **22 conseils généraux⁵ et leurs partenaires principaux** ont participé à ces travaux. La forte adhésion à cette étude mutualisée témoigne de l'actualité de la question de l'ingénierie territoriale pour les Départements, soucieux d'exprimer leur solidarité avec le bloc communal tout en s'adaptant au contexte de plus en plus prégnant de restrictions budgétaires. Quatre séries de séminaires ont été organisées entre janvier et juin 2014 :

- la première sur la sécurisation juridique des offres et la solidité des modèles économiques ;
- la deuxième sur l'articulation entre ingénierie technique et ingénierie stratégique et la mise en capacité des territoires ;
- la troisième sur l'articulation des offres d'ingénierie ;
- et la quatrième sur les évolutions de l'offre départementale.

Repère 1

ETD, UN CENTRE DE RESSOURCES NATIONAL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Etd est un acteur incontournable dans le champ de l'expertise autour de l'ingénierie territoriale. Son travail de décryptage des politiques publiques, en particulier dans le domaine de l'ingénierie, favorise

le débat et les échanges entre tous les acteurs du développement territorial que cette association comprend (collectivités et leurs groupements, Régions, Départements, association d'élus et réseaux nationaux). Les travaux d'études d'Etd, aboutissant à la formulation de préconisations méthodologiques et opérationnelles, associent d'ailleurs systématiquement des collectivités et/ou des partenaires spécialisés sous la forme de groupes-projet.

www.projetdeterritoire.com

4 - Participent ainsi au comité de pilotage de l'étude ADF/Etd/CDC : la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), la Fédération des entreprises publiques locales (EPL) et la Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique (sous l'acronyme CNER pour Conseil national des économies régionales).

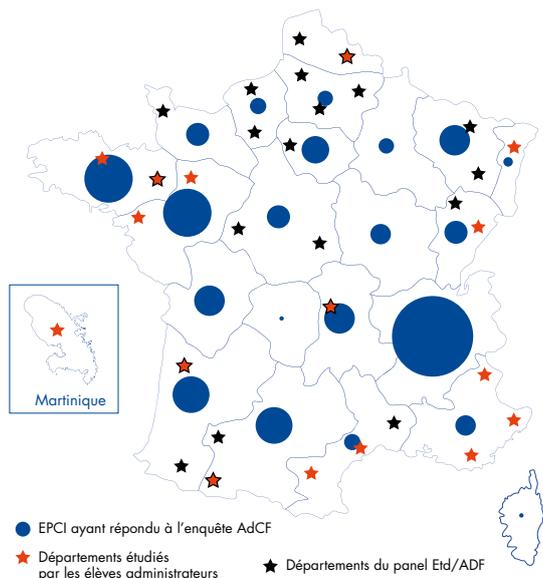
5 - Aisne, Cher, Eure, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Manche, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Seine-Maritime, Yvelines, Somme et Vosges (en souligné, les départements également abordés par le biais du travail monographique).

2. L'e-enquête lancée par l'AdCF

Au-delà des outils de collecte qualitative, nous avons pu renforcer nos observations grâce à la mise en place, par l'Assemblée des Communautés de France, d'une enquête en ligne (e-enquête) auprès de ses adhérents. Notre proposition de questionnaire, élaborée à partir de la trame d'entretien pour les intercommunalités rencontrées dans le cadre des monographies, a été remodelée par l'AdCF pour s'adapter à leur outil d'enquête en ligne.

Lancée le 9 janvier 2014, cette enquête a été clôturée un peu plus d'un mois plus tard, le 19 février. Dans l'entremise, **221 réponses** ont été récoltées⁶, qui, rapportées aux 2 145 communautés existant au 1^{er} janvier 2014, constituent un **taux représentatif de réponses de 10,3 % couvrant 16,6 % de la population intercommunale**.

Cartographie des territoires étudiés



Un premier **biais** est à signaler : les communautés de plus petite taille et les communautés rurales étaient légèrement sous-représentées parmi les répondants, alors même qu'elles sont concernées au premier chef par l'accès à cette clé du développement qu'est l'ingénierie territoriale.

La période de récolte nous a fait craindre un autre type de biais : le **contexte lié à la campagne électorale municipale** pouvait être propice à un positionnement des communes revendicatif de leur autonomie par rapport à l'intercommunalité, positionnement qui aurait pu rejallir

dans les réponses à l'enquête. Cependant, nous n'avons pas pu confirmer formellement l'existence de ce biais.

Un dernier biais – plus commun celui-ci – devait aussi être pris en considération : même avec 25 % des répondants déclarant ne pas offrir d'ingénierie aux communes, il convient de partir du principe que les personnes qui prennent le temps de répondre à ces enquêtes sont celles qui portent de l'intérêt à cette question. Cette observation vaut aussi pour les panels menés par Etd. Cela ne les rend pas moins riches d'enseignements.

Pour autant, l'enquête en ligne nous a permis avant tout d'asseoir nos « intuitions » ou nos constats sur des données en nombre. L'analyse des réponses fait l'objet d'un travail spécifique disponible sur le site internet de l'AdCF (www.adcf.org, rubrique Publications / onglet Études : Analyse de l'enquête « ingénierie » auprès des communautés de France).

Une précision pour clore ce point de cadrage : pour cette étude, nous portions attention à ne pas reproduire les travaux existants en la matière (et notamment une littérature riche et pointue produite par Etd). Nous espérons avoir évité cet écueil ; pour nous en prémunir, nous avons intégré à notre méthode des temps d'échanges et de discussions avec des acteurs de l'étude mais aussi des contradicteurs potentiels :

- le jeudi 27 février 2014 lors de la table ronde « Égalité territoriale » du baptême de promotion Simone de Beauvoir ;
- le vendredi 11 avril 2014 à l'occasion d'une présentation à l'ensemble de la promotion Simone de Beauvoir, avec des représentants des INSET de Montpellier et Dunkerque et l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) ;
- le vendredi 12 juin 2014 dans le cadre des assises de l'Association des petites villes de France ;
- le jeudi 9 octobre 2014 lors de la Convention annuelle de l'AdCF.

Vous trouverez donc dans ce travail, nous l'espérons, de nouveaux éléments de réflexion et de discussion⁷ que nous vous proposons de poursuivre à partir de la page « Ingénierie territoriale » du blog des élèves administrateurs⁸.

6 - Après nettoyage des doublons (228 réponses initialement).

7 - Avec les réserves présentées dans l'avertissement préalable.

8 - <http://www.eleve-administrateur-territorial.fr/wp/>

Introduction

Si le sujet de l'ingénierie territoriale fait l'actualité depuis 2012, c'est d'abord parce que l'État, après avoir réduit ses effectifs dans ses services déconcentrés, a annoncé l'arrêt de l'assistance technique qu'il fournissait aux petites collectivités en matière d'aménagement et de droit des sols. De nombreux élus ruraux ont ainsi exprimé leurs craintes de ne plus pouvoir agir pour le développement de leurs territoires, faute d'expertise technique et juridique.

Ces inquiétudes sont justifiées, mais nous nous attacherons à montrer que **la question de l'ingénierie territoriale ne se résume pas au retrait de l'État**. Premièrement parce que ce retrait, formalisé aujourd'hui avec une fin de l'Atesat⁹ dans son volet aménagement puis dans l'instruction des droits de l'urbanisme, était déjà entré dans les faits depuis quelques années sur certains territoires. Deuxièmement parce que, présence de l'État ou non, la recherche et la conquête pour un territoire de la capacité de maîtriser son développement, de disposer de moyens propres et autonomes pour y parvenir est une constante du mouvement de décentralisation.

Il faut se rappeler que les agences départementales destinées à proposer une « assistance d'ordre technique, juridique ou financier » sont juridiquement nées en 1982¹⁰, dès le début de la décentralisation, dans un contexte totalement inverse d'État omniprésent et de revendication, de la part des collectivités territoriales et établissements publics intercommunaux, de maturité, d'autonomie et du droit à gérer eux-mêmes leur expertise face à une impression de tutelle étatique.

Autre constat souvent tiré d'une analyse peut-être trop rapide, celui de la concurrence entre le conseil général (et ses « satellites ») et l'intercommunalité dans la préséance de leur offre respective aux communes : à nouveau, la réalité n'est pas si antagoniste, avec de nombreuses

situations de « coexistence pacifique », voire de coopération, mais également et surtout l'intervention d'autres acteurs clés comme les pays ou le secteur privé lucratif.

C'est pourquoi il a été choisi, pour cette étude, de **porter l'éclairage sur les articulations et les dynamiques prospectives** plutôt que sur les manques, retraits ou concurrences. À ce titre, l'ouverture à la dynamique, l'enrichissement voire la contradiction ont été un trait important de la démarche.

Car le sujet de l'ingénierie territoriale est éminemment ouvert et mouvant, oscillation qui nous apparaît consubstantielle à **l'objectif de l'ingénierie qui est de trouver des moyens toujours plus pertinents et efficaces de traduire en réalisations concrètes les projets des élus, et de s'adapter aux mutations sociales, économiques, et aux attentes des habitants-contribuables** ; soit, en quelque sorte, de réinventer sans cesse l'action publique. La première partie du présent document reprend ainsi les différentes conceptions de l'ingénierie que nous avons rencontrées – et celle que nous retenons – ainsi que la photographie de l'ingénierie dans les territoires aujourd'hui.

Une vision ouverte qui amène à formuler plusieurs points d'étonnement, issus du recueil de données et de témoignages. Cette analyse, qui constitue la deuxième partie de ce document, se décline autour de deux axes qui innervent cette étude : l'articulation des acteurs et la montée en compétence des territoires.

Ces questionnements servent à leur tour des points de vigilance sur les conditions de réussite pour une ingénierie territoriale permettant précisément le développement de projet et donc de territoire, ainsi que l'esquisse de nouvelles approches de la question de l'ingénierie territoriale, balises qui composent notre troisième et dernière partie.

9 - Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

10 - Article 32 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, codifiée par la loi 96-142 du 21 avril 1996 qui a créé l'article L. 5511-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. »





L'ingénierie territoriale :
des territoires divers,
une notion plurielle

1 L'ingénierie territoriale : des territoires divers, une notion plurielle

1.1 Un enjeu d'autonomie des territoires

1.1.1 La montée en puissance de l'ingénierie s'explique tant par le retrait de l'État que par les besoins propres du développement territorial

L'ingénierie territoriale est aujourd'hui fortement mise à l'ordre du jour des différents niveaux de collectivités territoriales. Plusieurs séries de raisons coexistent pour expliquer l'émergence de ce sujet.

La montée en puissance de l'offre d'ingénierie publique par les collectivités territoriales tend à être expliquée en premier lieu par le **retrait progressif de l'État des missions qu'il exerçait précédemment**. Ce retrait s'est tout d'abord opéré dans le champ concurrentiel, puis dans celui de la solidarité (Atesat).

Dans un premier temps, à partir de 2007 et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **l'État a choisi de se désengager du champ concurrentiel**, en particulier de la maîtrise d'œuvre, pour se recentrer sur des missions d'expertise, en particulier dans le champ du développement durable, ainsi que sur des missions de solidarité en faveur des petites communes.

Puis, **dans un second temps**, il a mis **fin au dispositif de l'Atesat** au 31 décembre 2013 avec la possibilité de signer des « conventions d'achèvement » pour 2014, voire 2015.

Par ailleurs, suite à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), l'État n'instruira plus les permis de construire dans la plupart des communes dotées d'un document d'urbanisme¹¹. Une nouvelle ingénierie publique serait donc appelée à remplacer celle de l'État, en tenant compte du concept mouvant d'intérêt général au niveau européen. La reconfiguration des champs de compétences des collectivités, avec l'approfondissement de la décentralisation, exacerbe

dans ce contexte les débats sur la légitimité des différents acteurs territoriaux à intervenir dans le champ de l'ingénierie et soulève la question, au final, du coût de ces retraits successifs, et ce d'autant plus que le contexte juridique, marqué par la suspicion envers les formes souples, force à créer des structures pour proposer cette offre d'ingénierie.

Cependant, l'émergence de l'ingénierie dans les territoires est loin de découler du seul retrait de l'État. **D'autres facteurs** sont en cause, en réponse à des besoins réels :

- une **complexité normative croissante**, issue tant du droit français qu'europpéen : des normes d'accessibilité renforcées, des normes environnementales modifiant très sensiblement les principes de construction et de rénovation des bâtiments (par exemple dans le domaine thermique, de la loi sur l'eau), des documents d'urbanisme qui privilégient désormais le travail prospectif au zonage et au règlement (PLU versus POS) et qui s'inscrivent dans une hiérarchie des normes plus contraignante (montée en puissance des Scot¹²...) ;
- une **gouvernance à réinventer** face à des projets complexes et impliquant de multiples partenaires, publics et privés : les dernières lois RCT¹³ (2010) ou Maptam¹⁴ (2014) prolongent un mouvement déjà engagé qui encourage un large partenariat sur la plupart des sujets et promeut notamment la notion de chef de file pour répondre à la complexité des situations. La transversalité devient la règle, qu'il s'agisse des plans climat énergie, des schémas d'accessibilité, des schémas de mutualisation et de la mise en débat des projets avec les acteurs du territoire. Désormais, le traitement d'un dossier peut rarement être assuré par une seule collectivité ;
- des **financements de plus en plus contraints** : la raréfaction des crédits, qui tend à se généraliser, oblige désormais à apporter

12 - Schémas de cohérence territoriale.

13 - Réforme des collectivités territoriales.

14 - Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles.

11 - Pour toutes les communes membres d'une communauté de plus de 10 000 habitants.

un soin particulier aux projets susceptibles d'être soutenus par des financeurs plus regardants. Du côté des structures qui offrent des services d'ingénierie, la question de l'optimisation des modèles économiques, jusqu'ici traitée au second plan par rapport à l'enjeu de solidarité avec les territoires, commence aussi à devenir prégnante dans le contexte de restrictions budgétaires ; elle suscite des réflexions sur la rationalisation et le contrôle des satellites des collectivités et sur la mutualisation des ressources ;

- et, de façon plus pragmatique encore mais fortement structurante dans les territoires, **la prise en charge de compétences** - non assurées précédemment, faute de moyens par les communes seules (petite enfance, services internet...) - **qui ont permis aux communautés notamment de se doter d'une expertise fondatrice** pour d'autres domaines.

Dans ce contexte, le **rôle d'ensemblier** est capital et une ingénierie territoriale de bon niveau devient indispensable à la conduite et à la réussite des projets. Elle est désormais partie intégrante du développement territorial et de la mise en capacité des territoires, condition de l'égalité territoriale.

1.1.2 L'enjeu de l'ingénierie territoriale : mettre en capacité les territoires sans réinventer une forme de tutelle

Dans le contexte de retrait des services de l'État, et face à la complexité croissante des enjeux et des réglementations, les **conseils généraux et les EPCI** (principalement) sont amenés à développer une **offre d'ingénierie** au profit des petites collectivités. En effet, la montée en puissance des enjeux transversaux dans les politiques publiques (comme le développement durable, l'accessibilité, la participation citoyenne...) et les montages juridiques de plus en plus complexes (faisant intervenir tant les acteurs publics que privés) nécessitent une expertise dont ne disposent souvent pas les communes de petite taille.

Si l'enjeu, pour les conseils généraux et les EPCI, est bien sûr de répondre aux besoins des communes au nom de la solidarité, l'ingénierie territoriale est de façon plus large un **outil de développement territorial**, facilitant en particulier la convergence des politiques publiques sur un même territoire entre les différents

niveaux de collectivités, et permettant d'optimiser la dépense publique, c'est-à-dire de « dépenser mieux » dans un contexte financier de plus en plus contraint. Certains acteurs nationaux de l'action publique territoriale interpellent même sur la nécessité d'un recours systématique à l'ingénierie territoriale comme seul moyen de **préservation d'un niveau conséquent d'investissement** dans les territoires et donc d'un niveau d'activité économique d'autant plus précieux dans un contexte de crise.

Néanmoins, l'ingénierie territoriale mise en place par les conseils généraux et les EPCI à destination des petites collectivités doit veiller en permanence **à ne pas apparaître comme une tutelle**, conformément à l'article 72 de la Constitution qui affirme qu' « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

L'objectif ultime de l'ingénierie territoriale est donc bien de **mettre en capacité les territoires** et donc de favoriser *in fine* l'égalité et l'autonomie territoriales. Sous une apparence technique, il s'agit donc d'une question éminemment politique.

Pour y parvenir, l'ingénierie territoriale doit être organisée : l'article 72 de la Constitution prévoit en effet que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Ce pourrait être l'enjeu des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) instituées par la loi Maptam, qui visent précisément à réunir les différents niveaux de collectivités pour organiser la coopération inter-échelons.

1.2 Des offres d'ingénierie variées en réponse à une compréhension large de la notion

1.2.1 Une notion composite

1.2.1.1 D'origine technique, le concept d'ingénierie s'est considérablement élargi

La définition traditionnelle de l'ingénierie est historiquement liée à la construction ou aux travaux publics.

Ainsi, selon le **dictionnaire Larousse**, le terme d'ingénierie désigne « *l'ensemble des plans et des études qui permettent de déterminer, pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'investissement, les tendances les plus souhaitables, les modalités de conception les meilleures, les conditions de rentabilité optimales, les matériels et les procédés les plus adaptés* ».

Selon cette définition, le terme regroupe donc potentiellement à la fois une partie du champ de la **maîtrise d'ouvrage** (assistance à maîtrise d'ouvrage – AMO –, conseil en amont, conduite d'opérations), et surtout celui de la **maîtrise d'œuvre** (études depuis l'esquisse jusqu'au projet).

Repère 2

L'INGÉNIERIE PUBLIQUE, UNE FONCTION (DÉ)STRUCTURÉE PAR DEUX TEXTES FONDATEURS

Terme d'apparition récente¹, l'ingénierie – notamment publique – est une tradition ancienne en France. Longtemps assuré par l'État, ce soutien à la maîtrise d'ouvrage a bénéficié aux collectivités territoriales dès leur création à la fin du XIX^e siècle.

Érigée en **mission de service public**², l'ingénierie publique se structure le 12 juillet 1985 autour d'un texte fondateur : la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (**loi MOP**).

Véritable pilier de l'intervention publique, concernant au premier chef les collectivités locales et les EPCI, ce texte définit le rôle et les prérogatives du maître d'ouvrage et les principes qui doivent guider son action dans la réalisation d'ouvrages et d'infrastructures (neufs ou en réhabilitation). En particulier, il précise comment et dans quelles limites le maître d'ouvrage, personne publique pour laquelle l'ouvrage est construit, peut se faire assister (AMO, conducteur d'opération, maître d'œuvre...) ou confier une partie de ses prérogatives à un tiers (mandataire).

La loi MOP donne une définition précise de la notion de programme : objectifs de l'opération, besoins à satisfaire, contraintes d'ordre social, urbanistique, architectural, fonctionnel, technique et économique, insertion dans le paysage et protection de

l'environnement. C'est à ce programme que devra répondre le projet élaboré par le maître d'œuvre.

La fin des années 1990 annonce un changement profond de philosophie avec le recul progressif de l'État, confirmé par la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF du 11 décembre 2001).

Tirant les conséquences de l'évolution jurisprudentielle française³ irriguée par le droit européen, le cadre légal de l'ingénierie se scinde en deux. Le principe est désormais la **mise en concurrence de l'ingénierie**, soumise au Code des marchés publics. L'intervention publique directe devient l'exception et s'exerce désormais pour l'État dans le cadre de l'Atesat, circonscrite au champ de la solidarité et de l'aménagement du territoire pour les communes et groupements non dotés de moyens suffisants.

La **réduction du champ d'intervention de l'État** continue depuis lors de s'approfondir : recentrage sur les fonctions régaliennes ou prioritaires avec la révision générale des politiques publiques (2008), suppression de l'Atesat (2014).

Points de vigilance sur le cadre juridique

- Le **périmètre de la loi MOP est limité à la réalisation d'ouvrages publics** et ne s'applique pas aux démarches de planification territoriale ou d'élaboration de politiques publiques.

- Les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, doivent toujours être en mesure d'assurer les fonctions que la loi ne leur permet pas de déléguer. La prise éclairée des décisions constitue un **enjeu de formation des élus des petites collectivités**, souvent seuls dans ce rôle ou appuyés par des apporteurs d'ingénierie (mandataire ou AMO) qui ne doivent jamais tendre à se substituer purement et simplement au maître d'ouvrage.

1 - Arrêté du 12 janvier 1973, traduisant sans doute le mot anglais engineering.

2 - Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

3 - CE, 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont de Barr.

• La maîtrise d'œuvre, mais aussi l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le mandat de maîtrise d'ouvrage, relèvent du champ de la commande publique dès lors qu'ils n'entrent pas dans celui de la « solidarité » et de « l'aménagement du territoire ». **En dehors de ces deux finalités (solidarité et aménagement du territoire), l'ingénierie publique peut se trouver en concurrence avec l'ingénierie privée.**

Pistes d'améliorations souhaitables du cadre législatif

La future loi sur les compétences devrait introduire la notion d'ingénierie publique dans les compétences exercées au nom de la solidarité territoriale.

La disparition de l'Atesat et la redistribution projetée des compétences entre les différents échelons de collectivités territoriales⁴ n'apportent pas de réponses globales concernant l'ingénierie publique liée à la planification et à l'élaboration de politiques publiques sur un territoire de projet. Le périmètre envisagé par le texte de réforme territoriale mérite donc d'être élargi pour éviter toute conception atrophiée de la solidarité territoriale.

4 - Dans sa version déposée au Sénat le 18 juin 2014 (texte n° 636).

Au-delà du champ lexical des travaux publics, nous verrons que dans la représentation des élus, des agents publics et des citoyens, mais aussi en pratique, la définition de l'ingénierie s'est considérablement élargie. Aujourd'hui, elle recouvre **à la fois l'ingénierie** non seulement **technique** (par exemple la voirie ou l'assainissement) mais également **administrative** (l'assistance informatique, juridique ou encore financière). Par ailleurs, une **ingénierie « de projet »** croise plusieurs types d'expertise, qu'il s'agisse de planification des projets de territoire, de conception de dispositifs de politiques publiques ou de projets d'aménagement. La dimension stratégique irrigue tous les types d'ingénierie. **Généraliste**, l'ingénierie territoriale n'est donc pas réservée aux ingénieurs, mais implique aussi des animateurs, des assistants techniques, des développeurs, des coordonnateurs. La rédaction même de l'article L. 5511-1 du Code général des

collectivités territoriales, créant dès 1982 les agences départementales, affirme cette vocation large, technique, mais aussi juridique et financière.

Selon Jean-François Pin, directeur de l'Institut national du développement local, l'ingénierie territoriale désigne « *l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial. [...] Sont impliqués tout autant les prescripteurs que les centres de ressources, les bureaux d'études et les consultants que les services techniques de l'État et des collectivités territoriales, les chercheurs et les formateurs.* »

Repère 3 UNE INGÉNIERIE INTERDISCIPLINAIRE

Le « génie » à la française a été reconnu comme portant le sceau de l'excellence : les équipements magistraux, les ouvrages d'art exceptionnels nourrissent cette réputation qui, cependant, valorise avant tout la conception et la réalisation technique ou l'ingénierie dite opérationnelle.

D'où une conception souvent partielle de l'ingénierie, « oublieuse » de son amont, et notamment de l'analyse de l'opportunité, et de son aval, et avant tout de l'évaluation de son efficacité.

D'où le fait également qu'un nombre important d'acteurs de l'ingénierie ne se reconnaissent pas sous ce terme perçu comme trop « technique », ou, à l'opposé, se voient refuser ce qualificatif dans les cadres statutaires (les « aménageurs », les géographes, y compris spécialisés en système d'information géographique qui ne peuvent plus se présenter au concours d'ingénieur territorial).

Il convient donc de ne pas réduire l'ingénierie au travail des ingénieurs ou des techniciens, mais bien de la rechercher dans celui des « ingénieurs » de toutes disciplines – et leur combinaison – qui prennent en charge tout le spectre de l'ingénierie.

On parle d'**ingénierie publique** lorsque celle-ci est réalisée par une collectivité publique. Cependant, depuis la loi MURCEF¹⁵ du 11 décembre 2001, on distingue **deux champs** dans l'ingénierie publique : le champ concurrentiel et le champ de la solidarité.

En ce qui concerne le **champ concurrentiel**, les prestations d'ingénierie susceptibles d'être fournies par des prestataires privés doivent être réalisées dans les conditions fixées par le Code des marchés publics (CMP). Les bénéficiaires des prestations doivent passer des marchés avec le prestataire (l'État, les Régions ou les Départements). Les services prestataires doivent respecter le droit de la concurrence en proposant des offres tenant compte de l'ensemble des coûts directs et indirects.

En revanche, la loi MURCEF a créé l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) qui permet à l'État d'intervenir « pour des **raisons de solidarité et d'aménagement du territoire** » hors du cadre des marchés publics. Aujourd'hui en fin de vie, ce dispositif s'adressait aux communes et EPCI qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de

leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Ces petites collectivités pouvaient bénéficier d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement.

Toutefois, le champ de solidarité fait l'objet d'un changement d'orientation affirmé par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹⁶ avec la suppression de la clause générale de compétences et la délimitation stricte des possibilités d'intervention départementales :

- contribution au financement des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale, y compris des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands en cas d'initiative privée défaillante ou absente,
- soutien à l'exercice des compétences des EPCI.

• Une terminologie diversifiée

Cette diversité ressort particulièrement des enquêtes menées auprès des collectivités. Elle se retrouve tant dans les termes employés pour désigner l'ingénierie territoriale que dans les formes qu'elle prend.

Repère 4

POURQUOI LE TERME D'INGÉNIERIE TERRITORIALE ?

... et pas celui d'accompagnement au développement territorial ?

Parce que cette dernière terminologie correspond à une fin et que cette étude se consacre aux moyens en veillant à ne pas créer de distinction (souvent péjorative) entre une ingénierie « soft » de projet (renvoyant au développement local donc) et une ingénierie « hard » (technique), plus reconnue, plus noble.

... et pas celui pourtant générique d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ?

Parce que même prise dans une acception large – c'est-à-dire sur toutes les phases (même les plus « amont » comme l'observation et l'étude d'opportunité ou les plus « aval » comme l'évaluation) et tous les domaines (juridique, recherche de financement, conduite d'opération...) –, la notion d'AMO

conserve malheureusement une connotation technique qui restreint sa compréhension.

... et pas celui d'ingénierie locale ?

Parce que le qualificatif de « territorial » semble évoquer, plus que l'adjectif « local », la dynamique de partenariat, la nécessaire articulation des acteurs.

... et pas celui plus précis d'ingénierie publique territoriale ?

Parce que cette étude n'oppose pas l'ingénierie publique et l'ingénierie privée qu'elle considère contribuer conjointement à couvrir les besoins des territoires.

... et pas celui plus long d'ingénierie du développement territorial ?

Justement parce qu'il est trop long, et parce que, même s'il ouvre sur une vision large telle que nous l'appréhendons dans cette étude, il ne résout pas encore complètement l'opposition entre ingénierie « soft » et ingénierie « hard » soulignée dans le premier point.

15 - Mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

16 - Dans sa version déposée au Sénat le 18 juin 2014 : <http://www.senat.fr/leg/pjl13-636.html>

Repère 5 LES MÉTIERS POUR DIRE L'INGÉNIERIE

Les différentes acceptions de l'ingénierie territoriale se reflètent dans l'intitulé des services et des postes associés à ce domaine d'intervention.

L'importance croissante des considérations financières se lit ainsi avec un titre tel que « Délégation aux investissements » pour un service de conseil général.

Plus répandue est la persistance de la dichotomie technique/stratégique qui, pour la dernière, n'est souvent plus une ingénierie mais une mission d'« animation et de coordination », de « coopération locale » ou « territoriale », de « développement local ». Cet appui stratégique est alors porté par des

« chargé(e)s de mission » ou « d'étude » sans que le potentiel de cette dernière terminologie « d'étude » soit exploitée à son maximum puisqu'elle renvoie aussi à des phases très concrètes et décisives de l'ingénierie (études pré-opérationnelles, observatoire et analyse comparative, faisabilité...). Les profils de l'ingénierie plus technique semblent ainsi plus précis : « chargé(e) de projet Bâti et Voirie », « assistant(e) technique à la maîtrise d'ouvrage », etc.

Cette division des domaines d'ingénierie est parfois atténuée, notamment dans les agences départementales – agences techniques départementales (ATD) ou agences départementales d'appui aux collectivités (ADAC) –, couvrant le volet de l'ingénierie « soft » (notamment juridique) : le terme plus générique d'« assistant(e) à la maîtrise d'ouvrage » peut alors être retenu.

Cf. également Repère 14

Certaines collectivités parlent ainsi de conseil (par exemple technique et juridique) ou d'appui spécifique, quand d'autres utilisent plutôt le terme d'assistance ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO), ou encore ceux d'aide technique, d'accompagnement administratif et technique.

Cette abondance de termes révèle une appréhension très hétérogène de la matière : si l'avis ou le conseil peuvent être perçus comme plus ponctuels – comme des indications données dans la conduite d'une action, avec une notion plutôt subjective pour l'« avis » –, le terme d'accompagnement insiste plus sur la durabilité de la relation qui se noue par le biais de l'ingénierie.

Quant à l'adjonction du terme « technique » souvent présente, elle est à mettre en corrélation avec le fait que l'ingénierie demeure souvent, en première analyse, avant tout perçue dans l'esprit de bon nombre d'interlocuteurs (élus, DGS) comme un sujet technique. Plusieurs des entretiens menés se sont d'abord focalisés sur ces enjeux avant d'envisager la notion dans une acception plus large.

• Des objectifs et des formes variés

Des objectifs de haut niveau pour les acteurs les plus engagés dans le champ de l'ingénierie territoriale

L'enquête menée auprès des Départements (panel Etd et enquête qualitative) a permis de déterminer plusieurs enjeux majeurs aux dynamiques d'ingénierie territoriale :

- **Une participation à la solidarité territoriale à l'échelle d'un département, par l'aide à des collectivités moins bien dotées, dans une logique de soutien et de bonne coopération.** Cette entraide peut prendre différente forme, plus ou moins formalisée. Elle est souvent à destination des communes. Par exemple, le conseil général du Bas-Rhin se distingue en assurant la gestion de la paie dans les communes qui le souhaitent.
- **Un appui au développement d'ensemble du territoire départemental,** notamment dans le champ des compétences techniques du Département (voirie, ouvrages d'art) et en matière d'aménagement. Il s'agit pour l'institution départementale d'accompagner les collectivités moins « capables » afin d'assurer un développement territorial d'ensemble dynamique sur le territoire.
- **Un objectif d'achèvement du projet de territoire :** Scot, engagements contractuels avec les collectivités et/ou les autres acteurs en présence à différentes échelles...

De l'enquête en ligne réalisée auprès des intercommunalités, il ressort une **perception de l'ingénierie suivant trois axes principaux**, de manière cumulative ou non :

- **Un appui à l'exercice de compétences communales**, notamment l'eau et l'assainissement, la voirie, l'administration électronique, la gestion des risques, l'accessibilité des équipements publics... Lamballe Communauté (Côtes-d'Armor), par exemple, assure le suivi et la maintenance des équipements sportifs. À noter également les réponses surprenantes fournies par certaines communautés concernant de l'appui aux secrétariats généraux des communes, en particulier sur le volet des délibérations.
- **Le déploiement des compétences communautaires** : il s'agit de décliner les compétences communautaires au niveau des communes, dans des champs habituellement traités par le niveau intercommunal comme le développement économique ou le foncier, mais aussi dans de nouveaux domaines comme par exemple la diffusion d'Agenda 21, les plans anti-bruit, la téléformation... Ainsi, la communauté de communes de Vic-Montaner (Hautes-Pyrénées) développe une ingénierie « énergie » à large spectre : diagnostic thermique du bâti public, étude de faisabilité pour les aménagements en matière de ressources énergétiques alternatives, mise en place de réseaux de chaleur (bois)...
- **Le déploiement d'un projet territorial plus vaste** : Scot, contrats de territoire avec les Départements ou les Régions, projets d'aménagement numérique à l'échelle intercommunautaire (communauté de communes Lanvollon Plouha avec sa voisine Paimpol-Goëlo), départementale (Côtes-d'Armor), interdépartementale (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence) ou régionale.

On peut souligner que les enjeux de l'ingénierie territoriale semblent *in fine* assez proches pour les conseils généraux et pour les structures intercommunales ; ce qui laisse supposer une certaine complémentarité de ces acteurs sur cette thématique.

Cette typologie de l'ingénierie « pour le compte d'un tiers » ne doit cependant pas faire oublier l'ingénierie « pour son propre compte ». C'est une nécessité pour toutes les structures mais plus encore pour les conseils généraux au vu

des difficultés financières particulières qu'ils rencontrent.

