



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

Étude
mutualisée

Annabelle BOUTET & Stéphanie LE BIHAN | Etd

a.boutet@etd.asso.fr

s.lebihan@etd.asso.fr

L'ingénierie territoriale fait l'objet de définitions multiples. Les travaux menés par Etd ces dernières années ¹ conduisent à la définir comme l'ensemble des moyens humains et des missions concourant à l'élaboration et la conduite d'un projet territorial, et à la définition, au montage et la mise en œuvre d'actions. Cette définition renvoie aux deux principales dimensions du développement territorial : stratégique et opérationnelle.

Les besoins d'ingénierie territoriale sont de natures diverses – allant du conseil, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage jusqu'à la maîtrise d'œuvre – et dans des champs thématiques variés – développement économique, mobilité, environnement, etc. – ; pour y répondre, des savoir-faire et des métiers différents sont donc à mobiliser et à combiner. Ces besoins sont également différenciés et évolutifs d'un territoire à l'autre, selon la stratégie de développement et le projet politique portés par les élus locaux, les offres d'ingénierie en présence, les enjeux territoriaux à lever.

Afin de répondre à leurs besoins, des communes et intercommunalités se dotent de leurs propres ingénieries. Mais devant certains enjeux (par exemple la biodiversité, le numérique, l'attractivité territoriale, l'aménagement de bourg, la mobilité) ou pour disposer de certains savoir-faire (par exemple l'expertise financière, la prospective, l'évaluation), une échelle supra-territoriale paraît plus adaptée pour construire des réponses lisibles, économiquement

1. « Ingénierie des territoires ruraux » (2011) ; « Le soutien des départements à l'ingénierie locale » (2011) ; Club Régions adhérentes 1^{er} juillet 2014.



viables et atteignant un certain niveau de qualité. Les acteurs publics territoriaux, départementaux voire régionaux ont donc organisé ces dernières années, en particulier depuis, d'une part le retrait des services de l'État de l'Atesat et, d'autre part, de l'application du droit des sols², des offres d'ingénierie publique mutualisées (organisées en société publique locale, établissement public administratif, syndicat mixte) et/ou coordonnées (sous la forme de réseaux ou de plateformes). Ces offres sont très variées d'un territoire à l'autre, d'un département à l'autre, d'une région à l'autre, tant dans leurs objectifs, que dans leurs moyens, leurs organisations ou leurs articulations avec les offres privées. Cette réalité témoigne de l'impossibilité d'imaginer une réponse unique aux besoins d'ingénierie territoriale.

Aujourd'hui, la question de la réponse aux besoins d'ingénierie territoriale par les acteurs publics est renouvelée par plusieurs dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République :

- Le Gouvernement souhaite un élargissement des périmètres et un renforcement des compétences des intercommunalités. Dès lors, quels seront les moyens d'ingénierie de ces futures intercommunalités et comment s'articuleront-ils avec ceux des pays, des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), ou des SCoT ?
- Les Départements sont confirmés pour assurer les solidarités territoriales et humaines. Ce champ recouvre-t-il le soutien à l'ingénierie territoriale qui avait été réaffirmé dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires proposé courant 2013, et qui ne figure plus dans le nouveau texte ? Le Gouvernement a parallèlement annoncé que l'avenir des Départements devait être redéfini à l'horizon 2020 : les impacts de cet objectif sur les offres d'ingénierie départementales existantes – via les services départementaux, les structures partenaires soutenues par les Départements telles que les Caue, les comités d'expansion économique, les agences départementales d'information sur le logement, les offres coordonnées ou mutualisées – et sur les services qu'elles rendent aux communes et intercommunalités sont-ils estimés ? Par exemple, quels sont les risques en termes de fractures territoriales et de rupture d'offres d'appui à l'ingénierie territoriale ?
- Les Régions sont confortées dans leurs missions d'aménagement du territoire avec notamment l'élaboration de schémas prescriptifs : quels seront les impacts de ces schémas sur les projets portés par les territoires donc sur leurs besoins d'ingénierie ? les Régions maintiendront-elles leurs soutiens à l'ingénierie des pays, des parcs naturels régionaux et autres échelons intermédiaires ? La nouvelle carte des régions, visant un élargissement de celles-ci, pose plus particulièrement la question du lien des conseils régionaux aux territoires, avec un risque très important d'éloignement.
- Les métropoles sont confirmées comme actrices majeures, aux côtés des Régions, du développement économique et bénéficieraient de transferts de compétences des Départements : au final quelle sera la nature des ressources d'ingénierie des métropoles ? Les évolutions législatives conduiront-elles à favoriser une concentration des ressources d'ingénierie dans les métropoles ? Ces ressources d'ingénierie, aujourd'hui conséquentes au regard des autres territoires mais en réalité très diverses tendront-elles à s'homogénéiser ? L'ingénierie métropolitaine (services des métropoles, agences urbanisme) bénéficiera-t-elle aux territoires voisins ?

2. Article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) modifiant l'article L.422-8 du code de l'urbanisme : à compter du 1^{er} juillet 2015, les communes membres d'un EPCI de plus de 10 000 habitants ne bénéficieront plus de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

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'Assemblée des départements de France (Adf), la Caisse des dépôts et un groupe d'élèves de l'Institut national des études territoriales (Inet) 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'ingénierie.

Trois thèmes de travail ont été définis avec 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 des comités d'expansion économique) et la Fédération des Entreprises publiques locales : la sécurisation juridique et le modèle économique des offres d'ingénierie publiques, l'articulation entre ingénierie opérationnelle et ingénierie stratégique, la coordination des acteurs de l'ingénierie.

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, agence d'urbanisme, société publique locale, syndicat mixte) 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.

Bien que le projet de loi actuel ne compte plus de dispositions sur le rôle des conseils généraux dans le soutien à l'ingénierie territoriale, et quels que soient les résultats des débats parlementaires, les besoins d'ingénierie des communes et des intercommunalités perdureront et, pour y répondre, plusieurs questions traitées dans l'étude resteront à prendre en compte :

- l'ingénierie publique et le champ concurrentiel : comment définir des offres d'ingénierie publique sécurisées juridiquement et qui favorisent une meilleure qualité dans le recours aux offres privées ? comment améliorer le dialogue entre acteurs publics et privés de l'ingénierie afin de favoriser les complémentarités ?
- le modèle économique des offres publiques : comment envisager des réponses dans un contexte budgétaire contraint pour tous les niveaux de collectivité, qui engage certainement à renforcer les mutualisations et les coordinations entre acteurs ?
- la capacité d'adaptation des offres publiques aux besoins, par nature évolutifs et disparates, des communes et des intercommunalités.

Dans ce cadre, la place de l'échelon départemental est réinterrogée. La très forte diversité des contextes relatés par les représentants des vingt-deux départements engagés dans l'étude et le cadre législatif changeant montrent qu'il est inopportun d'envisager une réponse unique aux besoins d'ingénierie locaux, qui s'appliquerait valablement à l'ensemble des territoires français. Les travaux menés dans le cadre de l'étude, et présentés dans cette note, témoignent qu'une piste pourrait être privilégiée à l'échelle supra-territoriale (pays, PETR, SCoT) voire départementale : faciliter, encourager le dialogue entre acteurs de l'ingénierie - privés et publics, quelle que soit leur échelle. Ce dialogue est le moyen d'organiser des offres adaptées aux besoins des territoires, sécurisées juridiquement, viable économiquement et évolutives.

Sommaire

1. DES BESOINS LOCAUX VARIÉS ET ÉVOLUTIFS ; DES OFFRES D'INGÉNIERIE À PLUSIEURS ÉCHELLES	5
1.1 LES BESOINS D'INGÉNIERIE DU BLOC LOCAL	5
1.2 L'ÉVOLUTION DES MOYENS D'INGÉNIERIE DES INTERCOMMUNALITÉS	6
1.3 D'AUTRES OFFRES D'INGÉNIERIE À CHAQUE ÉCHELLE	7
1.4 QUELLES RENCONTRES ENTRE BESOINS ET OFFRES ?	8
2. LE CHÂÎNAGE DES INGÉNIERIES POUR DES PROJETS DE QUALITÉ	10
3. LE DIALOGUE ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS DE L'INGÉNIERIE : LA GARANTIE D'OFFRES SÉCURISÉES	13
3.1 SÉCURISER L'OFFRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE	13
3.2 FAVORISER LE DIALOGUE ENTRE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE ET PRIVÉE	16
4. CONCLUSION	17
LES QUATORZE PRÉCONISATIONS DES ÉLÈVES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX POUR UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE RENOUVELÉE	19
FICHES INITIATIVES	22

1. DES BESOINS LOCAUX VARIÉS ET ÉVOLUTIFS ; DES OFFRES D'INGÉNIERIE À PLUSIEURS ÉCHELLES

L'étude mutualisée se concentrait sur la réponse aux besoins d'ingénierie territoriale à l'échelle départementale, néanmoins une multiplicité d'acteurs de l'ingénierie existe à d'autres échelles : local, régional, interrégional, national. Ces sources d'ingénierie, variablement présentes d'un territoire à un autre, sont potentiellement mobilisables par les communes et leurs groupements pour répondre à leurs besoins, qu'ils soient traditionnels (par exemple l'assistance technique sur les projets d'équipements ou la programmation des travaux d'entretien et de réparation de la voirie) ou nouveaux (par exemple l'expertise financière, la précarité énergétique, les risques sanitaires). Néanmoins, aujourd'hui la tâche est complexe car les offres d'ingénierie sont peu lisibles pour les maîtres d'ouvrage et rarement articulées les unes avec les autres³.

1.1 Les besoins d'ingénierie du bloc local

D'après l'enquête menée par l'Adcf et l'Inet en 2014⁴, l'ingénierie des intercommunalités, mise à disposition de leurs communes membres, concerne principalement l'assistance juridique, les finances et la fiscalité, l'informatique, l'appui technique en amont de la maîtrise d'œuvre sur les opérations d'aménagement et d'équipement, et l'appui en amont des stratégies territoriales et des projets (formation, sensibilisation, diagnostic territorial, observation).

