# REPENSER L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE...

## Une contribution aux enjeux de mutualisations du bloc communal et aux débats sur l'organisation territoriale de la République

Février 2015

SEMAPHORES
Groupe ALPHA

# Contenu


1 INTRODUCTION 7

1.1 Contextualisation 8
1.1.1 L'Acte III de la décentralisation et ses « volets », jalons d'une refonte de l'organisation territoriale 8
1.1.2 La refonte de la carte des Régions et la suppression annoncée des Départements 9

1.2 Les mutations de l'action publique et l'ingénierie publique locale 9
1.2.1 Collectivités territoriales, l'âge contraint de la majorité 9
1.2.2 Des échéances prochaines, déterminantes pour les territoires en termes de besoins d'ingénierie 10
1.2.3 La réforme territoriale et la question clairement posée désormais de l'efficience de l'action publique 13

1.3 La problématique retenue 13

1.4 Le choix d'une approche pragmatique 14

2 L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE, ESSAI DE DEFINITION ET ETAT DES LIEUX 15

2.1 Histoire de l'ingénierie publique locale 16

2.2 Essai de définition de l'ingénierie publique locale 17
2.2.1 Mise en opposition des différentes approches de l'ingénierie 17
2.2.2 Définition de notre approche de l'ingénierie 17

2.3 Proposition de cas pratique : l'ingénierie des politiques touristiques 19
2.3.1 Présentation du cas 19
2.3.2 Commentaire du cas pratique et montée en généralité autour des ressources et besoins des collectivités en termes d'ingénierie 21
2.3.3 Les points de blocage de l'ingénierie publique locale 25

3 L'ARCHITECTURE DE L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE : DES PERSPECTIVES D'AVENIR 27

3.1 Le mythe opératoire du bon périmètre 28
3.1.1 Les échelles de l'ingénierie stratégique 28
3.1.2 L'ingénierie publique locale et ses échelles de « pré-opérationnalisation » 30
3.1.3 Les périmètres de l'ingénierie opérationnelle 30

3.2 La gouvernance 32
3.2.1 L'interterritorialité, une nécessité 33
3.2.2 La Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), une alternative ? 35
3.2.3 L'ingénierie spécifique de la coopération 36

3.3 Les « outils » : formes juridiques et modèles économiques 39
3.3.1 Les structures mutualisées d'ingénierie territoriale 39
3.3.2 Plateforme d'ingénierie, un modèle d'organisation à suivre ? 43
3.3.3 Vers une structure « hors-sol » ? 45

**3.4 La territorialisation** **46**
3.4.1 Les objectifs de la territorialisation 46
3.4.2 Les outils de la territorialisation 47
3.4.3 Echelle ou périmètre ? 48

**3.5 L'expertise des collectivités** **49**
3.5.1 Adapter les ressources humaines des collectivités à leurs besoins 50
3.5.2 Formation des élus et définition des besoins 50

**3.6 Ingénierie publique - ingénierie privée : un couple indissociable mais une interface à redéfinir** **51**
3.6.1 De la conception à la réalisation des projets : le recours aux cabinets 52
3.6.2 Mobiliser les expertises d'usage 53
3.6.3 L'expertise des groupes privés : une ingénierie concurrente ? 54

**4 SCENARIO DE STRUCTURATION INSTITUTIONNELLE ET TERRITORIALE DE L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE** **57**

**4.1 L'ingénierie publique locale, un jeu d'acteurs mouvant** **58**

**4.2 « Scénario usuel »** **61**

**5 QUELQUES PRECONISATIONS EN FORME DE CONCLUSION A CE STADE…** **65**

# Préambule

L'ingénierie publique locale est devenue en quelques mois un sujet grandissant de réflexion et désormais de débat. Chacun prend conscience que l'avenir de son territoire repose sur une mobilisation concertée et coordonnée de nombreux acteurs qui, chacun dans leur domaine, ont tout intérêt à faire évoluer leurs pratiques et leurs organisations dans le cadre d'un dialogue local enrichi. En ne perdant jamais de vue que l'action publique doit construire, en parallèle, sa légitimité et son efficacité. Car c'est bien de cela qu'il s'agit en « toile de fond », la recomposition de l'Action Publique et la reconquête de sa légitimité…

A ce stade et compte tenu de la façon dont se déroulent les réformes territoriales et les débats qui les accompagnent, il nous est apparu essentiel de pouvoir apporter notre contribution, au travers de notre expertise d'usage sur les enjeux opératoires et stratégiques qui vont s'imposer aux collectivités ; quelle que soit l'organisation territoriale de la France in fine…

L'objectif de cette étude, enrichie par de nombreux entretiens avec des « praticiens » ou chercheurs sur l'ingénierie territoriale, est de donner des clés de lecture aux élus et aux dirigeants de collectivités pour aborder les mutations de l'action publique au travers d'une approche globale de l'ingénierie publique, combinant fonctions, champs et opérateurs…

En effet, la multiplicité des définitions de l'ingénierie territoriale ne facilite pas aujourd'hui la prise de décision et la conduite de changements organisationnels tout autant que la mise en œuvre de coopérations… Egalement, les travaux de recherche sur l'ingénierie territoriale peuvent recouvrir des réalités d'autant plus diverses qu'ils ne sont encore que peu nombreux et que l'ingénierie territoriale elle-même souffre toujours de contours peu ou mal définis. Selon que l'on s'intéresse aux compétences qu'elle requiert, aux instruments qu'elle mobilise, aux institutions auxquelles elle se rattache ou aux domaines qu'elle recouvre, l'ingénierie publique locale se voit attribuer un large éventail de définitions différentes.

Nous avons fait le choix de retenir la terminologie « d'ingénierie publique » pour deux raisons :

- parce que l'étude se concentre bien sur l'ingénierie publique ; partant du principe que l'ingénierie privée s'adapte et s'adaptera à toutes les évolutions de contexte et de besoins des territoires,
- parce que cela réinterroge bien directement l'action publique en elle-même.

L'impérieuse nécessité de la France est de revoir ses politiques publiques … et de les ajuster à ses ressources réelles. Un rapport récent rappelait que la « mère » de toutes les réformes est celle de l'Etat… En lieu et place, les réformes territoriales engagées ou en cours se focalisent davantage sur telle ou telle feuille du « millefeuille territorial ». Se faisant, elles oblitèrent la question de l'épaisseur de la « crème » du millefeuille, composée d'une myriade de satellites des collectivités et de l'Etat... Une réforme profonde de l'action publique et des collectivités territoriales ne peut s'affranchir d'un inventaire de l'ensemble de ces acteurs et de leur(s) ingénierie(s). Pour ces raisons, il nous semble qu'une nouvelle organisation territoriale de la République gagnerait à être la résultante et non le point de départ de l'évolution des champs des politiques publiques et de leur mise en œuvre…

# Etude co-animée par Vincent KALUS, Directeur Associé, et Marc-Antoine VINCENT, de Sémaphores

**Sémaphores** intervient depuis plus de 30 ans aux côtés de l'ensemble des acteurs de l'intérêt public. Cette longue expérience nous dote d'une compréhension précise de l'évolution des collectivités territoriales, en particulier du bloc local et de l'intercommunalité ; ainsi que des attentes et des contraintes de l'ensemble des parties prenantes. Notre « système client » est complexe mais nous permet d'avoir une vision systémique sur l'évolution de l'ingénierie publique, sur de nombreux champs et au sein de nombreux acteurs publics.

Actuellement, lorsque nous accompagnons des démarches de mutualisations au sein du bloc local (de plus en plus couplées avec la (re)définition d'un projet de territoire et l'élaboration ou l'approfondissement d'un pacte financier et fiscal), les dirigeants d'EPCI pressentent bien que la richesse des pratiques, des conceptions des stratégies politiques et parfois les cultures locales nécessitent d'aborder la question de la mutualisation et des coopérations diverses sous l'angle de l'ingénierie publique de manière globale dans une combinaison de plusieurs fonctions (stratégique, technique, opérationnelle, de plus en plus financière et en émergence, participative…) autour de grands pôles (ingénierie de projet, ingénierie organisationnelle, ingénierie d'action…).

## Les auteurs

Quentin GRAND et Tressy VIRGINIUS
Avec la contribution d'Emmeline HEYMES
Master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po Paris

La production de l'étude s'est étalée tout au long de l'année 2014 qui a été riche en débats et évolutions réglementaires ou législatives. Une partie des éléments produits (les témoignages en particulier réalisés pour la plupart au premier semestre 2014) sont à replacer dans leur contexte.