Repère 6

INGÉNIERIE DES BESOINS CONTRE INGÉNIERIE DES SOLUTIONS

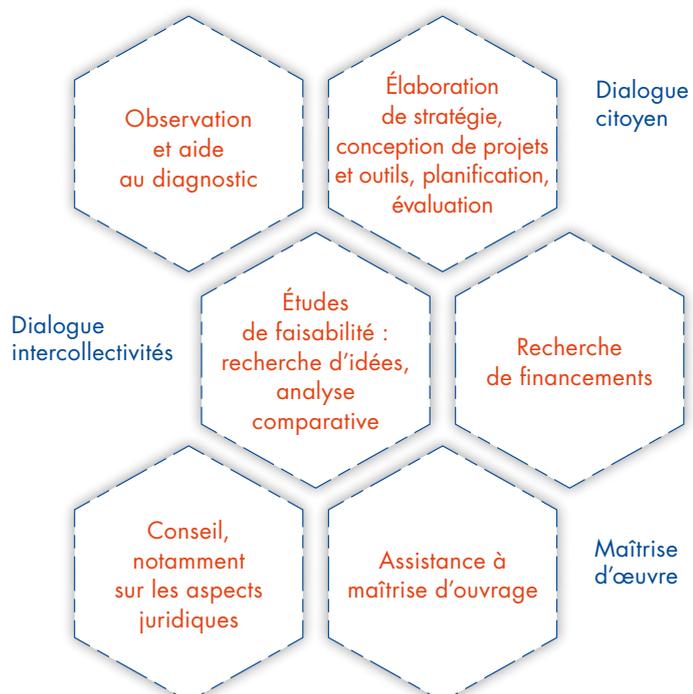
Proposée par le cabinet conseil Fondation(s) dans le cadre d'une étude sur l'évolution des métiers de l'ingénieur territorial (menée pour le compte de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) en partenariat avec le CNFPT), une autre manière de classer l'ingénierie est de distinguer :

1. l'ingénierie des besoins, qui consiste à étudier les besoins et donc l'intérêt général, en apportant aux élus une contribution forte en termes d'identification objectivée des problématiques et des orientations politiques ;
2. l'ingénierie des solutions, sous laquelle il s'agit d'élaborer soi-même, sous la forme d'un cahier des charges, les réponses techniques et procédurales les mieux à même de répondre à la demande des élus, ou bien d'étudier et de critiquer les solutions proposées par des prestataires.

La présente étude s'inscrit résolument dans la recherche des moyens pour servir la première orientation.

L'ingénierie peut ainsi prendre des formes multiples.

Les différentes composantes de l'ingénierie territoriale



Une ingénierie englobante versus une ingénierie ciblée

L'ingénierie dite englobante fait référence ici aux collectivités qui perçoivent de manière large les domaines d'intervention (de l'ingénierie technique à l'ingénierie de projet) mais affirment aussi leur capacité et légitimité à intervenir auprès des autres collectivités.

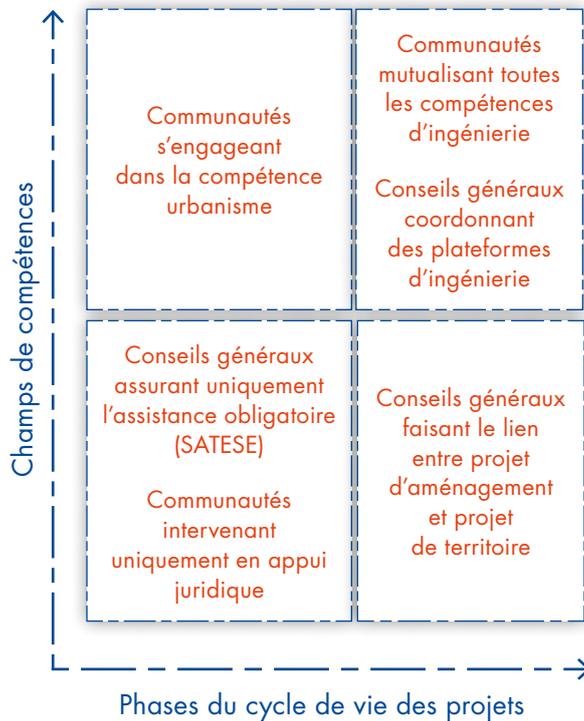
Le positionnement des conseils généraux apparaît varié en la matière. Ainsi, certains conseils généraux sont très présents, cherchant à conforter et légitimer leur rôle ; d'autres sont au contraire en retrait, positionnés uniquement sur de l'ingénierie technique, à l'instar de l'Aude (cf. ci-dessous), ou encore très réservés par rapport aux risques juridiques (volonté de ne pas intervenir dans le champ concurrentiel). Ils mettent souvent en avant l'importance d'intervenir en soutien et par un conseil en amont des projets (Ille-et-Vilaine, Hérault).

Par exemple, le conseil général du Puy-de-Dôme estime que toutes les collectivités de moins de 10 000 habitants ont des besoins en matière d'ingénierie, et propose ainsi dans son champ d'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'assistance technique, du montage de projet, de dossiers, de l'aide juridique, de l'assistance à la passation de marchés, etc.

De son côté, le conseil général d'Ille-et-Vilaine, comme celui du Bas-Rhin, reprend au sein d'un guide départemental de l'ingénierie publique toutes les offres d'ingénierie qu'il propose, allant du conseil au classement d'archives à l'accompagnement à la définition des projets touristiques, en passant par du conseil sur l'organisation des pratiques sportives.

Quant aux intercommunalités, elles interviennent elles aussi de façon très variable. À titre illustratif, la métropole Nice Côte d'Azur s'est engagée de manière conventionnelle avec sa ville centre, dans un objectif de solidarité au sein d'un territoire vaste et contrasté, pour fournir à la fois des conseils et de l'assistance pratique auprès des maires, mais aussi de l'ingénierie opérationnelle, prenant appui sur ses compétences métropolitaines (aménagement, équipement). Elle leur fournit également un appui spécifique, suivant leur demande et sans convention, en matière de foncier, d'urbanisme et de commande publique.

Un foisonnement de positionnements en matière d'ingénierie territoriale



Alors que, **dans une dynamique de territorialisation croissante de leurs politiques, les conseils généraux complètent leur expertise réglementaire obligatoire par un appui plus global aux stratégies territoriales, une tendance inverse peut s'observer dans les communautés.** Ainsi, de plus en plus de champs d'ingénierie tendent à être couverts à la fois par le niveau départemental et le niveau intercommunal, avec des risques de doublons, voire dans certains cas de concurrence.

Repère 7

L'URBANISME, ILLUSTRATION DES DYNAMIQUES CROISÉES ENTRE COMMUNAUTÉS ET CONSEILS GÉNÉRAUX

Le domaine de l'urbanisme a été cité dans cette étude à maintes reprises. Il s'avère qu'il illustre précisément les risques de dynamique concurrente des conseils généraux et des EPCI et ce, fortuitement pourtant, sans aucune volonté sous-jacente de compétition des deux acteurs mais au nom de leurs compétences ou champs d'action respectifs.

Prenons ainsi les dynamiques possibles pour un conseil général autour d'une compétence purement réglementaire : celle du SATESE¹. Attribué aux conseils généraux, le domaine de l'assistance des communes en matière de politique et d'équipements d'assainissement (tant collectif qu'individuel) a d'une part positionné d'emblée les services sur une fonction de conseil aux communes démunies de cette expertise, et d'autre part permis d'intégrer dans les équipes des agents dotés de compétences dans le domaine plus large de l'environnement, emmenant les conseils généraux au gré des opportunités et des portages politiques vers d'autres champs environnementaux tels que les périmètres de protection des captages d'eau, les espaces naturels (politique bocage amenant à la filière bois-énergie par exemple) et la mise en œuvre des trames vertes et bleues.

Lorsque les conseils généraux ayant saisi ces élargissements successifs ont veillé à les mettre en lien, ils ont pu s'affirmer comme des organismes ressources dans la discussion sur l'urbanisme de planification et de programmation, la maîtrise des différents éléments de viabilisation et de protection de l'environnement conditionnant plus que jamais les extensions urbaines.

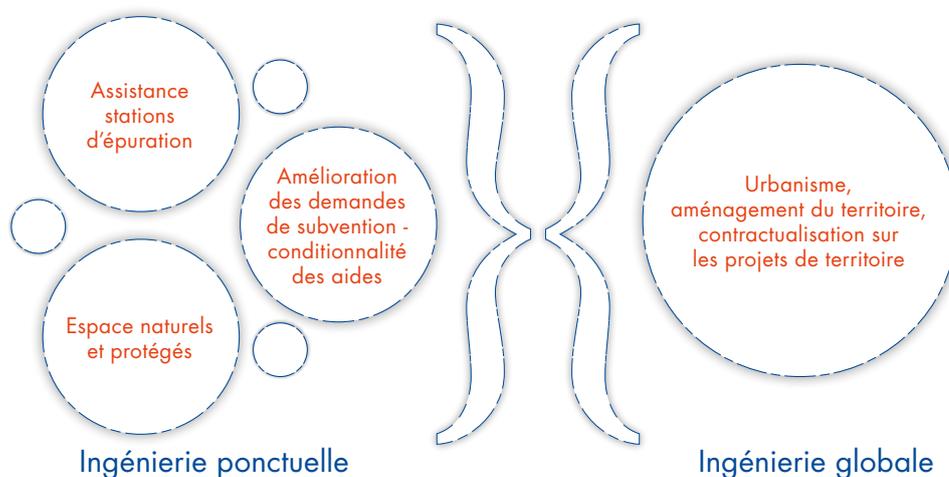
1 - Service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration.

Si on y ajoute le domaine de l'habitat, des aides à la pierre ou encore tout l'outillage de contractualisation territoriale (diagnostic, conditionnalité des aides...), pour peu d'une mise en lien de ces différentes dimensions, les conseils généraux – au moins sur le papier – recèlent des ressources humaines capables de proposer et mettre en œuvre une véritable ingénierie de développement de territoire.

Une dynamique inverse s'installe dans de nombreuses communautés. Leur vocation première d'aménagement du territoire intercommunal via de nombreux domaines se renforçant les uns les autres (l'aménagement économique pour commencer, l'abaissement des seuils à partir desquels les compétences environnementales de l'eau et de l'assainissement collectif deviennent obligatoires, l'aménagement concerté², la fonction de porte-parole auprès des Scot...) et l'investissement notable dans les outils de description et de projection des évolutions territoriales que sont les systèmes d'information géographique (SIG) les conduisent également à se doter d'un socle d'expertises internes directement mobilisables sur de la planification et de la programmation urbanistique.

2 - Zones d'aménagement concerté (ZAC).

La montée en puissance de l'ingénierie englobante dans les conseils généraux (l'exemple du SATESE)



De l'ingénierie englobante à l'acquisition de la compétence urbanisme pour les communautés



Ces dynamiques croisées, actuellement à l'œuvre, posent vraiment question : selon les territoires, des relations vertueuses de complémentarité d'expertise peuvent s'installer ou, à l'inverse, les interventions des deux niveaux peuvent induire une potentielle spirale de concurrence. Sans négliger l'éventualité où certains besoins, tels que l'instruction des autorisations du droit des sols, pourraient ne pas être satisfaits du tout du fait de leur complexité et des ressources humaines à former et recruter.

Forcément réductrices, ces illustrations ont cependant vocation à interpellier sur les risques d'abord de doublons voire de compétition, mais surtout de déni du rôle et de la valeur ajoutée respectifs des deux échelons. Or le domaine de l'urbanisme – en pleine recomposition à la suite de l'adoption de la loi Alur – nécessite plus que jamais un dialogue, une coordination entre les différentes collectivités dans le cadre de leurs prérogatives respectives.

Le président de Lamballe Communauté (également président délégué de l'AdCF) appelle ainsi à un meilleur dialogue sur les enjeux de l'urbanisme au niveau du périmètre du département des Côtes-d'Armor.

Une concertation à égalité entre les différents niveaux de collectivités apparaît en effet comme le seul moyen de relancer la dynamique d'un département qui, de plus en plus, se détache des dynamiques économiques et démographiques bretonnes, et n'a pas encore su opposer à cette tendance un positionnement et un élan partagés, alors même que la quasi-totalité des échelons se saisissent de la question de l'urbanisme : pays porteur de Scot à velléité de transformation en agence d'urbanisme, communautés, conseil général et, bien sûr, communes, pour beaucoup très récalcitrantes à la perspective du PLUI.

Une ingénierie bien cadrée et organisée dans un ou plusieurs services versus une ingénierie informelle

L'ingénierie est plus ou moins structurée selon les territoires. La lisibilité de l'ingénierie emprunte deux voies :

1. Une lisibilité de l'organisation : service ou direction dédiés dans un organigramme, lieu unique (Doubs).
2. Une lisibilité de l'offre, même si celle-ci relève de plusieurs services ou de plusieurs acteurs, via une délibération spécifique comme aux conseils généraux de la Gironde et des Hautes-Alpes ; ou un catalogue à l'exemple de l'Ille-et-Vilaine (cf. ci-dessus).

La notion d'ingénierie a parfois été mentionnée pour désigner les relations de réseaux et

d'entraide qui peuvent exister au sein d'un territoire entre plusieurs EPCI, avec les pays, etc. Cette ingénierie informelle correspond donc à des conseils échangés par exemple via des réseaux de DGS. L'assistance juridique se fait souvent sous ce format informel. Il s'agit dès lors davantage d'assistance que de véritable ingénierie, mais celle-ci peut s'avérer primordiale dans la chaîne d'ingénierie. À la marge de ces réseaux se trouvent également les services d'assistance juridique. La communauté de communes de Vic-Montaner indique recourir très régulièrement à l'expertise de Mairie-conseils, service « gratuit » non conditionné à adhésion préalable (cf. encadré ci-dessous).

La notion d'ingénierie informelle renvoie aussi à l'ingénierie qui peut être fournie au quotidien, à moyens constants et à la demande.

Repère 8

MAIRIE-CONSEILS, UN CENTRE DE RESSOURCES POUR FACILITER L'ACCÈS DES PETITES COLLECTIVITÉS À L'INGÉNIERIE

Mairie-conseils est un centre de ressources financé par la Caisse des dépôts et destiné aux petites collectivités. Il propose aux communes et intercommunalités un ensemble de services gratuits (non conditionnés à adhésion préalable) :

- / une base de données d'expériences innovantes en matière de développement territorial ;
- / des services d'appui à destination des collectivités (service de renseignement téléphonique, journées

d'accueil sur des thématiques variées) ;

- / une base documentaire, à la fois juridique et généraliste, sur l'action publique locale ;
- / des outils d'aide à la décision, notamment en matière d'analyse financière ;
- / un service de renseignement téléphonique à dominante juridique.

Les thèmes traités par Mairie-conseils couvrent aussi bien le champ de l'ingénierie administrative (fusion de communautés, animation de la réflexion financière intercommunale, stratégie et aspects juridiques des évolutions de périmètres) que stratégique (intercommunalité et développement durable, intercommunalité et vieillissement de la population, accueil de nouveaux habitants, territoires et dynamiques économiques, etc.).

www.mairieconseils.net

Exemple 1 : Le conseil général de l'Hérault, exemple d'une collectivité fortement investie dans l'ingénierie territoriale

Sans afficher s'investir en tant que tel sur le champ de l'ingénierie territoriale, le conseil général de l'Hérault dispose en son sein d'un large panel de compétences qui pourraient alimenter une stratégie d'ingénierie territoriale :

- un service urbanisme et habitat de haut niveau qui, de par ses compétences, peut non seulement rendre des avis très pointus sur les PLU et les Scot, mais aussi fournir un appui technique et des conseils ;
- une direction des contrats et de l'action territoriale, qui comporte en son sein un service des études territoriales en mesure de réaliser des diagnostics de territoire assez fins, intégrant une dimension analytique et prospective (ces diagnostics de territoire servant de base à la contractualisation avec les EPCI dans le cadre des politiques territoriales). Au-delà, cette direction réalise un certain nombre de schémas sectoriels (ex. : schéma des piscines) et de guides qui fixent les objectifs et le cadre de la politique départementale de soutien aux équipements communaux et intercommunaux. Ces schémas aident assez précisément à la qualification des besoins et à la montée en charge qualitative des projets ;
- un observatoire social en cours de structuration, qui sera en mesure d'appuyer des stratégies de développement social territorialisées ;
- des agences départementales de développement culturel qui maillent le territoire et apportent conseil et soutien aux communes et EPCI dans leurs stratégies de développement culturel ;
- le comité départemental du tourisme, qui accompagne les stratégies territoriales de développement touristique.

Enfin, le conseil général est très investi sur les problématiques foncières et accompagne communes et EPCI sur ce sujet. Il développe par ailleurs une fonction de promotion immobilière (afin d'équilibrer, dans le cadre de procédures de ZAC, ses opérations de construction de logement social).

De ce fait, le conseil général est présent dans la quasi-totalité des champs du développement territorial, avec une intervention non seulement

financière mais aussi technique de haut niveau. Pour autant, il refuse de faire à la place des territoires : il intervient en soutien et en conseil, au titre des priorités politiques qui sont les siennes et de la vision des différents territoires infra-départementaux qu'il a peu à peu forgée et capitalisée.

Un portage en propre versus un portage partagé

Au niveau des **intercommunalités**, l'**ingénierie** est **portée de manière très large en régie**, surtout dans les communautés de communes qui proposent une offre ponctuelle. Pour les autres, le portage passe par des solutions de mutualisation avec les communes membres et, de manière plus sporadique, par des commandes – groupées ou non – à des prestataires externes.

La **mutualisation** est **plus fréquente dans les communautés ayant organisé leur offre, surtout dans les territoires urbains intégrés ou périurbains**. Au-delà de 100 000 habitants, les solutions de mutualisation avec une ou plusieurs communes membres, voire la sous-traitance groupée, prennent de l'ampleur. Globalement, la sous-traitance n'est presque jamais une solution unique.

Il faut rappeler que la collecte des données et des témoignages relatifs à cette étude s'est déroulée entre décembre 2013 et février 2014, dans un contexte de campagne électorale pour le bloc communal avec, pour les communautés, une baisse du nombre de projets de mutualisation ; depuis, une vague sans précédent de démarches de mutualisation a été déclenchée, principalement par les considérations financières de dotations dorénavant conditionnées au niveau de mutualisation entre communes et communauté.

Si la mutualisation communauté-communes membres est une réalité croissante, **la collaboration ou la mutualisation entre communautés sont en revanche très peu présentes** ; et ne sont presque jamais évoquées dans l'enquête réalisée. Quelques rares EPCI déclarent parfois recevoir sur telle ou telle compétence de l'aide d'un EPCI voisin. Mais il apparaît qu'une telle situation est encore aujourd'hui exceptionnelle et que les mutualisations inter-communautés restent largement à construire. **En revanche, la logique inter-EPCI est à l'œuvre dans l'ingénierie**

offerte par les pays et les parcs naturels régionaux, largement cités dans l'enquête réalisée. On peut se demander si cette coopération intercommunautaire ne va pas justement pâtir du regain d'intérêt de la mutualisation intracommunautaire qui, dorénavant, risque de mobiliser très fortement l'attention. Une vigilance sera nécessaire pour que les communautés n'en négligent pas pour autant les dynamiques territoriales plus larges, qui sont ou vont devenir incontournables sur de nombreux sujets (petit et grand cycle de l'eau, carte médicale...).

À l'échelle des **conseils généraux** étudiés, l'ingénierie est proposée **le plus souvent** par des **agences constituées sous forme d'établissements publics administratifs**, conformément à l'article L. 5511-1 du CGCT. Les autres solutions in-house ou de quasi-régie sont minoritaires par rapport à l'établissement public (voir le Repère 10).

Les **offres en régie** sont **également fréquentes**, avec certaines approches originales : le conseil général du Bas-Rhin a ainsi fait le choix d'identifier et de valoriser toutes les actions d'assistance aux collectivités assurées par ses agents et ceux de ses satellites (125 équivalents temps plein) ; le Doubs a créé une maison départementale du développement territorial réunissant, en un lieu unique, les services du conseil général en charge de l'appui aux territoires et les différents satellites du Département ; le Var développe actuellement des synergies entre sa direction d'aide aux communes et la société publique locale chargée de l'ingénierie technique et de projet (créée en 2011).

D'autres territoires réfléchissent à une mutualisation de l'assistance offerte par les satellites du Département. Parmi les territoires du panel Etd étudiés par l'INET, le conseil général du Nord a adopté une structuration originale, avec une agence pour les conseils techniques et juridiques, et une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement en cours de création pour les opérations techniques complexes.

Une ingénierie facturée versus une ingénierie gratuite pour les bénéficiaires

La gratuité est à entendre suivant le point de vue de l'utilisateur mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne génère pas de coûts. Dans certains cas par exemple, cette gratuité peut être proposée en échange d'une renégociation du pacte

financier et/ou fiscal, tant au niveau départemental (conditionnalité des aides) que communautaire (exemple des modalités de répartition du FPIC¹⁷ : « gratuité » de la mise à disposition de l'ingénierie en échange de l'attribution à la communauté d'une plus grande part du FPIC ou d'une demande de contribution plus faible).

L'offre tarifée, quant à elle, est souvent issue d'un mix entre adhésion et prestation payante (agences départementales, centres de gestion).

En la matière, **aujourd'hui, les modèles économiques ne sont pas stabilisés et se cherchent encore**, notamment pour les agences récemment créées. L'économie générale est choisie en fonction de considérations à la fois politiques – avec, de façon prépondérante, la volonté d'affirmer la solidarité sur son territoire – et juridiques, notamment au regard de l'inscription dans le champ concurrentiel des prestations payantes. Une des agences départementales étudiées est en cours d'inflexion de son modèle économique depuis que ses interventions (hors cotisations) sont soumises à la TVA, rendant le système économiquement non soutenable : l'abandon des prestations payantes au profit d'un renchérissement de l'adhésion est à l'ordre du jour (cf. également la réponse systématique à des appels d'offres par le conseil général du Bas-Rhin).

Parmi les communautés de communes, le modèle de gratuité des services est dominant (de l'ordre de 45 %), pour deux raisons principales :

- Les petites communes et les petites communautés renvoient majoritairement au **manque de moyens nécessaires** pour formaliser un niveau de service suffisant et en estimer les coûts.
- Les grandes communautés pratiquent plus volontiers une « **ingénierie de séduction** » : elles vont chercher à renforcer leur légitimité auprès des communes en « offrant » de l'ingénierie, gratuité qui sera compensée par exemple à l'occasion de la négociation de la répartition du FPIC (en charges ou en ressources selon le cas). Beaucoup de grandes communautés proposent des offres à la fois gratuites pour certains domaines et payantes pour d'autres. La plupart du temps, une facturation au coût réel ou légèrement inférieure est privilégiée, mais il existe quelques cas de coûts partagés entre bénéficiaires.

¹⁷ - Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

L'enquête en ligne de l'AdCF montre que **plus la taille de l'intercommunalité est grande, plus l'ingénierie devient payante ou mutualisée, et inversement**, plus l'intercommunalité est de petite taille, plus l'ingénierie est gratuite et moins organisée (plus informelle). Toute règle contenant son exception, la communauté de communes de la Vallée de Saint-Savin (Hautes-Pyrénées, 7 communes, moins de 3 956 habitants) s'illustre en proposant un service d'ingénierie technique à ses communes membres sous forme d'une AMO travaux, conduite par 1,5 équivalent temps plein et facturée forfaitairement (300 euros la journée, tarif calqué sur certains tarifs de l'État). La situation de la communauté d'agglomération du Grand Rodez est en revanche plus représentative de sa strate : les études d'urbanisme réalisées pour ses communes membres font l'objet de conventions de cofinancement prévoyant une facturation aux communes à hauteur de 25 %. Quant à l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS), elle est refacturée en intégralité.

Dans les conseils généraux étudiés¹⁸, l'offre gratuite est prépondérante. Bon nombre d'entre eux disposent ainsi d'un accompagnement administratif et technique spécifique proposé aux communes de petite taille sous une forme gratuite, à l'instar du conseil général des Alpes-Maritimes qui réserve ce dispositif aux communes de moins de 3 500 habitants pour des projets de 50 000 euros maximum.

Dans la plupart des établissements publics départementaux d'ingénierie, **le principe de cotisations donnant droit à des prestations gratuites est retenu**, avec une variante plus élaborée en Haute-Vienne où les communes peuvent choisir d'adhérer à une, deux ou trois prestations, avec un montant d'adhésion qui dépendra du nombre de prestations choisies et de leur potentiel financier. Dans l'Aude, dans une logique de solidarité avec les petites collectivités, le conseil général a fortement encouragé les deux agglomérations à adhérer à l'agence technique départementale pour contribuer à équilibrer le budget, même si celles-ci ne bénéficieront que peu de ses services.

Concernant les adhésions à des établissements publics administratifs chargés de l'ingénierie, il faut noter que, **pour les agences les plus**

récentes, un plafond d'intervention tend à se généraliser. C'est le cas par exemple de l'agence départementale d'appui aux collectivités des Hautes-Pyrénées (ADAC 65), qui indique un maximum annuel de deux interventions en assistance à maîtrise d'ouvrage pré-opérationnelle et cinq demandes relatives au juridique.

Généralement, la facturation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre se fait en proportion du coût du projet accompagné. C'est le cas par exemple pour la communauté de communes Tallard-Barcillonnette (Hautes-Alpes) qui propose une AMO « clef en main » (du dossier de demande de financement à la réception des chantiers en passant par le suivi du paiement des factures) contre une facturation au prorata des travaux : 4 % du montant HT de l'opération pour les bâtiments ; 3 % pour la voirie et réseaux divers (VRD) et 1,5 % pour les voiries communales et rurales.

Pour ses prestations payantes, le conseil général du Bas-Rhin intervient systématiquement dans le cadre d'appels d'offres.

1.2.2 Des besoins et des offres d'ingénierie reflètent de l'hétérogénéité des territoires et des enjeux

1.2.2.1 Des petites collectivités territoriales qui n'offrent pas d'ingénierie

• Une corrélation avec la taille et les caractéristiques géographiques des collectivités

Un quart des intercommunalités ayant répondu à l'enquête de l'AdCF n'offrent pas d'ingénierie. Il s'agit avant tout de collectivités de petite taille, entre 5 000 et 10 000 habitants – 18 des 40 intercommunalités de cette strate ont répondu ne pas avoir d'offre –, et dans une moindre mesure de celles comprises entre 10 000 et 20 000 habitants. À l'inverse, dans les collectivités de plus de 20 000 habitants, l'absence d'offre d'ingénierie devient plus rare.

D'où une relation positive entre la taille des collectivités et la structuration d'une offre d'ingénierie : plus les collectivités sont importantes, plus elles ont tendance à disposer d'une offre en matière d'ingénierie, et inversement.

18 - Cf. liste en fin de document.

• Des territoires sans centralité pour la plupart

Au-delà de leur taille, les collectivités n'offrant pas d'ingénierie ont des profils similaires : ce sont principalement des banlieues sans ville centre, des franges urbaines ou des territoires ruraux sans pôle.

• Des motivations diverses pour justifier l'absence d'offre

Des entretiens et de l'e-enquête, quatre arguments principaux à cette absence d'offre d'ingénierie ressortent.

Un manque d'expertise et de moyens humains

Cet argument est surtout avancé par les petites communautés de communes, celles de moins de 15 000 habitants considérant manquer davantage d'expertise que les autres strates.

Parfois, ce n'est pas le manque d'expertise mais la surcharge de travail des agents qui empêche de proposer une offre d'ingénierie. Une formalisation de l'ingénierie systématiserait alors un « droit de tirage » auquel les petites et moyennes collectivités ne pourraient pas faire face.

Une absence de besoins exprimés de la part des communes

C'est face à l'absence de besoins exprimés par les communes que plusieurs collectivités ne leur proposent aucune offre d'ingénierie.

La persistance d'une réticence de la part des maires des communes membres est parfois évoquée comme une justification possible de cette absence de demande.

Il convient toutefois d'être prudent face à une telle analyse, car un besoin non exprimé n'est pas toujours synonyme d'absence de besoin (cf. partie 2.3.1.1).

Exemple 2 : L'expression et le recensement des besoins d'ingénierie en Ille-et-Vilaine

À partir d'une étude des besoins et des attentes des collectivités d'Ille-et-Vilaine et d'un recensement de l'offre d'ingénierie publique du département effectué en 2012, le conseil général a élaboré un guide de l'ingénierie publique formalisant le panel de son offre départementale ainsi que ses modalités d'intervention.

Diffusé auprès des communes et EPCI en avril 2014, ce guide sert de base à chaque collectivité

pour transmettre aux services départementaux, par le biais d'une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire, ses besoins annuels en ingénierie publique au regard de l'offre proposée par le conseil général.

L'existence d'une offre émanant d'autres acteurs

Le choix de ne pas fournir d'ingénierie est motivé par le postulat que d'autres acteurs peuvent intervenir en la matière : l'État était cité par quelques-uns jusqu'à récemment, dorénavant sont mentionnés le conseil général et ses agences, ou encore le pays¹⁹. Pour d'autres, c'est la présence d'une offre privée qui motive l'absence d'offre publique.

Une communauté récemment réorganisée

La question de la structuration d'une offre d'ingénierie ne s'est pas encore posée du fait de la création récente des communautés concernées. C'est par exemple le cas de la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée, fondée en 2013.

1.2.2.2 Des collectivités territoriales qui offrent de l'ingénierie

Concernant les collectivités territoriales offrant de l'ingénierie, deux points sont à souligner en préambule, qui seront développés dans la deuxième partie :

Les conseils généraux et leurs agences sont des acteurs majeurs de l'ingénierie

Les conseils généraux et leurs satellites sont cités par tous les types de territoires et toutes les tailles de communautés. Ils se positionnent fortement sur une offre d'ingénierie : 65 % des répondants à l'enquête lancée en 2014 par l'ADF ont indiqué en fournir.

La prééminence du conseil général est d'ailleurs manifeste puisqu'il arrive en tête des acteurs apportant leur concours à l'ingénierie jugés majeurs par les communautés, cité à 34 % dans l'e-enquête AdCF, devant le pays (22 %), l'État (15 %) et la Région (10 %). Le Département est de surcroît souvent la référence unique des communautés, cité exclusivement à plus de 55 % (contre 30 % pour le pays, 11 % pour l'État et 4 % pour la Région).

19 - Voir ci-après la partie 2.2.2.2 pour plus de détails sur la présence d'une ampleur relativement étonnante des pays dans le paysage de l'ingénierie.

Une montée en puissance de l'intercommunalité s'observe : les trois quarts des EPCI sondés présentent une offre d'ingénierie

L'enquête AdCF montre que la plupart des EPCI proposent une offre d'ingénierie, avec une légère majorité qui fournit une ingénierie organisée en partie ou en totalité plutôt qu'une ingénierie ponctuelle.

• Un effet de taille et d'intégration relativement notable

Au sein des intercommunalités, plus l'intégration est poussée, plus l'ingénierie semble développée.

Ainsi, une corrélation forte existe entre les avancées dans la mutualisation des compétences ou l'élargissement des compétences et la diversité de l'offre proposée.

Exemple 3 : L'ingénierie mutualisée de Saint-Brieuc Agglomération

Saint-Brieuc Agglomération et ses communes membres ont choisi la voie de la mutualisation pour porter une ingénierie commune en régie au service du projet de territoire. Un processus de co-construction de cette mutualisation, volontairement inscrit dans le temps, amène progressivement la communauté de 14 communes (pour 118 800 habitants) vers un service commun dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, du foncier et des équipements publics, déployé sur les pôles de proximité.

Un premier pas sera franchi courant 2014 avec une direction générale adjointe mutualisée sur les services techniques entre la ville centre de Saint-Brieuc et la communauté d'agglomération.

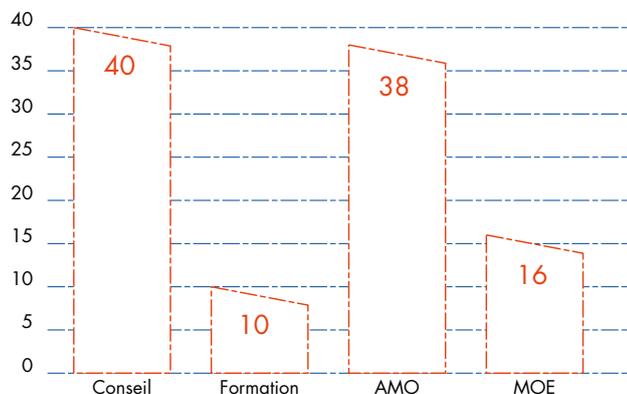
• Un effet d'ancienneté certain

Plus l'intercommunalité est ancienne, plus elle propose une offre d'ingénierie variée (technique mais aussi de projet) et structurée. Cependant, de jeunes intercommunalités s'y engagent également de façon résolue afin de légitimer leur rôle, ce qui amène à nuancer ce constat (idée, déjà signalée, d'« ingénierie de séduction »).