Les répondants soulignent que cette ingénierie est amenée à s'élargir principalement sur l'urbanisme – avant tout pour l'instruction des autorisations du droit des sols et dans une moindre mesure pour concevoir les futurs plans d'urbanisme intercommunaux – et secondairement à la commande publique, aux systèmes d'information géographiques et à l'informatique, aux ressources humaines, aux services à la population. Ces résultats sont à tempérer au regard de l'analyse des communautés qui ont répondu : population moyenne de 44 000 habitants, taux de réponse faible des communautés de moins de 5 000 habitants, sur-représentation de celles comptant plus de 20 000 habitants. En effet, dans nombre de départements essentiellement ruraux, les EPCI sont de plus petite taille et leurs ingénieries essentiellement liées à la gestion de la collectivité d'un point de vue technique et administratif. Ils ne disposent pas de compétences qualifiées pour développer des projets transversaux, animer un territoire ou encore répondre à des appels à projets départementaux, régionaux, nationaux ou européens.

Les travaux menés dans le cadre de l'étude mutualisée indiquent que certains besoins d'ingénierie sont rarement anticipés par les intercommunalités. On peut citer à ce titre la dimension sociale des stratégies territoriales, la sécurité et la souveraineté alimentaires, l'aménagement et les usages numériques, l'anticipation et la maîtrise du foncier. De plus, les communes sont toujours porteuses de projets propres que leurs intercommunalités ne peuvent pas accompagner faute d'une ingénierie correspondant à ces besoins.

3. Etd. Ingénierie territoriale : à question technique, réponse politique. Juillet 2012. 12 p. www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/51462/578286/version/3/file/note-Etd-Enjeux-Ingenierie-territoriale-2012.pdf

4. AdCF, Cnft, Inet. Analyse de l'enquête « Ingénierie » auprès des communautés de France. Juin 2014. 40 p. www.adcf.org/files/THÈME-Administration-et-ressources-humaines/ADCF-EtudeEnquetIngénierie-140604.pdf

1.2 L'évolution des moyens d'ingénierie des intercommunalités

Les intercommunalités vivent depuis ces dernières années de nombreuses évolutions : refonte de la carte intercommunale, nouveaux élus suite aux élections municipales de mars 2014, schémas de mutualisation des services initiés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales à adopter avant mars 2015. Ces évolutions impactent nécessairement la stratégie de chaque intercommunalité, sa dynamique, ses compétences donc ses besoins et ses moyens d'ingénierie.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République donne une nouvelle perspective aux EPCI à fiscalité propre en souhaitant un accroissement de leur taille minimale de 5 000 à 20 000 habitants. Cet accroissement constitue un seuil important à franchir pour nombre de communautés de communes dont la moyenne du nombre d'habitants se situe à 11 522 et la médiane à 8 232 ⁵. Dans ce contexte, plusieurs questions relatives aux moyens d'ingénierie des futures communautés de communes se posent.

Une première question concerne la nature de l'ingénierie dont elles se doteront. Renforceront-elles leurs moyens en ingénierie opérationnelle, par exemple pour des projets d'aménagement et d'équipement, aujourd'hui maîtrisée par les conseils généraux et leurs satellites, ou bien investiront-elles des champs stratégiques, par exemple la prospective, l'animation territoriale, l'expertise financière actuellement présents dans certains pays, PETR, ou SCoT ? On peut également s'interroger sur la capacité de ces communautés de communes, bien qu'élargies, à se doter chacune de l'ingénierie nécessaire pour répondre aux besoins dans certains domaines, tels que l'aménagement numérique ou l'expertise juridique, qui supposent vraisemblablement l'atteinte d'un certain seuil d'activité pour organiser des offres économiquement viables.

Cette phase de transition appelle également un accompagnement des communautés de communes autant sur les enjeux territoriaux du changement d'échelle que sur ses conséquences juridiques, administratives et fiscales. Si les associations d'élus, de directeurs ou de techniciens des intercommunalités ou encore les centres de gestion ont un appui certain à apporter sur le second point, sur le premier les Départements et les Régions gagnent-ils à se positionner ? Cette question renvoie à la mise en capacité des territoires : comment aider les territoires à assurer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage tout en contribuant à l'aménagement et au développement départemental/régional ? Plusieurs actions peuvent être envisagées dans ce sens par les Départements et les Régions, de façon individuelle ou collective : par exemple appui à l'élaboration d'un diagnostic et d'une stratégie de territoire, mise en réseau des communautés de communes, mise à disposition de données.

Enfin, fixer un seuil minimal unique de 20 000 habitants ne réduira pas la diversité des communautés de communes tant en termes de dynamiques, de moyens, d'enjeux territoriaux (rural, périurbain, agglomération moyenne, littoral, montagne, etc.) que de capacité à mobiliser les ressources d'ingénierie. Dès lors les risques d'inégalités territoriales dans l'accès à l'ingénierie demeurent, ainsi que la question des échelles de solidarités à organiser pour répondre à la diversité des besoins.

5. www.adcf.org/5-360-Chiffres-cles.php

1.3 D'autres offres d'ingénierie à chaque échelle

Au niveau local, un grand nombre d'échelons intermédiaires – pays, PETR, SCoT, PNR, associations – fournissent de l'ingénierie aux communes et aux intercommunalités. Elles concernent principalement des missions stratégiques (veille et observation, prospective, évaluation) et des fonctions d'animation du tissu d'acteurs local mais peuvent également concerner des champs techniques spécifiques (par exemple la biodiversité et la trame verte et bleue par les PNR). Ces structures sont souvent financées et soutenues méthodologiquement par les Départements et les Régions.

Les agglomérations sont actuellement très diverses en termes de moyens d'ingénierie tant par leurs propres services que par des structures partenaires. La présence ou non d'une agence d'urbanisme est sur ce point un facteur très différenciant. Les métropoles, du fait des compétences qui leur sont attribuées et transférées, du poids démographique et économique qu'elles représenteront, du nombre de communes qu'elles regrouperont, et des expertises déjà en présence dans les services de ces dernières, seront vraisemblablement des lieux concentrant d'importants moyens d'ingénierie à la fois opérationnelle et stratégique. Aujourd'hui, l'ingénierie des agglomérations demeure réservée à leur périmètre d'intervention alors que sur certains champs transversaux (par exemple le vieillissement de la population ou la mobilité), un partage ou une mutualisation avec des territoires environnants pourrait répondre à des besoins communs.

Acteurs majeurs de l'ingénierie, les consultants, les bureaux d'études, les géomètres, les architectes, les paysagistes, les urbanistes, les programmistes, etc. peuvent également être présents au niveau local. Néanmoins, la diversité des métiers qu'ils représentent explique qu'ils sont rarement coordonnés et donc peu visibles pour les acteurs publics. De plus, même si l'offre privée existe sur le territoire, le manque de rentabilité d'opérations publiques de faible ampleur peut conduire à ce qu'elle ne répond pas à la demande.

Selon l'enquête menée par l'AdCF et l'Inet ⁶, les Départements, leurs satellites (Caue, comité départemental du tourisme, comité d'expansion, agence de développement économique, SEM, etc.) et les offres mutualisées (agence technique départementale, société publique locale, syndicat mixte) sont cités par tous les types de territoires et toutes les tailles de communautés comme les premiers fournisseurs d'ingénierie externe (34 % des réponses), devant les pays (22 %), l'État (15 %) et les Régions (10 %). Le niveau départemental propose un appui divers qui va du conseil (Caue) à l'assistance à maîtrise d'ouvrage voire à la maîtrise d'œuvre (SEM, certaines ATD), à la fois stratégique (par exemple appui à l'élaboration d'un diagnostic par les services en charge des politiques territoriales d'un Département) et opérationnel (par exemple en matière d'entretien et de rénovation de voirie par les services opérationnels d'un conseil général) ⁷.

Les services départementaux et régionaux de l'État, malgré leur retrait de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire et de l'application du droit des sols, conservent une forte maîtrise technique dans certains domaines, indispensable pour appuyer les collectivités, par exemple sur les risques naturels et technologiques, l'accessibilité, ou encore le changement climatique.

La plupart des Régions apporte un soutien financier à des échelons intermédiaires – principalement pays, PNR, SCoT – soit pour la réalisation d'études ou de projets, soit pour leur fonctionnement. Plusieurs Régions (Aquitaine, Bourgogne, Lorraine, Nord –

6. AdCF, Cnfpt, Inet. Analyse de l'enquête « Ingénierie » auprès des communautés de France. Juin 2014. 40 p. www.adcf.org/files/THÈME-Administration-et-ressources-humaines/ADCF-EtudeEnquetelngenerie-140604.pdf

7. À noter : la compétence obligatoire des Départements d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, en matière d'assainissement, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques [article L.32321-1 du code général des collectivités territoriales]

Pas-de-Calais) ont également mis en place des centres de ressources qui apportent une ingénierie complémentaire en contribuant à la mise en réseau des territoires, produisant des outils méthodologiques et organisant des formations. Le soutien à l'ingénierie des échelons intermédiaires est aujourd'hui, dans un contexte budgétaire contraint, fortement discuté par certains exécutifs régionaux ; quelle sera la position des exécutifs des treize nouvelles Régions ?

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pose également la question de l'éloignement des Régions aux territoires : alors que les Régions actuelles éprouvent déjà des difficultés à maintenir un lien avec les échelons intermédiaires existants, qu'en sera-t-il lorsque leurs périmètres seront élargis ?