Pour ces mêmes raisons, nous regrettons de n'avoir pu investiguer autour de quelques « initiatives » très récentes qui auraient pu utilement enrichir et conforter nos approches :

- la contractualisation de la Région PACA avec les 5 Agences d'Urbanisme présentes sur son territoire,
- le lancement par la Région Picardie d'une évaluation de sa contribution à l'ingénierie territoriale,
- l'accompagnement par l'Agence Régionale de Développement des Territoires de l'Auvergne (ARDTA) du Pays du Velay (éventuel futur PETR) et de ses territoires dans la définition d'une stratégie de mutualisation des services intra et inter EPCI, à l'échelle du Pays ou non.

# 1. Introduction

# 1.1 Contextualisation

## 1.1.1 L'Acte III de la décentralisation et ses « volets », jalons d'une refonte de l'organisation territoriale

De même que l'année 1982 a profondément bouleversé l'organisation territoriale en France, 2014 constitue, dans l'histoire institutionnelle française, un jalon important pour les territoires, marqué par la concrétisation des deux premiers volets de « l'acte III de la décentralisation ». En effet, l'équilibre sur lequel reposait cette organisation, hérité de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, vient d'être redéfini d'abord par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier. Il le sera dans un second temps par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NoTRe), discuté au Parlement à l'hiver 2014.

Plusieurs hésitations ont pu surprendre, comme le rétablissement puis la suppression de la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions, ou la création de Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) potentiellement minées, avant même leur mise en place, par le pouvoir réglementaire des Régions.

Ces hésitations prouvent bien tout l'enjeu que revêt cette nouvelle organisation territoriale. Ces deux textes veulent dégager néanmoins quelques grandes lignes de force :

- la préservation du périmètre des 36 700 communes françaises, qui font la « spécificité de notre pays »[1] ;
- l'affirmation du fait métropolitain, par la création des métropoles de Paris, Lyon, Marseille ainsi que de onze métropoles de droit commun aux compétences élargies ;
- le renforcement de l'intercommunalité avec le relèvement du seuil de 5 000 à 20 000 habitants pour tous les EPCI à fiscalité propre ;
- la reconnaissance d'une échelle intercommunautaire : la mutation des Pays en Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux supposés constituer le pendant rural des métropoles ;
- la fin annoncée du département par sa suppression sur le territoire des métropoles, sa transformation en fédération d'intercommunalité ailleurs ou encore le maintien d'un conseil départemental là où les EPCI n'ont pas encore atteint la maturité… ;
- la reconnaissance du fait régional : le renforcement des compétences des Régions et l'affirmation de leur rôle dans l'élaboration de schémas prescriptifs.

1 : « *Réformer les territoires pour réformer la France* », tribune de François Hollande publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014.

### 1.1.2 La refonte de la carte des Régions et la suppression annoncée des Départements

Cette « tectonique » des compétences, certes importante, ne doit pas pour autant dissimuler le « big-bang territorial » en cours. En effet, **la question de la redéfinition des compétences** entre les différents échelons de collectivités **n'épuise pas les bouleversements actuels dans notre architecture territoriale.**

**Première étape** chaotique de ce « big-bang », la redéfinition du périmètre des Régions métropolitaines pour en réduire le nombre. Objet de vives discussions au Parlement avant l'été, le nombre des Régions devait passer à 14. Il passera en fait à 13, par un jeu de fusions de Régions existantes. *Via* cette redéfinition des périmètres régionaux l'objectif est de doter les Régions d'une « taille critique » qui, parallèlement à un renforcement de leurs compétences, leur permettrait de rivaliser avec leurs homologues européennes.

La **seconde étape,** plus « douloureuse », a été annoncée par Manuel Valls le 8 avril 2014 dans son discours de politique générale : la suppression des conseils départementaux. La sémantique compte car il s'agit bien là, par « dévitalisations »[2] successives, de supprimer l'assemblée élue. C'est d'ailleurs ce qui permet d'expliquer l'apparente contradiction entre la volonté de supprimer le Département et son renforcement sur certaines de ses compétences essentielles. Bien que l'on n'en connaisse pas encore la forme précise, la conservation d'une échelle d'action publique départementale n'est effectivement pas à exclure. Enfin, même si l'horizon évoqué est lointain (2020), et que le projet nécessitera la révision de la Constitution, il s'agit là d'une réforme profonde qui aura des conséquences sur l'ensemble de notre organisation territoriale. La procédure s'annonce longue et délicate et l'objectif ambitieux : une meilleure lisibilité et efficacité de l'action publique locale.

## 1.2 Les mutations de l'action publique et l'ingenierie publique locale

### 1.2.1 Collectivités territoriales, l'âge contraint de la majorité

Dans son article 72, la Constitution pose le principe de libre administration des collectivités locales. Cette libre administration ne peut être garantie que par une autonomie de décision et par l'autonomie financière et fiscale des collectivités. Depuis les lois de décentralisation de 1982-83, l' « autonomisation » progressive des collectivités locales était accompagnée de moyens financiers leur permettant d'exercer pleinement les compétences transférées par l'Etat, lequel maintenait en parallèle son assistance technique (contrôle de légalité, assistance sur l'élaboration des documents d'urbanisme, etc.).

De même, la structuration du bloc intercommunal à partir de 1992 avait été fortement encouragée *via* les dotations de l'Etat, incitant les collectivités à se structurer à une maille plus large.

2 : Le terme a été utilisé par le Secrétaire d'Etat à la Réforme Territoriale, André Vallini.

A l'heure actuelle, **les contraintes budgétaires fortes couplées au retrait de l'ingénierie de l'Etat dans les territoires mettent les collectivités en situation d'autonomisation forcée, stimulant la recherche d'économies dans les modes d'organisation, tout en maintenant une forme de tutelle**. Le développement des services, l'augmentation des dépenses d'intervention (notamment l'action sociale pour le Département) ainsi que la croissance des effectifs ne sont pas sans conséquences sur les dépenses de fonctionnement. A l'inverse, le contexte économique défavorable pèse sur les ressources, amplifié de surcroît avec la baisse programmée des dotations de l'Etat - 11 milliards d'euros d'ici à 2017, déjà actés avec une diminution de la Dotation Globale de Fonctionnement d'environ 1,5 milliard d'euros entre 2013 et 2014, soit environ 3 % par rapport au montant 2013. Ainsi l'épargne brute continue de diminuer (- 5,7 % entre 2011 et 2012, - 6,6 % entre 2012 et 2013), tandis que le niveau d'endettement progresse (108,8 Md€ pour l'ensemble des collectivités locales en 2011, 111,6 Md€ en 2012, 115 Md€ en 2013).

Concomitamment, l'Etat confirme le retrait de son ingénierie dans les territoires. Tandis que la loi ALUR sonne le glas de l'assistance des services de l'Etat en matière d'urbanisme, la suppression de l'ATESAT, destinée aux petites collectivités, est un autre exemple de ce retrait. Bien que remplacée par le Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) les missions concernées seront soumises à des conditions très restrictives (situations urgentes, projets particulièrement complexes, etc.).

**Ainsi les collectivités territoriales sont-elles entrées dans l' « âge contraint de la majorité », les obligeant à trouver de nouvelles formes d'organisation pour pallier ce désengagement de l'Etat et faire face à la complexité croissante des politiques** (normes environnementales, complexité des montages de projet, etc.). Cette situation nécessite un investissement supplémentaire des collectivités qui mettent en œuvre une ingénierie à tous les échelons – les EPCI envers leurs communes membres, les Départements réaffirmant leur rôle de « grands frères » des petites communes, les Régions aux Pays.

### 1.2.2 Des échéances prochaines, déterminantes pour les territoires en termes de besoins d'ingénierie

Suite à la loi RCT en décembre 2010, l'accélération du calendrier législatif avec l'adoption de la loi MAPTAM en janvier 2014 puis la loi ALUR en mars n'est pas sans conséquences sur la structuration et l'articulation des différents échelons territoriaux. Les collectivités locales devront faire face à de nombreuses échéances, auxquelles s'ajoutent celles prévues dans le cadre du projet de loi NoTRe, qui vont nécessairement modifier en profondeur leurs modes d'organisation. Le contexte juridique des collectivités complexifie en effet la problématique. Chaque loi sectorielle contient désormais un volet décentralisation ou transfert de compétences et de gestion que les collectivités territoriales doivent appréhender.