• Des champs d'ingénierie variés pour tous les acteurs

L'ingénierie technique de moins en moins hégémonique

L'offre d'ingénierie des Départements



Source : ADF, conseil général de l'Aisne, ADICA²⁰, ATD Saône-et-Loire et ATD Nord

Malgré les nuances avancées précédemment, de nombreuses agences départementales revendiquent leur fonction de « pompiers des communes » suite à la suppression de l'Atesat. Dans ces cas, l'ingénierie proposée est largement dominée par une offre spécifique technique.

Exemple 4 : L'ingénierie technique motivée par le retrait de l'État dans l'Aude

Au 1^{er} janvier 2014, une agence technique départementale (ATD Aude) à l'initiative du conseil général a été mise en place pour pallier le retrait de l'Atesat, avec une AMO pour l'eau, l'assainissement, la voirie et les ouvrages d'art. Une intervention plus secondaire en assistance juridique et sur les marchés publics est également proposée. Ce conseil général centre ainsi son action sur l'ingénierie technique, en faisant aussi appel à la solidarité des agglomérations (cf. demande de participation financière des deux agglomérations du département signalée plus haut).

Toutefois, cette spécialisation est de moins en moins la norme, y compris pour le niveau départemental qui étoffe son offre d'ingénierie sous un double mouvement : un souci de transversalité accru valorisant l'ensemble de l'offre existante

²⁰ - Agence départementale d'ingénierie pour les collectivités de l'Aisne.

en régie et en partenariat, et un dialogue avec le bloc communal qui l'interpelle sur des champs plus larges.

Exemple 5 : Une ingénierie départementale à 360 degrés dans le Bas-Rhin

Le conseil général du Bas-Rhin ne limite pas son assistance aux domaines habituels de l'aménagement, de la voirie, de l'eau et de l'assainissement. Il offre aussi aux collectivités ses ressources informatiques pour la gestion de la paie, des listes électorales et des systèmes d'information géographique.

Enfin, il intervient en appui aux politiques publiques en lien avec ses compétences propres et celles de ses satellites :

- urbanisme, aménagement et habitat (application du droit des sols, politique de l'habitat, portage foncier, archéologie préventive, transports, voirie cyclable) ;
- développement durable (Agendas 21, gestion de rivières, gestion des déchets, développement économique et touristique, mise en réseau des acteurs du développement territorial) ;
- politiques sociales et éducatives (action sociale, petite enfance, personnes âgées, projets éducatifs locaux et rythmes scolaires, jeunesse, sport) ;
- politiques culturelles (enseignements artistiques, médiation culturelle, lecture publique, musées, valorisation du patrimoine, aide à l'archivage).

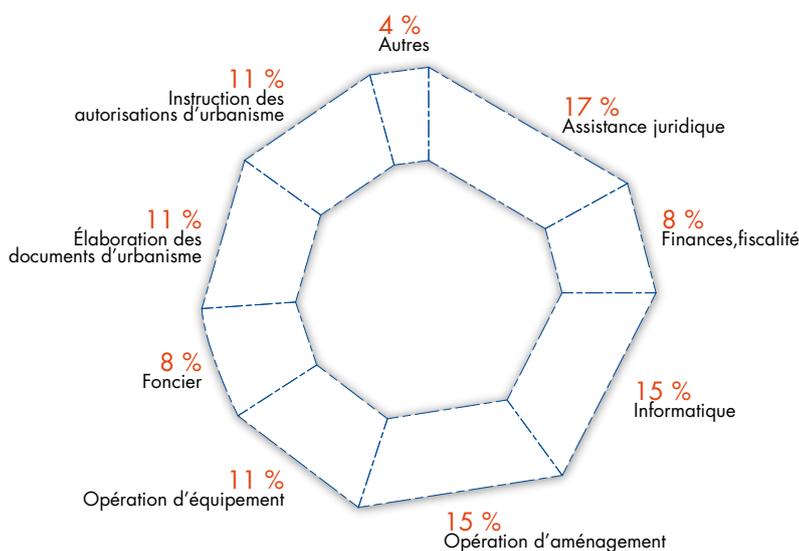
Cet **élargissement du champ d'intervention de l'ingénierie départementale** est étroitement lié à l'élargissement des compétences intercommunales. **L'échelon intercommunal tend ainsi à devenir l'échelon privilégié d'articulation de l'action de proximité du conseil général.** Le choix de plus en plus répandu de s'adresser aux communautés ne supprime pas l'intervention du conseil général auprès des communes, mais celle-ci se fait plus fréquemment par l'intermédiaire de la communauté, dans le cadre d'une contractualisation de territoire.

À l'inverse, les politiques dont l'échelon intercommunal ne s'est pas encore emparé sont peu développées dans l'ingénierie départementale. C'est le cas notamment de l'ingénierie sociale,

qui n'est présente qu'à titre exceptionnel dans l'offre des conseils généraux alors qu'elle pourrait légitimement être portée à ce niveau. L'essor du thème du développement social local pourra peut-être faire émerger une offre et une demande d'ingénierie en la matière, et à tout le moins d'observation partagée.

À son échelle, l'**intercommunalité** affiche une offre d'**ingénierie** tout aussi diversifiée. Cette ingénierie s'articule plus précisément **autour de trois fonctions principales : l'appui juridique, l'expertise informatique et l'ingénierie de l'aménagement.**

L'offre d'ingénierie des communautés



Le poids de **l'ingénierie administrative** autour des fonctions support est élevé. Il s'explique notamment par la solidarité territoriale dont font preuve les communautés vis-à-vis de leurs communes membres.

Il convient de préciser que, à l'exception des volets juridique et financier, l'ingénierie administrative ne figurait pas dans les champs énoncés dans l'enquête en ligne : elle a pourtant été très spontanément réintroduite par les répondants, notamment le domaine des ressources humaines. Malgré la frilosité déjà soulignée des communautés interrogées à parler de mutualisation, cette « réintroduction » peut être interprétée comme le signe d'un contexte financier – et a fortiori aujourd'hui législatif – générateur d'une véritable pression sur l'organisation de ces fonctions support et d'un nécessaire rapprochement entre communes et communauté dans ce domaine.

Le contexte budgétaire explique aussi le **poids de l'ingénierie financière** dans les communautés. L'ingénierie financière arrive ainsi parmi les premières attentes des communes et intercommunalités, notamment dans l'aide au montage de subventions (ex. : accompagnement des acteurs locaux sur les opportunités de financement européen). Cette expertise financière est présente aussi au niveau du pays et de la Région, souvent gestionnaires de subventions européennes – elle se retrouve de manière moins marquée au niveau départemental.

Face à la profusion des normes, **l'ingénierie juridique** est **particulièrement sollicitée** , en particulier autour de la commande publique et des aspects urbanistique et foncier, en lien avec le mouvement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) qui introduit des demandes supplémentaires en la matière. Dans une moindre mesure, l'assistance juridique liée aux contentieux est également présente. Le besoin de se rattacher à une expertise en la matière est particulièrement prégnant pour les petites collectivités.

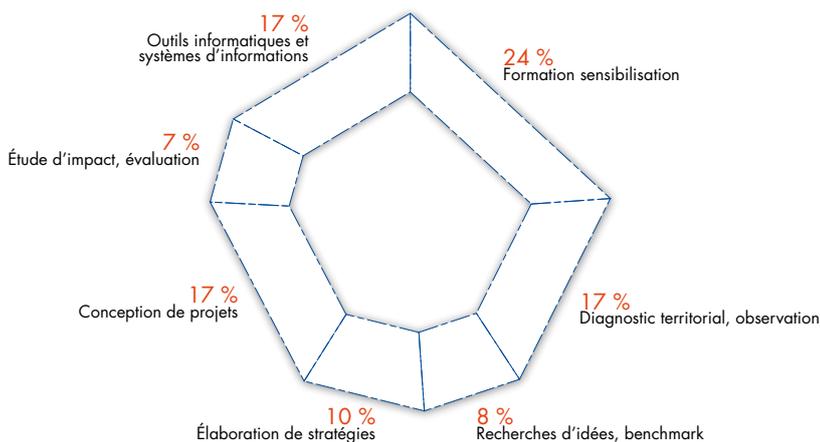
Des services d'ingénierie en matière de routes et voirie, d'eau potable et, dans une moindre mesure, d'assainissement sont également largement dispensés. Plus surprenant est la fréquence à laquelle les services informatiques et surtout les systèmes d'information géographique (SIG) sont cités (plus du quart des réponses « autres services ressources proposés aux communes »). Selon les territoires, l'ingénierie en aménagement et services numériques et en SIG est disponible soit à l'échelon intercommunal, soit à l'échelon départemental ou interdépartemental.

Dans l'offre intercommunale, on retrouve aussi, de manière plus sporadique, de l'ingénierie autour des infrastructures de transport, de l'éolien, de la gestion des cours d'eau ou d'espaces naturels, des déchets, de la conception de bâtiments et d'équipements. La question de l'accessibilité des bâtiments et services est peu citée en tant que telle, signe peut-être du retard de tous les niveaux territoriaux dans la mise en conformité des équipements et voiries.

Il est à noter que quelques communautés proposent des prestations d'ingénierie en matière de mutualisation (communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, en projet pour la communauté de communes Champagne Vesle).

• Un déploiement progressif de l'ingénierie de projet

L'ingénierie de projet des communautés²¹



De plus en plus de collectivités sont en cours de structuration ou de restructuration de leur offre, tant à l'échelle intercommunale – du fait de la montée en compétences des EPCI et des nouvelles mutualisations – qu'à l'échelle départementale. Dans ce cadre, **l'ingénierie de projet se renforce peu à peu dans les collectivités.**

Les domaines les plus récurrents sont ceux de l'aménagement du territoire et des études urbaines, puis viennent les projets culturels, sociaux, environnementaux et relatifs au tourisme ou au développement des bibliothèques municipales ou intercommunales. Le haut débit, la conception de structures d'accueil petite enfance, le classement des archives et le développement économique font également partie de l'offre des intercommunalités.

21 - À noter : les modalités d'enquête ne permettent pas de savoir sur quel(s) domaine(s) portent les actions de formation et de sensibilisation mises en œuvre dans le cadre de l'ingénierie de projet.

A large, white, stylized number '2' is positioned on the left side of the page. It has a thick, rounded font style with a decorative flourish at the top. A vertical dashed orange line runs through the middle of the page, passing behind the number '2'.

Les deux défis majeurs
de l'ingénierie aujourd'hui :
l'articulation entre acteurs
et l'adaptation de l'offre

2 Les deux défis majeurs de l'ingénierie aujourd'hui : l'articulation entre acteurs et l'adaptation de l'offre

2.1 Concurrence ou complémentarité des acteurs ?

2.1.1 Au-delà du conseil général et des communautés, une multiplicité d'acteurs

Les conseils généraux et les structures intercommunales sont les acteurs premiers de l'ingénierie. Avant de détailler leur positionnement, il importe de souligner que plusieurs autres acteurs sont présents sur les territoires en matière d'ingénierie.

2.1.1.1 Pays, Régions et État : le deuxième cercle d'interlocuteurs de l'ingénierie territoriale

- *Une surprenante présence des pays*

Ils étaient dits sur le déclin, les réponses à l'enquête en ligne de l'AdCF démontrent pourtant leur forte présence dans le domaine de l'ingénierie, surtout dans la moitié ouest de la France. Les pays restent des acteurs importants, clairement positionnés sur la thématique « ingénierie ».

Dans les années 2000, les pays ont joué un rôle important pour la structuration de projets de territoire (à l'échelle de plusieurs intercommunalités) et le portage de thématiques nouvelles comme les services à la population, l'habitat, le foncier, l'énergie, la culture. L'accroissement de leur place semble correspondre à une montée en charge technique de ces nouvelles missions qu'ils portent, montée en charge parfois liée à leur rôle reconnu en matière de financements européens – surtout lorsqu'ils sont constitués en groupes d'action locale Leader –, en matière de définition des stratégies d'aménagement ou lorsqu'ils portent un projet de schéma de cohérence territoriale (Scot). Mais ils interviennent aussi dans d'autres champs : développement économique et touristique, emploi, énergie, SIG, transports, habitat, relais des politiques régionales dans un cadre contractuel, etc., pour lesquels ils peuvent également être le facilitateur et/ou le réceptacle de dynamiques de coopération dépassant l'échelon des communautés.

Exemple 6 : Lanvollon Plouha : un service communautaire repris à l'échelle du pays

Le Pays de Guingamp, en Côtes-d'Armor, s'est vu proposer de récupérer le système d'information géographique de la communauté de communes Lanvollon Plouha (15 communes, 16 000 habitants) ainsi que l'agent qui l'avait développé, la communauté rencontrant de fortes limites pour poursuivre son exploitation : financières bien sûr, mais surtout en capacité de négociation pour l'obtention des données et pour l'accès aux solutions technologiques pertinentes (Web-SIG).

Nous signalons plus haut que l'acquisition de compétences non attribuées peut être, pour les intercommunalités, facteur de construction d'une capacité d'ingénierie. Évidemment, ce déclencheur vaut également pour la coopération intercommunautaire à l'échelon du pays. Au-delà des Scot qui leur sont souvent confiés (a minima à l'occasion d'un périmètre commun pays/syndicat mixte de Scot), il s'agit alors plutôt de domaines de « niches » (que, successivement, ni la commune ni la communauté n'a pu ou voulu s'approprier) : plan climat énergie, animation de santé, SIG, biodiversité, etc., domaines faisant appel à des profils pointus qui dépassent parfois la gouvernance par les élus.

C'est peut-être aussi parce que les élus ont moins de disponibilités pour cette gouvernance de troisième niveau (après la commune et la communauté) que de nombreux pays donnent l'image d'une captation de la gouvernance par les équipes « spécialistes ». En tout cas, ce déséquilibre rend d'autant plus incertain l'avenir de ces structures. Leur transformation éventuelle en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), consacrés par la loi Maptam de janvier 2014, pourrait être l'occasion d'une redéfinition de leurs missions d'ingénierie. La clarification des champs d'intervention intercommunautaires dépendra notamment de la place que les élus locaux voudront prendre et de celle qu'ils voudront donner au conseil général et au conseil régional dans les futurs PETR. L'implication des

conseils généraux et régionaux est importante à la fois pour mutualiser l'ingénierie des différents acteurs, et pour garantir la pérennité des PETR. En effet, si la fin des pays a été annoncée à plusieurs reprises, c'est aussi parce qu'ils connaissent de graves difficultés financières, en partie conséquentes à un mouvement étendu de retrait des conseils généraux et/ou régionaux du financement de leur fonctionnement.

• *Un soutien discret mais tangible des conseils régionaux*

Sur la liste des principaux acteurs de l'ingénierie, les conseils régionaux sont généralement cités en quatrième position. Les Régions positionnées sur le champ de l'ingénierie ne le sont jamais seules, ou en tant que chef de file ou d'animation. Elles s'inscrivent en soutien dans un système d'acteurs (par exemple par l'intermédiaire des pays, comme en Bretagne où le conseil régional verse aux pays une dotation « ingénierie » conditionnée à la soumission d'un programme de travail annuel), et participent généralement à la mise en relation, voire parfois œuvrent pour la montée en compétence des acteurs des territoires, ou veillent à la cohérence des dispositifs d'ingénierie dans le cadre notamment des documents de planification régionale.

Deux exemples intéressants d'actions mises en œuvre par les Régions en matière d'ingénierie sont : la création d'une agence régionale de développement des territoires d'Auvergne, qui participe notamment à la formation des acteurs ; et le financement, par la Région Rhône-Alpes, de postes d'agents de développement économique et durable à destination de certaines intercommunalités.

Exemple 7 : « Pour une politique bretonne contractuelle renouvelée et intégrée préparant les territoires aux enjeux d'avenir »

Sur la période 2014-2020, la Région Bretagne va consacrer 266 millions d'euros à sa « nouvelle politique territoriale ». Ce faisant, elle relance et réaffirme la politique de contractualisation développée dès 2005, caractérisée par le choix des pays comme intermédiaire de proximité pour la déclinaison de cette aide (pays auxquels il faut ajouter l'Association des îles du Ponant, qui regroupe l'ensemble des îles bretonnes).

Dans les éléments de cadrage préalables au lancement du nouveau dispositif, la Région a voulu insister plus particulièrement sur le volet de l'ingénierie territoriale, qui constitue un des cinq piliers de cette nouvelle politique, avec :

1. la territorialisation
2. la contractualisation
3. la péréquation
4. la participation
5. et donc le soutien « pour une ingénierie territoriale mieux organisée »

Si la Région (via des fonds fléchés) assure aux pays un accompagnement particulier de leur capacité d'ingénierie, elle souhaite une révision de l'emploi de cette ingénierie.

Ainsi, elle invite les Départements et les EPCI (indistinctement) à être plus actifs dans l'ingénierie technique de mise en œuvre et l'État à travailler conjointement sur l'ingénierie financière, l'ingénierie de développement ou d'animation revenant ainsi aux pays appréhendés de façon globale, c'est-à-dire incluant leurs conseils de développement (l'importance de la co-construction avec la société civile étant également soulignée, avec un soutien dorénavant pérenne via une dotation forfaitaire pour l'animation de ces derniers).

Elle souhaite également voir se généraliser les initiatives de recensement exhaustif de l'ingénierie, sur le modèle de celles menées en 2013 dans certains territoires (Pays de Brocéliande, Pays Centre Ouest Bretagne, Pays de Vannes). La Région souhaite en effet que chaque pays, s'il ne l'a pas déjà fait, s'engage dans une étude sur les missions, l'organisation et le mode de financement local de l'ingénierie territoriale. Les conclusions de cette étude devront servir à négocier, à partir de 2015, une « convention-cadre pour l'ingénierie territoriale ». Les engagements des pays sur les modalités d'accompagnement des porteurs de projets (notamment privés) devront être précisés dans cette convention. Cette dernière devra également servir de support d'animation des futures démarches territoriales intégrées des fonds européens (développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) pour le Feader/Leader ou investissement territorial intégré (ITI) pour le Feder).

À noter que tous sont invités à appliquer la démarche PADUS/DURABLE, grille de questionnement qui a pour objet de favoriser la meilleure prise en compte des enjeux de développement durable, de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et dispositifs régionaux.

Exemple 8 : La question de l'ingénierie posée en Martinique lors de la fusion conseil régional/conseil général

Lorsqu'un conseil régional envisage de fusionner avec des conseils généraux, se pose la question de l'ingénierie. En Martinique, avec la création dès avril 2015 de la Collectivité territoriale de Martinique qui remplacera à la fois le Département et la Région, la nouvelle collectivité aura un rôle pilote sur la stratégie globale d'ingénierie territoriale de l'île, que ce soit pour le développement économique ou pour l'aménagement du territoire et la prévention des risques sismiques. La Région Martinique est en effet déjà identifiée par les acteurs du territoire comme le référent principal en matière d'ingénierie, avec quelques inquiétudes exprimées par les intercommunalités quant à leur possibilité de peser sur les stratégies.

À noter : la fusion entre la Région et le Département de la Martinique répond à une logique spécifique de fin des régions monodépartementales, logique bien distincte de la suppression des conseils généraux à l'échelle nationale annoncée par le gouvernement actuel.

• *Une ingénierie d'État toujours attendue*

Les services de l'État, central ou sur les territoires, ont mis à disposition des territoires une offre assez importante d'ingénierie, essentiellement technique.

Le retrait de cet acteur auparavant central est patent dans le discours des acteurs rencontrés et symboliquement incarné par la disparition en 2014 des services relevant de l'Atesat. Les services déconcentrés restent pour autant encore présents sur le terrain aux côtés des petites collectivités.

Toutefois, à l'instar des Régions et à la différence des pays, l'État n'apparaît pas comme un prestataire exclusif d'ingénierie mais comme un élément d'un système d'acteurs. Ainsi, la direction régionale Jeunesse, sports et cohésion sociale accompagne la Région Auvergne et son agence de développement territorial dans le déploiement de sa politique jeunesse. De nombreuses communes ont encore le réflexe de saisir la DGFIP pour une expertise financière, avec des réponses inégales selon les territoires. Face à la forte réduction des effectifs de l'administration des Finances publiques, notamment dans les petits centres, les petites collectivités développent parfois des stratégies originales pour accéder aux conseils – appel aux brigades de vérification pour un redressement fiscal « de bonne foi » qui fait office de conseil, par exemple.

Désormais, c'est au niveau national que l'État déploie son rôle dans l'ingénierie avec le Cerema et le CGET, deux centres de ressources qui relèvent davantage d'une logique d'accompagnement que d'action.

Repère 9

LE CEREMA, UNE EXPERTISE DE L'ÉTAT À DISPOSITION DES TERRITOIRES

Au 1^{er} janvier 2014 a été créé le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), établissement public qui regroupe les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les

constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA). Ainsi l'organisme revendique une compétence en matière de mobilité, de logement et d'habitat, de lutte contre l'artificialisation des sols, de mise en capacité des territoires pour leur propre développement, de risques environnementaux, énergétiques et d'usage des sols.

L'objectif est de créer un « centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques » à disposition des organismes de l'État sur les territoires et des collectivités locales, dans le cadre de l'engagement en faveur de l'égalité des territoires.

Selon Pierre Jarlier, président du Cerema : « *Au travers de ses délégations régionales et de ses 3 200 collaborateurs, le Cerema peut jouer un rôle décisif dans l'appui à la structuration des offres locales d'ingénierie. Fort de son potentiel de recherche pluridisciplinaire, de son expertise technique et de son savoir-faire transversal, il peut intervenir notamment dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat, de la ville et des bâtiments durables, des transports et de leurs infrastructures, de la mobilité, de la sécurité routière, de l'environnement, de la prévention des risques, de la mer, de l'énergie et du climat. Il convient enfin de préciser que pour que ce dispositif fonctionne de la manière la plus satisfaisante, l'organisation des services de l'État sur le territoire doit être mieux adaptée, dans un souci de réactivité renforcée. Du fait d'une période récente marquée par un retrait certain de l'État de plusieurs champs d'appui aux collectivités, c'est une condition importante à la bonne coopération, en particulier avec les petites communes, sur les thématiques de l'ingénierie.* »

Ainsi, le Cerema accordera une attention particulière aux sollicitations des territoires les plus vulnérables et exposés à des cumuls de risques économiques, sociaux, environnementaux et technologiques.

Sa structuration s'inscrit moins dans une logique de proximité que dans une volonté de mise à disposition d'une expertise pointue à disposition des territoires. Certains acteurs rencontrés (ADAC 22, communauté de communes de Vic-Montaner) citent déjà cette instance comme un appui connu et nécessaire à la mise en œuvre de leurs projets. Le CNFPT ne s'y trompe pas : l'INSET de Dunkerque associe le Cerema à la conception et au déploiement de son offre de formation et d'accompagnement en matière de PLU intercommunal (avec également la Fédération des parcs naturels régionaux).

Reste à savoir comment le Cerema s'inscrira dans des logiques de concertation avec les autres acteurs de l'ingénierie, et notamment avec le niveau départemental qui pourrait se faire le relais des questionnements locaux. Les moyens dont il disposera pour exercer sa mission de « mise en capacité des territoires pour leur propre développement » sont encore à préciser : sera-t-il, comme avec l'INSET de Dunkerque, partenaire de formation, ou plus directement offreur de formation, ou, de manière plus légère, organisateur de séminaires et de journées d'information et d'échanges ?

Témoignage 1

Entretien avec Marjorie Jouen, experte mobilisée lors de la préfiguration du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

« *Le Commissariat général à l'égalité des territoires, un acteur encore émergent de l'ingénierie* »

Le CGET a été créé par décret du 31 mars 2014, sous l'impulsion du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, et fusionne la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Il est placé sous l'autorité directe du Premier ministre.

Construit selon cette nouvelle configuration, le CGET a pour objectif de répondre aux requêtes émises lors des auditions conduites dans le cadre de la réflexion sur l'évolution de la Datar : renforcement des partenariats avec les collectivités, meilleur partage des données...

Bien que des questions restent encore en suspens sur son fonctionnement à venir, on peut entrevoir un fonctionnement multi-partenarial : avec les Régions pour les questions relatives aux contrats de projets État-Région (CPER), aux schémas régionaux et aux investissements relevant de compétences régionales ; avec les conseils généraux pour certaines expérimentations comme celles relatives aux maisons de services publics ; avec les structures intercommunales sur la politique de la ville ; avec des acteurs à plusieurs niveaux sur les thématiques du numérique, les problématiques associées aux milieux ruraux...

En plus des spécificités liées au champ de la politique de la Ville,

le CGET assurera deux missions à travers deux grands pôles :

1. Direction des stratégies territoriales : production de ressources intellectuelles

Cette direction comprendra l'Observatoire des territoires et l'Observatoire des villes (anciennement Onzus), des missions de cartographies et de valorisation des données, et des missions d'études, de prospective et d'évaluation. Le CNET sera consulté pour produire le programme de travail du CGET. Les ressources scientifiques et statistiques seront mises à disposition des collectivités selon un mode opératoire encore à définir et les collectivités productrices de ressources de ce type pourront également les partager.

2. Direction du développement des capacités des territoires (DDCT) : ressources techniques et procédures

Cette direction est l'héritière de la Datar. Elle pilotera les projets

et appels à propositions issus des collectivités, et aura une mission importante d'animation territoriale. On se dirige en fait vers un partage de subsidiarité entre le CGET et les collectivités. La DDCT sera sollicitée pour des sujets d'envergure nationale, et les collectivités, via des logiques de contrats (cf. politique de la ville) prendront en charge le niveau local. Sur quelques sujets locaux spécifiques où

son intervention est requise en tant qu'opérateur de l'État, le CGET pourra se positionner en animateur.

Si ces orientations sont ambitieuses, il faut toutefois préciser qu'au moment de la rédaction de cette étude, les décrets pour la constitution du CNET et du CIET (Comité interministériel à l'égalité des territoires), ainsi que ceux destinés à valider les

orientations stratégiques du CGET, étaient toujours attendus... On peut également regretter que soit encore privilégié le recours à l'expérimentation et à la contractualisation, et non à des procédures conçues d'avantage sur le long terme. Enfin, le Fonds national pour l'égalité des territoires, appelé à se substituer à l'actuel FNADT, bras armé financier du CGET, devrait rester un outil d'envergure limitée.

2.1.1.2 Une multiplicité d'acteurs publics périphériques mobilisables sur l'ingénierie

La diversité des autres structures publiques appuyant les collectivités témoigne d'une grande variété de l'offre d'ingénierie et du champ très vaste que cette notion recouvre.

• *Les centres de gestion*

Une lecture souple de l'article 25 de la loi du 26 juillet 1984 permet aux centres de gestion d'offrir des services en appui aux collectivités. Par exemple, le centre de gestion de la Gironde fournit des services de conseil en assurance, des missions temporaires de remplacement ainsi qu'une assistance pour certaines tâches administratives à destination de collectivités dépourvues de cette technicité. Celui des Côtes-d'Armor, avec plus de 120 agents, dispose également d'une assise peu commune. Il exerce de nombreuses compétences facultatives, fortement reconnues et mobilisées dans le département, parmi lesquelles une ingénierie aux collectivités et établissements publics en matière d'instruction du droit des sols, de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, d'ergonomie de conception, d'archivage, ainsi qu'un important service de formation. Pour sa part, le centre de gestion des Alpes-Maritimes a également développé une offre de services « à la carte », ouverte à la fois à ses affiliés et aux collectivités non affiliées.

• *Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)*

Sous statut associatif loi 1901, les CAUE sont des acteurs importants du développement des territoires. Fervents défenseurs de leur indépendance, leur coopération avec les collectivités est inégale selon les territoires. La loi de 1977²² garantit en effet leur autonomie par rapport

aux collectivités, et dispose qu'ils ne conseillent pas uniquement les collectivités mais également d'autres acteurs sur les territoires. Il ne saurait donc y avoir de dépendance CAUE/collectivité. Cependant, leur mode de financement, par une taxe départementale intégrée dans la taxe d'aménagement depuis la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, les lie aux conseils généraux. Ce qui n'empêche pas pour autant la construction de véritables relations de coopération.

Toutefois, avec la création d'agences départementales, certains CAUE ont pu craindre de perdre leur indépendance et de subir une tutelle du conseil général, crainte accentuée par les incertitudes sur leur financement futur dans le cadre de la nouvelle taxe d'aménagement²³. D'autres CAUE font l'objet de fortes sollicitations dépassant leur périmètre de conseil, pour intervenir en rédaction de cahier des charges, en assistance à maîtrise d'ouvrage avec appui à la définition du modèle économique, au choix de la maîtrise d'œuvre... et ce, aussi bien sur l'urbanisme que l'habitat ou les équipements. Dans l'un des cas, paradoxalement, le CAUE effectue même très majoritairement ce type d'interventions sur les grandes villes du département, qui disposent pourtant en interne d'une capacité d'action dans ce domaine. Face à cet accroissement d'activité qui laisse des communes plus modestes sans réponse à leurs besoins, ce CAUE préfère envisager la mise en place d'une facturation et néglige l'exploration de possibles coopérations territoriales.

22 - Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.
23 - Loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, la taxe d'aménagement remplace la taxe locale d'équipement (TLE) et la taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS), la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE) et diverses taxes spéciales.

Exemple 9 : Dans l'Eure, un CAUE « biodégradable »

Structure récente réactivée en 2005, le CAUE de l'Eure dispose d'un mandat unique de prévention de l'étalement urbain. Il est conçu comme un organisme ressource pour tous les acteurs de l'aménagement sur le territoire, dont la mission est synthétisée par le triptyque « former, sensibiliser, informer ».

Ce CAUE revendique trois orientations stratégiques :

- les « territoires vécus » : actions en direction essentiellement des élus locaux et concernant les pratiques et enjeux de l'aménagement dans le département. Les questions qui structurent ce champ sont celles de l'ingénierie pour les communes rurales, de la bonne échelle d'intervention...
- les « lisières vivantes » : actions inscrites dans des préoccupations territoriales et paysagères et relatives à l'urbanisation maîtrisée des bourgs par la pérennisation de lisières vivantes sur le plan de la biodiversité et sur celui des usages et modes de vie des habitants ;
- les « habitants acteurs » : actions intéressant la place de l'habitant dans l'aménagement urbain et cherchant à le positionner au centre des dynamiques territoriales.

Le CAUE construit un réseau en tissant des partenariats avec des organismes publics et des collectivités. Dans un département composé de petites communes rurales, il adopte une posture de recherche de coordination des structures, pour un meilleur service en faveur de ces communes. Dans les faits, cela se traduit à différents niveaux :

- communication et publication de l'ensemble des conseils prodigués, via le site internet.
- accompagnement « biodégradable » : l'accompagnement du CAUE ne subsiste que dans la mesure où d'autres structures sur le territoire ne proposent pas d'actions de conseil, formation, sensibilisation ou information.
- « structuration du “faire faire” » : il s'agit d'organiser la manière dont les maîtres d'ouvrage vont commander leurs projets aux professionnels du cadre de vie.

• *Les parcs naturels régionaux (PNR) et les parcs nationaux*

Ces acteurs ressortent fortement de l'enquête AdCF compte tenu du faible nombre d'EPCI inclus dans un territoire de parc.

Les parcs interviennent en matière de protection et de promotion de la biodiversité, de préservation et d'aménagement paysager, de pérennisation de la viticulture et de la pêche, de structuration de l'offre d'accueil touristique... Ils disposent également de missions de développement économique, au titre desquelles ils apportent leur appui aux communes. Ainsi, le PNR de la Narbonnaise offre aux collectivités et établissements publics du territoire audois son expertise pointue sur ses sujets. Depuis la loi du 14 avril 2006 qui réforme le statut des parcs nationaux, ces derniers deviennent aussi de véritables acteurs de l'ingénierie : ils doivent désormais élaborer une charte de parc, et nouent des liens avec les territoires environnants pour leur fournir un accompagnement en ingénierie dans le but de valoriser le territoire (agriculture, artisanat...). C'est le cas, par exemple, du parc national du Mercantour, cité dans l'enquête AdCF par la communauté de communes de Haut-Verdon Val d'Allos – à l'inverse, le parc national des Pyrénées n'est cité par les acteurs de l'ingénierie rencontrés dans les Hautes-Pyrénées qu'en soutien financier.

• *Les regroupements de maires ou acteurs communaux (maison des communes, association de maires...)*

Lorsqu'ils sont bien structurés, ces regroupements peuvent constituer un réseau d'expertise très profitable pour fédérer un appui aux collectivités. Ces organismes sont prestataires d'une offre d'assistances diffuses aux petites communes ou petites structures intercommunales : conseil juridique ou RH, sensibilisation à certains outils...

Par exemple, en Vendée, la maison des communes regroupe six entités juridiques : le centre de gestion, l'Association des maires et présidents de communautés de Vendée, l'Association vendéenne des anciens maires, Géo Vendée et le fonds départemental d'action sociale. Elle entend mettre à disposition des collectivités, élus et agents, une offre d'appui diversifiée via une plateforme unique.