Le projet de loi pose également la question de l'articulation entre les métropoles et les conseils régionaux qui est vue comme le moteur du développement. La tentation peut être forte pour les Régions de, soit concentrer leurs efforts sur les métropoles au risque de mettre de côté les territoires ruraux, soit de privilégier ces derniers au risque de contribuer à la fracture entre territoires urbains et ruraux. L'enjeu pour les Régions est donc de maintenir leurs liens avec les territoires ruraux tout en créant des relations avec les métropoles et si possible au bénéfice de l'ensemble de la dynamique régionale. Cette recherche de coordination s'applique au domaine de l'ingénierie territoriale. Dès lors c'est la question de l'échelle d'organisation d'une mutualisation des ingénieries publiques à l'échelle supra-territoriale qui se pose.

Au niveau national, les sources d'ingénierie mobilisables par les communes et leurs groupements concernent principalement la mise en réseau, la capitalisation d'information et la formation. Elles relèvent principalement des associations d'élus et de techniciens de collectivités, et des fédérations d'acteurs de l'ingénierie (Fnau, FnCaue, Fédération des Epl, Cner, Etd).

1.4 Quelles rencontres entre besoins et offres ?

L'observation révèle deux principaux niveaux d'articulation entre besoins et offres d'ingénierie : les communes et les intercommunalités sollicitent les acteurs d'échelle départementale ; les échelons intermédiaires dialoguent avec les acteurs régionaux. Ces relations peuvent se doubler d'une tendance à la séparation entre ingénierie opérationnelle (échelles locale et départementale) et ingénierie stratégique (échelles intermédiaire et régionale). Si ces relations fortes existent, elles révèlent également, en creux, des liens d'ingénierie faibles : entre les intercommunalités et leurs communes membres, entre les échelons intermédiaires et leurs intercommunalités membres, entre métropoles et territoires environnants, entre Départements et Régions, entre ingénieries publiques et privées.

Ces constats montrent que chaque échelle d'acteur a conçu une offre à partir de ses compétences et de ses ressources. Il revient alors à chaque de territoire d'organiser les ressources d'ingénierie autour de son projet, tâche complexe et chronophage. À titre d'exemple, pour un projet de construction de bâtiment respectant des objectifs de performance énergétique, l'ingénierie peut se situer au niveau local (agence locale de l'énergie, pays, consultant et bureau d'étude), départemental (Caue, agence technique départementale, services du conseil général, SEM d'aménagement) voire régional (centre de ressources dédié, services du conseil régional, Ademe). Un enjeu fort réside donc dans la coordination des acteurs selon les étapes d'accompagnement du projet, c'est-à-dire le chaînage des ingénieries (cf. 2.)

Par ailleurs, la réponse à certains besoins nouveaux des communes et de leurs groupements reste posée : aujourd'hui quels acteurs peuvent proposer une offre d'ingénierie financière (capacité à négocier avec des banques, estimation du coût global d'un projet, conséquence sur la fiscalité locale) ? Un accompagnement au montage de projets européens ? Un appui à la prise en compte des enjeux sociaux (vieillesse, précarité, etc.) dans les projets de territoire ? Un appui à l'identification des questions sanitaires sur les territoires ? Et suite au retrait de services de l'État, l'application du droit des sols peut-elle être reprise à l'échelle de chaque intercommunalité ? Ou par une offre supra-territoriale mutualisée ?

2. LE CHAÎNAGE DES INGÉNIERIES POUR DES PROJETS DE QUALITÉ

La qualité des projets repose sur le chaînage des ingénieries, c'est-à-dire la coordination des acteurs et de leurs ressources. 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 et donc d'en améliorer le recours. Aujourd'hui, force est de constater que des concurrences existent entre acteurs de l'ingénierie publique et que les différentes cultures métiers de l'ingénierie demeurent souvent cloisonnées, en particulier entre métiers opérationnels, liés aux formations d'ingénieurs, et stratégique, liés aux formations du développement territorial ou de l'animation.

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.

Sans viser une fusion de structures, le chaînage peut constituer une piste en termes d'optimisation des moyens des acteurs publics : des locaux ou des fonctions supports (ressources humaines, gestion du matériel et des parcs de véhicules, communication, systèmes d'information et d'observation) peuvent être partagés par plusieurs organismes. D'autant que les acteurs publics de l'ingénierie sont, de par leur nature, motivés par la recherche de l'intérêt général des projets et d'une gestion économe des moyens des collectivités.

Quelques coordinations entre acteurs de l'ingénierie publique départementaux ont été engagées (cf. *fiches initiatives*). Elles concernent principalement des conseils généraux et leurs satellites (Caue, agence départementale d'information sur le logement, etc.) ; les acteurs régionaux, les territoires, les représentants de l'ingénierie privée sont plus rarement associés.

Dans cette perspective, les Départements se trouvent dans une position délicate : ils doivent passer d'une position de financeur à une position d'initiateur, voire d'animateur de la coordination, sans pouvoir s'appuyer sur une compétence ou une attribution spécifique qui leur en donne la légitimité. En effet, ils ne sont pas chef de file de l'ingénierie, notion qui juridiquement signifie la désignation par la loi d'une collectivité pour organiser de façon commune une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités. L'idée de coordination des acteurs porte pour chacun un certain nombre de conséquences : ouverture à d'autres cultures métiers, ré-interrogation sur son mode de fonctionnement (méthodes, outils, référentiels, etc.) et sur ses pratiques de management... Cette étape est particulièrement délicate au niveau départemental car les acteurs de l'ingénierie se caractérisent par leur diversité en termes de statuts (association, société d'économie mixte, établissement public administratif, société publique locale), de gouvernance (adhérents ou membres pour les associations et les établissements publics administratifs ; actionnaires dans les SPL) ou encore de modèle économique (prestations gratuites ou payantes ; cotisations ou abonnements des bénéficiaires uniquement ou également appel à des subventions), etc.

L'enjeu pour un Département dans cette situation consiste donc à convaincre les acteurs de l'ingénierie de la plus-value, individuelle et collective, de la coordination. Plusieurs étapes peuvent être suivies pour atteindre cet objectif.

Dans un premier temps, des rencontres bilatérales peuvent être initiées par le Département avec chacun des acteurs envisagés pour intégrer le réseau (cf. *fiche initiative Anjou ingénierie territoriale*). Elles doivent permettre de lever les interrogations sur l'objectif de chaînage des ingénieries, cerner les contraintes des structures et identifier les gains que chacune peut tirer d'une coordination (meilleure connaissance des besoins

des collectivités, relance d'une dynamique avec les territoires, meilleure lisibilité de ses savoir-faire, etc.).

Ensuite, il est nécessaire de s'accorder sur les finalités de la coordination : collectivités cibles, positionnement des interventions vis-à-vis des acteurs de l'ingénierie privés et de l'État, posture et message vis-à-vis des bénéficiaires, déontologie du partenariat, objectifs de fonctionnement (réseau / mutualisation de moyens / fusion à terme), etc. Cette étape est complexe car elle vise à trouver des accords tout en respectant le mode de fonctionnement de chaque structure. À titre d'exemple, les partenaires auront à se déterminer sur les questions suivantes : comment répondre à la demande d'une collectivité qui est membre de certaines structures et pas d'autres ? Lorsqu'une prestation est assurée par plusieurs structures, comment rétribuer l'action de chacune sachant que certaines interviennent gratuitement et que d'autres facturent leurs prestations, et ceci selon des critères différents ? Quels sont les critères de priorisation du temps de travail des salariés de chaque structure : la réponse aux membres de leurs structures ou à une demande au titre du réseau ?

Les partenaires ont ensuite à mettre en regard les besoins des collectivités cibles et les ressources d'ingénierie existantes. Les acteurs de l'ingénierie disposent, par leurs contacts réguliers avec les collectivités, d'une connaissance pratique des besoins des collectivités. Elle est complémentaire de la connaissance des besoins exprimés par les collectivités : ces dernières peuvent omettre certains champs soit car ils ne sont pas identifiés réellement comme des besoins (par exemple la prospective) soit car ils ne sont pas anticipés par les acteurs locaux (par exemple la trame verte et bleue). L'objectif est d'estimer les besoins réels des collectivités en précisant les champs thématiques et les types d'appui attendus (élaboration du cahier des charges, études pré-opérationnelles, programme, etc.).

La cartographie des ressources d'ingénierie départementales comprend deux temps :

- mettre à plat les cibles, les champs et le cadre d'intervention, les compétences et les savoir-faire de chaque structure, afin d'améliorer l'interconnaissance des partenaires ;
- les positionner, par thème, selon les étapes d'un projet, afin d'identifier les doublons, les manques, les articulations à renforcer entre les partenaires. Le croisement entre les besoins réels et la cartographie des ressources vise à cerner les adaptations à apporter aux offres existantes et les nouvelles offres à créer (cf. *fiche initiative plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée en Isère*).

Une troisième étape consiste à organiser et à mettre en œuvre un service simplifié pour les futurs bénéficiaires. En effet, l'un des objectifs du chaînage des ingénieries est de rendre l'accès aux ressources plus lisible pour les maîtres d'ouvrage. Les partenaires peuvent pour ce faire établir un règlement intérieur ou une charte de fonctionnement qui précisera les modalités d'accès au service (entrée commune ou entrée par thématique ; gratuité et/ou tarification), les responsabilités des répondants dans chaque structure (niveau et délai de réponse), les modalités de suivi des réponses, les conditions et le cadre du partage d'information entre les partenaires.

Afin de prioriser les demandes, les partenaires peuvent élaborer un programme de travail commun annuel ou pluriannuel, à l'image des programmes partenariaux des agences d'urbanisme. Le programme peut préciser les prestations prioritaires pour l'année et par conséquent aider à mesurer les temps de travail affectés par chaque structure au réseau. Les Départements, les Régions, les communes et leurs groupements engagés dans un réseau peuvent mettre à disposition leurs services ou leurs agents, soit de la structure porteuse du réseau (cf. *fiche initiative Meurthe-et-Moselle*) soit de la collectivité bénéfi-

ciaire du service. La mise à disposition permet de mobiliser au cas par cas les compétences nécessaires pour répondre à chaque demande donc de faire en sorte que le service soit réactif, adaptable et économiquement viable.