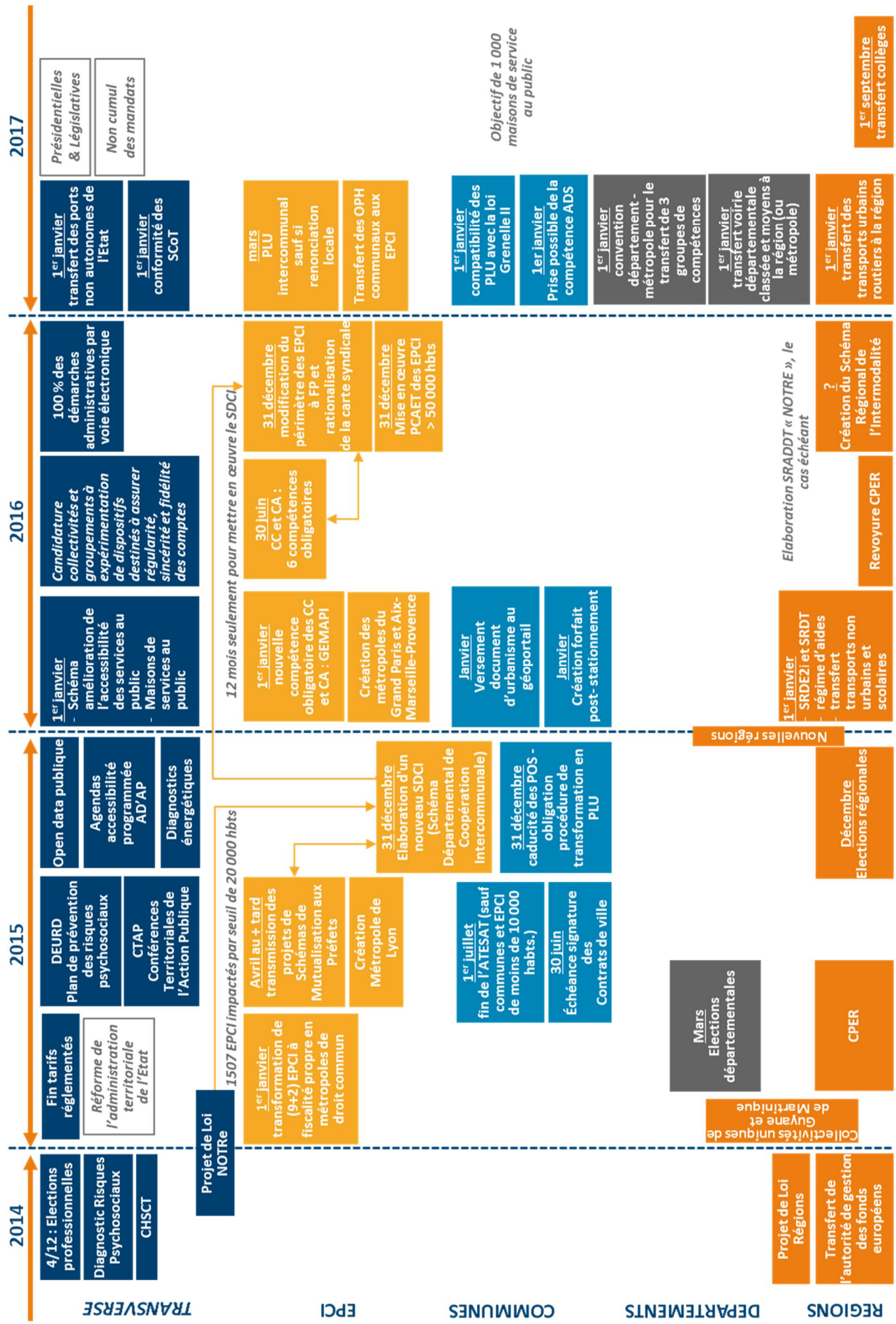
Ainsi, concernant l'urbanisme, la loi ALUR confirme le retrait de l'Etat sur les mécanismes ADS (application du droit du sol) : dès juillet 2015, l'aide de l'Etat ne concernera plus qu'un nombre restreint de communes (art. 134). Cette même loi impose aux communes de se doter d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans les 3 ans, les POS devenant caducs au 1er janvier 2016, alors que les intercommunalités prendront la compétence PLU dès 2017. Toutes ces dispositions concernant l'élaboration des documents d'urbanisme vont ainsi obliger communes et intercommunalités à investir lourdement dans ce domaine du fait de sa technicité. Pour les petites collectivités ne disposant pas des moyens humains et/ou des compétences, cela supposera donc sans doute un recours à une expertise de niveau supra.

Concrétisant le fait métropolitain, la loi MAPTAM induit quant à elle de nombreux changements au niveau du bloc intercommunal par la généralisation des métropoles, impliquant de fait des restructurations organisationnelles et institutionnelles profondes, menées souvent dans l'urgence. Les communautés de communes et communautés d'agglomérations se verront obligées de prendre des compétences supplémentaires dès 2016, 3 compétences optionnelles parmi 6, avec notamment la nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ». De nouveau, cela suppose un fort investissement des collectivités afin d'entreprendre ces changements le plus « sereinement » possible.

Le projet de loi NoTRe aura également des implications profondes, en particulier dans les relations entre Régions et Départements. Si adopté en l'état, le projet de loi prévoit ainsi dès 2017 de nombreux transferts de compétences du Département aux autres collectivités locales : transports non urbains routiers, collèges et transports scolaires à la Région ainsi que la voirie départementale (sauf sur le périmètre des métropoles) ; transfert des ports non autonomes aux autres collectivités, mais également transfert d'une grande partie de ses compétences à la métropole. Tout cela traduit la volonté du gouvernement de progressivement « dévitaliser » le Département et renforcer la Région dans son rôle stratégique, ce qui suppose pour cette dernière de repenser en profondeur ses modes d'organisation et de contractualisation.

Enfin, **la gestion et le management des agents vont être une condition déterminante de la restructuration efficiente des collectivités**. Nonobstant les enjeux inhérents à toute évolution d'organisation, plusieurs échéances réglementaires vont être autant d'opportunités pour les agents et leurs représentants de rappeler que ces réorganisations ne se feront pas sans eux sinon contre eux : élections professionnelles début décembre 2014, obligation d'établir un diagnostic des risques psychosociaux d'ici fin décembre 2014, élaboration d'un plan de prévention des risques psychosociaux en 2015… A cela s'ajoutera au printemps de la même année, l'obligation d'adopter un schéma de mutualisation des services par les EPCI et leurs communes membres… **La Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC) tant théorisée ces dernières années va devoir se déployer rapidement.** La fonction publique territoriale est à un tournant… Ce qui est en jeu, c'est l'existence même d'une fonction publique territoriale, construction particulière née avec le mouvement de décentralisation des années 80, ayant accompagné avec succès ce mouvement, et dont les caractéristiques en font, à bien des égards, un exemple.

La planche qui suit rappelle un certain nombre d'échéances réglementaires qui sont, à ce jour, autant d'étapes qui vont percuter les collectivités et les obliger à un minimum d'anticipation…




*Source : Sémaphores, décembre 2014*

### 1.2.3 La réforme territoriale et la question clairement posée désormais de l'efficience de l'action publique

Les mutations structurelles du contexte dans lequel évoluent les collectivités locales, la contraction sans précédent de leurs ressources financières et les contraintes normatives de plus en plus nombreuses à leur égard (estimées à 8 000 lois et 400 000 normes) imposaient une réforme de fond de notre architecture territoriale, des relations entre les différents échelons, de leurs champs de compétences et des ressources à leur disposition pour mettre leurs projets en œuvre. **Viser l'efficience de l'action publique locale par cette réforme resterait vain sans réflexion sur les moyens propres ou mis à disposition des collectivités pour continuer à mettre en œuvre leurs projets.** C'est cette considération qui nous a poussé, pour partie, à nous saisir, dans ce contexte pourtant si mouvant, du thème de l'Ingénierie Publique Locale. Il nous semble urgent de repenser son architecture, concomitamment à la refonte de l'architecture institutionnelle de nos territoires et du levier potentiel offert par la « mutualisation » des services du bloc communal.

**Il apparaît important de rappeler également que toutes les « formules d'ingénierie » ou presque existent déjà aujourd'hui. Repenser l'ingénierie publique locale nécessite, à ce stade et sans préjuger de l'évolution des besoins et des usages, de rationaliser l'ensemble pour le rendre plus lisible, plus cohérent, plus efficient[3]. La recherche d'efficience de l'action publique poursuivie par la réforme, loin de se limiter à la question des périmètres ou à celle des compétences, doit rejaillir sur l'ensemble des outils d'ingénierie.**

## 1.3 La problematique retenue

Nous avons fait le choix – sans doute ambitieux – d'une approche systémique essayant de prendre en compte tous les niveaux de collectivités et toute la chaîne de l'ingénierie publique locale (stratégique, pré-opérationnelle et opérationnelle). Le but étant de pouvoir repenser globalement les modalités de son organisation sur les territoires. Cette organisation prendra tout son sens, comme nous l'avons déjà évoqué, avec la nouvelle architecture territoriale qui émanera des débats législatifs en cours. En effet, cette architecture est une opportunité pour créer les espaces de dialogue nécessaires à la mise en cohérence des politiques locales, distribuer les compétences, réorganiser les satellites et déterminer le degré d'engagement de l'Etat sur les territoires. **Dans ce nouveau cadre institutionnel et politique, l'organisation de l'ingénierie publique sur les territoires reste largement à imaginer.**

3 : Voir en ce sens les propositions du rapport MALVY – LAMBERT « Pour un redressement des finances publiques », avril 2014) sur une rationalisation drastique des démembrements de collectivités et de leurs organismes associés.