- *Les communes, pôles métropolitains, syndicats mixtes, agences d'urbanisme et sociétés publiques locales (SPL)*

Loin d'avoir disparu à l'occasion de la rationalisation recherchée dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale, les syndicats mixtes continuent à participer au grand concert de l'organisation publique et, pour un nombre non négligeable d'entre eux, à celui de l'ingénierie territoriale. Ainsi le syndicat mixte à dimension régionale e-mégalis (Bretagne) apporte à ses adhérents un accompagnement en informatique (création de sites internet, dématérialisation des actes...) et, plus récemment, en matière d'aménagement numérique (déploiement de la visioconférence avec service de conciergerie, infrastructures haut débit...). À une toute autre échelle, la communauté de communes de la Vallée de Saint-Savin continue à s'adosser à une commission syndicale datant de 1841 qui, dans sa mission de gestion du patrimoine indivis naturel et foncier des sept

communes membres, prodigue également un soutien en matière d'ingénierie (notamment en cartographie) aux communes et à la communauté. Très peu citées et présentes de manière sporadique, les sociétés publiques locales sont néanmoins porteuses d'enjeux.

Ainsi, quand Saint-Brieuc Agglomération a souhaité renouveler les moyens de sa stratégie d'aménagement, elle a d'emblée associé son service commun et mutualisé en matière d'aménagement et d'urbanisme à celui d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) communautaire : Baie d'Armor Aménagement (B2A). La SPLA B2A intervient pour les études pré-opérationnelles et opérationnelles, les travaux et la commercialisation d'opérations mixtes.

Qui plus est, sollicitée sur un portage immobilier par Lamballe Communauté – non actionnaire –, Saint-Brieuc Agglomération réfléchit, dans un souci de coopération intercommunautaire, aux modalités de mobilisation de B2A par sa voisine.

Repère 10

SPL ET SEM À OPÉRATION UNIQUE : QUELLE PERTINENCE POUR PORTER L'INGÉNIERIE TERRITORIALE ?

Les SPL, des structures en déclin ?

Le modèle de la société publique locale (SPL) comme forme juridique semble aujourd'hui avoir été abandonné par les agences techniques départementales (excepté en Loire-Atlantique) en raison de statuts limités aux compétences pouvant être exercées par ses collectivités territoriales actionnaires (impossible de promouvoir une SPL comme centrale d'achat, d'investir le champ du logement social). En outre, la question du contrôle analogue est appréciée de manière restrictive par le juge européen¹ et le juge administratif français (exigeant, *a minima*, une voix délibérative au conseil d'administration de la SPL²). Au surplus, les craintes des fonctionnaires à rejoindre par mise à disposition une structure régie par le droit privé ont freiné leur essor. Faute de mieux, c'est donc encore le statut de l'établissement public prévu par la loi de 1982 qui reste le plus employé : identification plus transparente des coûts et des recettes par rapport à la régie, souplesse dans les mouvements de personnel entre l'agence et ses membres fondateurs.

1 - Cf. CJUE, 29 novembre 2012, Econord SpA, C-182/11.

2 - Cf. Conseil d'État, 6 novembre 2013, Commune de Marsannay-la-Côte, n° 365079.

La SEM à opération unique : un objet trop ciblé pour porter l'ingénierie territoriale

Le statut de la société d'économie mixte (SEM) traditionnelle déclinait progressivement, notamment en raison de sa lourdeur juridique (sept actionnaires minimum...) et de sa non-compatibilité avec la règle in-house. Des SEM ont néanmoins été créées pour des activités concurrentielles répondant à un intérêt général (peu importe qu'il y ait ou non carence de l'initiative privée tant que la libre concurrence n'est pas menacée).

Si la loi du 18 juin 2014 portant création d'une nouvelle forme de SEM dite « à opération unique » (initialement nommée SEM contrat) résout ces difficultés, elle crée d'autres contraintes.

Avec un minimum de deux actionnaires, son objet est limité à l'exécution d'un contrat portant, au choix, sur l'une des trois thématiques suivantes :

- réalisation d'une opération de construction, de développement ou d'aménagement ;
- gestion d'un service public, pouvant inclure la construction d'ouvrages ou l'acquisition de biens nécessaires au service ;
- toute opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité (ou du groupement).

Compte tenu des incertitudes autour des notions de service public et d'intérêt général, l'utilisation de la forme de la SEM à opération unique pour porter des opérations d'ingénierie territoriale ne semble pas pertinente. Ce nouvel outil juridique correspond davantage au portage d'un projet opérationnel.

Autre exemple de coopération intercommunautaire : les pôles métropolitains, qui peuvent aussi être des acteurs de l'ingénierie. La communauté de communes Erdre et Gesvres et la communauté d'agglomération de la Région nazairienne citent ainsi le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire comme partenaire d'ingénierie.

Le fait que les agences d'urbanisme aient été très peu citées dans l'enquête en ligne (4 sur les 221) ne doit pas relativiser leur rôle quand elles sont présentes sur un territoire (53 agences en France), car elles sont des partenaires cruciaux dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement (cf. encadré ci-dessous). La situation de Saint-Brieuc Agglomération (déjà signalée dans l'encadré Exemple 3, p. 27) est éclairante en la matière : les Côtes-d'Armor ne disposent pas d'agence d'urbanisme. Pour autant, la communauté d'agglomération a eu besoin dans son projet intercommunal de la combinaison d'expertises présentes dans ce type de structure. Elle s'est alors rapprochée des agences d'urbanisme des deux « métropoles » bretonnes : celle de Rennes Métropole (l'Audiar - Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise) et celle de Brest métropole océane (ADEUPa Brest, l'agence d'urbanisme du Pays de Brest), avec un système de mise à disposition réciproque.

Exemple 10 : L'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine au service de la gouvernance territoriale

Depuis 40 ans, l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine (aua/T) accompagne le développement de l'aire urbaine de Toulouse, qui représente aujourd'hui 453 communes et 1,2 million d'habitants, et éclaire les collectivités et les acteurs de la ville dans la connaissance des évolutions urbaines, sociales, économiques et environnementales.

Outil technique, elle constitue aussi un espace de parole et de confrontation des idées pour l'élaboration de projets partagés, à la croisée des territoires et de leurs représentations élues, institutionnelles, associatives...

Une mission permanente de centre de ressources en urbanisme et en aménagement...

Observer, éclairer, informer constituent une mission permanente de l'aua/T, laquelle se décline au travers de six observatoires partenariaux (immobilier d'entreprise, commerce, transport, économie/emploi, environnement, habitat) réunissant les différentes communautés d'acteurs concernées. Ces observatoires produisent des publications et organisent des ateliers sur les pratiques d'aménagement, d'urbanisme et de mise en œuvre des politiques locales.

... pour un développement urbain durable de l'agglomération dans sa région

L'aua/T est impliquée dans les domaines de la planification territoriale (Inter-Scot, Scot, PLU...), la programmation urbaine, l'harmonisation et la convergence des politiques publiques sectorielles (PLH, PDU...), la contractualisation (politique de la ville...) et la qualité urbaine (renouvellement urbain et espaces publics...).

Elle est notamment appelée à différentes missions permanentes de conseil et d'assistance auprès des collectivités membres, en amont des dossiers pré-opérationnels ou opérationnels qu'elles souhaitent engager. Cela se traduit notamment par :

- des traitements spécifiques de données alphanumériques et géographiques sur les différents territoires institutionnels composant l'agglomération (niveau communal, intercommunal, d'agglomération, aire urbaine...) ;
- la constitution de « porter à connaissance » par territoire, préparatoires à l'élaboration des différents documents de planification (Scot, schémas de secteur, PLU, ZAC...) dans un souci d'harmonisation et de convergence des politiques publiques et des outils de planification sur un territoire donné ;
- des missions de conseil aux collectivités membres dans divers domaines : urbanisme et construction (application du Code de l'urbanisme en matière de Scot, PLU...), expertise juridique des procédures publiques, montage opérationnel (Code des marchés publics), programmation d'équipements publics, opportunité et faisabilité d'opérations d'aménagement.

2.1.1.3 Une offre privée très hétérogène selon les territoires

L'offre d'ingénierie du secteur privé est très largement constituée par celle des bureaux d'études qui maillent, ou non, le territoire.

Sur certains territoires, il arrive que le secteur privé soit quasiment absent. Ce vide est problématique, puisque les acteurs publics ne sont pas nécessairement en mesure de fournir une offre suffisante en qualité et en quantité. Certains besoins colossaux des territoires – par exemple le renouvellement de tous les documents d'urbanisme d'ici dix ans – risquent alors de ne pas être satisfaits. Dans les territoires où le secteur privé est trop faiblement positionné, comme par exemple dans la Nièvre ou la Haute-Saône, les institutions publiques tentent souvent de mettre en œuvre des stratégies afin de valoriser la demande et de stimuler l'attractivité des entreprises locales, notamment des bureaux d'études et d'architecture.

Face aux craintes de concurrence déloyale formulées par les bureaux d'études privés, de nombreux acteurs publics de l'ingénierie défendent la complémentarité entre les champs du public et du privé : l'ingénierie publique aide à structurer la commande des maîtres d'ouvrage à destination du secteur privé et crée un besoin d'offre privée. Ainsi, la présence complémentaire d'une offre publique et d'une offre privée sur un même territoire est bénéfique au bouquet d'offre global.

2.1.2 Une esquisse de complémentarité ?

Le constat désormais établi de la multiplicité des acteurs ne doit pas masquer le fait que cette richesse est très variable d'un territoire à l'autre. La situation est en réalité celle d'une marquante **inégalité entre les territoires en matière d'offre d'ingénierie**, non seulement s'agissant de l'étendue des champs d'expertise proposés, mais également s'agissant du nombre et de la qualité des acteurs prestataires d'une offre structurée en appui aux territoires. Certains départements disposent d'une offre pléthorique soutenue par des acteurs très nombreux, qui présentera éventuellement des difficultés d'articulation, alors que dans d'autres, et tout particulièrement dans les territoires peu peuplés et sans ville centre, peu d'acteurs se dégagent, ce qui révèle à la fois un manque et une méconnaissance de l'offre en présence.

Enfin, **l'absence ou le manque d'offre d'ingénierie ne suscite pas automatiquement la survenance d'acteurs prestataires d'une offre. À l'inverse, l'offre d'ingénierie est enrichie, mais aussi complexifiée, par la multiplicité des acteurs.**

Dans le meilleur des cas donc, c'est tout un système d'acteurs qui se côtoient, gravitent et parfois s'organisent pour améliorer et enrichir le service aux petites collectivités. Ainsi, les pays se révèlent encore très présents et portent souvent une ingénierie stratégique autour de projets de développement des territoires, sur des thématiques plus ou moins ciblées ; les Régions et l'État apportent leur soutien et complètent l'offre publique en présence ; le secteur privé organise une réponse et une expertise, voire réinterroge son positionnement sur certains territoires ; d'autres acteurs multiples et mobilisables selon des besoins spécifiques enrichissent cette myriade.

Le système d'acteurs reposerait alors sur trois niveaux complémentaires : les intercommunalités développant une ingénierie « ressources et planification », les pays une ingénierie stratégique et les Départements une ingénierie technique.

Sous cet apparent équilibre apparaissent pourtant des tensions. D'abord, la lisibilité du classement en trois catégories d'ingénierie est loin d'être acquise pour tous les acteurs concernés, et sa pertinence n'est ni toujours comprise, ni toujours acceptée. Ensuite, l'apparente complémentarité entre les acteurs et les offres peut poser question, tout comme le caractère durable de cette articulation face à l'affirmation institutionnelle des intercommunalités, à la reconfiguration des pays et à l'annonce du démembrement des compétences départementales. Enfin, ces positionnements des acteurs sont-ils des choix résolus (comme par exemple pour les communes et intercommunalités du Cher qui, consultées sur leurs attentes envers le conseil général en matière d'ingénierie, ont exprimé leur souhait qu'elle soit circonscrite à de l'opérationnel par crainte d'une perte d'autonomie si l'accompagnement était plus large), des héritages des histoires et cultures locales, ou répondent-ils seulement aux besoins d'un jeu d'acteurs dont la finalité est d'affirmer la solidité de sa pertinence institutionnelle, au risque toutefois d'affaiblir *in fine* la cohérence de l'action publique ?

Dès lors, le système d'acteurs en présence répond-il à un objectif de complémentarité durable et décidée, ou à une situation de concurrence ?

Derrière ces interrogations, une certitude s'impose néanmoins : la **pertinence du territoire départemental pour l'articulation de ses acteurs**. Un avis partagé par de nombreux interlocuteurs de cette étude et qui fait écho aux logiques déjà existantes : au-delà des conseils généraux, les centres de gestion, les déclinaisons départementales du CNFPT, les associations départementales des maires et présidents d'intercommunalités et de nombreuses agences (y compris parfois les agences d'urbanisme) conjuguent déjà positionnement départemental et collaboration avec les intercommunalités. C'est également l'échelon que l'État semble vouloir réinvestir et celui confirmé par la loi Maptam (cf. ci-après).

2.1.3 La question de l'articulation des offres d'ingénierie : entre équilibre et tension

2.1.3.1 L'incontournable binôme conseil général/communautés ?

De prime abord, **l'institution départementale** apparaît comme le fournisseur principal d'ingénierie pour les petites collectivités qui en sont dépourvues. Elle s'affirme comme telle, en se positionnant comme **garante de la solidarité territoriale**. C'est ainsi, en tout cas, que la loi Maptam l'a institutionnalisée. Cette reconnaissance lui est cependant très disputée, et ce, avant même les annonces gouvernementales et le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Soulignons cependant que le concept de solidarité territoriale n'inclut pas mécaniquement celui d'ingénierie.

S'agissant des conseils généraux, nombre d'entre eux se sont engagés dans la création de **structures dédiées à l'ingénierie** au bénéfice des territoires ruraux (59 à ce jour), souvent sous la forme d'agences techniques départementales (ATD). D'autres, nombreux également, se sont posés la question de cette mise en place – à défaut de la mener à terme – suite aux repositionnements de l'administration d'État (et notamment la réforme générale des politiques publiques), principalement sur la période 2008-2012. Pour les conseils généraux, l'enjeu était d'abord de se

substituer, via ces agences, à l'assistance technique de l'État en offrant aux petites communes un service en matière d'ingénierie routière ou de petits aménagements urbains. La création d'agences répondait aussi à l'enjeu de redéploiement des personnels vers des compétences techniques facultatives de plus en plus impossibles à financer sans recettes dédiées.

La création ou revitalisation d'entités ad hoc semble aujourd'hui être arrivée à son terme dans la plupart des départements étudiés. Les conseils généraux s'interrogent désormais sur l'opportunité d'approfondir ces démarches sur la base des fondamentaux jetés au cours de la période précédente. Les questions de **l'intensification, et de l'extension des périmètres** de compétences sur lesquels des soutiens aux territoires sont proposés, se font prégnantes. Les perspectives de réforme territoriale peuvent conduire certains conseils généraux à étendre le champ d'intervention de leurs agences pour affirmer et « sanctuariser » la compétence de solidarité territoriale, parfois dans un cadre partenarial renouvelé avec les autres acteurs de l'ingénierie.

Dans le même temps, le niveau intercommunal se positionne également sur le champ de l'ingénierie, notamment sous l'incitation – devenue véritable pression – à la mutualisation. En matière d'urbanisme, la possibilité et la généralisation à venir du PLU intercommunal d'une part, et la réorganisation des instructions d'urbanisme à l'échelle des communautés (nouvelle organisation en cours de généralisation) d'autre part, pavent le chemin d'une compétence urbanisme à l'échelle intercommunale ; ce qui augure d'un niveau de **portage intercommunal d'une ingénierie stratégique**, souvent sous la forme de véritables projets de territoire (cf. également encadré Exemple 1). Au-delà de leur montée en puissance en matière d'ingénierie urbanistique – planification, conception, instruction –, les intercommunalités s'affirment comme des ressources pour leurs communes membres dans une pluralité de domaines.

Les institutions départementales et intercommunales sont ainsi considérées comme les échelons les plus pertinents d'apport en ingénierie.

Les interactions entre ces deux types de structures sont d'ailleurs renforcées, avec un **mouvement proactif des conseils généraux en direction des intercommunalités**. Ainsi,

l'offre des conseils généraux est de plus en plus dirigée vers les communautés ou plus généralement les regroupements intercommunaux.

Par exemple, le conseil général de la Mayenne propose aux petites intercommunalités un appui en termes d'ingénierie de projet, notamment sur l'urbanisme. Le conseil général des Alpes-Maritimes, de son côté, a renforcé la solidarité territoriale en accompagnant le développement d'EPCI ne disposant, en interne, d'aucune compétence en matière d'aménagement, d'infrastructures et de développement urbain. Celui du Var a pour sa part la volonté de privilégier l'octroi de subventions aux porteurs de projets intercommunaux, même si des interactions ont lieu avec l'ensemble des communes du département.

Le Var développe une approche globale des projets présentés par les communes. Lors de l'instruction des demandes de subventions d'investissement, le conseil général appréhende les dossiers selon la logique du coût global d'une opération (incluant à la fois l'investissement mais aussi le fonctionnement de l'équipement projeté). Cette démarche s'inscrit dans une logique de constructions responsables et durables : sur le cycle de vie d'un bâtiment tertiaire, la charge des coûts de fonctionnement (exploitation et maintenance) est en effet bien supérieure à celle de la construction. Créée par le Département, la société publique locale ID 83 apporte ainsi ses conseils techniques aux services du conseil général et aux collectivités concernées.

Quant au conseil général d'Ille-et-Vilaine, il propose un guide départemental de l'ingénierie publique tant à destination des communes que des EPCI.

Tous ces exemples montrent à la fois un **effort de rationalisation de l'offre, le souci d'une approche du territoire et l'acculturation à l'intercommunalité** par-delà la focale communale. Les conseils généraux interviennent d'ailleurs en ingénierie de projet, avant tout auprès des communautés de petite taille ou récentes. L'assistance du conseil général aurait donc bien vocation à s'étendre, dans une stratégie de repositionnement face aux réorganisations de compétences qui se dessinent actuellement.

2.1.3.2 Les conseils généraux, garants d'une offre équilibrée ?

À la lumière des enquêtes et entretiens, les situations de concurrence entre acteurs de l'ingénierie sont rares.

Néanmoins, **les efforts de coordination pourraient être accentués**. Des rivalités entre acteurs pourraient ainsi être évitées sur certains thèmes (comme par exemple celui de l'archivage, domaine relevant du conseil général mais sur lequel d'autres acteurs se positionnent aujourd'hui : centres de gestion, communautés et même, à l'échelon régional, syndicats mixtes « numériques » sur l'archivage électronique...).

Conscients du risque de superposition des interventions, dans le contexte d'une extension exponentielle très nette d'une offre d'ingénierie multiforme, **certains acteurs cherchent à articuler les actions menées, dans une volonté de rationaliser la diversité des acteurs et de leurs interventions et de mettre en cohérence leur soutien au territoire**. L'objectif est de rendre le service plus lisible pour les élus et pour les fonctionnaires sur les territoires, et de fournir un service plus efficace et adapté. Les modèles d'articulation des acteurs de l'ingénierie sur les territoires sont actuellement presque systématiquement marqués par le rôle important des conseils généraux. Un enjeu fort pour l'institution départementale à l'heure où elle subit une profonde déstabilisation, dans la mesure où l'ingénierie s'impose comme un vecteur de visibilité et lui permet d'asseoir sa position de « **grand frère des communes** ».

Exemple 11 : L'agence départementale d'appui aux collectivités des Côtes-d'Armor (ADAC 22) ouvre sa gouvernance

Instituée le 21 décembre 2012, l'ADAC 22 est née d'emblée sous le signe de la coopération : elle est le fruit d'une double impulsion du conseil général et de l'Association des maires et des présidents d'EPCI des Côtes-d'Armor (AMF 22). Cette ouverture est traduite dans sa gouvernance qui associe, en plus des deux traditionnels collèges délibératifs comptant six membres chacun – celui des conseillers généraux et celui des maires et présidents d'EPCI –, un collège consultatif de six membres également, soit un

pour chacune des structures partenaires de l'ingénierie territoriale (leur président-e) :

- le CAUE 22 ;
- Côtes d'Armor Développement, agence départementale de développement économique et touristique ;
- Itinéraire bis, association départementale de développement culturel et artistique ;
- le syndicat départemental d'adduction d'eau potable (SDAEP), qui apporte un appui technique et réglementaire sous forme d'assistance et de conseil en matière d'amélioration de la gestion de la ressource en eau ;
- le centre de gestion, qui propose un catalogue particulièrement étendu d'appui à ses membres ;
- le syndicat départemental d'électricité (SDE), qui assure la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des extensions, des renforcements et des effacements des réseaux dans les communes rurales, et intervient en matière d'opérations d'aménagement d'initiative communale.

Au-delà de l'appui apporté par leurs services ou leurs agences, certains conseils généraux choisissent de développer la coordination des offres d'ingénierie sur un territoire ; un moyen pour eux d'assurer leur maintien comme « pivot stratégique » de l'ingénierie. Ainsi, le conseil général du Maine-et-Loire est à l'initiative de la création du réseau « Anjou ingénierie territoriale », qui s'est traduit par la signature, fin 2013, d'un protocole de coopération entre le conseil général et l'Association départementale des maires, en plus de la délégation régionale du CNFPT, du CAUE, de la SPLA de l'Anjou en Maine-et-Loire, du syndicat intercommunal d'énergie du Maine-et-Loire et de l'État via la Direction départementale des territoires (DDT). L'objectif est d'apporter un appui aux communautés de communes pour leur permettre d'exercer leurs compétences en confortant leur rôle de maître d'ouvrage. Cette organisation en réseau permet ainsi de développer des connaissances et compétences techniques et de renforcer l'efficacité des partenaires par une offre de services plus structurée et complémentaire.

Témoignage 2

Sept questions à Yves Krattinger, président du conseil général de la Haute-Saône et président de la commission Aménagement, infrastructures, transports et NTIC de l'ADF

1 - L'an dernier, la question de l'ingénierie a suscité une forte mobilisation des départements. Est-elle aujourd'hui toujours d'actualité ?

Absolument ! Cette année, plusieurs agences départementales ont été créées et de nombreux départements sont aujourd'hui en réflexion. Cependant, le projet de réforme territoriale perturbe le paysage, ainsi certains conseils

généraux attendent notamment de voir comment évoluera l'intercommunalité avant de créer une offre d'ingénierie nouvelle.

Depuis le retrait de l'État, l'ingénierie publique locale est devenue un axe essentiel des politiques de solidarité territoriale, domaine dans lequel les départements revendiquent un rôle majeur. La question de l'ingénierie et du rôle des départements reste donc d'actualité.

2 - Comment agir sans donner le sentiment d'une mise sous tutelle des collectivités ?

La non-tutelle d'une collectivité sur une autre est un principe constitutionnel incontournable. La création d'une offre d'ingénierie mutualisée au niveau départemental répond aux besoins des communes et intercommunalités, mais celles-ci sont entièrement libres d'y avoir recours ou pas, ce n'est pas une obligation ! Ainsi, concernant l'agence de

Haute-Saône, les collectivités locales sont libres d'adhérer ou de sortir de l'établissement public, mais également de choisir les opérations pour lesquelles elles souhaitent bénéficier d'une aide technique. Il est évident qu'une collectivité qui aurait le sentiment de vivre une contrainte, ou qui serait plus largement insatisfaite, serait tentée de quitter l'agence, ce qui fragiliserait cette dernière.

3 - Pour quelles raisons le département vous semble-t-il être le bon échelon pour penser l'offre d'ingénierie ?

L'ingénierie nécessite une relation de proximité avec les élus et le terrain. C'est indispensable pour tisser des relations de confiance, suivre des projets et en garder l'historique. Or l'échelle départementale permet cela très facilement. Par ailleurs, le conseil général est souvent, en milieu rural, la seule collectivité suffisamment importante pour

posséder des services techniques développés dans des domaines divers (routes, bâtiments, assainissement, aménagement numérique...) tout en ayant une vue large des problématiques des différents territoires. Enfin, la mission d'appui financier des départements aux communes et intercommunalités est très ancienne, l'ingénierie vient la compléter naturellement.

4 - Quelles sont les demandes d'ingénierie que vous percevez sur le terrain ? Les priorités sont-elles avant tout techniques ?

Dans mon département, qui est très rural, les collectivités sont de petite taille et ont des demandes dans les domaines classiques de la voirie, de l'eau potable et de l'assainissement. L'agence les aide à réaliser ou faire réaliser leurs études et leurs travaux. Les priorités sont donc d'abord techniques, mais la demande évolue et des attentes nombreuses s'expriment désormais concernant les aspects comptables, juridiques ou encore relatifs à l'urbanisme.

5 - Le département peut-il ou doit-il répondre seul aux besoins d'ingénierie ? Quels peuvent être les partenaires privilégiés du département pour déployer l'offre d'ingénierie ?

Les agences techniques n'ont ni la vocation ni les moyens

de répondre à tout. Ainsi par exemple, les professionnels privés doivent jouer pleinement leur rôle. Or bien souvent, dans les territoires ruraux, ces acteurs privés font défaut surtout pour les opérations de petite taille. Pour ma part, je considère que l'agence permet de faire sortir rapidement des projets qui n'auraient pas vu le jour sans elle, ce qui *in fine* aide les entreprises. Par ailleurs il existe, selon les territoires, d'autres acteurs avec qui il est important de travailler et de se coordonner pour fédérer les énergies (les CAUE, les agences d'urbanisme, les maisons de l'habitat, les ADIL, les agences de développement économique, les établissements publics fonciers...); cela dépend de la richesse en ingénierie de chacun des territoires.

6 - Quels sont les modèles d'organisation de l'ingénierie qui vous semblent les plus pertinents ? Comment se prémunir du contentieux avec le secteur privé ?

Il existe différentes formes juridiques mises en œuvre pas les départements (EPA, syndicats mixtes, associations, SPL). En Haute-Saône, nous avons choisi un EPA. Il est évidemment impératif de respecter les principes du in-house et le Code des marchés publics. Par ailleurs, notre agence pratique des tarifs supérieurs à ceux des professionnels privés,

avec lesquels il faut entamer un dialogue pour expliquer le mode de fonctionnement et montrer en quoi l'agence peut leur être utile *in fine*, tout particulièrement lorsqu'elle agit en assistant du maître d'ouvrage sur les gros projets.

7 - Souhaitez-vous que la notion d'ingénierie soit cadrée par la loi ? Revendiquez-vous un « droit à l'expérimentation » de l'ingénierie ?

Il est important que le projet de réforme territoriale réaffirme le rôle central des Départements en matière d'ingénierie, comme c'était précédemment le cas au moment du projet Lebranchu. Les dispositions de ce texte étendaient en effet les missions du conseil général en matière d'assainissement (art. L. 3232-1-1), d'aménagement, de voirie, d'habitat... C'était une bonne chose car cela solidifiait et légitimait le modèle. Par ailleurs, pour organiser le dialogue et les coopérations entre les différents acteurs, il est plus efficace qu'il y ait un chef de file départemental. Les besoins en matière d'ingénierie sont très divers selon les territoires et ils évoluent dans le temps, il faut donc en effet laisser un droit à l'expérimentation et la liberté d'adaptation locale. Il faut faire confiance à l'intelligence territoriale.

2.1.3.3 Trois modèles d'articulation de l'ingénierie à l'échelle départementale

À la lumière de ces éléments se dégage une typologie d'articulation de l'offre d'ingénierie en trois modèles, présentant un niveau variable d'importance de l'institution départementale dans le système d'acteurs. Le périmètre départemental fait consensus pour articuler les ingénieries, et ce sont le plus souvent les conseils généraux²⁴, qui ont mis en place ces articulations.

• La « holding départementale »

Exemple 12 : L'agence départementale Loire-Atlantique Développement

Créée en juin 2013, l'agence est partagée en trois composantes : Agence - CAUE (encore en négociation) ; Agence - SEM d'aménagement ; Agence - SPL. Ces trois composantes mutualisent leurs fonctions support sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) et sont pilotées par un seul directeur général. Loire-Atlantique Développement a absorbé les effectifs du comité d'expansion économique et

24 - Il y a bien sûr des exceptions, comme par exemple la Vendée avec l'impulsion de l'Association des maires.

du comité départemental du tourisme en une seule plateforme, en voie d'unification dans un même lieu physique (bâtiment en construction). En outre, la conjugaison de plusieurs formes juridiques permet de répondre à la diversité des requêtes des collectivités en demande d'appui, qu'elles préfèrent ou non passer par une mise en concurrence.

Dans un modèle tel que celui-ci, c'est bien le conseil général, via son agence, qui agit comme une « autorité organisatrice » des prestations d'ingénierie, en pilotant les partenariats et en développant ainsi sa propre présence sur le territoire.

L'objectif recherché : que cette organisation suscite à la fois un effet de synergie et le déploiement d'offres nouvelles du Département au profit des territoires, telles que l'assistance juridique qui n'existait pas auparavant. Le rôle du conseil général est mieux ciblé vers le développement du territoire, en dépassant l'aspect purement financier.

Ce dispositif, marqué par une forte présence de l'institution départementale, est relativement inédit. Il n'en est pour l'instant qu'à sa phase de mise en mouvement, et pour cette raison n'est pas encore tout à fait opérant. Du fait d'une contrainte juridique complexe, les liens entre les structures ne sont pas stabilisés et la « holding » associe encore peu d'acteurs de l'ingénierie sur le territoire. Mais ce modèle inspire d'ores et déjà d'autres démarches.

- *La plateforme multi-acteurs*

Exemple 13 : La plateforme d'ingénierie de l'Isère

Face au constat du désengagement de l'État et de la faible lisibilité de l'ingénierie, dix structures iséroises se sont mises en lien : l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), l'agence de développement économique de l'Isère (AEPi), l'association pour une gestion durable de l'énergie (AGEDEN), l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, l'agence locale de l'énergie et du climat, le CAUE, l'EPFL, Groupe 38 (GIE d'aménagement regroupant la SEM Territoire 38 et la SPL Isère Aménagement), Habitat et

développement Isère-Savoie, PACT Isère (association habitat). Des partenariats sont également prévus avec des organismes d'aménagement de l'aire lyonnaise. Ces dix structures couvrent la diversité des champs de l'aménagement et sont complémentaires. Elles totalisent 232 agents et 12,3 millions d'euros de budget agrégé.

Les objectifs sont les suivants : assurer une ingénierie de haut niveau, accessible, lisible et efficiente ; « mutualiser l'ingénierie des villes et l'ingénierie des champs » : dépasser la dichotomie urbain/rural en alliant les compétences pour un meilleur service ; « faire converger planification et projets opérationnels », pour dépasser le clivage ingénierie stratégique/ingénierie technique. Ainsi, la plateforme apporte un soutien à la planification interterritoriale, territoriale, locale, mais aussi aux grands projets intercommunaux et communaux, jusqu'aux projets à l'échelle d'une parcelle.

Elle s'inscrit dans une logique de partenariat et non de prestation ; les collectivités soutiennent ces organismes mais sans exclusivité. Le conseil général et les EPCI adhérents ont signé avec les organismes qui constituent la plateforme un protocole leur permettant d'être associés à la gouvernance de cette dernière (instance de concertation et co-présidence conseil général/métropole) et de clarifier le mode de financement : dotations aux organismes en contrepartie d'un effort de mutualisation (RH, locaux, logistique).

Dans cette initiative, le conseil général a impulsé la dynamique mais n'est pas pilote de l'offre d'ingénierie sur le territoire. Un organisme référent est désigné pour être l'interlocuteur préférentiel de chaque maître d'ouvrage et coordonner l'intervention des autres organismes support. Procédé de mutualisation souple d'une partie des compétences de dix organismes, après identification des besoins clés sur le territoire, la plateforme met en réseau les acteurs de l'ingénierie pour un service efficace et complémentaire, et, via le conventionnement avec les collectivités territoriales, favorise un accès égalitaire des territoires à l'expertise proposée.

Le conseil général est bien partie prenante, mais au même titre que les autres acteurs. Il ne bénéficie pas d'une place prépondérante.

• *Le guichet unique sous pilotage départemental : l'exemple de l'agence départementale d'appui aux collectivités des Hautes-Pyrénées*

Ce modèle se présente comme un lieu d'échanges entre tous les acteurs sous l'égide du conseil général. Ce dernier joue ici un double rôle : il est à la fois animateur d'un réseau d'acteurs de l'ingénierie, et acteur de l'ingénierie au même titre que les autres acteurs, sans dimension prééminente par principe.

C'est le cas de l'agence départementale d'appui aux collectivités des Hautes-Pyrénées (ADAC 65). Établissement public administratif porté par le conseil général avec l'ambition de structurer un guichet unique pour les élus locaux, cette structure dispose de conventionnements avec de nombreux acteurs de l'ingénierie sur le territoire (ADIL, CAUE, CCI, CDT, parc national des Pyrénées...) sous forme de « conventions de partenariats pour la mobilisation de compétences ». L'agence est dotée d'un règlement intérieur et affiche un guide de bonne conduite qui garantit son indépendance et sa neutralité. L'adhésion est payante.