Enfin, les partenaires devront fixer les conditions de mise en œuvre de leur coordination donc repérer et organiser les fonctions et les moyens humains nécessaires : animation de la coordination, ensemblier des compétences, pilotage, suivi et régulation des demandes, observation, capitalisation, évaluation, communication.

ZOOM JURIDIQUE SUR LA MISE À DISPOSITION ET LE SERVICE UNIFIÉ

La mise à disposition peut être soit individuelle soit concerner un service.

La mise à disposition individuelle relève de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle implique :

- une formalisation juridique encadrée avec la signature d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil et la prise d'un arrêté ;
- le remboursement de la rémunération du fonctionnaire qui doit être calculé au prorata du temps de travail réalisé ; néanmoins il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché ;
- le placement de l'agent sous l'autorité directe de l'organisme d'accueil.

Seuls les fonctionnaires titulaires peuvent être mis à la disposition de structures publiques et privées (« organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État »). Les contractuels à durée indéterminée peuvent aussi être mis à disposition mais de façon limitée (article 136 de la loi). Les contractuels à durée déterminée sont exclus de ce dispositif.

Quant à la mise à disposition de service, stricto sensu, elle renvoie à l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée or l'ingénierie ne constitue pas une compétence en tant que telle.

L'article L.5111-1-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit néanmoins la possibilité de créer un service unifié, entre collectivités publiques, pour assurer en commun des services administratifs et techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées. Le service unifié peut regrouper les services de la Région, du Département, de leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent.

Une convention est signée pour préciser les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service unifié est placé par ailleurs sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

À noter que le service unifié ne permet pas aux Départements de mutualiser avec les intercommunalités et leurs communes membres. Sur ce point, la proposition de loi de clarification territoriale et d'affirmation des départements, présentée par la sénatrice Nathalie Goulet, propose de leur en donner la possibilité en se dotant de services communs avec elles⁸.

8. Nathalie GOULET. Proposition de loi de clarification territoriale et d'affirmation des départements. 7 août 2014 www.senat.fr/leg/pp13-791.html

3. LE DIALOGUE ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS DE L'INGÉNIERIE : LA GARANTIE D'OFFRES SÉCURISÉES

La sécurisation juridique de l'offre départementale en ingénierie figurait parmi les objectifs initiaux de l'étude mutualisée. Très vite, il est apparu que la question de la sécurisation va au-delà du prisme juridique et renvoie avant tout au dialogue entre les acteurs de l'ingénierie publique et privée.

3.1 Sécuriser l'offre d'ingénierie publique

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. Or l'intervention dans le champ concurrentiel oblige à respecter certains principes :

> La liberté du commerce et de l'industrie

Ce principe pose que les entités publiques peuvent intervenir dans le domaine de l'initiative privée ou concourir à un marché public seulement si elles respectent deux conditions : rester dans la limite de leurs compétences et intervenir sans fausser le libre jeu de la concurrence avec les autres opérateurs économiques (Conseil d'État, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris). Il pose ainsi la question du difficile constat de la carence de l'initiative privée. Sauf à réaliser un diagnostic de l'offre locale, les collectivités ne semblent pas avoir d'autre choix que de lancer systématiquement une consultation de marché public, tout en sachant qu'elle sera infructueuse, dans l'unique but de constater la carence de l'initiative privée.

> Les règles concurrentielles c'est-à-dire les principes de la commande publique

L'application des règles concurrentielles est claire pour la maîtrise d'œuvre. En revanche, il existe un flou autour de la notion d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui constitue justement l'un des principaux besoins des territoires.

Un premier cadre, qui a vocation à s'appliquer à tous les types de structures apportant de l'ingénierie, a été donné suite à la question posée par le sénateur Jean-Patrick Courtois concernant la création de l'agence technique départementale de Saône-et-Loire (question écrite n° 09597 publiée dans le Journal officiel du Sénat du 16/07/2009). Il a ainsi été précisé que l'agence départementale peut fournir sans mise en concurrence une assistance simple sur les points technique, juridique et financier. Elle peut également faire office d'assistant à maîtrise d'ouvrage pré-opérationnelle. En revanche, pour les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage allant au-delà, l'agence doit respecter les règles de la commande publique et doit ainsi être mise en concurrence. Malgré cette tentative de cadrage, l'ambiguïté demeure sur les contours de l'assistance à maîtrise d'ouvrage : qu'entend-on en effet par une « assistance simple » ?

> La non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

Ce principe est a priori respecté dès lors que les territoires sont libres de recourir ou non à l'offre publique d'ingénierie soit, en d'autres termes, dès lors que les subventions ne sont pas conditionnées par le recours à cette ingénierie ; ce qui est généralement le cas.

Pour respecter ces trois principes, plusieurs solutions peuvent être appliquées ⁹. Néanmoins, elles posent toutes un certain nombre de difficultés.

9. 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.

L'une de ces solutions était que l'État français sécurise l'intervention des Départements auprès des territoires en la qualifiant de services d'intérêt économique général (SIEG) et en lui permettant par conséquent de déroger aux règles de concurrence. L'article L.3232-1-1 du code général des collectivités territoriales peut en effet être interprété comme allant dans ce sens puisque l'intervention des Départements dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques se fonde sur des « raisons de solidarité et d'aménagement du territoire ». Mais le juge communautaire a clairement émis des doutes sur le fait que des prestations de services soient de nature à constituer une mission de service public (Cour de justice de l'Union européenne, 19 décembre 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce). Par ailleurs, notons que ce doute n'est pas sans conséquence pour les conventions de prestations payantes signées directement entre les Départements et les collectivités bénéficiaires de l'ingénierie. En effet, le juge communautaire a admis les spécificités des conventions de coopération entre collectivités – pour des raisons d'intérêt général et de bonne organisation – et a conclu à la non-application des règles de la commande publique mais à la condition toutefois qu'elles aient pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune (Cour de justice des Communautés européennes, 9 juin 2009, Commission contre Allemagne – précisions apportées par deux affaires : Cour de justice de l'Union européenne, 13 juin 2013, n°C-386/11 et Cour de justice de l'Union européenne, 20 juin 2013, n°C 352/12) ¹⁰.

Une autre solution consistait à sécuriser juridiquement l'intervention des Départements en utilisant les différents dispositifs de mutualisation que prévoit le CGCT. Ce dernier envisage des mutualisations entre intercommunalités/communes et entre intercommunalités, entre un syndicat mixte et ses membres ainsi qu'entre le Département, la Région, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. En revanche, il ne prévoit pas de possibilités de mutualisation entre toutes les échelles (allant des Département aux territoires) et encore moins entre des structures publiques et privées de type Caue, ce qui peut être recherché par les acteurs de l'ingénierie publique.

La dernière solution étudiée a été celle de l'application du principe du « in house ». Ce principe permet de déroger aux règles de la commande publique si deux conditions sont remplies (Cour de justice des Communautés européennes, 18 novembre 1999, Teckal) :

- la collectivité publique doit exercer sur la structure en cause un contrôle analogue ¹¹ à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- la structure réalise l'essentiel ¹² de ses activités avec le ou les membre(s) qui la détienne(nt).

Depuis quelques années, les juges communautaires ont une interprétation large de la notion de contrôle analogue. Ils ont notamment reconnu la possibilité d'un contrôle conjoint en admettant que le critère du contrôle analogue est satisfait s'il prend la forme d'un contrôle exercé conjointement par les collectivités publiques sur l'organisme, sans

10. Les nouvelles directives posent trois conditions pour que les conventions de coopération public-public ne relèvent pas des règles concurrentielles : si leur but est de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, si la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public et enfin si les personnes publiques participantes réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20% des activités concernées par la coopération.

11. Jusqu'à présent, la jurisprudence communautaire Stadt Halle du 11 janvier 2005 excluait toute participation du privé dans le cadre d'une relation « in house ». Les directives autorisent la participation des privés dans le capital de la structure à la condition qu'elle ne leur donne pas de capacité de contrôle ou de blocage et ne leur permet pas d'exercer une influence décisive sur la structure contrôlée.

12. Les directives sont venues préciser la jurisprudence en fixant un seuil à 80%.

qu'il soit nécessaire de s'arrêter sur le rôle individuel de chacune (Cour de justice des Communautés européennes, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA contre Commune d'Uccle). Dès lors que le Département a un poids important dans le financement et la gouvernance de la structure, la réalité du contrôle que peuvent avoir les autres membres sur cette structure est très relative. En France, on tend par ailleurs à généraliser l'exception du principe du « in house ». Le tribunal administratif de Pau a ainsi jugé que la condition du contrôle analogue était respectée au sein de l'Agence publique de gestion locale des Pyrénées-Atlantiques (APGL 64) alors que ce syndicat mixte ouvert élargi compte un comité syndical composé de 24 membres pour représenter 629 membres (Tribunal administratif de Pau, 14 octobre 2008, Préfet des Pyrénées-Atlantiques contre Commune d'Illharre).

Mais depuis, un retournement de situation semble avoir eu lieu, dans la veine de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 29 novembre 2012, Econord Spa C/ Comune di Cagno et Comune di Varese. Un arrêt du Conseil d'État datant du 6 novembre 2013, a apporté quelques précisions, non sans incidences, dans le cadre de la demande en annulation d'une délibération prise par la Commune de Marsannay-la-Côte et concernant l'attribution d'une concession d'aménagement à la société publique d'aménagement dont elle est membre. Le juge administratif a annulé la délibération en estimant que, pour être regardée comme exerçant un contrôle analogue conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, la collectivité doit participer non seulement à son capital mais aussi aux organes de direction de cette société. Dans les faits, la commune possédait 1,076 % du capital et n'avait aucun représentant au sein du conseil d'administration, ce qui est le cas de beaucoup de collectivités...