Les Départements se positionnent depuis quelques années comme étant des relais de l'ingénierie pour les communes rurales, faisant face au retrait des services de l'Etat (notamment ou essentiellement en matière d'urbanisme[4]). De plus, les intercommunalités se positionnent également, notamment à travers la mutualisation des services en proposant une alternative à l'offre d'ingénierie manquante dans les territoires. A l'échelle régionale, la problématique est aussi évoquée, différemment certes[5], mais toujours au service des projets de territoire souvent dessinés à l'échelle des Pays. La multiplication des satellites à l'échelle départementale, intercommunale ou régionale, le regroupement de ces structures, l'internalisation des services administratifs dédiés à l'ingénierie sont autant de symptômes de l'épineuse articulation des échelles territoriales et de l'organisation de l'ingénierie publique.

**Dans ce contexte, plusieurs questions émergent sur la refondation de l'ingénierie publique locale : doit-on penser un échelon de collectivité comme le pivot de l'ingénierie publique locale ? Si oui, lequel ? Doit-on à l'inverse encourager les interdépendances et travailler sur la subsidiarité du génie ? Doit-on dans ce cas imaginer dissocier l'ingénierie stratégique de l'ingénierie opérationnelle ? Ne faut-il pas plutôt privilégier une chaîne de l'ingénierie intégrée par domaines de politiques publiques ?**

Ces questionnements ont nourri notre étude en diverses parties mais ils renvoient tous aux questions plus globales du partage, plutôt que de la répartition, de l'ingénierie territoriale sur les territoires et à celle de l'efficience attendue de son organisation. C'est pourquoi nous nous sommes concentrés sur les modalités de partage de l'ingénierie publique locale. En filigrane derrière cette question qui structure notre étude et l'élaboration de notre scénario usuel, celle des finances publiques locales, dont la raréfaction devrait pousser à l'exploration de nouvelles voies.

## 1.4 Le choix d'une approche pragmatique

**La première phase de notre travail s'est articulée autour de nombreuses recherches documentaires et d'une première série d'entretiens menée de février à avril 2014 visant à établir un état des lieux systémique de l'ingénierie publique locale.** Notre objectif était, à travers l'analyse des textes de loi, des études et travaux de recherche déjà réalisés, des discours des chercheurs et des acteurs nationaux de l'ingénierie, d'appréhender au mieux le spectre actuel de l'ingénierie publique locale.

Ce temps de cadrage du sujet nous a permis de couvrir la quasi-totalité des niveaux de collectivités et de leurs principaux satellites et de recueillir, à travers le filtre des associations, leur positionnement actuel sur le champ de l'ingénierie et leurs différentes propositions sur ce sujet.

**La deuxième phase de notre travail a consisté en une série d'entretiens complémentaires de « benchmark » auprès d'acteurs de terrain, menée d'avril à juin 2014**. Ces entretiens devaient révéler des bonnes pratiques, des dispositifs innovants mis en place dans les collectivités en matière d'ingénierie publique. Bien plus que cela, ils ont révélé souvent, par les prises de position des acteurs locaux, les pistes d'amélioration de l'architecture globale de l'ingénierie. Nous avons pris le soin de diversifier tant les niveaux de responsabilité de nos interlocuteurs que les niveaux de collectivités et de satellites rencontrés ou encore leur zone géographique, espérant constituer sinon un échantillon représentatif, du moins un panel intéressant pour le lecteur.

---

4 : Voir le rapport du Sénateur Pierre JARLIER, « Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme », juillet 2012.

5 : Voir à ce sujet le Manifeste de l'ADGCF, réalisé en partenariat avec Sémaphores et KPMG et publié à la suite d'un Tour de France des Régions en 2012 et 2013, « Coopérations Régions-intercommunalités : les DGS en première ligne ? ».

# 2. L'ingénierie publique locale, essai de définition et état des lieux

## 2.1 Histoire de l'ingenierie publique locale

L'expression, récente d'« ingénierie publique locale », utilisée pour la première fois dans les années 2000 lors d'un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, recouvre pourtant une réalité quant à elle bien ancienne. Si certains de nos interviewés remontent jusqu'aux rôles tenus sous la IIIème République par les figures du médecin, du curé et de l'instituteur pour décrire les premières formes de proto-ingénierie, il serait même possible de remonter à la création du corps des Ponts et Chaussées en 1716 pour « dater » formellement la naissance de l'ingénierie. Le terme, issu de l'ancien français *engigneor*[6], a toujours relevé de la maîtrise d'un savoir, d'une expertise, souvent rare, et donc reconnue, développée pour compte propre ou pour le compte de tiers.

Cette expertise a pris de multiples formes au cours de son histoire, selon la nature du lien que les collectivités locales entretenaient avec l'Etat central et le degré de complexité de la problématique à traiter. En se gardant de figer de manière trop rigide toute borne chronologique, il est néanmoins possible de dégager plusieurs périodes dans l'histoire de l'ingénierie publique locale, témoins du camaïeu de pratiques politiques allant du jacobinisme à l'aboutissement de la décentralisation. Cette lente structuration de l'ingénierie publique locale a été marquée par le retrait lent, mais continu, de l'Etat sur ses territoires. De l'Etat-aménageur dans les années 60, qui, par le « génie » de ses grands corps d'Etat et de la DATAR intervenait directement sur les territoires pour structurer leurs réseaux ou leurs grands équipements, à l'actuel retrait des derniers services d'ingénierie stratégique et technique à disposition des collectivités, ce retrait est manifeste.

Comme en témoigne l'aménagement de la Région Ile-de-France avec la construction des villes nouvelles, tant que l'Etat bénéficiait de la surface institutionnelle et financière suffisante pour intervenir directement « à la place » des collectivités sur leur propre territoire il cherchait à développer avant tout ses propres ressources d'ingénierie (Corps des Ponts et Chaussées, Corps des Mines, etc.). Les lois de décentralisation successives et le renforcement d'acteurs locaux ont affaibli ce modèle d'intervention directe de l'Etat, à l'exception toutefois notable des Opérations d'Intérêt National (OIN). Comme nous l'avons déjà développé, le contexte législatif et institutionnel a contribué à l'émancipation – sous contraintes et donc sous une forme de tutelle – des collectivités locales, peu à peu montées en responsabilité. Cependant, cette autonomisation forcée ne s'est pas réalisée sans quelques dysfonctionnements liés à l'apprentissage des réalités de la gestion locale. La « gabegie » financière des collectivités locales, souvent critiquée pour leurs projets dispendieux et inutiles ou le financement de projets sans contreparties, s'est également retrouvée dans la constitution de leurs outils et satellites, parfois concurrents d'un échelon à l'autre. Le paysage actuel des acteurs de l'ingénierie en est d'ailleurs directement hérité. Complexe, foisonnant, il n'a d'égal que l'absence de cohérence de l'ensemble. Aujourd'hui, notamment sous la pression budgétaire, une nouvelle période de l'ingénierie publique locale est en passe de s'ouvrir[7], et c'est pour celle-là qu'il nous semble urgent d'agir.

6 : Littéralement « le constructeur d'engins de guerre ».

7 : On voit paraître depuis quelques mois des appels d'offres publics concernant l'ingénierie publique locale. Voir en particulier le cahier des charges de la consultation lancée en 2012 par la Région Nord Pas de Calais « AMO pour la définition des principes d'une nouvelle politique régionale en matière d'ingénierie » ou celui de Brest Métropole Océane : « Elaboration des bases d'un dialogue stratégique renforcé entre BMO et les opérateurs du territoire (SEM/SPL) ».

## 2.2 ESSAI DE DEFINITION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE

### 2.2.1 Mise en opposition des différentes approches de l'ingénierie

Les travaux de recherche pour ou sur l'ingénierie publique locale, bien qu'élusifs sur les contours de cette notion, la réduisent souvent au seul champ du développement économique ou de l'urbanisme (au travers de l'ATESAT). Pourtant, son objet est technique et vaste, sa réalité protéiforme. Selon que l'on s'intéresse aux compétences qu'elle requiert, aux instruments qu'elle mobilise, aux institutions auxquelles elle se rattache ou aux domaines qu'elle recouvre, l'ingénierie territoriale se voit attribuer un large éventail de définitions différentes. Toutes s'accordent cependant sur le fait que la notion recouvre tant l'expertise nécessaire en amont des projets pour les études préalables, la conception que la réalisation ou l'assistance à réalisation des projets qu'enfin les études d'assistance en aval, l'exploitation ou la maintenance de ces projets.