Sous une architecture similaire, le conseil général de Meurthe-et-Moselle s'inscrit dans une logique de plateforme visant à rassembler les acteurs par une porte d'entrée unique en ingénierie. Lancée en février 2014, cette plateforme a nécessité deux ans de travail partenarial, sous la forme d'une « fabrique » réunissant autour de l'institution départementale une multitude d'acteurs (associations des maires, des directeurs de communauté, des pays, syndicats mixtes de Scot, etc.). Sa structuration s'est mise en place par un double mécanisme : la signature d'un protocole sur la gouvernance de l'ingénierie publique par les partenaires, y compris les services de l'État, et la création d'un établissement public administratif auquel adhèrent aujourd'hui 60 communes et 5 intercommunalités de taille moyenne. Elle garantit le respect du principe de subsidiarité, afin de privilégier les intercommunalités comme interlocuteurs premiers pour répondre aux demandes des communes.

2.1.3.4 L'importance de la gouvernance politique

Sous certains aspects, le rôle des exécutifs locaux dans le portage de l'ingénierie territoriale paraît ambivalent. D'une part, la thématique de

l'ingénierie est très fortement revendiquée et portée par les maires ou présidents de collectivité parce qu'elle offre aux collectivités pourvoyeuses de services d'ingénierie une **vitrine exceptionnelle à l'échelle du territoire concerné**. Cette vitrine leur permet non seulement d'exister sur le territoire, mais également de façonner leur image et se présenter comme un partenaire aidant, dans un objectif de mise en capacité des territoires et d'émancipation, au-delà d'une simple logique de perfusion, parfois mal perçue... L'attrait des grandes collectivités pour un positionnement engagé sur le sujet de l'ingénierie est en phase avec cette dynamique de construction d'une légitimité et de soutien résolu pour le territoire à laquelle elles aspirent (notion d'« ingénierie de séduction » déjà signalée).

D'autre part, dans le même temps, l'ingénierie est intrinsèquement une problématique transversale, et s'accommode assez mal des délégations souvent thématiques accordées aux élus (adjoints ou vice-présidents). Ce qui signifie que lorsqu'il existe, le portage politique de l'ingénierie revient la plupart du temps au chef de l'exécutif, et dépend donc de l'engagement personnel de celui-ci.

Par ailleurs, en matière d'articulation, une évolution de la gouvernance est notable du côté du conseil général, comme cela a déjà été souligné : si les communes restent l'échelon prioritaire dans le canton, de nombreux conseils généraux choisissent dorénavant de passer par leur groupement intercommunal pour les atteindre. C'est le cas, par exemple, du conseil général de la Mayenne qui réunit régulièrement les présidents d'intercommunalité (conférence des exécutifs) pour envisager les nouvelles réponses à apporter aux territoires, et qui construit ses interventions territoriales en comptant à la fois sur le redéploiement des actions par les communautés auprès des communes et sur la participation des communes via leur communauté. Certes, ce fonctionnement n'est jamais sans accroc : en l'occurrence une mobilisation de l'ADM 53 contre un projet de SPL Aménagement et foncier avec actionnariat limité aux intercommunalités, qui semblait donner à ces dernières, un peu trop rapidement, un ascendant non souhaité sur l'urbanisme.

Témoignage 3

**Pierre Jarlier,
sénateur du Cantal,
président du Cerema**

*« Des guichets uniques
de l'ingénierie sous
gouvernance du bloc
communal »*

« Nous sommes actuellement dans une période très intéressante de reconstruction. À l'heure où l'État s'est largement retiré de l'ingénierie opérationnelle, le défi qui s'offre à nous est celui d'éviter que se constituent des territoires à deux vitesses en matière de stratégies d'aménagement et d'aider les territoires, quels qu'ils soient, à faire face à la complexité des approches en matière d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, etc. Or, les réponses apportées jusque-là par l'État et les conseils généraux relevaient pour l'essentiel de l'expertise routière, mais ne

proposaient pas d'approche urbanistique traitant des interfaces entre les différentes facettes d'un projet de territoire (aménagement, mobilité, paysage, etc.). Organiser et fédérer une offre d'ingénierie autour de compétences transversales, y compris dans les territoires dépourvus d'agence d'urbanisme et non attractifs pour l'offre privée, me semble donc être un chantier prioritaire.

Dans la nouvelle organisation territoriale qui se dessine, la Région et l'intercommunalité vont jouer un rôle majeur sur les questions d'aménagement, l'une au travers du SRADDT, qui deviendra le document pivot et prescriptif pour l'ensemble des politiques d'aménagement et de développement, l'autre au travers du Scot et du PLUI. Dans cette configuration, il faut veiller à ce que les outils d'ingénierie soient organisés à une bonne échelle. En la matière, je ne crois pas en des réponses uniformes ; je plaide davantage

pour une organisation à la carte, permettant ici à une grande intercommunalité urbaine de porter l'essentiel de l'offre d'ingénierie, et là à une fédération d'EPCI ruraux de se doter de moyens mutualisés à l'échelle du Scot ou départementale. Si, dans un certain nombre de cas, cette échelle départementale reste pertinente pour penser l'offre d'ingénierie – car il faut l'entendre comme celle du conseil général mais aussi celle des services de l'État –, je reste convaincu que c'est au bloc communal de s'organiser comme il l'entend, dans la mesure où l'essentiel des compétences liées à l'ingénierie relèvent de son niveau. Je suis donc assez favorable à l'organisation de « guichets uniques » de l'ingénierie sous gouvernance du bloc communal, les conseils généraux, les agences d'urbanisme, les services de l'État et de la Région pouvant contribuer, chacun dans leur domaine, à structurer l'offre de ce guichet unique. »

En définitive, l'ingénierie doit bien servir à une responsabilisation des acteurs et une montée en gamme des projets politiques sur un territoire, et non pas à institutionnaliser des aides diffuses, sans vision de long terme.

2.1.3.5 Des risques de concurrence à moyen ou long terme

Si le problème de la concurrence est davantage un risque ou une exception qu'une généralité, il se pose néanmoins à plusieurs niveaux distincts.

- « *Concurrence* » entre acteurs publics :

Il serait impropre de parler de situation de concurrence entre acteurs publics, puisqu'il n'existe ni rivalité ni affrontement réel. Il s'agit davantage du constat d'un déficit de coordination entre les acteurs en présence, qui peut se révéler préjudiciable à la qualité de l'ingénierie puisqu'il induit une mauvaise lisibilité, des doublons regrettables et une primauté de l'offre sur la définition du besoin.

Les éventuels chevauchements ou lacunes de coordination entre acteurs publics sont plus marqués sur certains domaines particuliers.

En effet, le bouquet de services proposé aux communes par les autres acteurs de l'ingénierie ne diffère pas substantiellement de celui proposé par les communautés – seuls se distinguent les domaines de l'habitat et des transports, peu présents dans l'offre communautaire (hors communautés urbaines) mais traités par plusieurs autres organismes. Ainsi, **de nombreux champs sont couverts simultanément par plusieurs acteurs publics**, à commencer par celui de l'urbanisme, traité par quelques conseils généraux et sur lequel de nombreuses structures intercommunales se positionnent, alimentées également par les réflexions des CAUE, agences d'urbanisme, etc.

Ici, la situation de concurrence peut apparaître et prendre de l'importance si les choix de positionnement des différents acteurs de l'ingénierie se font sans concertation et sans analyse conjointe des besoins. La question de la bonne échelle pour traiter des différents sujets se pose et la réponse doit être adaptée à chaque territoire.

Parfois, afin d'éviter les éventuels entrechoquements et préserver une apparente complémentarité, une ébauche de modèle d'organisation de l'offre semble émerger. S'articuleraient de cette

manière une ingénierie technique départementale et une ingénierie stratégique intercommunale, permettant à chacun de demeurer à la place qui lui est assignée et donc de clarifier et de mettre en cohérence les prestations proposées au service des petites collectivités. Il convient toutefois de marquer un point de vigilance important : la dichotomie entre stratégique et technique semble en réalité peu opérante car la plupart des projets impliquent à la fois un volet technique et un volet stratégique, et l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut et doit considérer la dimension sociale, économique et environnementale d'un investissement. Ainsi, une méfiance subsiste du côté des intercommunalités face à la perception d'un risque de tutelle/ingérence masquée par le biais de l'ingénierie. Même dans le cas d'agences regroupant l'ensemble des acteurs et alors que les représentations semblent équilibrées, un sentiment de méfiance peut parfois exister, plusieurs fois exprimé dans le cadre des monographies.

À l'instar de l'urbanisme déjà cité, différents domaines d'ingénierie sont investis par une pluralité d'acteurs. Ainsi l'ingénierie du développement économique et territorial est nourrie par les agences économiques des conseils généraux, mais aussi par les structures intercommunales, les pays, les Régions et les agences d'urbanisme qui fournissent une offre en la matière, souvent en concurrence.

À l'inverse, le domaine de la voirie et des équipements est pris en charge par divers acteurs mais la tendance est plutôt à la complémentarité, les structures intercommunales intervenant en priorité, le conseil général en soutien, et les agences d'urbanisme de manière indirecte, tout comme les Régions, par le biais des schémas de planification.

• *Concurrence entre acteurs privés et publics :*

Sur certains territoires, l'articulation entre l'offre d'ingénierie des acteurs privés et celle des acteurs publics est un réel sujet de tension lorsque se pose la problématique d'une éventuelle concurrence.

Les revendications sur ce sujet émanent plutôt de la sphère privée et génèrent une crispation assez sensible. De manière générale, il est de l'intérêt de l'ensemble des acteurs que l'ingénierie publique n'évince pas l'ingénierie privée, mais s'articule avec elle. On remarque en effet que

la compilation d'une offre privée et d'une offre publique constitue un véritable avantage comparatif pour le territoire : d'abord, elle permet de disposer d'un catalogue de prestations plus complet et donc potentiellement en meilleure adéquation avec le besoin et, souvent, un équilibre relatif s'installe lorsque l'intervention publique s'opère en soutien sur les opérations trop petites pour être couvertes par le secteur privé ; ensuite, elle produit une émulation intéressante pour une meilleure qualité de l'offre.

À moyen terme, on peut imaginer trois hypothèses d'articulation public/privé sur le secteur de l'ingénierie.

• *Essor de l'offre privée*

Les démarches de stimulation de l'offre privée engagées dans certains départements, à l'instar du Doubs, pourraient porter leurs fruits, permettant au secteur privé de commencer à répondre à des appels d'offres mieux calibrés et à des besoins plus justement spécifiés, exprimés le cas échéant par des maîtres d'ouvrage regroupés pour atteindre une taille critique. Dans cette hypothèse, la carence de l'offre privée n'existant plus, on peut s'interroger sur la capacité pour l'ingénierie publique de réorienter ses missions, voire de se retirer – avec les conséquences que cela entraîne sur le repositionnement d'un certain nombre d'agents et la disparition éventuelle des structures d'ingénierie créées. À ce stade, une structuration de l'offre privée dans certains départements est observée, souvent à l'issue d'un dialogue avec les conseils généraux, mais encore peu d'acteurs publics envisagent une ingénierie « biodégradable » à l'exemple du CAUE de l'Eure déjà cité.

• *Retrait de l'ingénierie publique*

Si les acteurs publics continuent à articuler leur offre d'ingénierie, leurs « clients » risquent de ne plus ressentir le besoin de faire appel au privé... Les crispations, déjà sensibles, que cette évolution génèrerait du côté du secteur privé pourraient déboucher sur un contentieux croissant, pouvant conduire au retrait de l'ingénierie publique face au risque juridique. À ce stade, la tendance constatée n'est pas celle-ci : devant l'incertitude juridique, l'ingénierie publique tend à se maintenir plutôt qu'à se retirer.

- *Logique concurrentielle acceptée*

Dans cette hypothèse, acteurs publics et privés acceptent la logique concurrentielle. L'intervention de l'ingénierie publique a lieu uniquement dans le cadre d'appels d'offres réguliers et suppose une tarification plus rigoureuse – et donc une comptabilité analytique des coûts réels, un suivi des appels d'offres et une bonne réactivité dans la réponse. Quelques acteurs publics de l'ingénierie se sont lancés dans cette voie, mais ils restent minoritaires.

L'organisation protéiforme constatée révèle un besoin de coordination et la nécessité de respecter des périmètres de compétences propres. Il paraît pertinent et relativement efficace que l'organisation du dialogue entre les acteurs de l'ingénierie sur le territoire incombe aux conseils généraux. De manière générale, on note **un consensus sur la nécessité d'une impulsion du conseil général, notamment du fait d'une reconnaissance de l'intérêt d'une réflexion à l'échelle du département**. Les structures intercommunales semblent néanmoins légitimes à soutenir un projet de territoire global et peuvent craindre une prise de position dominante des conseils généraux sur les autres collectivités.

2.2 La nécessaire adaptation des moyens face à une offre et un contexte évolutifs

2.2.1 L'évolutivité de l'offre

Le champ de l'ingénierie s'est élargi au cours des dernières années, aussi bien à l'échelon communautaire qu'au niveau départemental.

2.2.1.1 À terme, une augmentation de l'offre d'ingénierie territoriale communautaire

À la lumière de l'enquête en ligne, il apparaît que l'offre d'ingénierie territoriale va augmenter chez la plupart (88 %) des intercommunalités interrogées, quelle que soit leur population.

- *Quatre champs prioritaires de renforcement de l'ingénierie intercommunale*

- L'urbanisme

L'urbanisme constitue le principal axe d'ingénierie à développer (42 %), tout particulièrement dans les intercommunalités de moins de 15 000 habitants et de plus de 50 000 habitants. Dans l'e-enquête de l'AdCF, ce phénomène se retrouve dans des intercommunalités situées dans 20 régions différentes. Cette évolution s'explique par la montée en puissance de l'instruction du droit des sols pour les communes, par le transfert aux intercommunalités de l'élaboration du plan local d'urbanisme, ainsi que par le rôle de plus en plus fréquent d'assistance à maîtrise d'ouvrage joué par les EPCI sur l'urbanisme opérationnel.

Mais les intercommunalités ne sont pas les seules à se positionner sur le champ de l'urbanisme : certains conseils généraux affichent très clairement leur volonté de renforcer leur offre dans ce domaine.

- La commande publique

L'appui à la commande publique sera développé par 12 % des intercommunalités. Cette tendance se retrouve quelle que soit la taille des intercommunalités et répond à des demandes de sécurité juridique, mais surtout d'économies d'échelle (groupements d'achats), ainsi que de montée en gamme de la politique d'achat et de la gestion des marchés publics.

- Les systèmes d'information géographique et l'informatique

Les SIG et l'informatique seront développés par 10 % des EPCI, dans le souci de réaliser des économies d'échelle, mais aussi de mieux maîtriser les informations nécessaires à la réflexion amont sur les projets et leur suivi. Cette logique se retrouve dans le département des Hautes-Pyrénées.

- La fonction ressources humaines

L'expertise RH des EPCI va croître dans les mêmes proportions que l'expertise informatique, conséquence, à nouveau, de la volonté de réaliser des économies d'échelle et de réussir la montée en gamme des politiques de ressources humaines, mais aussi de la perspective de mutualisations entre les communes et les intercommunalités, ou plus concrètement de la difficulté de faire face, de façon isolée, aux nouvelles exigences en matière de RH (plan de formation, entretien professionnel...).

Quelques évolutions plus à la marge vont également modifier le paysage de l'ingénierie territoriale :

- L'ingénierie informelle (conseils techniques, juridiques, politiques publiques) pourrait se formaliser. Dans le cadre de leur nouveau mandat, les intercommunalités vont probablement officialiser cette ingénierie de conseils dispensés par les agents intercommunaux aux communes, aujourd'hui non formalisée ni systématisée.
- La fiscalité (5 % des nouvelles tendances) prend une importance croissante dans les établissements publics de coopération intercommunale en phase d'intégration.

L'affirmation des intercommunalités soulève la question de la place des autres acteurs de l'ingénierie territoriale.

Le périmètre d'assistance des EPCI en matière d'ingénierie territoriale augmente en raison du phénomène de mutualisation et de l'évolution de leurs compétences obligatoires ou optionnelles.

Dans le contexte actuel de mutualisation au sein des intercommunalités, les centres de gestion ont matière à étendre le champ de leur ingénierie en ressources humaines au conseil en organisation, en santé et bien-être au travail, et en médiation.

L'articulation avec les établissements publics fonciers, acteurs importants sur les questions

d'aménagement, d'habitat et de logement, comme en Ille-et-Vilaine, doit aussi être réfléchie.

2.2.1.2 Une évolution plus variable au niveau des Départements

Le volume d'offre des conseils généraux variera selon trois logiques :

1. Certains Départements augmentent globalement leur offre d'ingénierie dans l'ensemble des domaines pour répondre aux besoins et garder leur place centrale (le Bas-Rhin, l'Ille-et-Vilaine).
2. D'autres restreignent leur offre globale pour faire face aux contraintes de finances publiques et inciter à la montée en compétence des intercommunalités.
3. D'autres enfin, comme les Hautes-Alpes, s'interrogent sur un renforcement de leur ingénierie ciblé sur certains domaines (bâtiments, urbanisme...).

En outre, cette offre se restructure autour d'un satellite du Département (agence, société publique locale) à l'exemple de l'Hérault ou du Var, autour d'axes stratégiques (ingénierie internalisée, de proximité, d'aide aux communes, opérationnelle) comme dans le Puy-de-Dôme, voire dans une logique interdépartementale comme dans le Doubs.

Ensuite, certains conseils généraux souhaitent accompagner la montée en compétence des territoires en matière sociale – via les centres intercommunaux d'action sociale –, et prendre en charge l'ingénierie sur les questions d'habitat et de précarité énergétique. Il s'agit de tendances nouvelles, mais cohérentes au regard de leurs compétences.

Enfin, dans les cas d'émergence d'une nouvelle collectivité unique remplaçant le Département et la Région, le poids des intercommunalités pour définir la stratégie globale d'ingénierie territoriale est incertain. Ainsi, en Martinique, c'est la Collectivité territoriale de Martinique, remplaçante du Département et de la Région à partir d'avril 2015, qui mènera la politique d'ensemble d'offre d'ingénierie territoriale (cf. encadré Exemple 8). Se pose alors la question de **la manière dont les intercommunalités et les autres acteurs pourront participer à cette stratégie d'ensemble.**

2.2.2 Une évolution conditionnée par le contexte institutionnel et les cultures locales

2.2.2.1 Le poids des facteurs institutionnels

La reconfiguration du paysage institutionnel, dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, suscite des jeux d'acteurs qui modifient l'offre d'ingénierie.

• *L'avant-mars 2014*

La loi Alur du 20 février 2014 scelle la fin, au 1^{er} juillet 2017, de l'assistance technique de l'État aux collectivités territoriales concernant l'application du droit des sols ; elle intervient peu après le vote de la loi de finances pour 2014 mettant fin, au plus tard au 31 décembre 2015, à l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat). Dans le débat public, les maires ruraux expriment fortement leurs inquiétudes face au retrait de l'État. Et pourtant, dans l'enquête menée par l'AdCF, seules cinq intercommunalités citent le désengagement des services de l'État comme un facteur d'évolution de leur offre ; dans les monographies départementales, le Département de l'Aude est l'unique acteur à mentionner ce fait.

La montée en puissance des collectivités territoriales semble finalement plus déterminante que le retrait de l'État.

Ainsi, dans un contexte où la **loi Maptam donne aux métropoles des compétences élargies**, notamment en matière de développement économique, ces intercommunalités s'affirment en tant qu'offres d'ingénierie aux communes. Ainsi, la communauté d'agglomération de Montpellier prépare sa montée en compétence, et la métropole Nice Côte d'Azur tend à renforcer son offre d'ingénierie.

Par ailleurs, l'intégration communautaire plus poussée devrait accroître le nombre de services communs entre communautés et ville centre. En effet, l'article 67 de la loi de réforme des collectivités territoriales, entré en vigueur le 1^{er} mars 2014, oblige à préparer un schéma de mutualisation des services avant fin 2015. La dotation globale de fonctionnement devant être attribuée **en fonction d'un coefficient de mutualisation** des services introduit par la loi Maptam, les communautés commenceront certainement par mutualiser leurs services techniques avec ceux des communes, qui concentrent le plus grand nombre d'agents. Ce **mouvement d'intercommunalisation des compétences techniques** questionnera le rôle des autres acteurs, notamment des agences techniques départementales.

Un autre facteur d'évolution institutionnelle est **l'évolution des pays**. Le devenir de cet acteur intercommunautaire, qui met en lien et enrichit d'une expertise les différentes structures publiques prestataires d'ingénierie (les départements bretons notamment, cf. Exemple 7), pourrait encore améliorer la structuration de l'ingénierie territoriale, en constituant un cadre pour l'élaboration des projets de territoire et des politiques publiques qui en découlent et en permettant la mutualisation par mise à disposition des ressources humaines des acteurs de l'ingénierie (EPCI, conseil général, conseil régional).

Néanmoins, la transformation des pays en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) introduite par la loi Maptam dépendra du volontarisme des nouveaux exécutifs intercommunaux. La place des Départements et des Régions est encore incertaine, ce qui pourrait priver les futurs PETR de leurs appuis financiers et stratégiques actuels²⁵. Leur avenir reste donc fragile. Dans certains départements, les pays n'ont pas trouvé de relais de substitution (Aude). Dans d'autres, c'est la communauté qui envisage de rapatrier l'expertise du pays (Val de Vienne).

25 - Art. L. 5741-1 du CGCT : « Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. » Art. L. 5741-2 du CGCT : « Sur décision du comité syndical du pôle, les conseils généraux et les conseils régionaux intéressés **peuvent** être associés à l'élaboration du projet de territoire. »

Repère 11

LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est d'abord un syndicat mixte fermé recouvrant plusieurs communautés à fiscalité propre sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

Sa création est décidée par délibérations concordantes des communautés et approuvée par arrêté du préfet du département où se situe le siège. **Trois modalités de transformation** se présentent alors :

1) Lorsqu'un syndicat mixte répond aux conditions de composition et de périmètre du pôle, il peut se transformer en pôle, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes de ses membres prises dans un délai de trois mois (avis réputé favorable au-delà). S'enclenchent alors les transferts des biens, droits, obligations, personnels et contrats de l'ancienne structure au PETR.

2) Les syndicats mixtes composés exclusivement de communautés et déjà reconnus comme pays avant la loi de décembre 2010 sont transformés en PETR par arrêté du préfet. Les membres ont alors la possibilité de s'y opposer, sous un délai de trois mois, à la majorité qualifiée (avis réputé favorable au-delà).

3) Les communautés membres d'associations ou GIP reconnus comme pays peuvent constituer un pôle.

Comme pour les pays, les statuts du PETR prévoient la création d'un **conseil de développement** composé de représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial.

Une nouveauté en revanche est l'institution, sur le territoire du pôle, d'une **conférence des maires** composée des maires des communes du pôle ou leurs représentant(e)s. La conférence est consultée

lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire. Elle se réunit au moins une fois par an.

Le PETR se doit en effet d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle. Sont associés à ce projet de territoire, sur décision du pôle, le conseil régional et le conseil général. Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement. Il est approuvé par les organes délibérants des membres, et par les conseils régionaux et généraux s'ils ont été associés à son élaboration. Il fera ensuite l'objet d'un rapport annuel et d'une révision dans les 12 mois qui suivent le renouvellement des organes délibérants des communautés membres.

La mise en œuvre du projet de territoire est encadrée par une convention territoriale qui détermine les missions déléguées par ses membres (et éventuellement par les conseils régionaux et généraux) au PETR pour être exercées en leur nom. Cette convention doit comporter a minima des dispositions sur la durée, l'étendue et les conditions financières de la délégation, ainsi que les conditions de mise à disposition des services des communautés et partenaires associés au pôle.

Le PETR et les communautés qui le composent peuvent se doter de services unifiés. Le pôle présente chaque année un rapport portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre les communautés. Il peut proposer aux communautés qui le composent de fusionner.

Lorsque son périmètre recouvre exactement celui du Scot, le PETR peut élaborer, réviser et modifier le Scot. Lorsqu'il recouvre partiellement un ou plusieurs Scot, il peut assurer la coordination des Scot.

Comme c'est le cas pour les pays dans plusieurs régions et départements, le PETR peut constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires.

Toutefois, à l'aune d'un renforcement des intercommunalités dans les territoires, la place du PETR sera probablement questionnée.

• *Quelles perspectives aujourd'hui ?*

Le paysage institutionnel territorial est en profonde mutation : le redécoupage de la carte des régions est en cours d'examen au Parlement, la fusion des EPCI à l'échelle de bassins de vie est annoncée et un débat sur l'avenir des conseils généraux à l'horizon 2021 est ouvert. Ces mouvements questionnent les positionnements et l'articulation des différents échelons. Quelles que soient les solutions retenues *in fine* par les parlementaires, les collectivités territoriales devront s'adapter et faire évoluer leurs pratiques. Entretiens, le conseil général devra impérativement

continuer à appuyer les territoires et se projeter dans l'adaptation de son offre aux besoins qui émergeront. L'enjeu de transmission de l'expertise et de mise en capacité des territoires n'en est que plus grand.

Pour l'instant, l'émergence de nouveaux acteurs suite aux évolutions législatives n'entraîne pas toujours la disparition des structures en place ou la rationalisation de l'offre, entre autres parce que les questions de transfert de personnel d'un organisme à un autre ne sont pas encadrées et sont sources de résistances au changement. Cependant, quelques communautés interrogées

indiquent qu'elles reverront le périmètre de leur offre d'ingénierie en fonction de l'émergence de nouvelles structures, dans lesquelles elles pourront éventuellement s'engager ou auxquelles elles laisseront le soin d'intervenir.

2.2.2.2 Les facteurs contextuels : culture intercommunale, contrainte budgétaire

Les deux **principaux facteurs d'évolution** cités dans l'enquête auprès des communautés sont, d'une part, la **demande des communes d'une mutualisation de l'ingénierie** et, d'autre part, **les transferts de compétences vers l'intercommunalité**. Ces deux facteurs dépendent

fortement de la volonté des élus municipaux. Malgré des réticences, l'acculturation intercommunale semble en marche.

Bien qu'aujourd'hui au cœur du débat sur l'ingénierie territoriale, la contrainte budgétaire n'apparaissait pas, au moment de l'enquête, comme l'un des principaux facteurs d'évolution de cette offre. Elle apparaît comme un élément justifiant une optimisation des dépenses (interdépartementale, préconisée par le Doubs), une réduction de l'offre d'ingénierie (Alpes-Maritimes, Var) ou sa formalisation donnant lieu à compensation financière dans de nombreux EPCI.

Repère 12

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'INGÉNIERIE

Les enquêtes menées pour la présente étude ont majoritairement rencontré une offre d'ingénierie prodiguée à titre gratuit, qu'il s'agisse des Départements ou des communautés, lorsque les prestations sont assurées en régie. Il en va différemment lorsqu'un organisme, tel qu'une agence technique, a été spécialement créé pour faire de l'ingénierie, auquel cas les prestations peuvent faire l'objet de facturation ou, compte tenu des difficultés posées par le droit de la concurrence, d'adhésion payante à l'organisme. Sauf à ce qu'une comptabilité spécifique ait été mise en place, solution qui relève plutôt de l'exception, le coût réel des prestations est évidemment mieux connu dans le deuxième cas (agences techniques dédiées) que dans le premier puisqu'il sert à établir le montant de la participation demandée au bénéficiaire des prestations. *A contrario*, lorsque l'ingénierie est réalisée en régie, l'un des enjeux actuels pour les collectivités et EPCI est de mettre en place les éléments de comptabilité analytique permettant d'en connaître exactement le coût réel.

Cependant, si la gratuité est bien réelle du point de vue du bénéficiaire, elle n'est, pour l'apporteur d'ingénierie, que l'expression d'un arbitrage classique dans le monde des collectivités entre la dépense prise en charge par l'impôt ou la dotation, et la dépense facturée à l'usager.

Jusqu'à maintenant, les conditions d'exercice de l'ingénierie ont incité les collectivités à arbitrer plutôt en faveur d'une offre non payante. Cette réalité n'est pas forcément amenée à changer, du moins en apparence, mais elle pourrait prendre des formes différentes en fonction de l'évolution des réalités économiques et financières des opérateurs.

Pour les Départements, c'est la contrainte financière globale qui prédomine et les amène à réexaminer l'ensemble de leurs dépenses non obligatoires, et en particulier les subventions aux associations mais aussi aux communes et communautés. De leur point de vue, et même s'ils entendent continuer à jouer les premiers rôles, l'ingénierie vise aussi à optimiser l'usage de la subvention départementale : dépenser moins mais dépenser mieux, travailler la qualité du projet aidé, en faire baisser le coût final, par exemple en évitant la « sur-qualité ». Le développement de l'offre d'ingénierie, en lien avec une conditionnalité accrue des aides, est ainsi une réponse à la raréfaction des enveloppes de subventions aux communes et communautés ; les conseils fournis visent une optimisation du rapport coût/avantages des équipements. Partant de là, il est probable que la dépense d'ingénierie devienne partie intégrante du coût final de l'opération. Elle demeurera formellement gratuite, mais le financement départemental sera réduit d'autant. Et la plupart de ceux ayant déjà franchi le pas d'une structuration de leur offre d'ingénierie en agence d'appui dédiée, composée quasi exclusivement d'agents mis à disposition par le conseil général, ont certainement saisi dans cette solution la possibilité de garder du personnel tout en en partageant la charge avec les autres adhérents.

Les communautés se trouvent dans un cas de figure très différent de celui des Départements. Selon les dispositions introduites par la loi Maptam du 27 janvier 2014, le **montant des dotations** qu'elles perçoivent devrait être **lié à leur coefficient de mutualisation**. Cette disposition, combinée aux règles fiscales préexistantes (CIF), a pour objet de continuer à pousser dans le **sens d'une intégration toujours plus accrue**. En l'espèce, elle les invite tout naturellement à regrouper et mutualiser les compétences d'ingénierie existantes dans les communes et à assurer ensuite les prestations pour le compte de leurs membres, le cas échéant

« gratuitement » afin d'éviter en retour des flux financiers qui augmenteraient l'attribution de compensation. Ce qui n'empêche d'ailleurs nullement de tenir une comptabilité des dépenses d'ingénierie affectées à telle ou telle commune ou opération.

Les autres organismes apporteurs de compétences d'ingénierie, nombreux et variés comme cette étude l'a montré, ont également des enjeux économiques qui, dans certains cas, touchent à leur existence même pour les structures les plus spécialisées.

De fait, et c'est là le point qui nous semble crucial, la multiplicité des acteurs et leurs logiques parfois contradictoires ne sauraient probablement rester sans conséquence dans un environnement contraint. Jusqu'à présent, les tentatives d'organisation du paysage de l'ingénierie qui ont été observées et décrites s'attachent à organiser les conditions d'une complémentarité et d'une coopération entre les divers acteurs. Or la réalité de la baisse des moyens financiers, la limitation globale de fait de la taille du « gâteau » de l'ingénierie et les jeux d'intérêts compréhensibles des acteurs invitent à s'interroger sur une évolution possible – probable ? – non pas vers une coopération paisible mais vers une concurrence exacerbée qui provoquerait une recomposition plus ou moins brutale du paysage. Il ne paraît pas inutile d'anticiper cette possibilité, y compris entre des Départements contraints dans leurs dépenses et des communautés incitées à intégrer et mutualiser des compétences.

2.2.3 Une analyse du besoin à améliorer

2.2.3.1 La demande n'est pas le besoin

Les offres d'ingénierie répondent avant tout aux demandes émanant des collectivités territoriales.

Ainsi, certaines collectivités peuvent être amenées à **recenser les besoins sur leur territoire** en préalable à la constitution d'un service dédié à l'ingénierie territoriale ou au moment de fournir une prestation, comme cela a déjà été évoqué, sous le vocable d'ingénierie englobante (cf.1.2.2).

Ce sont donc les **demandes des exécutifs** des collectivités bénéficiaires qui déterminent la forme et la nature de la prestation d'ingénierie, les organismes pourvoyeurs s'attachant à répondre à cette demande.

Exemple 14 : L'agence technique départementale de l'Aude : enquêter pour mieux répondre au besoin exprimé

Au conseil général de l'Aude, la phase de préfiguration de l'ATD a consisté à envoyer un questionnaire aux maires des communes du département, opérant de cette manière un recensement de leurs besoins en appui. Dès lors, l'ATD a été conçue afin de répondre le plus justement possible à ces requêtes. Ensuite, au moment de fournir une prestation d'ingénierie, les acteurs pourvoyeurs répondent à la demande telle que formulée par les exécutifs des collectivités en situation de besoin d'appui en ingénierie.