Il s'agit ici d'un considérant de principe. Ceci signifie donc qu'il a vocation à s'appliquer à toutes les situations du « in house » : aux sociétés publiques locales d'aménagement donc, mais aussi aux sociétés publiques locales, aux associations, aux groupements d'intérêt public, aux syndicats mixtes ainsi qu'aux établissements publics administratifs que constituent les agences départementales.

Pour la Fédération des EPL, cet arrêt est à relativiser. Selon elle, les collectivités qui détiennent une participation au capital trop réduite – pour bénéficier d'une représentation directe au conseil d'administration – peuvent exercer un contrôle analogue en se regroupant en une assemblée spéciale qui désigne alors un mandataire commun pour les représenter au conseil d'administration. Cette solution devrait être renforcée par les directives qui permettent une représentation indirecte des actionnaires au sein des instances dirigeantes. Une autre solution pourrait tout simplement consister à réduire les délégations faites au conseil d'administration.

Dans ce contexte, quelques Départements ont déjà envisagé plusieurs pistes pour sécuriser leurs interventions.

Certains interviennent ainsi sur le champ concurrentiel à la condition de ne pas réaliser des missions excédant le seuil de dispense de 15 000 euros hors taxes. Cette règle a pour inconvénient de se limiter aux petits projets, peu rémunérateurs, ce qui renvoie à la question du modèle économique des offres d'ingénierie publique.

D'autres vont intervenir au-delà de ce seuil seulement en cas de consultations infructueuses lancées par les territoires. L'objectif est alors de sécuriser leur intervention en prouvant la carence de l'initiative privée.

Une autre piste consiste à lancer un marché sous la forme d'un accord-cadre ayant pour objet d'assurer une mission d'assistance aux territoires. Ces derniers font ainsi appel au prestataire sélectionné pour répondre à leurs différents besoins.

Enfin, des Départements ont choisi de se placer dans le champ concurrentiel, au même titre que les opérateurs économiques, en répondant aux consultations de marchés publics lancées par les territoires.

3.2 Favoriser le dialogue entre l'ingénierie publique et privée

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. Comme tout secteur économique, l'ingénierie privée n'est en effet pas épargnée par la crise. En diminuant son périmètre d'intervention, le développement de l'ingénierie publique peut aussi avoir pour conséquences de créer une concurrence et de tirer les prix vers le bas. Afin d'éviter des postures d'opposition allant à l'encontre de l'intérêt général, la question qui se pose est donc celle de l'organisation d'un dialogue entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie dans une logique de gagnant-gagnant.

La fédération de syndicats techniques de l'ingénierie du conseil et du numérique (CINOV) réfute l'idée selon laquelle l'ingénierie privée ne serait pas une ingénierie de proximité et ne serait pas intéressée par les projets de petite envergure. Par conséquent, la fédération a formulé différentes propositions visant à rapprocher les acteurs publics et privés de l'ingénierie, parmi lesquelles :

- la clarification du rôle et des missions des structures publiques ;
- la mise en place d'une concertation pour organiser une complémentarité entre les acteurs publics et privés ;
- la création d'un portail d'information sur l'implantation de l'ingénierie privée afin de rendre leurs offres plus visibles aux maîtres d'ouvrage publics.

Quelques Départements ont déjà pris en considération cette nécessité d'un dialogue entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie et ont envisagé les pistes suivantes :

- organiser des réunions avec les bureaux d'études privés (*cf. fiche initiative : Vosges*) ;
- impulser la structuration des offres privées au niveau local (*cf. fiche initiative : Vosges*) ;
- objectiver la carence de l'initiative privée par une étude des besoins et des offres (*cf. l'Agence départementale d'aide aux collectivités (ADAC) d'Indre-et-Loire*) ;
- mettre en lisibilité les offres privées avec l'élaboration d'annuaires professionnels
- faire participer les acteurs privés aux instances de gouvernance de l'ingénierie publique (*cf. fiche initiative : Pas-de-Calais*) ;
- travailler à l'amélioration de la commande publique des territoires en assurant une formation à destination de leurs élus et agents, voire un accompagnement à la rédaction des marchés publics ;
- inciter au recours à des groupements de commande afin d'obtenir des prix intéressants et éviter le risque de consultations infructueuses.

4. CONCLUSION

Les précédents travaux menés par Etd et des Départements sur le champ de l'ingénierie datent de 2011. En trois ans, les conseils généraux et les acteurs départementaux ont montré une réelle capacité d'évolution et d'adaptation : leurs interrogations ne portent plus uniquement sur la recherche d'une réponse juridiquement sécurisée au retrait des services de l'État de l'Atesat, mais concernent la qualité des projets, la mise en capacité des territoires, le dialogue avec les acteurs privés de l'ingénierie, la coordination des acteurs publics.

Tout en réunissant des acteurs issus de départements très divers en termes de caractéristiques territoriales, de moyens, de stratégies politiques, l'étude mutualisée conduite cette année témoigne que, partout, une offre d'ingénierie publique est nécessaire pour des questions de solidarité territoriale. Au-delà de ce constat, il s'agit pour certains de déterminer si l'ingénierie territoriale est un sujet de politique publique comme un autre, voire une mission de service public, et doit, à ce titre, bénéficier d'un statut spécifique. Quoi qu'il en soit cette ingénierie a un coût, en général partiellement estimé, et dans un contexte budgétaire contraint la question est de savoir qui est prêt à ou doit l'assumer : les collectivités, l'État, les usagers, les citoyens ? La baisse des moyens publics va nécessairement réduire le champ des possibles.

La réforme territoriale oblige les acteurs de l'ingénierie actuels à imaginer des solutions transitoires et adaptables, en mettant la recherche de solutions devant les considérations institutionnelles. Les travaux montrent que ces solutions ont à privilégier la recherche de coordination entre acteurs de l'ingénierie publics ou privés ; d'autres acteurs tels que les universités, la recherche et les entreprises pourraient être associés à ces offres souples d'ingénierie. Pour répondre à certains besoins, mobiliser certaines expertises, optimiser les moyens, l'échelle d'organisation à privilégier est généralement supra-territoriale. Plusieurs options peuvent se dessiner :

- L'organisation par plusieurs intercommunalités et territoires de projet d'une offre collective via la mutualisation ou la coordination. Pour ce faire, un enjeu majeur réside dans l'atteinte d'un degré de maturité suffisant des intercommunalités, ce qui renvoie à la solidité des liens entre communes et intercommunalités ou entre les intercommunalités et les échelons intermédiaires ;
- Le partage par les métropoles de leur ingénierie avec les territoires environnants ;
- Le soutien des Régions à l'organisation d'offre collective d'ingénierie au niveau local ;
- L'organisation d'une offre coordonnée entre acteurs départementaux.

Selon les territoires, leurs projets, leurs besoins, les offres en présence, une option apparaîtra plus adaptée qu'une autre. L'échelon départemental, réinterrogé au cours de cette étude mutualisée, se montre aujourd'hui dans de nombreux cas, pertinent pour coordonner des ressources d'ingénierie : il permet de mobiliser les moyens de territoires urbain et rural, de faire se rencontrer des ressources du niveau local et du niveau régional, et de faire dialoguer des acteurs voisins. Les conseils généraux ont dans ce cadre des atouts pour assurer un rôle de coordinateur de l'ingénierie publique :

- Un maillage de l'ensemble du territoire national garantissant l'accessibilité à une offre de service pour tous les territoires

- La capacité de mobiliser dans leurs services et auprès de leurs structures partenaires des professionnels qualifiés tant sur l'ingénierie opérationnelle que sur l'ingénierie stratégique ;
- La connaissance et la gestion quotidienne de ces différents métiers facilitant une capacité à les articuler ;
- La possibilité d'offrir des évolutions de carrière aux salariés du fait de la diversité des métiers qu'ils regroupent dans leurs services et leurs satellites.

LES QUATORZE PRÉCONISATIONS DES ÉLÈVES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX POUR UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE RENOUVELÉE

Dans le cadre de l'étude sur l'ingénierie territoriale réalisée 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 compé-

tences 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 inter-communautaire, 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 diplômés d'urbanisme, 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 projets, 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.

Fiches initiatives

1. CHAÎNAGE DES INGÉNIERIES	23
ANJOU INGÉNIERIE TERRITORIALE	23
MEURTHE-ET-MOSELLE DÉVELOPPEMENT	25
PLATEFORME D'INGÉNIERIE TERRITORIALE MUTUALISÉE EN ISÈRE	28
2. DIALOGUE PUBLIC – PRIVÉ	31
VOSGES	31
PAS-DE-CALAIS	33

1. CHAÎNAGE DES INGÉNIERIES

ANJOU INGÉNIERIE TERRITORIALE

www.ingenierie49.fr

Origine

Le Maine-et-Loire compte trente intercommunalités et est couvert par sept SCoT (cinq approuvés et deux en projet).

Dès 2008, le conseil général du Maine-et-Loire affirme sa volonté de mettre à disposition des collectivités ses compétences techniques et de les aider dans le montage de leur projet. Pour ce faire, il met en application le décret du décembre 2007 sur le rôle du Service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration, crée un service d'urbanisme et d'assistance aux collectivités, et met en œuvre le plan départemental de l'habitat (PDH) en contractualisant avec les territoires. Afin d'accompagner au mieux les maîtres d'ouvrage dans la prise en compte des orientations du PDH, le Caue et la Sodemel (société d'économie mixte d'aménagement) regroupent une partie de leurs moyens dans le cadre du groupement d'intérêt économique Anjou urbanisme durable.

En 2011, le Département souhaite prolonger cette démarche en s'adressant de façon privilégiée aux intercommunalités. En partenariat avec l'association départementale des maires et le Cnfpt, il initie un réseau des communautés de communes. Des journées techniques à destination des directeurs généraux des services, des directeurs des services techniques et de leurs collaborateurs, ainsi que des missions d'assistance auprès des communautés de communes sont développées dans le cadre du réseau. Une convention de partenariat d'une durée de trois ans renouvelable est signée par le conseil général, le Cnfpt et l'association des maires.