**Pour définir notre objet, nous retiendrons la définition académique qui nous semble à la fois le mieux synthétiser le spectre de l'ingénierie publique locale et poser les enjeux que nous abordons dans le cadre de notre étude. Il s'agit de celle que Pauline Lenormand a utilisée dans son travail de thèse de doctorat[8], dans lequel elle pose que *« l'ingénierie territoriale regroupe les professionnels du territoire (spécialistes de l'appui à la prise de décision sur le territoire) et l'ensemble des instruments et des compétences mis au service du projet de territoire. Elle fait appel aux différentes ressources, matérielles et immatérielles, qui composent le territoire pour accompagner les processus de développement territorial ».***

La distinction établie dans la définition entre les ressources matérielles et immatérielles des territoires nous semblait pleine de sens au vu du contexte dans lequel s'inscrit la montée en préoccupation du thème de l'ingénierie publique locale pour les collectivités locales. Cette définition fait en effet référence tant aux compétences qu'aux outils et aux financements consubstantiels à la mise en place de l'ingénierie publique locale sur les territoires.

### 2.2.2 Définition de notre approche de l'ingénierie

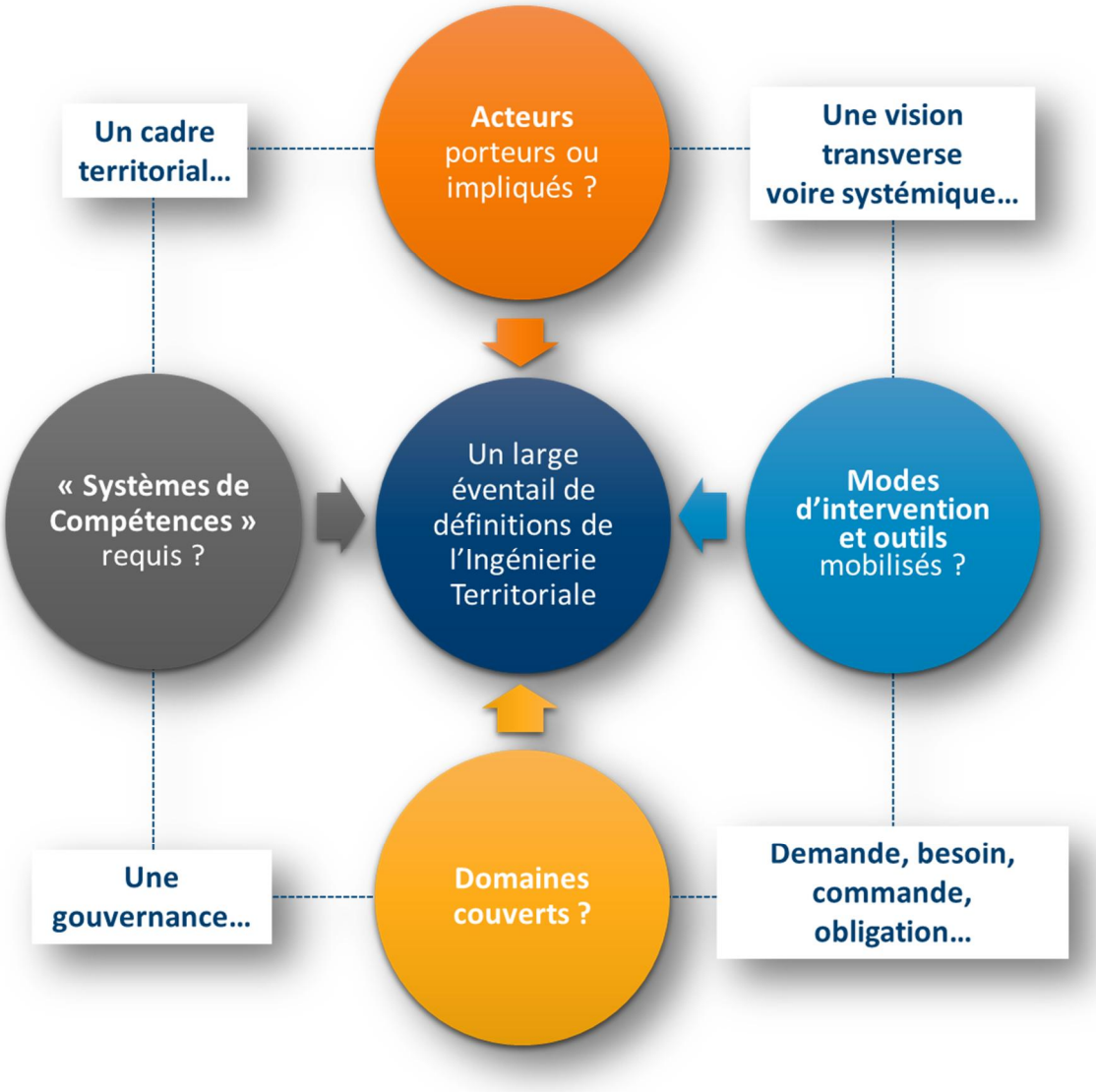
Toutefois, si cette définition était purement limitative, nous pourrions en venir à développer une acception très large de l'ingénierie publique locale en considérant même que chaque agent, chaque mission, chaque compétence au service de la collectivité constitue une parcelle du champ de l'ingénierie publique locale. Certains de nos interviewés ayant développé cette vision de l'ingénierie, il nous paraissait important de rappeler ici que ce n'est pas celle que nous privilégions d'emblée.

8 : LENORMAND P., 2012, « L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen », Thèse de doctorat, Université Toulouse 2 Le Mirail, 470 p.

Dans le contexte juridique, institutionnel et financier actuel, l'ingénierie territoriale a un rapport étroit avec la gestion de la complexité de la sphère publique locale et, dans une logique prospective et transversale, avec le traitement de problèmes et besoins nouveaux (comme la recherche de financements). Il s'agit finalement de poser des « limites » pour distinguer ce qui relève de l'ingénierie de ce qui n'en relève pas, pour déterminer où se situe le niveau d'expertise suffisant pour compter parmi les acteurs de l'ingénierie publique locale. Pour prendre l'exemple des ressources humaines, nous estimons que la gestion de paie, bien que nécessitant une expertise propre, n'exige pas une compréhension complexe des collectivités locales et de leur environnement, contrairement à la réalisation d'une GPEEC. Nous développerons dans la suite de cette partie l'exemple de l'ingénierie des politiques touristiques pour illustrer notre approche.

Les travaux actuels de recherche recouvrent des réalités d'autant plus diverses qu'ils ne sont encore que peu nombreux. Le foisonnement de définitions de l'Ingénierie territoriale ne facilite pas aujourd'hui la prise de décision et la conduite de changements organisationnels tout autant que la mise en œuvre de coopérations…

Aussi, il nous est paru intéressant de proposer, de manière schématique, une définition du champ de l'ingénierie territoriale assez syncrétique car centrée sur les principaux mots-clés qui contribuent à la définition de l'IT :



## 2.3 Proposition de cas pratique : l'ingenierie des politiques touristiques

### 2.3.1 Présentation du cas

Nous avons fait le choix de l'ingénierie des politiques touristiques parce que ce sujet reste encore trop peu approfondi à ce jour – seulement abordé rapidement dans des documents généraux sur l'ingénierie[9] –, mais aussi car la compétence tourisme est assez symptomatique de l'inefficience de certaines politiques publiques au niveau local. En effet, en plus des besoins qui se font jour sur certains territoires en matière d'ingénierie dans ce domaine, le tourisme souffre d'une concurrence féroce entre collectivités locales ; les territoires à fort potentiel touristique souhaitant souvent demeurer actifs dans la promotion de leur territoire et préserver leur autonomie d'action.

Ainsi, il n'est pas rare de constater sur un même territoire que les différents échelons de collectivités locales, non seulement ne coordonnent pas leurs actions, mais en plus mènent parfois des projets discordants. L'origine de cette « cacophonie » en matière de tourisme tient au nécessaire partage de la compétence. D'ailleurs, le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NoTRe), dont le but est précisément de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités, indique dans son étude d'impact : « *Il est toutefois difficile d'identifier un seul échelon pertinent à la fois pour la planification et pour la mise en œuvre des actions en matière de tourisme, qui recouvrent une palette large allant de la promotion à l'international à l'information délivrée au plus près des sites touristiques. De plus, la diversité des territoires, de leur histoire et de leur image se prête mal à une réponse institutionnelle uniforme.* »

Le partage de la compétence n'exclue pas que certaines obligations légales incombent aux différents échelons en matière de tourisme. Il nous paraissait important de les rappeler ici[10] pour éclairer le développement du cas pratique que nous ferons par la suite.