À ce stade, il est important de remarquer que la demande telle qu'elle est formulée par l'exécutif d'une collectivité sollicitant une prestation d'ingénierie peut se révéler en dissonance avec la réalité du besoin. En effet, **plusieurs biais** peuvent dénaturer le contenu de la demande et possiblement l'éloigner de l'intérêt de long terme pour le territoire. Un premier biais dans l'analyse du besoin est celui d'une **potentielle contradiction entre l'intérêt politique apparent et l'intérêt de fond pour le territoire**. Les exécutifs préféreront souvent les projets à forte visibilité au détriment d'autres projets parfois plus nécessaires mais moins marquants. Cela plaide pour **une vision souvent équi-pementière de l'ingénierie**, et ces choix de projets peuvent donc être contestables car pas nécessairement les plus adaptés. Ensuite, un **biais de temporalité** existe : les exécutifs des collectivités bénéficiaires d'un appui pourront demander un soutien sur des thématiques qui leur permettront de gagner en réactivité, et éventuellement d'être en meilleure cohérence avec un agenda politique. Cela correspond par exemple **à l'habitude de réponse rapide, sans vraie prise de recul**, aux demandes exprimées par

les communes. Ce biais, s'il garantit de bonnes relations entre les acteurs, vient encore fragiliser la pertinence du choix du projet pour lequel est effectuée une demande d'appui de la part d'autres organismes. Enfin, il existe un biais relatif à la compétence qui est la **spécialité de l'organisme pourvoyeur** : souvent, les demandes seront influencées par cette expertise au détriment d'une approche plus large de la problématique. Ce biais est remarquable dans la manière dont les communes requièrent fréquemment un appui des Départements uniquement sur le domaine particulier de la voirie, négligeant parfois la vision d'ensemble du projet.

Exemple 15 : L'ingénierie organisationnelle pour la réforme des rythmes scolaires dans les Côtes-d'Armor

Janvier 2013 : les communes costarmoricaines pourvues d'école(s), et notamment les plus petites, commencent à exprimer leur inquiétude face à la perspective de réforme des rythmes scolaires. Au nom de ses expertises en conseil en organisation et en gestion des effectifs et des compétences, le centre de gestion 22, acteur incontournable de l'appui aux communes dans ce département, se « précipite » alors pour proposer un accompagnement gratuit sur le passage à la semaine de quatre jours et demi, sans participation supplémentaire à la cotisation. Cet accompagnement, qui prend la forme de réunions collectives et d'une mise à disposition d'un équivalent temps plein pour une assistance à distance, constitue une charge non prévue et qui se poursuit... Urgence ou précipitation ?

En tout état de cause, cette difficulté d'adéquation entre demande d'ingénierie et réalité du besoin est également le fait des organismes pourvoyeurs. Bien souvent, ceux-ci traitent la **demande au premier degré** sans réelle analyse du besoin afférent : l'accompagnement à la formulation du besoin est donc peu fréquent, de même que se révèle assez rare la recherche d'une coopération avec d'autres acteurs de l'ingénierie non encore impliqués dans le but d'enrichir la prestation d'appui. La prestation répond donc au besoin de manière partielle... De fait, la demande est traitée en fonction de l'offre déjà proposée, c'est-à-dire suivant un système propre de

structuration d'ingénierie, ce qui influe sur les réponses données et peut éluder certains aspects du besoin non visibles de prime abord.

Il en a été ainsi pour l'ADM des Côtes-d'Armor. Cette association des maires et présidents de communautés s'est démarquée très tôt par des initiatives de réponses co-construites pour les communes ; en 2010, elle a mené une enquête sur les besoins des communes et intercommunalités du département (en partenariat avec le conseil régional, la préfecture et le conseil général). Malgré un véritable souci d'exhaustivité, la faisabilité méthodologique a contraint à retenir un prisme plus resserré : celui de la préservation des services de proximité.

L'enjeu est donc d'accompagner les territoires dépourvus de moyens d'ingénierie à exprimer leurs besoins, et de faire en sorte que ceux-ci puissent être compris par les organismes pourvoyeurs de prestations d'ingénierie. Ainsi, l'enquête individuelle auprès des maires devrait être enrichie par un diagnostic territorial partagé.

2.2.3.2 La mise en capacité des territoires et la montée en compétence des acteurs au cœur des nouveaux défis de l'ingénierie

L'évolution rapide de l'offre d'ingénierie, depuis l'échelon communautaire jusqu'à l'échelon départemental, devrait s'accompagner de dispositifs de formation pour adapter les compétences des acteurs de l'ingénierie et faire monter en capacité les communes et communautés bénéficiaires. Or, si dans quelques départements cette montée en compétence est véritablement pensée, elle passe au second plan dans la majeure partie des territoires.

Certains Départements ont une réelle volonté de mettre en capacité leurs territoires. Ce discours est par exemple très présent au sein des conseils généraux de la Gironde, du Doubs, des Hautes-Alpes et du Var, ou encore au sein de certaines intercommunalités (comme la communauté d'agglomération Dracénoise, dans le Var). Il se retrouve parfois aussi à l'échelon régional, comme en Auvergne, avec l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne qui forme les acteurs locaux.

A minima, certains conseils généraux essaient de favoriser la mise en capacité des territoires en évitant d'intervenir dans leurs champs de compétence. Le conseil général d'Ille-et-Vilaine est

ainsi soucieux de respecter le périmètre d'action des intercommunalités en matière d'ingénierie territoriale.

Le rôle d'accompagnement par l'institution départementale (ou ses satellites) des intercommunalités et communes peut être plus volontariste, comme dans l'Hérault. Dans le Doubs, le conseil général a le souci de ne pas agir à la place des communes mais de les aider à construire et mener un projet « bien pensé », c'est-à-dire combinant plusieurs regards et affranchi des biais signalés précédemment (vision équipementière, précipitation...). Il remplit ainsi un rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage auprès des petites communes. De même, le Département du Nord incite au recours à des études préalables à tout projet de territoire pour mettre en capacité les communes et intercommunalités. Le conseil général des Hautes-Alpes souhaite quant à lui organiser, en partenariat avec le CNFPT, des séminaires de partage des savoirs et des formations avec les communes et les intercommunalités sur l'ingénierie territoriale. Le conseil général du Bas-Rhin anime des séminaires pour les agents et les élus des territoires, touchant de larges champs d'expertise et de politiques publiques. Cependant, ces efforts – comme formulé précédemment – ne suffisent pas à rassurer le bloc communal qui peut craindre, derrière cette volonté de **mise en capacité**, une **mise en assistance** et donc une perte d'autonomie.

Dans un même souci d'accompagner au plus près les besoins des territoires, le **CNFPT** Bretagne développe depuis de nombreuses années des « unions locales », c'est-à-dire des rapprochements territoriaux permettant à plusieurs collectivités sur un même territoire de bénéficier de formations partagées « en intra », répondant ainsi aux besoins communs localement en favorisant le rapprochement des agents des différentes collectivités travaillant sur des fonctions identiques ou proches. Cette approche est d'ailleurs devenue aujourd'hui une orientation nationale du CNFPT. La délégation régionale Alsace-Moselle développe ainsi un cycle de formation sur deux ans des secrétaires de mairie, piloté par un ou plusieurs EPCI et reprenant toutes les dimensions de l'ingénierie (urbanisme, juridique, conduite de travaux...).

Un **centre de gestion** comme celui des Côtes-d'Armor (120 agents pour environ 10 900 agents

des collectivités adhérentes) développe une vaste offre de prestations d'accompagnement en ressources humaines (mais pas seulement) visant à autonomiser les collectivités dans ce domaine. Parmi cette offre peuvent être cités la mise en place, en partenariat avec l'université de Rennes 2, de licences professionnelles « métiers des collectivités » basées sur l'alternance, d'abord sur les métiers administratifs et plus récemment sur les fonctions techniques, ou encore l'accompagnement collectif et territorialisé en matière d'élaboration de document unique.

La montée en capacité concerne souvent les **très grandes agglomérations et métropoles**. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la métropole Nice Côte d'Azur réalise une montée en puissance de ses directions ressources ainsi qu'un appui technique aux communes sur l'ingénierie territoriale. La communauté d'agglomération de Montpellier monte également en puissance pour répondre à la demande croissante des communes en matière de mutualisation de l'ingénierie.

Cependant, **la volonté affichée de mise en capacité des territoires ne se traduit pas toujours en actions concrètes**. Les plans de formation internes ou inter-collectivités ne sont pas formalisés et, dans de nombreux cas, ne sont même pas pensés. Une communauté indique ainsi que les acteurs de l'ingénierie « *sont devenus conseils et prescripteurs et que la transmission des données n'a pas été réellement organisée pour permettre l'autonomie des donneurs d'ordre originels* ».

Le CNFPT développe des formations mêlant agents des communes et agents des communautés, mais plus rarement agents des intercommunalités et agents des conseils généraux ou des autres acteurs de l'ingénierie.

Il existe par ailleurs de nombreux cas où aucune réflexion n'est menée dans ce domaine, ce pour différentes raisons : à cause, par exemple, d'une absence de motivation explicite des maires d'une montée en compétence de leurs collectivités, car ceux-ci restent dans une logique de demandeurs face au retrait progressif de l'État ; parfois, les acteurs du bloc communal estiment être montés en compétence par eux-mêmes et refusent que le conseil général mène une politique d'ensemble prenant en compte des équilibres territoriaux plus large – à nouveau la tension entre la nécessité reconnue par tous d'une vision à l'échelle du département et l'absence parfois de portage de

cette vision par l'institution départementale ou ses émanations ; on peut aussi se demander si la non-transmission des compétences ne résulte pas d'une volonté consciente ou non des organisations pourvoyeuses d'ingénierie, qui peuvent continuer à exister en restant gardiennes de leur expertise.

2.2.3.3 Une offre de formation à l'ingénierie encore peu développée

La forte évolutivité de l'offre d'ingénierie, déjà soulignée, induit une remise à jour constante des compétences des prestataires d'ingénierie. Or les acteurs de l'ingénierie ne semblent pas s'être emparés de cette problématique. Seul le CNFPT est en train de développer une offre spécifique.

Pour les territoires et les agents, il est indispensable que les acteurs en présence prennent le temps d'une réflexion prospective : pour qui, pour quoi faire de l'ingénierie territoriale, et comment faire ensemble.

En effet, comme déjà formulé à plusieurs reprises, l'offre d'ingénierie, tant du côté des intercommunalités que des Départements, se construit par opportunité, par à-coups. Ainsi,

sans même parler de l'échéance de 2021, les conseils généraux disposent du transfert du transport interurbain ainsi que de la construction et de l'entretien des collèges, domaines qui avaient aussi permis d'enrichir les compétences départementales en ingénierie ; du côté des communautés, tout de suite après la nouvelle vague de mutualisation, se profile le nouveau mouvement de réagencement des communautés avec les schémas départementaux de coopération intercommunale de 2015 qui, avant même l'annonce du nouveau seuil minimum de 20 000 habitants, promettaient déjà d'être plus offensifs encore que ceux de 2012-2013.

Les fluctuations incessantes liées à l'accumulation des réformes oblitérent le sens à donner à la mise à disposition des moyens et des compétences en faveur des territoires pour favoriser leur développement. Elles génèrent également des craintes et des blocages chez les agents les mettant en œuvre.

La partie suivante a justement pour but de soumettre quelques orientations facilitant cette « urgente prise de recul ».

Repère 13

L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTUALISATIONS DE L'INGÉNIERIE PAR LE CNFPT

Le mouvement de mutualisation à l'échelle intercommunale nécessite de bien gérer les compétences. Le CNFPT s'est emparé du sujet : après un séminaire de travail puis la rédaction d'un livre blanc Le CNFPT accompagne les dynamiques intercommunales, trois délégations régionales (Limousin, Aquitaine, Alsace-Moselle) mènent une expérimentation avec

trois intercommunalités pour accompagner la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et construire une offre de formation spécifique sur le sujet. Les délégations régionales travailleront sur les fondamentaux (outils juridiques de mutualisation, procédures de fusion...), les INSET proposeront des approfondissements (lecture politique d'un territoire, élaboration d'un projet intercommunal, management du schéma de mutualisation, stratégies financières, prise de compétence urbanisme, enjeux RH) et l'INET renforcera l'expertise stratégique (transformation des organisations, stratégie et projet de territoire, intelligence collective).



3

Les conditions de réussite
d'une ingénierie pérenne,
adaptée et modulable

3 Les conditions de réussite d'une ingénierie pérenne, adaptée et modulable

3.1 Monter en compétence : partager une culture commune de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale faisant référence aux concepts, méthodes et outils de l'accompagnement du développement territorial, sa montée en puissance renvoie inévitablement à la montée en compétence des acteurs qui en assurent la mise en œuvre, qu'il s'agisse des agents publics, des élus ou des acteurs privés impliqués dans cette dynamique. Les enjeux de formation sont dès lors importants.

Il s'agit, d'abord, de **transmettre l'expertise acquise**. Les conseils généraux ou leurs agences techniques doivent ainsi diffuser au sein de leurs équipes les connaissances des ingénieurs de l'État intégrés dans les années 2000 qui sont en train de partir à la retraite. À une autre échelle, les directeurs généraux des EPCI agrandis par fusion doivent se recentrer sur les stratégies territoriales et transmettre leur savoir-faire aux techniciens recrutés pour les missions d'ingénierie.

Cet enjeu de transmission de l'expertise n'est pas seulement interne aux organisations, mais aussi externe pour une mise en capacité des territoires. Il s'agit, ensuite et surtout, de **former plus largement les acteurs du développement territorial à l'ingénierie**.

De ce point de vue, force est de constater que si l'offre de formation sur les enjeux et leviers du développement territorial est abondante et souvent de qualité, elle manque à la fois de cohérence et de lisibilité, comme le bref panorama ci-dessous en atteste.

Dans la foulée de la LOADT de 1995 (dite loi Pasqua) et de la LOADDT de 1999 (dite loi Voynet), de nombreuses formations universitaires consacrées au développement local ont émergé. Reposant sur une combinaison de regards issus des sciences humaines (géographie, sociologie, histoire, droit) pour analyser et appréhender les dynamiques territoriales, ces formations ont produit, aux grandes heures du développement local, de nombreux diplômés qui ont trouvé dans les territoires de projet (pays,

parcs naturels régionaux, etc.) des débouchés professionnels adaptés.

Rompus à l'animation de projets multi-partenariaux, les professionnels issus de ces formations ont largement contribué à la montée en gamme des stratégies de développement territorial et à leur mise en débat avec les acteurs de la société civile (notamment par le biais des conseils de développement). Ce faisant, ils ont largement contribué à la structuration et l'élargissement de l'offre d'ingénierie territoriale.

Pour autant, dans un contexte de remise en question des pays (avec la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, et plus récemment la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles), ces formations généralistes en développement local sont de plus en plus nettement questionnées sur leur adaptation aux nouveaux enjeux de l'action publique locale et sur leur capacité à générer des débouchés professionnels pérennes. En particulier, elles peinent à établir des passerelles avec les métiers de l'administration territoriale et, du fait de la faiblesse des composantes juridiques et académiques des parcours de formation proposés, leurs diplômés ne sont souvent pas préparés à passer dans de bonnes conditions les concours de la fonction publique territoriale.

Or, notre analyse des pratiques d'ingénierie territoriale et des grands enjeux d'évolution auxquelles celles-ci sont confrontées souligne clairement le caractère peu opérant d'une distinction trop nette entre ingénierie administrative, ingénierie technique, ingénierie stratégique ou de projet. La complexité de l'action publique appelle des réponses elles-mêmes complexes reposant, la plupart du temps, sur des expertises croisées.

Dans ce contexte, il nous semble particulièrement important de **renforcer les passerelles entre les formations généralistes de préparation aux concours administratifs (IPAG, IEP, etc.) et les cursus de master professionnel en ingénierie et développement territorial** pour atténuer le clivage entre administration territoriale et développement territorial, qui a longtemps marqué les pratiques professionnelles

du monde local mais ne semble plus adapté aux défis actuels, et génère des « pertes en ligne » fort dommageables.

3.1.1 Une offre de formation continue dense et diverse mais qui manque d'un socle généraliste partagé

3.1.1.1 L'offre de formation du CNFPT prend en compte la diversité et la transversalité de l'ingénierie territoriale...

Une analyse sommaire de l'offre de formation du CNFPT montre que l'ingénierie territoriale y est prise en compte de façon croissante et transcende les traditionnels grands domaines de formation.

Ainsi, si elle se retrouve de manière prépondérante dans le domaine de formation « services techniques et ingénierie publique », elle irrigue de manière très forte le domaine de formation « politiques publiques d'aménagement et de développement », et de manière plus secondaire bien que croissante le domaine de formation « management, pilotage et gestion des ressources ».

Trois tendances sont plus particulièrement à relever :

En premier lieu, **l'ingénierie technique élargit progressivement son spectre à des champs d'ingénierie « généraliste » au travers de la veille, de l'observation et de la prospective**, qui deviennent un invariant des parcours de formation spécialisés en matière d'ingénierie technique (génie technique, environnement, développement local). De même, en investissant fortement le champ des **systèmes d'information géographique**, l'ingénierie technique produit une expertise que l'on peut considérer comme une **fonction support de l'ensemble des champs d'ingénierie territoriale**.

Par ailleurs, **le champ de formation « management, pilotage et gestion des ressources » semble s'ouvrir à l'ingénierie territoriale en renforçant fortement ses composantes conduite de projet** (au travers notamment d'un cycle de formation consacré à la fonction ingénierie de projet). Au cours de ces formations, sont notamment évoqués et questionnés le rôle du chef de projet, les notions de capitalisation et d'évaluation, l'articulation du management par objectifs et par projets, le travail collaboratif ou encore le management de la transversalité.

Enfin, **la thématique de l'ingénierie territoriale devient un sujet de formation à part entière à destination de l'encadrement supérieur des collectivités**, l'INET proposant depuis 2014 un stage sur l'ingénierie territoriale partagée. Ce stage insiste pour l'essentiel sur les notions de diagnostic et de prospective par le biais de la méthode des scénarios.

Si les offres territorialisées inter-acteurs se développent, les réseaux d'entraide semble encore peu développés en matière d'ingénierie – le WikiTerritorial²⁶, l'outil collaboratif du CNFPT, pourrait être enrichi dans ce sens.

3.1.1.2 ... mais elle manque d'un socle commun suffisamment étayé

Si l'ensemble de ces tendances témoigne d'une meilleure appropriation de la notion d'ingénierie territoriale dans l'offre de formation destinée aux cadres techniques et administratifs de la fonction publique territoriale et d'une tentative de décloisonnement des approches, ces efforts ne trouveront leur pleine efficacité que si l'ingénierie territoriale est intégrée comme une composante commune à tous les parcours de formation d'intégration des agents de catégorie A de la FPT, quelle que soit leur filière d'origine.

Si les réflexions visant à allonger la **formation d'intégration des agents de catégorie A** avancent de façon significative dans les mois à venir, il nous semblerait particulièrement utile **d'y intégrer un socle commun consacré à l'ingénierie territoriale** : diagnostic de territoire, élaboration et conduite d'un projet de territoire, prospective, mobilisation des acteurs (élus, agents, partenaires économiques et associatifs, citoyens), transmission des compétences et pédagogie de l'ingénierie. La mise en œuvre d'une telle proposition représente à nos yeux un investissement indispensable pour renforcer la pluridisciplinarité des compétences et, ce faisant, améliorer la capacité des agents à appréhender et gérer des situations et des projets de plus en plus complexes.

Elle pourrait être complétée par des parcours thématiques labellisés « ingénierie territoriale » dans différents champs d'expertise : pilotage des ressources, aménagement et développement, génie technique, cohésion sociale, etc.

26 - www.wikiterritorial.cnfpt.fr

Repère 14

UN RÉFÉRENTIEL DES COMPÉTENCES DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE

Dans le cadre du programme de recherche IngéTerr, l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne et l'ENGREF¹ ont proposé une synthèse des différents référentiels de compétence en ingénierie et en développement territorial, qu'ils ont complétée de leurs observations de terrain.

« On distingue tout d'abord un socle des compétences et des connaissances fondamentales dans les métiers de l'ingénierie territoriale. Cela renvoie aux aptitudes personnelles et relationnelles de l'agent : son sens du contact, sa qualité d'écoute, son adaptabilité, etc. La pratique du travail en relation avec les élus en est une forme des plus spécifiques des métiers du développement territorial. Cela renvoie aussi à un socle de connaissances et à une culture générale, essentielle dans ce domaine professionnel, qui relèvent de plusieurs disciplines, la géographie, la science politique, la sociologie, l'économie et les sciences de gestion. Notons en particulier la spatialisation, les jeux d'acteurs, les grandes postures de philosophie politique, les principes du développement économique ou encore l'orientation client. Ce socle renvoie enfin à la capacité de l'agent, en termes d'apprentissage permanent et d'adaptabilité, mais plus largement à la réflexivité, capacité à auto-analyser ses pratiques professionnelles. Il s'agit de prendre conscience de son rôle et de sa place dans son organisation et les dispositifs, et des évolutions et transformations de l'organisation, dans un environnement lui-même en mutation. Et, ce faisant, faire évoluer son regard et ses pratiques.

Dans une perspective de profil de poste, **quatre macro-compétences** peuvent se distinguer : conduite de projet ; médiation ; production et maîtrise de connaissances ; management.

1 - École nationale du génie rural, des eaux et des forêts.

- La **conduite de projet** mobilise toutes les compétences au service de l'impulsion, de l'accompagnement, de la conduite et de l'évaluation d'un projet ; un projet étant un dispositif dont la durée de vie est délimitée dans le temps.
- La **médiation** au sein d'un territoire renvoie à la construction et à l'entretien des liens et de l'articulation des diverses énergies, des projets potentiels, en cours et à venir, et la prise en compte par tous de l'évolution de l'environnement. C'est le rouage pivot et l'huile d'un territoire de projet. Plus que l'idée d'animation, qui est l'une de ses composantes clés, la notion de médiation implique la traduction et le rôle de passeur de frontière (public-privé ; interterritorial ; élus-techniciens-entreprises-populations).
- La **production et la maîtrise de connaissances** renvoie à l'intelligence territoriale pensée comme capacité cognitive du territoire. On y trouve naturellement la veille, la production de synthèses, la construction et la diffusion de l'information et de la communication sur le territoire, pour le territoire et ses partenaires dont les destinataires de l'offre territoriale. On y trouve également la construction et l'animation de réseau d'intelligence économique, sociale et environnementale, ainsi que le parangonnage. Sa finalité est l'aide à la décision auprès des élus pour leur permettre d'effectuer les choix les plus adaptés.
- Le **management**, enfin, comprend la traduction stratégique des directives politiques, sous forme de dispositifs parmi lesquels des projets, et la coordination des ressources et des moyens matériels, financiers et humains, pour leur donner satisfaction aux plans de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence sur le ou les territoires d'action. »

Source : Compétences et référentiel de compétences en ingénierie territoriale (FOCUS - PSDR 3)

Témoignage 4

Jean-Paul Vogel,
directeur de l'INSET
de Montpellier

« La première valeur ajoutée de l'ingénierie devrait être de questionner la demande des maîtres d'ouvrage et de les amener « vers plus d'intelligence des politiques

publiques ». Intégrer cette dimension dans la formation initiale des cadres A est donc essentiel. Il faut « donner de l'appétit » à l'ingénierie territoriale en valorisant dans notre offre de formation la dimension globale des problématiques abordées et la transversalité plutôt que l'expertise. Si ce défi est sans aucun doute passionnant, il n'est pas évident à relever, notamment pour une

filière technique qui aime entrer en profondeur dans la technicité des sujets.

En complément de ces orientations, il me semble indispensable d'insister sur le fait qu'une bonne ingénierie suppose un travail en équipe approfondi au sein des collectivités qui la délivrent. Le mouton à cinq pattes de l'ingénierie n'existe pas ! »

De manière plus générale, la diffusion d'une culture commune en matière d'ingénierie territoriale suppose à notre sens de **renforcer, autant que faire se peut, la diversité des profils participant aux stages généralistes consacrés aux fonctions support de l'ingénierie** (diagnostic de territoire, projet de territoire, évaluation, mobilisation des acteurs, etc.) en y intégrant, au-delà des profils techniques et administratifs, des agents issus des filières sociale, culturelle ou sportive, qu'ils soient cadres A ou B.

3.1.2 Une offre de formation à forte valeur ajoutée se développe au sein des écoles d'ingénieurs

En complément de l'offre de formation du CNFPT, une offre abondante se structure désormais au sein des écoles d'ingénieurs. AgroParisTech propose ainsi un stage de deux jours intitulé « praticien réflexif en ingénierie territoriale » permettant notamment d'identifier les bouquets de compétences et profils de l'ingénierie territoriale. De même, l'École nationale des ponts et chaussées propose une certification « responsable de stratégies territoriales durables » composée de six modules consacrés notamment à l'analyse de l'environnement, le diagnostic de territoire, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques locales, la gouvernance des territoires, etc.

Dans l'ensemble, ces approches portées par les écoles d'ingénieurs promeuvent une vision large de l'ingénierie territoriale qui dépasse très nettement le champ de l'ingénierie dite technique. En ce sens, elles contribuent activement à décloisonner cette thématique et à en faire un élément pivot pour le **rôle d'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale**.

Enfin, il faut souligner que de nombreuses associations d'acteurs du développement local ou agences de développement proposent des formations à destination des acteurs du développement local dans leur diversité autour de thématiques support (diagnostic de territoire, conduite de projet, animation de réseau) ou de politiques publiques (stratégies d'accueil de nouveaux habitants, structuration de filières économiques et touristiques locales, marketing territorial, etc.) venant ainsi enrichir le panel des formations proposées, au risque parfois de redondances ou

d'une mauvaise articulation entre les interventions des différents acteurs concourant à ces offres de formation.

3.1.3 Des élus encore peu formés à l'ingénierie

Le Code général des collectivités territoriales, dans ses articles consacrés au statut de l'élu, modifiés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, reconnaît aux élus locaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité ou l'EPCI. Ce droit s'exerce à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé par le ministère de l'Intérieur.

En pratique, ce droit est très peu mobilisé par les élus – le CNFPT, lorsqu'il ouvre ses formations aux élus, peine à les y attirer. L'essentiel du marché de la formation est couvert par des organismes de formation rattachés à des associations d'élus, qu'elles soient pluralistes (AMF, ADF, ARF, AdCF) ou liées à des partis politiques.

Au sein de ce marché, l'essentiel des sollicitations des élus portent sur les techniques de communication publique et politique, et, de façon plus minoritaire, sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. De même, l'essentiel des formations sont suivies par des élus de grandes collectivités, qui disposent déjà d'une administration performante, mais peine à toucher les élus des petites collectivités pour lesquels un outillage stratégique et technique est souvent indispensable pour porter des projets de développement local. Dès lors, et pour que les projets d'investissement des petites collectivités dépassent une vision purement équipementière et s'inscrivent dans des stratégies cohérentes (tant en ce qui concerne l'analyse du besoin que la conception des projets et leur inscription dans des politiques publiques), **une mobilisation plus forte du levier de la formation des élus est à encourager**. On pourrait dans cette optique imaginer qu'en début de mandat, l'ensemble des intercommunalités établissent un **plan de formation des élus** à partir d'un recensement des besoins exprimés par ces derniers et d'une analyse des enjeux du mandat à venir.

Exemple 16 : L'INSET de Dunkerque veut aussi former les élus

L'INSET de Dunkerque est pôle de compétences pour le CNFPT sur les questions d'urbanisme et d'aménagement. Dans ce cadre, un support pédagogique intitulé Urbax a été développé : il s'agit d'une simulation de développement durable sur un espace urbain sous la forme d'un jeu de rôle. Afin de permettre aux élus de profiter également de cet outil, l'INSET de Dunkerque a engagé un partenariat avec des agences d'urbanisme et des CAUE, habilités à former les élus, pour déployer Urbax auprès d'eux (ainsi qu'auprès du secteur privé).

Pour répondre à la demande pressante de certains territoires en recherche d'un accompagnement à la réalisation de leur PLUI – ce qui impliquerait pour l'INSET d'ouvrir à nouveau ses formations aux élus –, des partenariats sont prévus avec la Fédération des parcs naturels régionaux et le Cerema.

En tout état de cause, l'AdCF aurait tout intérêt et toute légitimité à se saisir de ce sujet et à proposer, en partenariat avec les associations départementales de maires et présidents de communautés, une offre de formation nationale à destination des élus intercommunaux, à l'image de ce que l'ADF propose au travers de l'IFET, son organisme de formation. Mairie-conseils, service mis en place par la Caisse des dépôts pour informer et accompagner les élus locaux, pourrait jouer dans cette optique un rôle support à partir des nombreuses rencontres et « journées d'accueil » qu'elle organise tout au long de l'année sur des sujets au cœur des préoccupations des petites collectivités (schémas de mutualisation, développement social, développement économique, rythmes scolaires, etc.).

En complémentarité du développement de cette offre de formation généraliste, il semblerait intéressant que les CAUE puissent être identifiés plus clairement comme centres de ressources et de formation des élus locaux sur les questions d'urbanisme et d'aménagement, et que la loi leur confie de manière plus précise une mission d'intérêt général en la matière.

Témoignage 5

Éric Andrieu, parlementaire européen et ancien président de l'Unadel

« Les élus communaux doivent réinvestir l'ingénierie de territoire »

Le département rural de l'Aude est devenu « Aude Pays Cathare » grâce au concept fédérateur de marque territoriale et à la pugnacité d'une poignée d'élus convaincus – et convaincants – qu'il n'y avait pas de fatalité au recul de l'activité économique locale et à la désertification des piémonts audois.

Fortement impliqué dans cette mobilisation, je poursuis désormais ce combat par la voie européenne.

Selon moi, l'animation territoriale a disparu au profit d'une approche de gestion. Cela inclut la désormais répandue technique de

financement par appel d'offres qui incite les collectivités à s'adapter aux cadres définis par le financeur plutôt qu'à réfléchir au projet de territoire, menant ainsi à un véritable appauvrissement des dynamiques locales.

Je constate également que de nombreux élus ont cédé devant la vague « administrée » et délèguent à d'autres le pilotage du territoire, au point de développer une incapacité grandissante à aborder la complexité. À ce titre, je tiens à rappeler que l'intercommunalité est un outil, et non pas le contenu du projet.

Cela se traduit même par les choix en matière de formation des élus, souvent cantonnés à des approches techniques (budget, responsabilité de l'élu...). Une **revalorisation de la réflexion de territoire** et la formation des élus à l'ingénierie territoriale sont aujourd'hui nécessaires (pour les plus petites structures, les dépenses d'ingénierie territoriale devraient même pouvoir figurer dans la section d'investissement). Il faut **réapprendre à se poser les questions**

que l'ingénierie exige : pour quoi et pour qui construit-on un équipement ? Pour quel bassin de vie, pour quel bassin d'envie ?

Il faudrait initier une véritable préparation au projet de mandat et de territoire, en amont des élections des élections municipales. Elle inclurait la prise en compte de la démocratie participative et la valorisation de la capacité à accepter l'expertise citoyenne, se fondant sur le principe que l'habitant du lieu est également l'habitant du projet.

Les élus communaux doivent donc réinvestir l'ingénierie de territoire et ne pas laisser à d'autres le soin d'interpréter les besoins d'un territoire dont ils sont en premier chef les médiateurs. S'appuyer sur les expertises qui se présentent (celle des conseils généraux sur le volet technique de la maîtrise d'ouvrage, celle des intercommunalités sur les moyens juridiques de mise en œuvre...) : oui bien sûr...

Laisser à ces expertises le soin de choisir les solutions pour le territoire : certainement pas.

3.2 Gagner en efficacité : savoir analyser, se coordonner et s'adapter

3.2.1 Améliorer l'analyse des besoins et des finalités

3.2.1.1 Sur l'analyse des besoins : co-construire les politiques publiques en stimulant la démocratie participative

Les offres d'ingénierie répondent avant tout aux demandes émanant des collectivités territoriales. Or, le recueil des besoins est souvent limité à celui exprimé par les maires, mais n'intègre pas globalement d'autres expertises et appréciations, notamment celles des citoyens dont les usages des services publics dépassent souvent les limites administratives.

• *S'appuyer de façon plus ambitieuse sur la participation citoyenne*

Une « **ingénierie de la participation** » pourrait se développer pour améliorer la pertinence et l'utilité des projets locaux. Cette ingénierie se déclinerait à la fois au niveau **citoyen** (co-construction et échange avec le public) et **institutionnel** (vision multilatérale des acteurs d'un territoire ou appuyant ce territoire). Deux formes d'ingénierie participeraient naturellement à une telle démarche :

1- l'ingénierie de la concertation **en amont** – cela revient à mettre à profit le « regard ingénu » de celui qui n'est pas un praticien territorial et dont la vision d'usager du service public est nécessairement transversale et décloisonnée, et permettra de gagner en lisibilité de l'action publique ;

2- et les ingénieries de la communication et de l'évaluation **en aval**, afin d'expliquer l'action publique.