En 2013, le conseil général entend élargir ce partenariat à d'autres acteurs de l'ingénierie : un protocole de coopération est signé le 17 décembre par le Département du Maine-et-Loire, l'association départementale des maires, le préfet de département, le comité d'expansion économique,

le Caue, le syndicat intercommunal d'énergies, la délégation régionale Pays-de-la-Loire du Cnfpt et la société publique locale d'aménagement de l'Anjou. Le réseau des partenaires s'intitule Anjou ingénierie territoriale.

Depuis la signature du protocole, d'autres acteurs, tels que l'agence d'urbanisme de la région angevine et certains syndicats mixtes de pays, ont manifesté leur intérêt pour intégrer le réseau.

Finalités

Les huit partenaires du protocole ont fait le choix d'organiser un réseau plutôt que de créer une nouvelle structure ou de fusionner les organismes existants. Le réseau vise à tirer le meilleur parti de chaque partenaire en conservant le mode de fonctionnement de chacun et en renforçant les coopérations afin de structurer une offre complémentaire prenant en compte la transversalité des problématiques d'aménagement et de développement.

Le choix d'une organisation souple vise également à pouvoir s'adapter au contexte changeant lié à la réforme territoriale et à l'évolution des intercommunalités.

Le président du conseil général a fortement soutenu auprès des partenaires le choix d'un réseau ayant pour principal objectif de favoriser l'autonomie des communautés de communes et de donner à leurs services une véritable compétence d'assistant au maître d'ouvrage. Cette orientation partagée se traduit par le champ d'action du réseau : l'assistance et le conseil. De fait, les missions de maîtrise d'œuvre sont exclues car l'offre privée est suffisamment présente sur le département ; le réseau œuvre dans ce cas à aider les communautés de communes à recourir à l'offre privée.

Le soutien à la mise en capacité des communes des communes se traduit également par l'organi-

sation d'une offre globale : au-delà des missions d'assistance et de conseil, le réseau propose des journées techniques, des formations et une plateforme commune de ressources et d'échanges dématérialisée.

Le réseau consiste également à renforcer l'interconnaissance des huit partenaires ainsi qu'à favoriser les complémentarités et une meilleure coordination de leurs interventions. Il s'agit autant de mutualiser des bases documentaires, de partager des référentiels et des outils méthodologiques que d'établir une vision partagée des attentes des territoires.

Méthode

Initiateur du réseau, le conseil général est allé à la rencontre de chacun des partenaires pour mesurer leur motivation, tenir compte de leurs objectifs et repérer leurs questionnements. Les organismes engagés dans le réseau y ont en général vu une opportunité pour améliorer la connaissance des besoins des communautés de communes et pour réaffirmer leur action vis-à-vis de ces dernières.

La Région Pays de la Loire n'a pas encore été approchée car elle propose avant tout une ingénierie stratégique alors que le réseau, dans sa phase de lancement privilégie l'ingénierie opérationnelle. Mais une évolution de ce dispositif est inévitable à court terme pour prendre en compte les problématiques soulevées par la réforme territoriale en cours.

Organisation de la coordination

Les missions d'assistance et de conseil proposées aux intercommunalités sont assurées selon les modalités propres à chaque organisme engagé dans le réseau ; certaines missions sont donc gratuites, d'autres non. La communauté de communes s'adresse au chef de file thématique correspondant à la nature de sa demande.

À ce jour il n'est pas prévu d'organiser des missions assurées par plusieurs organismes en commun.

La plateforme de ressources et d'échanges dématérialisée est accessible sur simple inscription. Elle est ouverte à l'ensemble des communautés de communes et des syndicats intercommunaux depuis octobre 2014. L'accès des communes sera possible exceptionnellement par le biais de leurs EPCI dans le respect du principe de subsidiarité.

Conditions de réussite

La préexistence du partenariat entre le conseil général, l'association départementale des maires et le Cnfpt initié en 2011 dans le cadre du réseau des communautés de communes a facilité et légitimé la mise en place d'Anjou ingénierie territoriale.

Le président du conseil général du Maine-et-Loire et le directeur général des services se sont fortement impliqués pour mobiliser les partenaires à l'origine du réseau.

Le conseil général se positionne en facilitateur du partenariat et coordinateur du réseau.

Le réseau n'est pas considéré par les partenaires comme une structure figée dans le temps.

MEURTHE-ET-MOSELLE DÉVELOPPEMENT

www.mmd.cg54.fr

Origine

En 2012, le président du conseil général de Meurthe-et-Moselle invite l'ensemble des acteurs de l'aménagement et du développement territorial à coconstruire une ingénierie territoriale mutualisée.

Cette initiative s'inscrit dans une démarche plus globale du conseil général visant à organiser de nouvelles formes d'appui aux territoires dans un esprit coopératif.

Meurthe-et-Moselle développement est officiellement lancée en mars 2014, après un peu plus de deux ans de travail collectif.

Finalités

La plateforme vise à offrir aux collectivités une porte d'entrée unique sur l'ingénierie, en assurant la complémentarité entre les compétences des acteurs de l'ingénierie des différentes échelles. L'ambition et les principes de la plateforme ont été définis dans le cadre d'une " fabrique " (*cf. Méthode*) :

- La plateforme ne peut se résumer à créer une agence dans l'esprit de l'Atesat : elle doit privilégier une démarche visant à favoriser à terme la structuration des EPCI afin qu'ils soient en mesure de répondre à leurs objectifs et aux questionnements des communes qui les composent.
- Elle doit préserver et développer un haut niveau d'expertise dans le champ de l'aménagement, du développement social, de l'urbanisme, de l'habitat, du foncier, de l'environnement, de l'énergie et du développement économique.
- L'offre est ciblée sur une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les EPCI et pour les communes lorsque les compétences n'ont pas été transférées. Pour leurs besoins d'ingénierie, les communes doivent, en premier lieu, s'adresser à leur EPCI.

- La plateforme ne doit pas créer de concurrence vis-à-vis des acteurs privés et publics de l'ingénierie, des EPCI, des agences d'urbanisme, des pays. Elle doit rechercher des solutions lorsque des besoins identifiés n'ont pas de réponse adaptée.
- Elle doit garantir une neutralité incontestable grâce à l'élaboration d'un protocole d'accord cadre, d'une charte de déontologie publique et d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Méthode

La coconstruction de la plateforme a pris la forme d'une " fabrique ", méthode participative mise en place par le conseil général de Meurthe-et-Moselle visant à favoriser les coopérations et les mutualisations entre acteurs locaux autour d'un projet collectif. La fabrique dédiée à la plateforme s'est réunie sept fois de septembre 2012 à novembre 2013. Elle a rassemblé des représentants de l'association des maires, de Mairie conseils, des quatre conseils généraux de Lorraine, des syndicats mixtes de SCoT, des pays, des intercommunalités, du Carrefour des pays lorrains, de la Région.

Parallèlement, le conseil général s'est réuni en session en décembre 2012, juin 2013 et décembre 2013 pour adopter progressivement des décisions à partir des réflexions issues de la fabrique (respectivement : principes et nature de l'ingénierie ; offre, articulation entre contributeurs et bénéficiaires, structure juridique ; modèle économique, offre détaillée, tarification). En préalable aux travaux, un questionnaire a été adressé par le conseil général aux EPCI ne disposant pas de ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants, afin de cibler leurs attentes et leur besoin en matière d'ingénierie.

Dans la même perspective d'optimisation des moyens d'ingénierie, le conseil général a internalisé, de juin à décembre 2013, le comité d'aménagement de promotion et d'expansion de

Meurthe-et-Moselle, l'agence de développement touristique et l'agence culturelle. Des réflexions ont été lancées sur le rapprochement et la mutualisation de certaines fonctions du Caue, de l'Adil et du centre d'amélioration du logement.

Les communes et les EPCI ont été informés des résultats de la fabrique et concertés sur le dispositif retenu à l'occasion de plusieurs réunions fin 2013.

La plateforme d'échanges et d'expertise en matière d'ingénierie territoriale « Meurthe-et-Moselle développement » a été officiellement lancée en mars 2014.

Des rencontres entre le Département et des acteurs privés de l'ingénierie (notaires, architectes) ont eu lieu à plusieurs reprises pour échanger sur la création de Meurthe-et-Moselle développement. L'idée d'une rencontre annuelle entre les partenaires de la plateforme et les acteurs privés est avancée.

Organisation de la coordination

La plateforme s'organise autour d'une agence technique départementale sous la forme d'un établissement public administratif et d'un protocole de partenariat signé en février 2014 par treize acteurs : Département, Région, préfet de département, association départementale des maires, Carrefour des pays lorrains (centre de ressources régional), Caue, Adil, centre d'amélioration du logement, SCoT sud 54, communauté de communes du bassin de Pompey, pays terres de Lorraine, pays val de Lorraine, agence de développement du val de Lorraine. Le pays du Lunévillois, le service départemental d'incendie et de secours, l'établissement public d'aménagement Alzette-Belval (opération d'intérêt national) ont ensuite rejoint le protocole.

Le choix de créer un établissement public administratif résulte des conclusions d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée par le conseil général de Meurthe-et-Moselle à un cabinet d'avocats. L'agence permet de réaliser certaines prestations selon le principe du " in house " et d'assurer un modèle économique à l'offre d'ingénierie (cotisations des membres, facturation de certaines prestations au coût réel). Le personnel de l'agence est constitué d'un animateur et d'un assistant mis à disposition par le conseil général.

Le protocole de partenariat est un document stratégique visant à rassembler les contributeurs à la plateforme. Les signataires du protocole sont réunis dans le cadre d'un comité de préfiguration qui travaille à la définition des modalités opérationnelles du fonctionnement en commun. Elles seront déclinées par des conventions.

Le conseil d'administration de l'EPA arrête l'offre de service, le programme d'activités et engage les évaluations.