9 : La Région Languedoc-Roussillon, en partenariat avec la Caisse des Dépôts a toutefois publié un guide complet sur l'ingénierie touristique en novembre 2012.

10 : Source online : http://www.collectivites-locales.gouv.fr (Consulté le 04/09/14).

| Communes/EPCI | Département | Région | Etat |
|---|---|---|---|
| Office de Tourisme (par délibération du conseil municipal qui détermine le statut) | Schéma d'aménagement touristique départemental (prend en compte les orientations du schéma régional) | Fixe le statut du Comité régional du tourisme (CRT) et le charge d'élaborer le schéma régional de tourisme et de loisir | Politique nationale du tourisme (définition et mise en œuvre) |
| Possibilité pour les EPCI de s'associer dans un syndicat mixte pour créer un Office de Tourisme | Comité départemental du tourisme (CDT) auquel il confie la mise en œuvre de la politique touristique départementale | Définition des objectifs de développement touristique régional à moyen terme via le Schéma Régional de Développement Touristique | Promotion du tourisme à l'étranger |
| Les EPCI exercent de plein droit en lieu et place des communes membres pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire les actions en matière de création, aménagement, gestion et entretien des zones touristiques | Plan départemental des itinéraires de promenades et randonnées | Coordination des initiatives publiques et privées en matière de développement, promotion et information touristique | Soutien aux actions touristiques des collectivités locales |
| | Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée | Observatoires régionaux du tourisme pour réaliser des études et statistiques sur le tourisme de la région | Favorise la coordination des initiatives publiques et privées |

Le développement de l'ingénierie des politiques touristiques est lié à la complexification de l'environnement normatif des collectivités locales. A mesure que le niveau de connaissances et d'expérience s'est accru au sein des collectivités, l'ingénierie des politiques touristiques a dû se renforcer. Elle constitue essentiellement aujourd'hui un outil d'aide à la décision mais investit, sous la pression de la demande, le champ de l'ingénierie opérationnelle et ses domaines d'intervention tendent à s'élargir : hébergements, restauration, équipements de sports et loisirs, tourisme d'affaires, équipements culturels ou de tourisme industriel, patrimoines bâtis ou naturels, écotourisme, événementiel, etc. Comme dans beaucoup d'autres domaines de l'action publique, c'est la transversalité des missions qui est aujourd'hui attendue de la puissance publique avec la réalisation de prestations « clefs en mains », nécessitant la constitution d'équipes projets multisectorielles et pluridisciplinaires.

Nous illustrerons ce cas pratique d'exemples d'actions et de projets mis en place par les collectivités locales et profiterons de ces illustrations, pour tenter d'expliciter notre vision de l'ingénierie publique locale en distinguant pour chaque niveau de collectivités ce qui relève d'après nous de l'ingénierie de ce qui n'en relève pas.

### 2.3.2 Commentaire du cas pratique et montée en généralité autour des ressources et besoins des collectivités en termes d'ingénierie

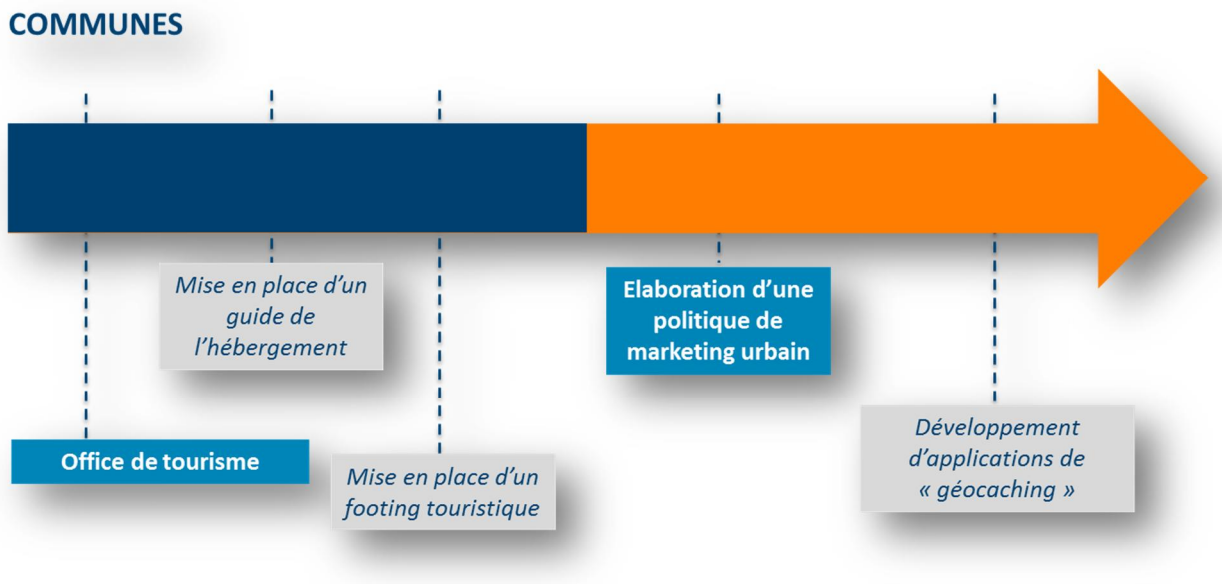
La taille des territoires communaux rend leur approche des politiques touristiques beaucoup plus concrète. Les communes et notamment les communes présentant des atouts touristiques à faire valoir, n'hésitent pas à endosser toute l'ingénierie leur permettant d'établir des stratégies de promotion, d'attractivité. Si certains territoires ne disposent pas de patrimoine nécessitant la tenue d'un office de tourisme, force est de constater que l'Office de Tourisme constitue le socle de toute politique touristique solide. Ainsi, c'est une véritable inégalité des ressources d'ingénierie touristique qui caractérise l'échelon communal. En effet, en général, seules les villes moyennes et grandes villes disposent de moyens leur permettant d'élaborer, de formaliser un projet touristique et de le mettre en œuvre.

Certains territoires touristiques telle que la commune de Paimpont s'appuient – financièrement et/ou en termes d'ingénierie - sur les collectivités supra communales afin de mener à bien leur projet touristique. La commune de Paimpont a élaboré un projet touristique autour de la forêt de Brocéliande. La scénographie réalisée, « La porte des Secrets » valorise la forêt de Brocéliande, et a permis au projet de remporter le prix d'innovation touristique 2014. Ce projet porté par la municipalité a tout de même nécessité un soutien de l'intercommunalité et des échelons supra-communaux (Communauté de communes de Brocéliande, Pays de Brocéliande, Département, Région, Ministère de l'Agriculture, Union européenne - FEADER, LEADER-) témoignant d'une pratique du financement croisé autant sollicité dans le domaine du tourisme qu'ailleurs, ceci d'autant plus que le « partage » de la compétence entre les différents échelons est de rigueur.

D'autres territoires communaux ont l'ambition de porter à leur échelle des politiques touristiques lourdes et optent, tout en gardant le monopole sur leur politique d'attractivité touristique, pour le recours à une ingénierie privée capable d'affronter la complexité des projets. C'est ainsi que la ville du Havre a lancé un appel d'offres pour son schéma d'aménagement touristique durable – schéma attendu normalement à l'échelle départementale – afin de dresser les grandes lignes de sa politique touristique.

Les besoins d'ingénierie touristique sont de plus en plus pointus, la compétition territoriale s'étant accrue ces dernières années. Si l'on considère par exemple l'élaboration d'une politique de marketing urbain qui nécessite d'identifier les clients, de cibler une clientèle et de construire un plan marketing, les besoins en termes d'ingénierie d'une écrasante majorité de villes françaises deviennent évidents. Cependant de quelle ingénierie parlons-nous ?

Nous considérons, tel qu'indiqué ci-dessous, que le fonctionnement d'un office de tourisme ainsi que l'information qui y est délivrée ne nécessite pas d'ingénierie particulière au regard de ce que l'on a écrit plus haut. Ainsi, sur l'exemple de l'échelon communal, c'est au niveau de l'ingénierie stratégique ou très technique que nous plaçons la limite de ce que nous considérons comme relevant de l'ingénierie.