Cette ingénierie de la participation doit être portée de préférence par le bloc communal. Une intervention du conseil général serait en effet perçue comme une ingérence dans un exercice de démocratie de proximité.

Exemple 17 : Le design des projets et politiques publiques à la 27^e Région

Le design public appelle la mobilisation de plusieurs métiers d'ingénierie et d'observation sociale et des habitants pour « créer », manuellement, une solution.

La 27^e Région, « laboratoire de transformation publique des Régions de France », s'intéresse à ce type de démarche qui met les citoyens au cœur de la co-construction de politiques publiques et identifie les ingénieries déployées à cet effet, comme dans le cadre de l'élaboration de la future

Repère 15

ANALYSER LES BESOINS D'INGÉNIEURIE DANS UNE APPROCHE PARTICIPATIVE : QUELQUES PRÉCONISATIONS

Conseil n° 1 : s'appuyer sur les communautés pour animer une réflexion inter-communes sur les plans pluriannuels d'investissement et les projets de mandat, et les croiser avec le projet de territoire ; identifier les champs d'expertise à mobiliser auprès de l'intercommunalité ou d'autres acteurs.

Conseil n° 2 : évaluer les forces et faiblesses des démarches déjà entreprises sur le territoire en matière de démocratie participative (type de politique publique, caractère obligatoire ou non de la co-construction, publics invités et ceux qui se sont mobilisés, mode de co-construction retenu, efficacité constatée selon des indicateurs à définir...).

Conseil n° 3 : définir quels projets communaux ou intercommunaux soumettre à la démocratie participative (critères stratégiques, objectifs...) et inclure dès le départ cette démarche dans le calendrier opérationnel du projet.

Conseil n° 4 : constituer, dès le début de la réflexion sur le projet, un (des) groupe(s) de travail dédié(s) à ce mode opératoire intégrant des profils différents pour définir les modalités d'animation et de recueil des besoins des publics. L'appui de prestataires externes peut être mobilisé à cette étape par les collectivités pour favoriser la créativité (cf. par exemple la technique du « World Café » ou « Café découverte » pour stimuler l'intelligence collective).

Conseil n° 5 : organiser une réflexion entre acteurs publics et privés sur les besoins d'ingénierie ayant émergé de l'analyse intercommunale et de l'exercice participatif.

maison départementale pour les personnes handicapées du conseil général du Val-d'Oise qui a associé agents et usagers, via notamment un atelier créatif, et qui a permis une cartographie du parcours des dossiers ; ou encore dans le domaine de l'urbanisme pour les communautés d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Rouen, et les communes du Tremblay-sur-Mauldre et des Essarts-le-Roi, où, par des entretiens et une réflexion collective sur l'urbanisme et l'habitat, les collectivités ont pu inciter à la production de maisons individuelles via le partage parcellaire du terrain des habitants, tout en luttant contre l'étalement urbain : c'est le concept BIMBY, Build In My Back Yard (« Construis dans ma cour », en opposition au réflexe de clôture, NIMBY, Not In My Back Yard, symptomatique des constructions individuelles des dernières décennies).

<http://blog.la27eregion.fr>

Des initiatives comme la Manufacture des paysages (cf. ci-dessous) ou les ateliers d'urbanisme ruraux portés par les parcs naturels régionaux jouent un rôle moteur pour faire de l'association des usagers un levier de renouveau de l'ingénierie et donc des politiques publiques.

Exemple 18 : La Manufacture des paysages, une pépinière d'idées et de projets pour améliorer les espaces de vie

C'est dans l'ancienne manufacture royale de Villeneuve, à Octon (Hérault), qu'est née en 2002 l'association la Manufacture des paysages. « Interpellés par la qualité urbaine de ce lieu au regard de la "pauvreté" de l'urbanisation contemporaine, nous sommes quelques-uns à avoir voulu poser un regard éthique et politique sur ce qui se passe autour de nous », explique l'architecte Bernard Kohn, l'un des fondateurs.

Face au modèle d'urbanisation galopante et banalisante actuelle, la Manufacture des paysages souhaite être un lieu citoyen de questionnement critique et constructif et de propositions collectives alternatives.

Ainsi, l'association agit à la croisée de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, de la pédagogie et du dialogue ; à la croisée des publics : élus, techniciens, professionnels, habitants, jeunes.

Avec une démarche participative et éducative, elle interpelle et surtout implique les gens pour les inciter à sortir des idées reçues et à passer du rôle de spectateur à celui d'acteur du territoire. Pour cela, l'association s'attache à diversifier les langages pour permettre à tous de s'approprier les questions d'aménagement des territoires initialement perçues comme « intellectuelles ». Dans un but de partage et de démocratisation, ses outils font appel à la manipulation, l'écoute, l'expression, l'observation et la mise en situation.

www.lamanufacturedespaysages.org

• Renouveler les modalités de la participation institutionnelle

Les acteurs de l'ingénierie gagneraient également à partager leur vision des besoins d'un territoire. En dehors des cas de plateformes d'ingénierie, le dialogue est souvent limité à quelques acteurs (le centre de gestion et les associations d'élus, ou encore le conseil général et ses satellites économiques) et parfois, il est insuffisant entre services d'un même conseil général. En réalité, cette étude montre que le champ de l'ingénierie n'est pas limité, et surtout qu'il ne doit pas être circonscrit à une vision technique. Dès lors, aucun acteur n'est en principe à exclure du dialogue autour de l'ingénierie.

Organiser des conférences périodiques de l'ingénierie territoriale, croisant les regards privés et publics des pourvoyeurs d'ingénierie et des bénéficiaires, permettrait d'améliorer l'analyse des besoins. Le cadre de la conférence territoriale de l'action publique (voir plus bas) pourrait être saisi à cette fin.

La participation institutionnelle pose directement la question de la place des élus dans l'ingénierie. Comme le rappelle Éric Andrieu (cf. Témoignage 5, p. 62), il revient toujours aux élus de penser leur territoire ; les systèmes mis en place – expertise technique au conseil général ou à l'intercommunalité, partage de la réflexion avec les habitants, encadrement institutionnel, etc. – ne doivent pas confisquer cette place.

La question de la formation abordée précédemment (Témoignage d'Éric Andrieu ; initiative des INSET - Repère 13, Témoignage 4 et Exemple 16) n'en devient que plus pressante.

3.2.1.2 Sur l'analyse des finalités : cartographier les offres d'ingénierie des acteurs d'un territoire

Un point de convergence semble rassembler les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude : la définition très variée de l'ingénierie territoriale. Agissant à la manière d'un prisme multifacette, l'ingénierie territoriale renvoie à des « faisceaux de compétences » différents selon les territoires, chaque collectivité territoriale et établissement public ayant une approche singulière de ce concept extensif et évolutif.

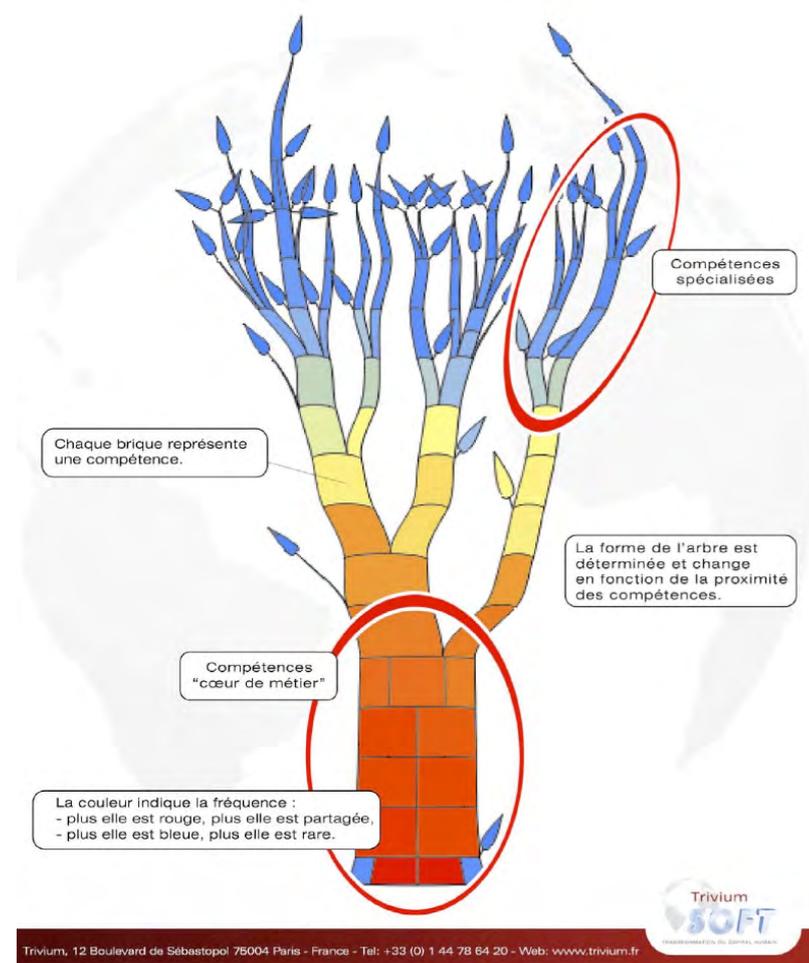
Répondre aux besoins d'ingénierie nécessite au préalable de définir ces domaines d'action, puis de cartographier les compétences des acteurs du territoire, afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs déployés pour y répondre. En effet, notre étude a fait apparaître que les offres d'ingénierie mises en œuvre dans de nombreux territoires se complètent. Les synergies pourraient ainsi être renforcées.

En partant des diagnostics préalables aux schémas de mutualisation intercommunale et, le cas échéant, à la territorialisation des politiques départementales, la création « d'arbres locaux de compétences²⁷ » et de matrices de compétences pourraient répondre à cet objectif d'identification et de mise en synergie des ingénieries.

La transcription visuelle de ces « arbres » permet à un groupe de représenter les blocs de connaissances que ses membres peuvent mettre en commun (soit grâce à un logiciel dédié, soit au moyen de cartes heuristiques développées avec des outils informatiques de carte mentale (*mind mapping*), soit de manière plus artisanale avec des autocollants repositionnables). Elle peut permettre de visualiser dans quelle mesure l'expertise pour exercer les compétences d'un territoire est détenue par l'échelon intercommunal ou partagée avec d'autres acteurs.

Support de communication dressant un constat de la réalité à un moment donné, cet outil permettrait de recenser, sur un territoire pertinent, l'ensemble des acteurs publics et privés volontaires dans cette démarche ainsi que leurs offres d'ingénierie proposées. Il devra être mouvant et évolutif pour s'adapter aux évolutions que suppose le domaine de l'ingénierie, notamment en termes de gains de compétences. Une fois cette cartographie élaborée, la réalisation d'une matrice de compétences pourrait identifier de manière opérationnelle les offres d'ingénierie mobilisables selon les projets et politiques publiques.

Exemple d'arbre de connaissances ou de compétences (Source Triviumsoft)



27 - Le concept des « arbres de connaissances » a été développé par Michel Authier (mathématicien et sociologue) et Pierre Lévy (philosophe) dans le cadre de la mission confiée en 1992 à Michel Serres (philosophe, historien des sciences et professeur de l'université de Stanford) par Édith Cresson, alors Premier ministre.

Repère 16

LES ÉLUS ET LE CONSEIL NATIONAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

La dimension politique de l'ingénierie a bien été prise en compte lors du travail de préfiguration du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). En effet, l'instance politique adossée à la Datar ne se réunissait plus depuis 2009, ce qui posait un véritable problème d'adaptation des productions de l'institution avec les besoins des territoires. In fine, cette situation a conduit à interroger une nouvelle réforme de cette structure.

Le futur Conseil national à l'égalité des territoires (CNET), dont les décrets sont en attente de publication, représentera toutes les associations d'élus locaux dans une configuration restreinte (environ 35 élus, à raison d'un seulement par association) pour un fonctionnement plus souple. Ainsi, ces acteurs centraux du développement local pourront donner une impulsion aux orientations du CGET et s'assurer de leur adéquation avec les besoins des territoires, dont ils sont les fins connaisseurs. Cette gouvernance politique est un vecteur de légitimité et permet, si elle est investie par les associations d'élus dans une volonté d'articulation, d'innerver l'activité du CGET d'une véritable conscience du territoire, qui lui est essentielle pour trouver un positionnement pertinent.

3.2.2 Agir pour mieux coordonner les acteurs

3.2.2.1 Développer des synergies entre acteurs locaux de l'ingénierie territoriale

Chaque territoire étant singulier, aucune organisation idéale ne se dégage de notre étude quant aux modalités d'articulation des acteurs locaux de l'ingénierie territoriale.

Pour autant, en présence de compétences pouvant être considérées comme concurrentes, il serait intéressant de s'inspirer du **principe de suppléance** (pendant du principe de subsidiarité issu du droit européen qui vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen), qui veut que lorsque les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a alors le devoir de soutenir cette dernière, dans les limites du principe de subsidiarité.

Plusieurs types de synergie pourraient ainsi être développés, en tenant compte des logiques de territoire et de l'histoire des structures mises en place afin de limiter les redondances :

– **La coopération inter-collectivités et établissements publics : formalisation d'une stratégie commune de l'ingénierie**, traduite par une répartition des prestations entre acteurs. Pour cela, des lieux d'échanges identifiés et réguliers sont nécessaires, et la formalisation des CTAP peut être une opportunité intéressante. On pourrait également réfléchir à des logiques de contractualisation pour lier ces partenariats.

– **La fusion des entités dans une logique de rationalisation des satellites** : vers une clarification du nombre et du type d'acteurs en présence. Toutefois, fusionner toutes les entités pourvoyeuses d'ingénierie paraît impossible et peu approprié ; l'ingénierie ne doit pas être une finalité spéciale et unique, mais bien une matière ouverte et complémentaire.

– **Le développement de mutualisations** (bloc communal, bloc départemental et régional, mais aussi, de manière croisée, entre une métropole et un département) : cela peut se traduire par les logiques de plateforme de l'ingénierie, qui permettent des économies d'échelle, la mise en commun de fonctions support ou, dans un objectif d'accessibilité, un guichet unique de l'ingénierie.

Quelle que soit la forme retenue pour articuler les acteurs de l'ingénierie territoriale, il apparaît essentiel de veiller au bon équilibre entre les objectifs recherchés et les moyens déployés pour **en garantir** :

– **la cohérence**, grâce notamment au développement de cadres partenariaux adaptés à chaque territoire (contrats d'objectifs structurés par thématique d'intervention ou par politique publique, mis en lien et en compatibilité avec les éventuels contrats de territoire) ;

– **la soutenabilité et la durabilité** : l'ingénierie a une finalité de développement des territoires et de recherches d'externalités positives à tous les niveaux ; en ce sens, elle se conçoit nécessairement dans le long terme. Il faudra

donc veiller à mettre en valeur le sens de l'action publique qu'elle recherche. Pour cela, il s'agira de faire le lien entre les attentes des individus et les réponses données. Par ailleurs, il conviendra d'être soucieux de la structuration des financements dédiés et de s'assurer de l'accroissement des gains professionnels – potentiellement porteurs d'une forte et saine émulation – pour les agents chargés de sa mise en œuvre.

Avec ces points de vigilance à l'esprit, la **mise en place de plateformes web d'échanges entre acteurs et bénéficiaires de l'ingénierie** territoriale pourrait être envisagée. Ces plateformes auraient vocation :

- 1- à recenser et diffuser les offres d'ingénierie sur le territoire ;
- 2- à mettre en réseau les acteurs entre eux, mais également avec leurs bénéficiaires éventuels ;
- 3- à capitaliser les méthodes et les expériences pour professionnaliser les acteurs.

Sur cette question de la capitalisation des méthodes et de la professionnalisation des acteurs, il semble opportun de positionner l'ingénierie comme un sujet d'investigation et d'expérimentation de premier plan dans les dynamiques de GPEC portées par les collectivités, à leur échelle ou à l'échelle plus vaste d'un « bassin d'emploi public local ». Dans cet esprit, le CNFPT pourrait jouer un rôle moteur pour mettre en valeur cette thématique dans le dialogue qu'il conduit avec les collectivités à l'occasion de l'élaboration de leur plan de formation. Il pourrait également faire ressortir de manière plus transversale la thématique de l'ingénierie dans son Répertoire des métiers et organiser un cycle de rencontres territoriales des ressources humaines autour des compétences et métiers de l'ingénierie territoriale.

Pour les collectivités pourvoyeuses d'ingénierie, les plans de formation doivent permettre non seulement de décroiser l'ingénierie au-delà des logiques « métiers » (formations inter-directions, ou entre la collectivité et ses satellites), mais aussi d'organiser sa transmission. Les agents chargés d'ingénierie doivent ainsi bénéficier de « formations de formateurs », pour faire partager leur expertise aux autres échelons territoriaux.

Afin de **donner des perspectives de mobilité et de carrière aux agents chargés de l'ingénierie** et des solutions de reconversion en cas de diminution de leur charge de travail ou de leurs missions, le statut d'établissement public administratif pour les agences d'ingénierie semble à privilégier. En effet, les liens avec la collectivité semblent plus étroits et le retour dans les services centraux plus facile²⁸.

3.2.2.2 Définir dans chaque territoire de projet un niveau d'articulation pertinent des acteurs de l'ingénierie territoriale

Dans cette étude, aucune généralisation ne peut être opérée sur un modèle unique qui serait pertinent à l'échelle de la totalité du territoire national. En effet, améliorer l'efficacité de l'ingénierie impose de tenir compte des forces locales en présence et des dynamiques territoriales déjà opérationnelles sur le terrain, et donc d'adapter le modèle d'ingénierie à ces spécificités locales.

Par ailleurs, les entretiens et enquêtes menés font apparaître que la question du « chef de filât » n'est pas centrale pour les acteurs de l'ingénierie territoriale.

La **nécessité d'un accroissement des lieux d'échanges entre les acteurs de l'ingénierie**, afin notamment de clarifier et stimuler les voies de coopération entre collectivités, émerge fortement.

Dans ce contexte, quelle peut donc être la place des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ? Lieu d'exercice concerté et de coordination des compétences présidé par l'exécutif du conseil régional, la CTAP a vocation à coordonner les interventions de ses membres sur un territoire de projet (conseil régional, conseil général, représentants des communes et des communautés), sur un plan stratégique et non pas opérationnel.

28 - Les agences ne reçoivent pas tout à fait le même traitement que les collectivités territoriales : ainsi l'ADAC 22 s'est vu interdire, par le contrôle de légalité, le recrutement d'un agent A+, la préfecture refusant de reconnaître l'assimilation de l'EPA à une collectivité de plus de 40 000 habitants, alors même qu'au 31 décembre 2013, le nombre d'habitants couverts par l'agence s'élevait à 179 000 (sur 144 communes).

Pour autant, l'entrée « compétences » des CTAP peut légitimement susciter quelques doutes quant à la portée des échanges qui auront cours en matière d'ingénierie territoriale :

- L'ingénierie peut-elle être assimilée à la compétence de « solidarité territoriale » qui pourrait être confiée aux conseils généraux ?
- Sera-t-elle considérée comme une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités ?
- Les Régions présidant les CTAP considéreront-elles le sujet de l'ingénierie comme prioritaire au regard d'autres compétences touchant directement le service rendu aux citoyens ?

Autant d'incertitudes qui conduisent à ne considérer les CTAP que comme l'une des réponses possibles à l'organisation de l'ingénierie territoriale.

3.2.3 Adapter l'organisation de l'ingénierie à chaque territoire

Réceptacle des ingénieries mises à disposition des collectivités territoriales, les organisations ad hoc présentent, au premier abord, une logique pertinente œuvrant vers la simplification des acteurs. Pour autant, notre étude a mis en avant l'importance de l'articulation entre les différents échelons offrant de l'ingénierie territoriale.

Dans les territoires où, indépendamment de leurs motivations, aucune réflexion formalisée sur la montée en compétence n'a encore été menée, il est préconisé de préférer une structuration souple de l'offre d'ingénierie. Cette démarche a pour avantage de ne pas cristalliser les réflexions sur la forme juridique de l'organisation mais plutôt sur le fond (mise en place d'un dialogue entre les acteurs de l'ingénierie, réflexion sur les synergies à développer pour valoriser leurs interactions). Cette piste d'action peut également être suivie dans les territoires disposant déjà de structures d'ingénierie organisées, pour évaluer de nouveaux partenariats.

Rappelons que le principe de mise en capacité appelle aussi le transfert graduel d'expertise, ce qui doit, à terme, poser la question de la disparition de la structure. Question qui, logiquement, pourra plus « facilement » être tranchée pour une structure souple ; elle relèvera de la gageure pour une structure formelle, comme le donnent à penser les difficultés de résorption des syndicats intercommunaux malgré l'inéluctable montée en puissance des communautés.

Repère 17

LES ENTENTES ET LES CONVENTIONS, DES OUTILS SEMI-SOUPLES À REDÉCOUVRIR ?

Les ententes¹ permettent à plusieurs conseils municipaux et organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes de s'entendre sur des objectifs communs d'utilité communale ou intercommunale et de conclure des conventions².

La souplesse de l'entente concerne aussi bien :

- **son objet** : suffisamment large pour permettre à un de ses membres d'assurer directement des prestations d'ingénierie pour les autres sans mise en concurrence, à la double condition³ :
 - d'avoir pour objet un même service public en continuité géographique,
 - de ne pas être conclue à des fins lucratives au profit d'une personne publique.
- **sa gouvernance** : les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque organe délibérant est représenté de manière égalitaire (commission de trois personnes). Les préfets de département peuvent y être invités sur demande des membres de l'entente intercommunale.
- **son fonctionnement** : l'entente étant dépourvue de personnalité morale, toutes ses décisions doivent être adoptées à l'unanimité et ses membres doivent en assurer le fonctionnement (budget, biens, personnel).

Néanmoins, les ententes présentent l'inconvénient d'associer uniquement les partenaires du bloc communal (communes et communautés), ou uniquement du bloc départemental (ententes interdépartementales), ou uniquement du bloc régional (ententes interrégionales), ce qui est clairement insuffisant en matière d'ingénierie territoriale.

1 - Art. L. 5221-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

2 - À noter que ce type de coopération intercommunale n'est pas ouvert aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, en vertu de l'article L. 5815-1 du CGCT.

3 - CE 12 février 2012, Commune de Veyrier-du-Lac et communauté de l'agglomération d'Annecy (req. n° 353737).

Les conventions prévues par la loi RCT puis la loi Maptam, codifiées aux articles L. 5111-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, répondent mieux au besoin d'une expertise multi-acteur, sans encore en satisfaire tous les enjeux :

- **Partenariat élargi** : des conventions sont possibles, d'une part, entre les Départements, les Régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ; et, d'autre part, entre les établissements publics de coopération intercommunale. **La grande limite du texte actuel est que les conventions ne sont pas possibles entre le niveau intercommunal et les Départements/les Régions.**
- **Exception au Code des marchés publics** : en cas de services non économiques d'intérêt général ou de missions liées à une compétence reconnue par la loi ou transférée aux signataires de la convention. Les services d'ingénierie ne relevant que rarement – voire jamais ? – de services non économiques, ils doivent s'inscrire dans le cadre d'une compétence partagée entre les signataires pour être exclus du champ du Code des marchés publics. Pour autant, il apparaît envisageable de s'accommoder du CGCT en vertu du principe de liberté contractuelle des personnes publiques et de libre administration des collectivités territoriales : la convention doit prévoir l'exercice de compétences en commun sous forme de mise à disposition de services existants ou la création de services unifiés.
- **Mutualisation ou fusion** : des services et des équipements peuvent être mis à disposition entre co-contractants ou regroupés au sein d'un service unifié.

Les nouvelles dispositions permettent, si les partenaires le souhaitent, de passer d'une structuration souple à une structuration formelle (organisme dédié sous tout statut juridique prévu par la loi).

Enfin, à l'instar des « projets de territoire » déployés dans de nombreux territoires, la contractualisation des modalités de collaboration entre les différents acteurs de l'ingénierie d'un territoire de projet apparaît opportune, voire nécessaire si certains pans d'ingénierie entrent dans le champ concurrentiel. La contractualisation ne vise aucunement à contraindre les acteurs de l'ingénierie entre eux, mais plutôt **à responsabiliser chacun et à se placer dans une démarche de collaboration active** voire proactive.





Conclusion

En guise de conclusion

Une offre d'ingénierie à questionner et renouveler en permanence en fonction de l'évolution des besoins

Affirmer que le déploiement d'une offre d'ingénierie territoriale vise à doter les territoires des outils et techniques leur permettant d'appréhender de façon autonome leur stratégie de développement (ce que nous avons à plusieurs reprises dénommé la « mise en capacité des territoires ») suppose, en corollaire, que cette offre d'ingénierie soit en évolution constante pour s'adapter à celle des besoins des communes et EPCI. En d'autres termes, **les réponses apportées doivent demeurer aussi souples que possible et faire l'objet d'une évaluation régulière.** L'expertise doit se diffuser d'un niveau de collectivité à un autre, pour que chaque échelon, dans le respect des compétences de chacun, soit en mesure d'apporter des réponses éclairées aux besoins des usagers-citoyens.

À cet égard, cette étude a proposé un état des lieux mettant en évidence un **besoin toujours plus fort d'ingénierie de la part des collectivités les moins « dotées »** en termes organisationnels, humains et financiers, et l'essor d'une offre initiée par des acteurs divers sur des champs multiples. L'enjeu est donc le **partage de l'ingénierie** par la coordination entre les acteurs et leur montée en compétence. L'offre d'ingénierie doit par ailleurs être précédée d'une **analyse plus fine des besoins du territoire et des finalités de cet appui**, au service d'un projet global et cohérent. Les besoins multiples exprimés par les collectivités supposent d'ailleurs d'affiner constamment l'articulation entre ingénierie stratégique et technique, entre la vision et la réalisation, afin de couvrir l'ensemble de la « chaîne d'ingénierie ». Cette nécessaire évolution vers **une meilleure articulation** se heurte cependant au risque de compétition entre les différents acteurs (notamment l'intercommunalité et le Département), exige une rationalisation des acteurs satellites, et est d'autant plus questionnée dans le contexte actuel de bouleversement territorial...

À l'heure de la réforme territoriale, le paysage institutionnel changeant emporte a priori des conséquences importantes sur nos analyses, qui ne peuvent être négligées. À ce stade, on peut seulement constater que les évolutions de contexte à venir ne seront pas sans impact sur la thématique de l'ingénierie et noter que les incertitudes sont nombreuses. Les évolutions les plus marquantes risquent d'être institutionnelles, qu'elles concernent l'avenir des conseils départementaux et celui de leurs agences – avec une place de l'institution régionale dans ce ballet de l'ingénierie potentiellement renforcée du fait des transferts prévus par le projet –, ou l'agrandissement des plus petites intercommunalités. Mais ce bouleversement des équilibres institutionnels ne fera pas disparaître pour autant le besoin en ingénierie constaté sur nos territoires. Il s'agit donc d'être vigilants, de prendre acte de ce besoin fort qui, nous l'avons observé, est constaté partout, et de veiller à ce que les bouleversements institutionnels à venir n'ocultent pas l'importance de l'ingénierie.

Car le chemin vers les territoires ingénieux se pave de nouvelles ornières.

La redistribution des cartes de l'ingénierie, qui ne manquera pas d'intervenir à l'occasion des transferts de la nouvelle organisation territoriale, risque d'engendrer un mouvement d'incertitude et la création, à nouveau, de « zones blanches » de l'ingénierie ;

La recomposition à venir risque de conduire à poser la question de l'ingénierie sous l'angle du leadership, alors qu'il faudra au contraire d'autant plus l'aborder sous l'angle du dialogue et de l'articulation des acteurs – notamment entre le Département et l'intercommunalité. D'où la **nécessité d'une instance de coordination entre les acteurs de l'ingénierie assurant une complémentarité entre eux.**

La réforme territoriale et la remise en question des prérogatives des différents échelons décentralisés (la Région comme nouvel acteur phare de l'ingénierie ?) mais aussi des échelons déconcentrés (ne parle-t-on pas de retour de l'État dans les départements ?) peuvent avoir pour conséquence de raviver la concurrence entre les différentes institutions et ainsi relancer la dispersion actuellement constatée.

Et tout simplement, la question de l'accès à l'ingénierie pourrait disparaître des préoccupations des collectivités face aux autres enjeux (transferts liés à la nouvelle organisation territoriale ou à l'effort de mutualisation intercommunale, contraintes budgétaires), tout comme risquerait d'être reléguée plus globalement la question du développement des territoires les plus fragiles.

Pour autant, l'avenir de l'ingénierie ne doit pas être uniquement vu comme assombri. Au contraire, l'**ingénierie** doit être perçue comme une **opportunité pour les territoires de composer des réseaux horizontaux d'entraide et de gains mutuels** et, par là, de dépasser les contraintes imposées.

Plusieurs solutions organisationnelles sont identifiées pour permettre le développement de stratégies d'ingénierie au service de projets de territoire :

- le rôle déterminant des conférences territoriales de l'action publique, codifiées à l'article L. 1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales, comme instance légitime de dialogue et de coordination des interventions des acteurs publics de l'ingénierie au sein de chaque région ;
- les possibilités de conventionnement entre acteurs publics de l'ingénierie ;

- la co-construction à l'échelle d'un territoire de la stratégie et des équilibres à établir en matière d'ingénierie, sans omettre de faire une place à la participation citoyenne par-delà les réflexions interinstitutionnelles à mener ;
- la nécessité de développer de nouveaux champs d'ingénierie pour accompagner la transition économique et énergétique des territoires, en prenant le temps non seulement d'organiser le transfert des compétences des Départements vers d'autres niveaux, mais aussi de les développer ;
- les démarches de territorialisation dans lesquelles sont engagés de nombreux conseils généraux et certaines structures intercommunales, qui ne peuvent qu'améliorer les relations avec le bloc communal et la pertinence de l'ingénierie proposée.

Dans ce nécessaire mouvement de coordination d'ensemble, la formation des élus et des cadres publics à l'ingénierie territoriale revêt un caractère fondamental, tout comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de l'ingénierie, pour que les opportunités qui se présentent au service de stratégies de territoire soient mieux exploitées par toutes les collectivités.

« Si nous ne changeons pas notre façon de penser, nous ne serons pas capables de résoudre les problèmes que nous créons avec nos modes actuels de pensée »

Albert Einstein

Synthèse des préconisations : pour une ingénierie territoriale renouvelée

*En partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France,
l'Assemblée des Départements de France et Etd*

En ce qui concerne le cadre de référence de l'ingénierie territoriale

Préconisation n° 1 :

Adopter une définition large des champs de l'ingénierie territoriale, sans se limiter à l'ancien périmètre de l'Atesat ; en faire une compétence partagée entre les collectivités, reconnue par la loi ; affirmer son caractère de service d'intérêt général, dans une visée de solidarité territoriale ; privilégier l'articulation des offres en confirmant le périmètre départemental comme pertinent pour organiser ces articulations.

En ce qui concerne l'analyse des besoins et l'articulation entre les acteurs et l'ingénierie territoriale

Préconisation n° 2 :

Initier un réseau national d'échanges entre les différentes structures ressources : Mairie-conseils, Etd, Cerema, agences départementales, agences d'urbanisme, etc., pour partager l'expertise et identifier les sujets émergents nécessitant le développement d'une ingénierie spécifique. Pour démarrer ce réseau en partant de l'existant, Etd, la FNAU, l'Association des directeurs d'agences techniques départementales et les autres structures fédératives pourraient ainsi inviter, à intervalles réguliers, les autres acteurs du conseil et de l'expertise.

Préconisation n° 3 :

Pour faire émerger les besoins, développer dans les territoires une ingénierie de la participation qui se déclinerait à la fois au niveau citoyen (co-construction et échange avec le public) et institutionnel (vision multilatérale des acteurs d'un territoire ou appuyant ce territoire).

Préconisation n° 4 :

Élaborer, dans le cadre d'une concertation entre les collectivités, l'État et les représentants des prestataires privés, un diagnostic des besoins et une cartographie des compétences mobilisables en matière d'ingénierie territoriale. S'appuyer sur les démarches de territorialisation des conseils généraux et des conseils régionaux pour penser l'ingénierie à l'échelle intercommunautaire, en prêtant attention aux franges urbaines ou aux territoires ruraux sans polarité, souvent dépourvus d'offre d'ingénierie.

Préconisation n° 5 :

Faire évoluer le cadre législatif pour permettre les conventions entre le bloc communal et les blocs départemental et régional. Encourager des formes souples d'articulation et de mutualisation au travers de plateformes territoriales d'ingénierie contractualisées entre les différents acteurs concernés, ayant vocation à :

- recenser et diffuser les besoins et les offres d'ingénierie sur le territoire ;
- mettre en réseau les acteurs entre eux, mais également avec leurs bénéficiaires éventuels ;
- capitaliser les méthodes et les expériences pour professionnaliser les acteurs.