Organisation du service

Les partenaires envisagent que la plateforme propose une entrée unique aux bénéficiaires. Les modalités opérationnelles sont en cours de définition. L'entrée unique recevrait la demande de la commune ou de l'intercommunalité, la pré-instruirait et proposerait un devis et un programme qui mobilise les compétences nécessaires auprès des services du conseil général et des différents signataires du protocole. Si la commune ou l'intercommunalité accepte la proposition, le programme de réalisation serait lancé.

Le conseil général a recueilli auprès de ses services vingt-sept offres de prestations à verser à la plateforme. Un important travail d'identification des missions assurées, des temps affectés et des coûts correspondants a été assuré dans ce sens en interne. Le Département a évalué que 12,5 équivalents temps plein seraient concernés par ces offres d'ingénierie, en plus de l'équipe d'animation.

Les offres de prestation concernent : l'accompagnement de projets complexes (par exemple conseil pour la mise en œuvre des trames vertes et bleues, assistance en matière de développement des usages du haut-débit), l'assistance administrative financière (par exemple assistance au groupement de commande), l'assistance technique (par exemple assistance et conseil en urbanisme réglementaire, assistance pour la conception de projets innovants d'accueil de personnes âgées et personnes handicapées) et l'animation (par exemple assistance pour la conception d'une offre d'information adaptée en matière d'accueil de la petite enfance). Afin d'assurer ces prestations, des mises à disposition partielles des services du conseil général à l'EPA sont envisagées. Le remboursement des mises à disposition s'effectuera annuellement au prorata du temps passé.

Les acteurs de la plateforme ont choisi d'installer dans un premier temps un dispositif fondé sur l'offre disponible dans les services départementaux qui sera complété progressivement. D'autres offres de services conduites avec les signataires du protocole sont ainsi en cours de définition (par exemple avec l'association des maires sur la formation des élus en matière d'urbanisme et avec le Carrefour des pays lorrains en matière de fonds européens et d'animation territoriale). Elles seront formalisées par des conventions de coordination entre les partenaires. Dans ces cas de traitement multi-partenarial des réponses, chaque acteur participant resterait responsable juridiquement et opérationnellement de son intervention.

Pour accéder à l'offre de service, la commune ou l'EPCI doit adhérer à l'EPA. Le montant de la cotisation est plafonné et modulé pour les EPCI (trois à six centimes d'euros par habitant soit de 250 à 3 500 euros par an) ; il varie de 50 à 200 euros pour les communes, selon le nombre d'habitants.

Conditions de réussite

Les acteurs locaux de Meurthe-et-Moselle partagent depuis de nombreuses années une culture forte du développement territorial qui a facilité le partenariat autour de la plateforme.

PLATEFORME D'INGÉNIERIE TERRITORIALE MUTUALISÉE EN ISÈRE

www.plateforme-ingenierie-isere.fr

Origine

L'Isère compte plus d'un million deux cent mille habitants dont près de quatre cent cinquante mille dans la communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole. Le département est structuré en vingt-sept EPCI mais n'est pas totalement couvert en SCoT.

En 2010, le conseil général de l'Isère dresse le constat d'une offre d'ingénierie publique importante mais morcelée sur le département, en particulier sur les champs de l'urbanisme, de l'habitat et du foncier. Il engage alors une réflexion sur les enjeux de la mutualisation et de l'organisation de l'offre d'ingénierie publique à laquelle participent l'agence départementale d'information sur le logement, l'agence de développement économique Isère Rhône-Alpes, l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, le Caue, l'établissement public foncier local du Dauphiné, Habitat & Développement Isère Savoie, le Pact Isère et le Groupe 38 (groupement d'intérêt économique qui regroupe la société d'économie mixte Territoires 38 et la société publique locale Isère aménagement). Le conseil général fait dans ce cadre le pari d'une démarche gagnant-gagnant entre l'ingénierie urbaine et l'ingénierie du reste du département afin qu'elles s'irriguent l'une l'autre. À l'issue de cette première réflexion, ces huit organismes, rejoints par l'agence locale de l'énergie et du climat de l'agglomération grenobloise et l'association pour la gestion durable des énergies, s'accordent pour approfondir les travaux en construisant par eux-mêmes une contribution collective.

Parallèlement, le conseil général est allé à la rencontre des agglomérations de Grenoble, du pays voironnais et des portes de l'Isère, et les a convaincus de porter une parole commune des collectivités vis-à-vis des organismes d'ingénierie. Les quatre collectivités assurent en effet 90 % des ressources des organismes.

Finalités

Les collectivités et les dix organismes ont, après en avoir échangé, mis de côté l'option de la fusion entre ces derniers pour privilégier une solution « fédérale ». La démarche visait à établir un état des lieux de l'offre d'ingénierie publique en Isère pour adapter le fonctionnement des organismes en favorisant une coordination de leurs missions et une mutualisation de leurs ressources. Les collectivités souhaitaient que l'offre soit plus lisible pour les maîtres d'ouvrage.

Le partenariat doit permettre de développer un haut niveau d'expertise publique en subsidiarité avec l'intercommunalité et les acteurs privés de l'ingénierie, ces derniers étant fortement présents en Isère.

Méthode

L'organisation de la contribution des organismes est définie à partir de septembre 2011. Elle a consisté à établir une grille d'analyse et d'évaluation des offres d'ingénierie territoriale, qui permet de positionner l'offre de services de chacun. Ce travail visait à identifier les champs couverts, non couverts ou redondants. Il a montré l'absence de champs de concurrence, quelques chevauchements, l'absence de champs non couverts et la nécessité d'organiser une meilleure articulation entre le champ de la planification et le champ du projet.

À partir des enseignements issus de cette étape, les organismes ont pu coproduire une offre de service aux collectivités autour de cinq types de demandes pré-identifiées (politiques et planification interterritoriales, politiques et planification territoriale, politiques et planification locales, projets intercommunaux et communaux, projet d'une ou quelques parcelles) chacune portée par un organisme référent avec l'appui d'un réseau d'acteurs. Les organismes ont également travaillé

sur une offre commune de services « système d'observation » et huit offres aux particuliers. L'ensemble de la démarche a donné lieu à la production par les organismes d'un rapport remis aux collectivités en avril 2012. Enfin, les organismes ont convenu de mettre en place un interlocuteur privilégié (dénommé « entrée commune ») pour recevoir et orienter les collectivités ayant des besoins nécessitant une réponse inter-organisme.

Organisation de la coordination

Sur la base des travaux conduits, le protocole de partenariat signé en mai 2013 par le conseil général, les trois agglomérations et les dix organismes crée la plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée en Isère. Il précise les principes et les engagements réciproques des partenaires pour la mettre en place.

Un comité de pilotage coprésidé par un représentant du conseil général et un représentant d'une des agglomérations assure le pilotage politique de la plateforme. Il réunit des représentants du conseil général, de l'État, des EPCI et des présidents des organismes signataires du protocole. Il se réunit deux fois par an : en fin d'année pour coordonner de façon stratégique les différents programmes d'activités de l'année à venir, et en milieu d'année pour s'assurer du respect et de la mise en œuvre du protocole et, en tant que de besoin, à l'initiative de ses co-présidents ou sur proposition de l'un des signataires. Ses travaux sont préparés en commun par le comité technique en lien avec la coordination de la plateforme.

Le comité technique réunit les directeurs des signataires du protocole ou leurs représentants : collectivités et organismes, et les services techniques de l'État compétents.

Le pilotage opérationnel est confié au chef de projet de chacune des deux collectivités co-pilotes (conseil général et Grenoble Alpes métropole). Ils ont pour mission d'assurer la transcription et la conduite opérationnelles des dispositions du protocole, d'assister les co-pilotes dans leurs

fonctions, de préparer et d'animer les travaux des instances de gouvernance.

Un règlement intérieur inter organismes, en cours de rédaction, précisera les règles communes en matière de communication, d'information réciproque et de déontologie.

Organisation du service

L'intercommunalité est le pivot de la plateforme : les partenaires cherchent à accompagner la structuration intercommunale ; une commune s'adresse à la plateforme uniquement si son intercommunalité ne peut pas répondre à sa demande.

La plateforme comprend une entrée unique ; elle réceptionne les demandes, les instruit et organise la réponse en mobilisant les compétences nécessaires dans chaque structure. La fonction est assurée par un ingénieur hébergé matériellement par le Caue mais piloté dans le cadre de la plateforme. Une partie de la taxe d'aménagement versée au Caue est affectée pour ce faire à la plateforme.