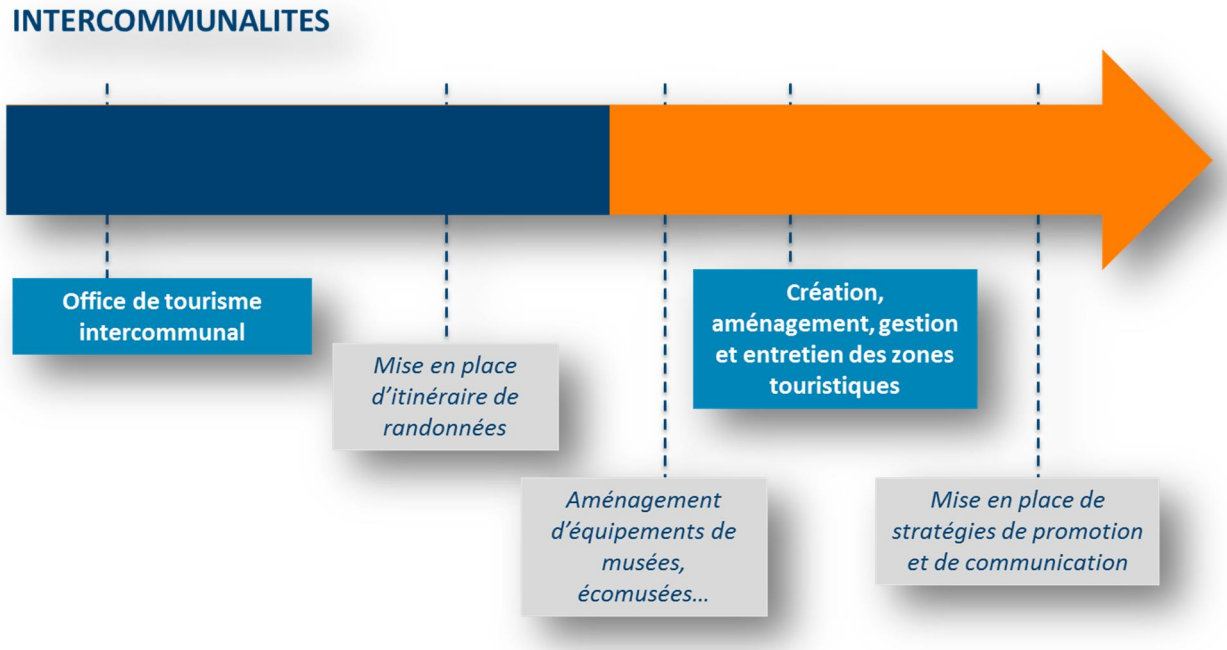

**L'échelle communautaire** pourrait constituer une alternative intéressante à ce manque d'ingénierie à l'échelle communale. Toutefois, de manière générale, la définition de l'intérêt communautaire porte davantage sur l'identification d'équipements et de sites majeurs que sur la conduite d'une politique touristique transversale formalisée dans un document programmatique. On peut y voir une limite du transfert des communes vers les intercommunalités de la compétence en matière de tourisme.

Les intercommunalités peuvent être en charge, en lieu et place des communes, de la création d'un office de tourisme. La coordination entre différents équipements et sites touristiques peut permettre à la politique du territoire intercommunal de gagner en lisibilité. De plus, les EPCI peuvent aussi porter des actions en matière de création, d'aménagement et d'entretien des zones touristiques. La mutualisation des ressources en matière de politique touristique des communes composant l'intercommunalité pourrait constituer une bonne alternative, à la seule condition que l'association des ressources et des besoins en ingénierie des communes apporte une réelle plus-value à l'intercommunalité. En effet, le transfert de compétence à l'intercommunalité peut ne pas résoudre les problèmes d'ingénierie au niveau des collectivités, les besoins en termes de recrutement étant les mêmes.

Une étude de l'AC nous apporte à ce sujet quelques chiffres intéressants. Un tiers des communautés de communes disposent d'un service tourisme intégralement dédié à cette compétence et, dans de nombreux cas, la compétence est divisée entre plusieurs services. Pour ce qui concerne les communautés d'agglomération et urbaine, la compétence est exercée par le service du développement économique dans 45 % des cas.

Toutefois, il reste que la mise en commun de moyens à l'échelle communautaire facilite toujours l'acquisition de certains outils – guide touristique, bornes d'informations touristiques, site internet – ou la réalisation de projets de plus grande ampleur. Ainsi l'ingénierie touristique à l'échelle communautaire semble tout de même représenter un avantage pour les territoires.

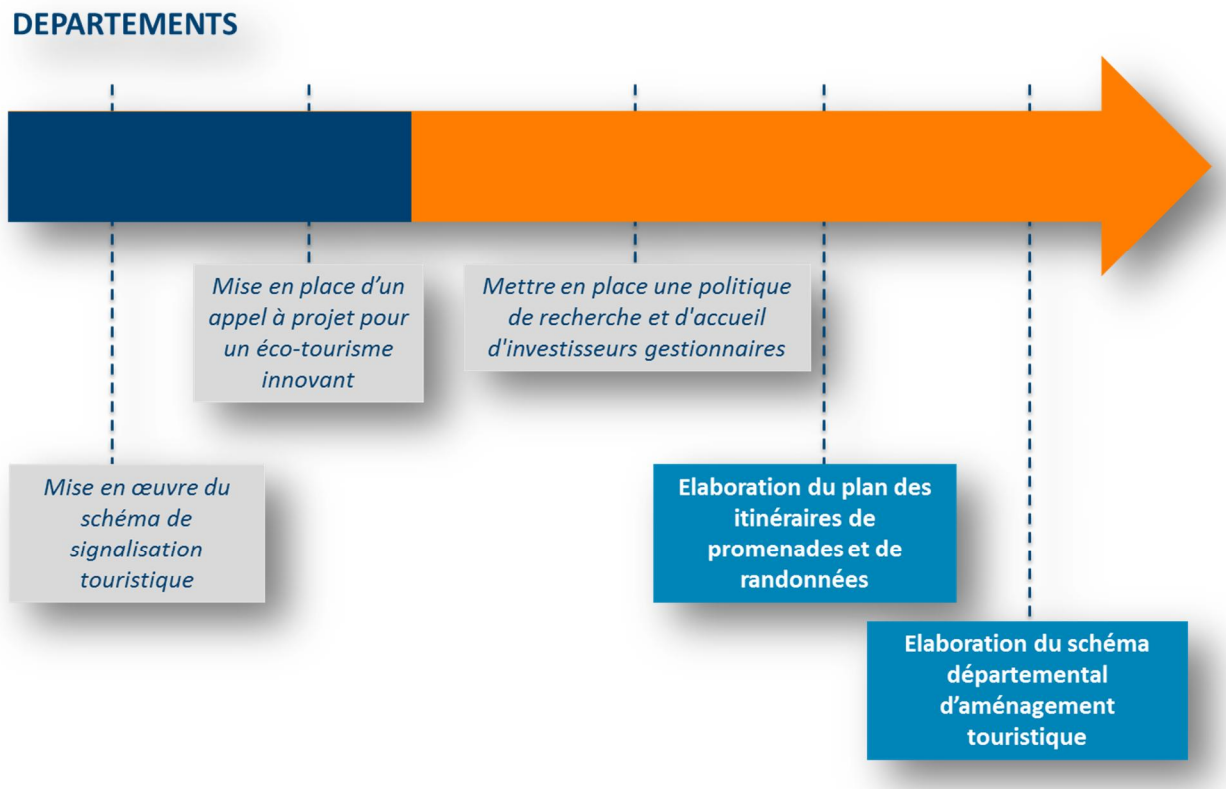
Toujours dans l'objectif de schématiser notre conception de l'ingénierie, cette fois à l'échelle communautaire, nous proposons ci-dessous une illustration projetant notre vision de l'ingénierie touristique communautaire.




**Le Département** porte une action stratégique et opérationnelle. Ceci est principalement dû au fait, comme nous le précisions précédemment, de l'enchevêtrement de la compétence tourisme entre les différents niveaux de collectivité. Cependant, la compétence obligatoire du Département sur le Schéma d'aménagement touristique départemental lui confère une responsabilité hautement stratégique qui laisse supposer une ressource en ingénierie beaucoup plus importante que les échelons de niveaux infra.

Le Département est d'abord la collectivité considérée comme étant en charge d'orienter la politique touristique sur le territoire. En effet, la taille de la collectivité explique cette nécessité de coordonner les actions autour d'une même ligne directrice. Même si les schémas d'aménagement touristique ne font aujourd'hui qu'office de document de référence sans pouvoir prescriptif, l'existence de tels documents de cadrage reste nécessaire à une orientation harmonieuse des projets touristiques pensés aux échelles infra. A titre d'exemple, le schéma du département du Nord affiche une volonté de construire une politique touristique avec des dimensions éthique, sociale, économique et patrimoniale. Le plan d'action adossé à ce schéma d'aménagement touristique du Département du Nord nous renseigne sur l'aspect opérationnel de l'action touristique départementale. Rénovation des équipements de loisir touristique, structuration des offices de tourisme et des syndicats d'initiative, mise en œuvre du schéma départemental de signalisation touristique, communication, information et sensibilisation des professionnels.