En ce qui concerne les relations avec les acteurs privés de l'ingénierie

Préconisation n° 6 :

Reconnaître la diversité des situations territoriales, analyser la carence de l'ingénierie privée plutôt que fixer par la loi un plafond de population ou de coût d'opération justifiant une ingénierie publique.

Préconisation n° 7 :

Développer le dialogue avec les acteurs privés de l'ingénierie pour identifier les carences et les complémentarités avec le secteur public par l'intermédiaire des fédérations départementales (Ordre des architectes, des géomètres-experts, syndicats professionnels...), et les inciter à s'associer pour mieux répondre aux demandes d'ingénierie.

Préconisation n° 8 :

Cibler un appui en ingénierie publique sur la phase amont des projets pour améliorer la pertinence, la lisibilité et l'accessibilité de la commande publique d'ingénierie privée.

Préconisation n° 9 :

Améliorer la qualité financière et budgétaire de l'offre d'ingénierie territoriale, en élaborant des tarifications tenant compte de l'ensemble des coûts directs et indirects de l'ingénierie publique pour déterminer les montants à facturer (dans le cas de mises en concurrence avec le secteur privé) ou à compenser (dans le cas d'un service public de l'ingénierie), et en animant une réflexion sur les plans pluriannuels d'investissement et les projets de mandat.

En ce qui concerne la montée en compétence des acteurs

Préconisation n° 10 :

Renforcer les passerelles entre les formations généralistes de préparation aux concours administratifs (IPAG, IEP, etc.) et les cursus de master professionnel en ingénierie et développement territorial pour atténuer le clivage entre administration territoriale et développement territorial. Rouvrir le concours d'ingénieur territorial aux diplômes d'urbanisme, d'aménagement... écartés lors de la dernière réforme du concours.

Préconisation n° 11 :

Intégrer, dans la formation initiale des cadres A des collectivités territoriales (toutes filières confondues), un socle commun consacré à l'ingénierie territoriale : diagnostic de territoire, élaboration et conduite d'un projet de territoire, évaluation et prospective, mobilisation des

acteurs (élus, agents, partenaires économiques et associatifs, citoyens), transmission des compétences et pédagogie de l'ingénierie.

Préconisation n° 12 :

Lors de toute prestation de service d'ingénierie, veiller à donner au bénéficiaire les éléments de compréhension pour l'aider à gagner progressivement en autonomie. Mettre en commun sur une plateforme nationale (telle que le WikiTerritorial) des documents ressources en réponse aux besoins d'ingénierie les plus fréquents.

Préconisation n° 13 :

Anticiper, par une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) territoriale de l'ingénierie, les nouveaux champs de l'ingénierie, les évolutions institutionnelles, les départs à la retraite dans les agences et services d'ingénierie départementaux, les recrutements dans les communautés agrandies et les mobilités d'un acteur de l'ingénierie à un autre. Et notamment, identifier les compétences présentes sur un territoire de projet en partant des diagnostics préalables aux schémas de mutualisation intercommunale (et, le cas échéant, à la territorialisation des politiques départementales). Développer une offre de formation territorialisée, inter-collectivités, inter-filières, autour du binôme centres de gestion/CNFPT (échelle départementale à privilégier).

Préconisation n° 14 :

Mobiliser plus fortement le levier de la formation des élus, sur l'exemple des initiatives de certains CAUE en matière d'urbanisme. Encourager les intercommunalités à établir en début de mandat un plan de formation des élus à partir d'un recensement des besoins exprimés par ces derniers et d'une analyse des enjeux du mandat à venir, en lien avec le projet de territoire.

Synthèse de l'étude

Étude sur l'ingénierie territoriale, réalisée par les élèves administrateurs territoriaux - promotion Simone de Beauvoir, en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France et Etd.

Préoccupés par la capacité de tous les territoires, même les plus petits, à assurer leur développement, nous avons souhaité étudier les contours de l'expertise dont ils peuvent bénéficier. À cette fin, nous avons mené des entretiens dans 15 départements à l'occasion de nos différents stages. Grâce à un partenariat précieux avec l'ADF et l'AdCF, nous avons pu enrichir cette vision qualitative par deux voies : la participation à l'étude mutualisée réalisée par Etd avec 22 conseils généraux et leurs partenaires d'ingénierie, et l'exploitation d'une enquête en ligne effectuée auprès d'environ 220 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le terme d'ingénierie territoriale recouvre l'appui technique et administratif (dont les aspects juridiques et financiers) aux projets des collectivités. L'ingénierie territoriale croise plusieurs types d'expertise, qu'il s'agisse de planification des projets de territoire, de conception de dispositifs de politiques publiques ou de projets d'aménagement. La dimension stratégique irrigue tous les types d'ingénierie.

La fin de l'assistance de l'État aux communes en matière d'aménagement et d'instruction des autorisations du droit des sols (Atesat) a fait de l'ingénierie territoriale un thème d'actualité : car dans les petites collectivités, le besoin d'ingénierie n'a pas disparu ; il est même accru par la complexité des normes et des partenariats, la transversalité des dossiers et l'exigence de qualité des projets pour accéder aux financements, dans un contexte budgétaire contraint. C'est pourquoi d'autres acteurs s'organisent, non seulement pour pallier le désengagement de l'État, mais surtout pour affirmer et partager leurs compétences. Ainsi, les deux tiers des conseils généraux – que la loi autorise depuis 1982 à créer des agences pour apporter une assistance technique, juridique ou financière aux collectivités – se sont dotés de services d'ingénierie. Et les trois quarts des EPCI enquêtés formalisent leur offre, notamment en mutualisant l'expertise qu'ils ont acquise sur leurs compétences propres et l'expertise disponible dans les communes. Le couple Département-communautés s'affirme ainsi aujourd'hui comme structurant dans le paysage de l'ingénierie territoriale.

Au-delà des préoccupations de solidarité territoriale, les enjeux sont multiples : l'ingénierie territoriale concourt en effet à la convergence des politiques locales, au déploiement de projets territoriaux plus vastes et à l'optimisation de la dépense publique, optimisation sans laquelle il serait difficile de conserver une dynamique d'investissement public. Pour les présidents des conseils généraux et des EPCI, développer l'ingénierie contribue aussi à construire une image positive de partenaire aidant. La difficulté est d'offrir un service d'ingénierie dans le respect de l'autonomie locale et au bénéfice de celle-ci, en évitant le risque de tutelle d'un échelon sur un autre et en favorisant la rationalisation et l'articulation des offres.

L'analyse des différentes situations locales montre une **grande diversité de l'ingénierie**.

Tout d'abord, l'ingénierie couvre **un champ très large**. En effet, l'expertise requise par les collectivités n'est pas que technique : au-delà de l'examen des solutions à apporter en réponse à une demande, souvent limitée par les élus locaux aux questions d'aménagement et d'urbanisme, l'ingénierie doit interroger les besoins. Elle fait donc appel à des compétences plurielles dans les différentes phases des projets, depuis l'observation et l'élaboration des stratégies jusqu'à l'évaluation a posteriori, en passant par le diagnostic partagé, la recherche d'idées et de financements, la sécurisation juridique, l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou encore la maîtrise d'œuvre. Si quelques acteurs ont ciblé leurs services d'ingénierie sur une expertise opérationnelle ou fonctionnelle spécifique, beaucoup s'orientent vers une offre globale d'appui aux stratégies territoriales et à la mise en œuvre des politiques publiques (habitat, environnement, économie et tourisme, éducation, culture, plus rarement politiques sociales et médico-sociales). Cet élargissement du champ de l'ingénierie porte en soi un potentiel de complémentarités, mais aussi un risque de concurrence entre les différents acteurs sur plusieurs thèmes (entre autres l'urbanisme et l'aménagement, l'eau et l'assainissement, les systèmes d'information géographique, l'habitat, la recherche de financements, la gestion des ressources humaines).

Ensuite, **l'organisation de l'ingénierie** est plus ou moins complexe. Elle est parfois informelle, l'offre s'organisant au gré des demandes. Mais elle peut aussi être formalisée dans un ou plusieurs services ou organismes dédiés.

Dans les EPCI, les organisations en régie simple sont les plus fréquentes, avec une mutualisation dans les grandes communautés. Dans la majorité des conseils généraux, c'est la régie autonome dans un établissement public administratif (EPA) qui a été choisie. La forme de l'EPA apparaît plus sécurisante pour les agents départementaux qui y sont mis à disposition, mais aussi juridiquement mieux cadrée que d'autres formes juridiques comme la société publique locale, même si l'exigence de contrôle analogue par l'ensemble des membres bénéficiaires est contraignante, quelle que soit la forme juridique retenue.

Quant aux **modèles économiques**, ils ne semblent pas stabilisés.

L'offre gratuite prédomine dans les EPCI comme dans les conseils généraux. Cette gratuité suppose néanmoins des contreparties de la part des bénéficiaires : des cotisations dans les agences départementales, ou des compensations dans la répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales dans les EPCI, ou encore des subventions moins généreuses en phase de réalisation des projets. La contrainte budgétaire pourra faire évoluer le modèle de gratuité dans les années à venir, et exigera une meilleure comptabilisation des coûts réels des prestations.

Pour les prestations relevant du champ concurrentiel, telles que l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre, la facturation de l'ingénierie est déjà fréquente dans les EPCI de grande taille ou dans les agences départementales.

Enfin, s'il est structuré **par le couple Département-communautés**, le paysage de l'ingénierie territoriale donne à voir **de nombreux autres acteurs**.

Ainsi, les pays sont encore très présents, pour la définition des stratégies territoriales mais aussi sur des sujets pointus tels que l'énergie ou les systèmes d'information géographique. La continuité de leurs services d'ingénierie est questionnée par leur transformation éventuelle en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Ensuite, les conseils régionaux, bien qu'ils ne soient pas chefs de file de l'ingénierie, enrichissent souvent l'offre en finançant des postes d'ingénierie dans les pays et les EPCI, ou encore en formant les acteurs locaux. Enfin, l'État reste ponctuellement aux côtés des collectivités sur les questions financières ou les politiques publiques via ses services déconcentrés ; il pourra aider les acteurs de l'ingénierie à travers son nouveau centre de ressources, le Cerema, mais aussi nourrir les stratégies et participer à l'animation des projets locaux via le Commissariat général à l'égalité des territoires, récemment créé.

Au-delà de ce deuxième cercle d'acteurs gravitent encore de nombreux organismes qui peuvent appuyer les petites collectivités : centres de gestion, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, parcs naturels régionaux et parcs nationaux, associations d'élus locaux, syndicats mixtes, sociétés publiques locales d'aménagement, pôles métropolitains, agences d'urbanisme... Les bureaux d'études privés sont bien sûr sollicités lorsqu'ils sont présents, mais dans certains territoires leur offre fait défaut. Préoccupés par cette carence, quelques conseils généraux stimulent la montée en charge du secteur privé, en aidant à formaliser la commande publique et en encourageant la mise en réseau des entreprises.

Les inégalités territoriales sont fortes : d'un département à l'autre, on peut trouver une offre publique et privée pléthorique, ou constater, notamment dans les territoires peu peuplés, un manque problématique d'acteurs en mesure d'identifier et de satisfaire les besoins des collectivités.

La complémentarité entre les différentes offres d'ingénierie n'est pas toujours garantie, car le paysage de l'ingénierie est davantage modelé par les histoires locales et les jeux d'acteurs que par une concertation raisonnée entre l'ensemble des organismes en présence. **Le besoin d'articulation des acteurs est néanmoins de plus en plus ressenti, et l'échelon du territoire départemental est reconnu comme pertinent pour penser l'organisation de l'offre.**

Les conseils généraux, sans attendre la reconnaissance de leur compétence en matière de solidarité territoriale, se sont préoccupés les premiers de coordonner les offres d'ingénierie. Ils ont rapidement été rejoints dans ce mouvement par les associations d'élus de communes et de communautés.

Depuis peu apparaissent ainsi **des formes mixtes d'ingénierie**, réunissant non seulement l'offre d'un conseil général et de ses satellites, mais aussi d'autres acteurs, dans un même bâtiment, un même catalogue ou un même organisme dédié. Le conseil général peut en être le pilote, l'animateur ou encore un partenaire comme les autres. Démarches expérimentales, s'appuyant souvent sur des relations conventionnelles, elles présentent encore des complexités organisationnelles et des fragilités juridiques. Par ailleurs, leur principe partenarial n'efface pas tous les sentiments de méfiance et les craintes d'ingérence d'un échelon sur un autre.

Pour que l'ingénierie ne soit pas perçue comme une volonté de tutelle, elle doit s'accompagner **d'un effort de mise en capacité** des communes et communautés bénéficiaires. Quelques conseils généraux se sont ainsi engagés dans des démarches de formation et de partage des savoirs, souvent accompagnés en ce sens par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). D'autres, sans proposer de formation, se placent dans une logique d'accompagnement plutôt que de prestation.

Il reste cependant d'importantes **marges de progrès dans la transmission de l'expertise aux élus et aux agents territoriaux**. Pour améliorer la situation, les passerelles et les cursus communs entre formations administratives et formations au développement territorial seraient à renforcer, dans la formation initiale comme dans la formation continue. L'organisation des

formations doit être territorialisée, inter-directions et inter-collectivités, pour sortir l'ingénierie des logiques métiers ou institutionnelles.

Le CNFPT pourrait également accompagner des **réflexions territoriales sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences d'ingénierie** tenant compte des évolutions de l'offre : reconfiguration des pays, évolution des compétences des différents échelons, nouveaux périmètres de l'intercommunalité, départ à la retraite des agents de l'État décentralisés dans les agences départementales ou encore présents dans les services déconcentrés, adaptation de l'offre d'ingénierie publique en fonction de la montée en puissance de l'offre privée, etc. L'émergence de nouveaux besoins (ingénierie sociale, services numériques, accessibilité, transition énergétique et économique...) devra aussi être anticipée. Au moins deux démarches pourront concourir à une meilleure analyse prospective : la constitution, au niveau intercommunal, d'une ingénierie de la participation permettant un diagnostic partagé avec les citoyens ; mais aussi et surtout le dialogue entre les acteurs de l'ingénierie, pour croiser les regards sur les besoins territoriaux.

Enfin, l'ingénierie gagnera en efficacité par **une clarification des compétences de chacun des acteurs de l'ingénierie et une répartition des rôles**. Chaque territoire étant différent, les lieux de concertation pourront varier : ici les conférences territoriales de l'action publique prévues par la loi, là d'autres instances de débat entre élus. Deux écueils nous semblent à éviter dans cet exercice : l'exacerbation de logiques compétitives entre acteurs au détriment des logiques coopératives et l'objectif de constitution d'un organisme dédié à l'ingénierie, sans se donner le temps de tester la qualité de la coopération dans le cadre de relations conventionnelles.

Dans le contexte de réforme territoriale, il est fondamental que l'accès à l'ingénierie, et plus globalement la question du développement des territoires les plus fragiles, ne disparaissent pas des préoccupations des collectivités face aux autres enjeux de fusion, de mutualisation ou d'économie.

GLOSSAIRE

A

ADAC : Agence départementale d'appui aux collectivités

AdCF : Assemblée des Communautés de France

ADF : Association des Départements de France

ADIL : Agence départementale pour l'information sur le logement

AITF : Association des ingénieurs territoriaux de France

Alur (loi) : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. La loi vise à combattre la forte augmentation des prix des logements, la pénurie de logements et la baisse de pouvoir d'achat des ménages

AMF : Association des maires (et présidents de communautés) de France

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage. L'assistant à maîtrise d'ouvrage a pour mission d'aider le maître d'ouvrage à définir, piloter et exploiter le projet réalisé par le maître d'œuvre. Il a un rôle de conseil et de proposition.

Atesat : Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

C

CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CIF : Coefficient d'intégration fiscale

CNER : Conseil national des économies régionales

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

CTAP : Conférence territoriale de l'action publique

D

DDT : Direction départementale des territoires

DGFIP : Direction générale des finances publiques

E

ENGREF : École nationale du génie rural, des eaux et des forêts

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPL (Fédération des) : Fédération des entreprises publiques locales

Etd : Entreprises, territoires et développement – Centre de ressources du développement territorial, lieu d'échanges et de débats entre tous les acteurs du développement territorial

F

FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme

FNCAUE : Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

G

GIP : Groupement d'intérêt public

GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

I

IEP : Institut d'études politiques

IFET : Institut pour la formation des élus territoriaux

INET : Institut national des études territoriales – Grande école française située à Strasbourg qui forme les hauts fonctionnaires territoriaux

INSET : Institut national spécialisé d'études territoriales

IPAG : Institut de préparation à l'administration générale

L

LOADDT (loi) : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet du 25 juin 1999)

LOADT (loi) : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua du 4 février 1995)

M

Maptam (loi) : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014

MDDT : Maison départementale du développement territorial

MOE : Maîtrise d'œuvre

MOP (loi) : Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée du 12 juillet 1985

MURCEF (loi) : Loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

P

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : Parc naturel régional

R

RCT (loi) : Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

RGPP : Révision générale des politiques publiques

S

SATESE : Syndicat d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux

Scot : Schéma de cohérence territoriale

SIG : Système d'information géographique

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Repère 1 : Etd, un centre de ressources national au service du développement territorial	7
Repère 2 : L'ingénierie publique, une fonction (dé)structurée par deux textes fondateurs	14
Repère 3 : Une ingénierie interdisciplinaire	15
Repère 4 : Pourquoi le terme d'ingénierie territoriale ?	16
Repère 5 : Les métiers pour dire l'ingénierie	17
Repère 6 : Ingénierie des besoins contre ingénierie des solutions	18
Repère 7 : L'urbanisme, illustration des dynamiques croisées entre communautés et conseils généraux	19
Repère 8 : Mairie-conseils, un centre de ressources pour faciliter l'accès des petites collectivités à l'ingénierie	21
Repère 9 : Le Cerema, une expertise de l'État à disposition des territoires	32
Repère 10 : SPL et SEM à opération unique : quelle pertinence pour porter l'ingénierie territoriale ?	36
Repère 11 : Les dispositions relatives aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux	50
Repère 12 : Les enjeux économiques et financiers de l'ingénierie	51
Repère 13 : L'accompagnement des mutualisations de l'ingénierie par le CNFPT	55
Repère 14 : Un référentiel des compétences de l'ingénierie territoriale	60
Repère 15 : Analyser les besoins d'ingénierie dans une approche participative : quelques préconisations	63
Repère 16 : Les élus et le Conseil national à l'égalité des territoires	66
Repère 17 : Les ententes et les conventions, des outils semi-souples à redécouvrir ?	69
Exemple 1 : Le conseil général de l'Hérault, exemple d'une collectivité fortement investie dans l'ingénierie territoriale	22
Exemple 2 : L'expression et le recensement des besoins d'ingénierie en Ille-et-Vilaine	25
Exemple 3 : L'ingénierie mutualisée de Saint-Brieuc Agglomération	26
Exemple 4 : L'ingénierie technique motivée par le retrait de l'État dans l'Aude	26
Exemple 5 : Une ingénierie départementale à 360 degrés dans le Bas-Rhin	27
Exemple 6 : Lanvollon Plouha : un service communautaire repris à l'échelle du pays	30
Exemple 7 : « Pour une politique bretonne contractuelle renouvelée et intégrée préparant les territoires aux enjeux d'avenir »	31
Exemple 8 : La question de l'ingénierie posée en Martinique lors de la fusion conseil régional/conseil général	32
Exemple 9 : Dans l'Eure, un CAUE « biodégradable »	35
Exemple 10 : L'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse Aire urbaine au service de la gouvernance territoriale	37
Exemple 11 : L'agence départementale d'appui aux collectivités des Côtes-d'Armor (ADAC 22) ouvre sa gouvernance	40
Exemple 12 : L'agence départementale Loire-Atlantique Développement	42
Exemple 13 : La plateforme d'ingénierie de l'Isère	43
Exemple 14 : L'agence technique départementale de l'Aude : enquêter pour mieux répondre au besoin exprimé	52
Exemple 15 : L'ingénierie organisationnelle pour la réforme des rythmes scolaires dans les Côtes-d'Armor	53
Exemple 16 : L'INSET de Dunkerque veut aussi former les élus	62
Exemple 17 : Le design des projets et politiques publiques à la 27 ^e Région	63
Exemple 18 : La Manufacture des paysages, une pépinière d'idées et de projets pour améliorer les espaces de vie	64

Témoignage 1 : Entretien avec Marjorie Jouen, experte mobilisée lors de la préfiguration du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	33
Témoignage 2 : Éric Andrieu, parlementaire européen et ancien président de l'Unadel	62
Témoignage 3 : Jean-Paul Vogel, directeur de l'INSET de Montpellier	60
Témoignage 4 : Pierre Jarlier, sénateur du Cantal, président du Cerema	45
Témoignage 5 : Sept questions à Yves Krattinger, président du conseil général de la Haute-Saône et président de la commission Aménagement, infrastructures, transports et NTIC de l'ADF	41
Figure 1 : Cartographie des territoires étudiés	8
Figure 2 : Les différentes composantes de l'ingénierie territoriale	18
Figure 3 : Un foisonnement de positionnements en matière d'ingénierie territoriale	19
Figure 4 : La montée en puissance de l'ingénierie englobante dans les conseils généraux (l'exemple du SATESE)	20
Figure 5 : De l'ingénierie englobante à l'acquisition de la compétence urbanisme pour les communautés	20
Figure 6 : L'offre d'ingénierie des Départements	26
Figure 7 : L'offre d'ingénierie des communautés	27
Figure 8 : L'ingénierie de projet des communautés	28
Figure 9 : Exemple d'arbre de connaissances ou de compétences (Source Triviumsoft)	65

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

RÉGION	DÉPARTEMENT	STRUCTURE	INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS
Alsace	67 Bas-Rhin	Communauté de communes de la Région de Saverne	Fabrice Helmstetter, DGS
		Conseil général du Bas-Rhin	Élisabeth Bildstein, directrice adjointe Jean-Luc Jamet, chef de projet
		Délégation régionale Alsace-Moselle du CNFPT	Philippe Rutten, directeur
Aquitaine	33 Gironde	Communauté de communes de Montesquieu	Hélène Schwartz, DGS et présidente de l'Unadel
		Centre de gestion de la Gironde	Philippe Patarin, directeur
		Conseil général de la Gironde	Nicolas Barreteau, chargé de mission à la direction de la Coopération territoriale et européenne
Auvergne	63 Puy-de-Dôme	Conseil général du Puy-de-Dôme	Grégoire Michau, DG Aménagement et développement
Bretagne	22 Côtes-d'Armor	Saint-Brieuc Agglomération	André Pietrucci, DGS
		Lamballe Communauté	Loïc Cauret, président (Président délégué AdCF) Guy Deléon, DGS
		Conseil général des Côtes-d'Armor	Véronique Robitaillie, DGS
		Agence départementale d'appui aux collectivités locales des Côtes-d'Armor	Gilles Mengual, directeur
		Centre de gestion des Côtes-d'Armor	Loïc Cauret, président Pierre-Jean Joyeux, DGS
	35 Ille-et-Vilaine	Communauté de communes du Pays de Châteaugiron	Paul Le Callennec, DGS
		Communauté de communes du Pays de Redon	Bruno Tachon, DGS
		Conseil général d'Ille-et-Vilaine	Marc-André Léaument, service Études & travaux / Direction des grands travaux d'infrastructure
		Centre de gestion d'Ille-et-Vilaine	Jean-Paul Huby, DGS
Languedoc-Roussillon	11 Aude	Communauté de communes Piège - Lauragais - Malepère	Stéphane Aribaud, DGS
		Communauté d'agglomération du Grand Narbonne	Serge Brunel, DGS
		Pays Corbières & Minervois	Emmanuelle Benson, directrice
		Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée	Alain Perea, directeur
	34 Hérault	Communauté de communes Vallée de l'Hérault	Samuel Jaulmes, responsable du service Prospective territoriale
		Conseil général de l'Hérault	Daniel Villessot, directeur du pôle Développement et aménagement
Midi-Pyrénées	65 Hautes-Pyrénées	Communauté de communes de Vic-Montaner	Jérôme Ganiot, DGS
		Communauté de communes de la Vallée de Saint-Savin	Bruno Abadie, DGS
		Agence départementale d'accompagnement des collectivités des Hautes-Pyrénées	Daniel Tulsa, directeur Laure Michaut, directrice adjointe
		Centre de gestion des Hautes-Pyrénées	Valérie Labarrère, DGA
Nord-Pas-de-Calais	62 Pas-de-Calais	Communauté d'agglomération du Calaisis	Bernard Devaux, DGS

RÉGION	DÉPARTEMENT	STRUCTURE	INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS
Pays-de-la-Loire	53 Mayenne	Conseil général de la Mayenne	Pierre Brault, DGS Nadia Bazureau, directrice de l'Économie et du développement local Laurent Généau de Lamarlière, directeur de l'Environnement et de la prévention des risques
Provence-Alpes-Côte d'Azur	05 Hautes-Alpes	Antenne départementale du CNFPT	Jean-Paul Arnoux, directeur
		Conseil général des Hautes-Alpes	Adrien Naklé, DGS
	06 Alpes-Maritimes	Conseil général des Alpes-Maritimes	Marie-Claude Santini, DGA Ressources Hervé Moreau, DGA Développement
		Centre de gestion des Alpes-Maritimes	Bernard Lésé, DGS Jean-Pierre Cavallo, DGAS
		Métropole Nice Côte d'Azur	Anne Boquet, DGS Fernand-Marc Narducci, DGA Ressources Thierry Pitout, DGA Routes Jean-François Campana, directeur des services administratifs
	83 Var	Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée	Martine Canapa, DGAS Michel Barriau, directeur Aménagement de l'espace, environnement et urbanisme opérationnel
		Conseil général du Var	Gérard Besson, délégué général au Développement et à la vie locale Jean-Michel Moretti, Ingénieur chargé de mission d'ingénierie auprès des communes Alain Faintrenie, directeur – Direction des communes et des territoires
		Communauté d'agglomération Dracénoise	Bernard Agarini, DGA Développement territorial et cohésion sociale
		Délégation régionale CNFPT PACA	Françoise Canipel, directrice
	Outre-mer	972 Martinique	Communauté d'agglomération Espace Sud Martinique
Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique			Dominique Destin, DGA Développement économique et solidarité sociale
Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)			Sophie Bagøe-Lesdema, Direction organisation, stratégies et territoires
CNFPT Martinique			Arlette Pujar, directrice
Centre de gestion de la Martinique			Josiane Jourdain-Aurore, directrice

Les interlocuteurs du Doubs ont été rencontrés entre septembre et octobre 2013, dans le cadre d'un stage thématique dédié à la question de la structuration de l'ingénierie.

Et avec les contributions des représentants :

- du conseil régional de Bretagne
- du conseil général de Loire-Atlantique
- de l'INSET de Dunkerque, l'INSET de Montpellier et l'INSET d'Angers
- et du président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), Jean-Pierre Auger

Annexe : Principaux enseignements issus de l'étude mutualisée sur le rôle des Départements dans la réponse aux besoins d'ingénierie des territoires¹

La coordination des acteurs : une nécessité pour répondre aux besoins d'ingénierie des territoires.

ADF, Caisse des dépôts, Etd, INET, FNAU, FNCAUE, Fédération des EPL, CNER

La question de la réponse aux besoins d'ingénierie territoriale par les acteurs publics est aujourd'hui renouvelée par plusieurs dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République : élargissement des périmètres et renforcement des compétences des intercommunalités et des Régions, redéfinition de l'avenir des Départements, confirmation des métropoles. De plus, la création du Cerema le 1^{er} janvier 2014 et la réforme de l'État engagée par le gouvernement augurent également un repositionnement de l'État sur les questions d'ingénierie territoriale.

Dans ce contexte changeant, Etd, l'ADF, la Caisse des dépôts et un groupe d'élèves de l'INET, appuyés par un comité de pilotage élargi réunissant la Fédération nationale des agences d'urbanisme, la Fédération nationale des CAUE, le CNER (fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique) et la Fédération des entreprises publiques locales ont initié une étude mutualisée sur le rôle des Départements dans la réponse aux besoins d'ingénierie des territoires visant à enrichir les questionnements des conseils généraux et de leurs partenaires, en s'appuyant sur les différents travaux menés par Etd sur l'ingénierie².

Vingt-deux conseils généraux – Aisne, Cher, Eure, Gard, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Haute-Saône, Hautes-Pyrénées, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Manche, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Somme, Vosges, Seine-Maritime, Yvelines – et

leurs principaux partenaires en matière d'ingénierie (agences techniques départementales, CAUE, agences d'urbanisme, sociétés publiques locales, syndicats mixtes) se sont engagés dans l'étude mutualisée. Elle s'est déroulée de janvier à juillet 2014 autour de quatre séminaires de travail. Trois autres conseils généraux – Isère, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle – sont venus apporter leurs témoignages au cours de l'étude.

L'étude met en lumière trois principaux enseignements :

- La variété et l'évolution des besoins d'ingénierie des communes et des intercommunalités et la diversité des offres d'ingénierie déjà existantes à différentes échelles montrent qu'il est inopportun d'envisager une réponse unique. La rencontre entre offres et besoins peut progresser différemment d'un territoire à un autre. Un regard particulier est à porter sur l'anticipation de besoins non exprimés par les communes et les intercommunalités et la recherche de réponses adaptées, par exemple en matière d'ingénierie financière (capacité à négocier avec des banques, estimation du coût global d'un projet, conséquence sur la fiscalité locale), de montage de projets européens, de prise en compte des enjeux sociaux (vieillesse, précarité, etc.) dans les projets locaux ou d'identification des enjeux sanitaires sur les territoires.
- Le chaînage des ingénieries, c'est-à-dire la coordination des acteurs et de leurs ressources, est facteur de qualité des projets. En effet, la coordination permet de combiner différentes compétences autour d'un même projet, d'articuler opération et stratégie de territoire, de rendre les offres d'ingénierie plus lisibles au maître d'ouvrage donc d'en améliorer le recours. Le chaînage des ingénieries publiques est également un enjeu en termes d'efficacité de l'action publique : il peut aider à éviter des redondances et à identifier les manques à combler pour organiser la réponse la plus complète possible. L'analyse de coordinations existantes (Isère,

1 - À télécharger sur : www.projetdeterritoire.com

2 - *Ingénierie des territoires ruraux* (2011) ; *Le soutien des Départements à l'ingénierie locale* (2011) ; Club Région adhérentes, 1^{er} juillet 2014.

Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle) permet de mettre en lumière des points de vigilance et des conditions de réussite pour initier une coordination entre acteurs de l'ingénierie : identification des contraintes de chaque acteur et des plus-values individuelles et collectives de la coordination ; choix et partage des finalités de la coordination ; cartographie des ressources d'ingénierie au regard des besoins ; mise en œuvre d'un service simplifié pour les futurs bénéficiaires ; priorisation des demandes ; conditions de mise en œuvre de la coordination (animation, pilotage, suivi et régulation des demandes, observation, capitalisation, évaluation, communication).

- Le dialogue entre acteurs publics et privés de l'ingénierie est garant d'offres sécurisées. L'ingénierie publique fait appel à un ensemble de prestations de services ; c'est la raison pour laquelle, d'un point de vue juridique, elle s'inscrit dans le champ concurrentiel. Afin de respecter les principes de liberté du commerce et de l'industrie, de la commande publique et de la non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, plusieurs solutions peuvent

être envisagées³ : SIEG, mutualisation, in-house, intervention en deçà des seuils de marchés publics, intervention seulement en cas de consultations infructueuses... Néanmoins, elles posent toutes un certain nombre de difficultés. L'objectif de ces différentes pistes est d'éviter que l'ingénierie publique fasse l'objet de recours formés – au regard des principes précédemment énoncés – par les entreprises privées. L'organisation d'un dialogue entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie est alors une piste à suivre dans une logique de gagnant-gagnant. Quelques Départements (Pas-de-Calais, Vosges) ont déjà pris cette nécessité en considération : organisation de réunions avec les bureaux d'études privés, objectivation de la carence de l'initiative privée par une étude des besoins et des offres, appui à l'amélioration de la commande publique par les territoires.

3 - Ces solutions ont été formulées sous réserve de la transposition en droit interne des nouvelles directives marchés publics et concessions du 26 février 2014, qui, par ailleurs, reprennent largement la jurisprudence communautaire.

AdCF

Assemblée des Communautés de France

22 rue Joubert

75009 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

adcf@adcf.asso.fr

www.adcf.org

ADF

Assemblée des départements de France

6, rue Duguay-Trouin

75006 Paris

Tél. : 01 45 49 60 20 - Fax : 01 45 49 60 21

www.departements.fr/adf

INET

Institut National des Études Territoriales

2a, rue de la Fonderie BP20026

67080 Strasbourg Cedex -

Tél. : 03 88 15 52 64

www.inet.cnfpt.fr