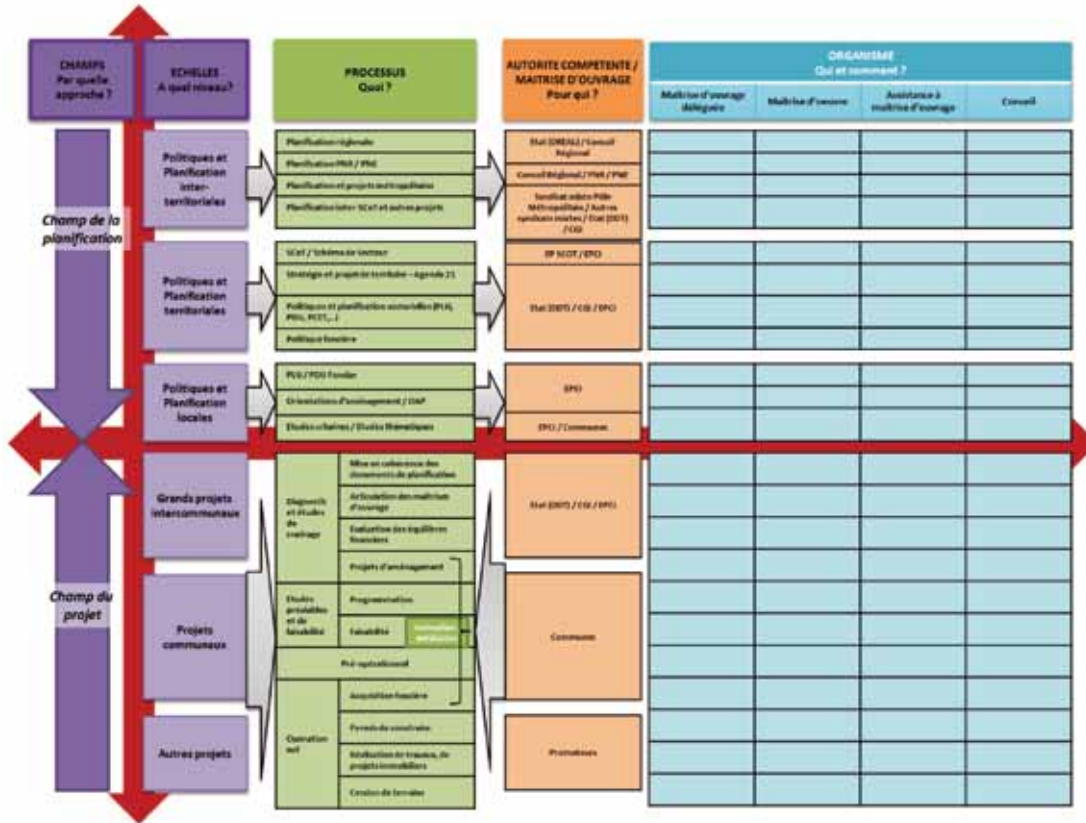
Le service de mise en relation est gratuit pour l'utilisateur. La mise en œuvre des offres de services sont prises en charge selon les cadres d'intervention actuels de chaque organisme (association, société publique locale, établissement foncier avec taxe spécifique...).

Conditions de réussite

L'inscription de la démarche dans une approche en termes de solidarités territoriales entre ruraux et urbains à l'échelle départementale dans une logique « gagnant – gagnant ».

Le choix des partenaires de cibler les intercommunalités afin de les mettre en capacité et d'accompagner leur indispensable structuration.

La grille d'analyse et d'évaluation des offres d'ingénierie territoriale



Source :
Adil, Aepi, Ageden, Alec, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, CAUE Isère, Etablissement public foncier local du Dauphiné, Groupe 38, Habitat et Développement Isère-Savoie, PACT Isère.
"Urbanisme, habitat et foncier en Isère : vers une offre de service d'ingénierie territoriale mutualisée" - 10 avril 2012 - 86 pages

2. DIALOGUE PUBLIC – PRIVÉ

VOSGES

Origine

Le Département des Vosges dispose d'un service d'appui aux territoires en matière d'ingénierie stratégique. Constitué de trois agents, le service accompagne les territoires dans la définition et la mise en œuvre de leur politique de développement. Face à l'évolution des réglementations et le défaut d'ingénierie dans certains secteurs, les communes, qui ne disposent pas de moyens suffisants, ont demandé la création d'une agence technique départementale.

L'agence des Vosges (sous la forme d'un EPA) a vu le jour le 3 février 2014. Elle a pour mission de réaliser – ou de faire réaliser – pour le compte de ses adhérents, des études et/ou des travaux dans les domaines de la voirie et réseaux divers, de l'eau potable, de l'assainissement, des milieux aquatiques et des bâtiments. Dans ces périmètres, l'agence propose des missions de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Au 1^{er} septembre 2014, l'agence comptait 217 adhérents : 205 communes, un EPCI et 11 syndicats des eaux ou d'assainissements.

Avant même sa création, l'agence a suscité la crainte des bureaux d'études qui y voyaient une forme de concurrence, tout particulièrement en ce qui concerne les missions de maîtrise d'œuvre.

Finalités

Dans le cadre de la mise en place de cette agence, le Département a engagé une réflexion avec les représentants de la maîtrise d'œuvre privée dans l'optique de ne pas freiner la dynamique des entreprises existantes.

Méthode

Des réunions autour de la création de l'agence ont été organisées en réunissant les élus et les bureaux d'études. Ces derniers y ont alors affirmé qu'il n'existait pas de carence de l'offre privée en matière de maîtrise d'œuvre dans les domaines de voiries et réseaux.

Les élus ont mis en avant la nécessité pour les opérateurs privés de s'organiser afin de rendre leur offre plus lisible et identifiable. L'association de l'Union vosgienne des maîtres d'œuvre (UMO 88) a alors été créée le 10 décembre 2013.

Organisation du dialogue

La garantie d'un plafonnement des interventions de l'agence en matière de maîtrise d'œuvre a été donnée. L'agence se limite en effet à assurer des missions de maîtrise d'œuvre en voirie pour des travaux n'excédant pas 90 000 euros hors taxes. L'agence se positionne comme le chaînon manquant de l'ingénierie publique et privée.

Résultats

Les tensions se sont peu à peu dissipées entre les acteurs de l'ingénierie publique et privée. L'agence et les maîtres d'œuvre privés ont noué des contacts : ils ont des échanges réguliers et mettent en place une sorte de plateforme informelle.

Voyant la place qui leur est reconnue par l'ingénierie départementale, les maîtres d'œuvre privés souhaitent désormais formaliser leur partenariat en intégrant un collège de professionnels au sein de l'agence.

Conditions de réussite

Le Département a répondu d'emblée aux craintes des maîtres d'œuvres privés en les invitant à échanger. Ce fut ainsi l'occasion de leur préciser que l'agence ajusterait son périmètre en fonction de l'existence de l'offre privée.

Le conseil général a par ailleurs su impulser une structuration de l'offre privée en demandant aux maîtres d'œuvre de s'organiser.

PAS-DE-CALAIS

Origine

Depuis 2007, la mission d'ingénierie et d'appui départementale (MIAD), service interne du Département accompagne communes et inter-communalités pour les conseiller, les orienter et impulser de nouveaux projets locaux en lien avec les priorités départementales.

Cet accompagnement, axé entre autres sur la qualité de la commande publique, a augmenté le niveau d'exigence des collectivités maîtres d'ouvrage sur les missions confiées aux maîtres d'œuvre. Cette situation a eu pour conséquence d'ouvrir un dialogue entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie. À titre d'exemple, l'ordre des architectes exerce depuis quelques années une veille sur les dossiers de consultation des entreprises et fait un retour aux maîtres d'ouvrage sur les améliorations à y apporter. Il en découle des échanges indirects entre l'Ordre des architectes, le Caue et la MIAD qui ont permis une meilleure définition du contenu et des conditions d'exercice des missions de maîtrise d'œuvre.

Finalités

Avec les projets qu'ils accompagnent, la MIAD et les services sectoriels départementaux ont cherché à identifier, mobiliser et accompagner les acteurs de l'ingénierie qu'ils relèvent du public ou du privé.

Pour aller plus loin dans cette démarche, il est apparu nécessaire de créer des instances de coordination afin d'animer un débat permanent sur la question de l'ingénierie. Le projet de création d'une agence départementale d'ingénierie permet d'envisager une complémentarité entre l'offre publique et privée dans l'optique d'élaborer une commande publique de qualité et de favoriser l'intervention des acteurs privés.

Organisation du dialogue

Il est prévu que la nouvelle agence s'appuie sur un pilotage partenarial afin d'accompagner cet essor d'une ingénierie de qualité.

Un organe consultatif réunissant l'ensemble des partenaires (organismes associés, agences d'urbanisme, ordre des architectes...) au sein de l'agence devrait ainsi être créé.

Les notes Étude mutualisée sont téléchargeables gratuitement pour les adhérents de l'association et vendues pour les non-adhérents : www.projetdeterritoire.com / Rubrique Nos Publications / Notes d'Étd

Dans la même collection :

- Comment améliorer les politiques départementales et régionales en faveur de la jeunesse ? 2014
- Comment élaborer et partager des diagnostics territoriaux 2013
- Le soutien des Départements à l'ingénierie locale 2013
- Le soutien des Départements à l'ingénierie locale : dispositifs départementaux de soutien à l'ingénierie et fiches juridiques 2013
- Vieillissement : répondre aux enjeux sociaux par une approche économique 2012
- Vieillissement : répondre aux enjeux sociaux par une approche économique Exemple d'initiatives 2012
- Élaborer une politique de mobilité : enjeux et recommandations pour les départements 2010
- La conditionnalité des aides aux principes du développement durable Eléments d'analyse 2010
- Développement durable : quel soutien des Départements aux territoires ? Premiers éléments sur la conditionnalité des aides 2010
- Habitat et délégation des aides à la pierre : quelle articulation entre conseils généraux et territoires ? 2010
- Les outils des conseils généraux en matière de politique territoriale Analyse de 11 Départements 2008



Présentation

MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

L'observation des modalités de coopération entre collectivités est un axe majeur des travaux d'Etd, qu'il s'agisse de coopération entre collectivités de même rang à l'échelle de territoires plus vastes ou entre des collectivités de niveau différent.

GOVERNANCE

Avec l'adoption de ses nouveaux statuts en octobre 2012, Etd a élargi sa gouvernance aux associations d'élus et aux réseaux nationaux intervenant dans le champ du développement territorial. L'association comprend désormais quatre catégories de membres : collectivités et leurs groupements, Régions et Départements, association d'élus et réseaux nationaux.

Un comité des financeurs réunit les personnes morales publiques ou privées contribuant de façon substantielle et récurrente au financement du programme de travail de l'association et est invité aux réunions du conseil d'administration.

ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers. Elle s'organise en 3 grands domaines :

Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.

PRÉSIDENT

Nicolas DESFACHELLE

BUDGET

2,5 M€ dont 75% CGET - Caisse des dépôts
et 25% recettes propres

ADHÉRENTS AU 30/06/2014

247 dont 12 Régions, 25 Départements,
210 Collectivités / groupements et
5 associations d'élus / réseaux

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Régions	4 sièges
Départements	4 sièges
Collectivités et groupements	6 sièges
Associations d'élus et réseaux nationaux	6 sièges
Personnalités qualifiées	4 sièges



Nos partenaires