Si les actions stratégiques et opérationnelles du Département requièrent évidemment des ressources d'ingénierie, nous considérons que toute les ressources mobilisées sur ces politiques ne renvoient pas systématiquement à de l'ingénierie. Sur le même modèle que précédemment nous projetons sur le schéma ci-dessous notre vision de l'ingénierie des politiques touristiques.

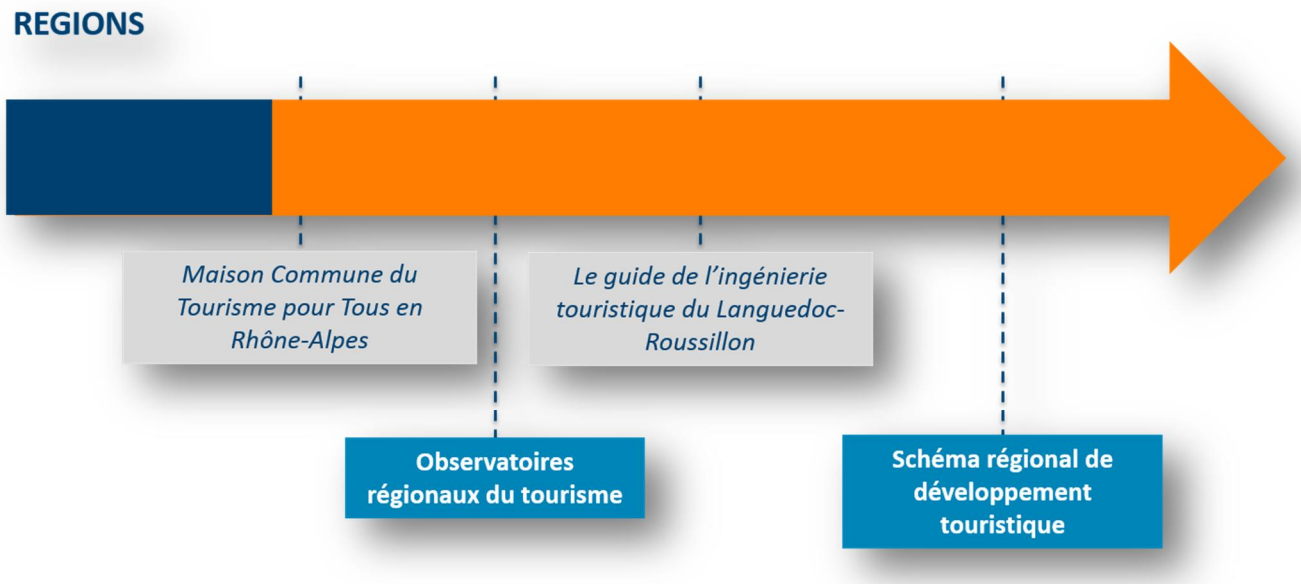



Il est plus difficile de faire un état des lieux des besoins d'ingénierie touristique à l'échelle départementale, l'ingénierie à cette échelle étant plus foisonnante et les besoins se différenciant d'une collectivité à l'autre. Toutefois, l'analyse de quelques appels d'offres laisse apparaître des besoins d'ingénierie divers à l'échelle départementale. Le Conseil général des Bouches-du-Rhône a lancé récemment un appel d'offre pour accompagner le Comité Départemental du Tourisme (CDT) dans la conception et la mise en œuvre de sa stratégie digitale. Le Conseil général de Seine-Maritime a lancé un appel d'offres pour un accompagnement à l'élaboration du projet de développement touristique du territoire seinomarin. Le Conseil général de l'Hérault a lancé un appel à projets pour accompagner la mise en place d'une campagne de référencement payante sur les moteurs de recherche dans le cadre de sa politique marketing 2014. Autant de compétences qui nécessitent un appel d'offres, l'ingénierie publique disponible ne répondant pas aux besoins.

**La Région** porte une action principalement stratégique qui se différencie de l'action départementale du fait de la portée plus large qu'elle donne à la politique touristique. La Région élabore les objectifs de moyens termes de la politique touristique. La loi lui confère un rôle de coordinateur des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement et de la promotion touristique. De plus, les observatoires régionaux ont été mis en place pour rassembler des informations et réaliser des études sur le tourisme utiles aux collectivités. L'ingénierie touristique régionale doit permettre aux équipes de susciter l'émergence d'une nouvelle génération de projets exemplaires par la réflexion menée en phase de conception. Ainsi l'ingénierie touristique régionale se doit d'être particulièrement pointue.

Il est aussi difficile d'établir un état des lieux des besoins en ingénierie touristique à l'échelle régionale que départementale. Nous avons ainsi choisi de suivre la même méthodologie que précédemment, à savoir l'analyse des appels d'offres témoignant d'une ingénierie manquante en interne. En faisant appel à un cabinet de conseil pour une étude d'opportunité et de faisabilité d'un projet, la région Rhône-Alpes a laissé entrevoir un déficit d'ingénierie de la collectivité, l'étude d'opportunité et de faisabilité étant au fondement de tout projet touristique. Il en est de même pour la collectivité régionale de Guadeloupe qui a lancé un marché pour la réalisation des outils de communication autour du nouveau projet touristique « Route touristique, Routes de la mémoire ». Le degré de complexité d'ingénierie diffère selon les cas. Toutefois, cela nous renvoie toujours au même problème de ressources humaines qui handicape l'ensemble des collectivités locales dans l'élaboration stratégique de leurs politiques et dans la mise en œuvre de leurs projets.

Il reste tout de même important de souligner que l'échelon régional, dans son rôle de facilitateur des politiques touristiques – au-delà du schéma régional de développement touristique, a un rôle de coordinateur et de créateur de connaissances à travers les observatoires du tourisme – nécessite et concentre une ingénierie plus stratégique, technique, que les échelons infra.




Le partage de la compétence tourisme entre les différents échelons de collectivités brouille la lecture que l'on pourrait avoir de l'ingénierie touristique locale. Ainsi, il devient moins approprié de faire correspondre une maille de la chaîne de l'ingénierie – stratégique, pré-opérationnelle, opérationnelle – à un niveau de collectivité. Cependant, l'analyse de la compétence tourisme rejoint celles afférentes aux autres champs de politiques publiques locales en ce qu'elle renvoie aux difficultés de recrutement, à la contraction budgétaire, frein au montage des projets ou à la coordination de l'ingénierie publique locale autour de ces politiques publiques.

## 2.3.3 Les points de blocage de l'ingénierie publique locale

L'inégalité d'ingénierie entre les territoires communaux et la dépendance des collectivités vi-à-vis de l'ingénierie privée peuvent s'expliquer en partie par les difficultés de recrutement rencontrées par les petites collectivités. La complexité des projets touristiques dans leur phase de conception et de réalisation laisse un certain nombre de collectivités démunies. En effet, la première difficulté, souvent évoquée pour les collectivités rurales et notamment les collectivités touristiques, est celle du recrutement du personnel. Ne disposant pas de budgets suffisamment conséquents, la plupart de ces collectivités ne peut pas satisfaire elle-même ses propres besoins. Ces collectivités, souvent aux capacités financières limitées ou en difficulté financière, se trouvent ainsi limitées dans le développement de projets touristiques pouvant développer leur attractivité.

Comme nous l'avons vu précédemment, les intercommunalités ne représentent pas toujours une bonne alternative, celles-ci étant confrontées aux mêmes difficultés de recrutement. Limités par leurs ressources financières, les communes et EPCI ruraux le sont également par les statuts de la Fonction Publique Territoriale sur les profils à très forte valeur ajoutée ; le seuil ouvrant droit au recrutement d'administrateurs étant en effet aujourd'hui fixé à 40 000 habitants pour les collectivités locales.

Bien que les collectivités départementales et régionales disposent de ressources humaines plus compétentes dans le domaine touristique, elles restent, du fait de la complexité des projets, souvent dépendantes de l'ingénierie privée. Il s'agit peut-être dans ce cas d'un problème généralisé de formation continue des fonctionnaires territoriaux qui ne répondent plus aux exigences de la compétition territoriale.

La multiplication d'outils et de documents programmatiques aux différents échelons de collectivité ne facilite pas l'articulation stratégique des projets touristiques. Plusieurs limites s'opposent à la constitution d'une architecture de l'ingénierie publique locale du tourisme centrée sur un échelon. Les niveaux infra craignent la tutelle départementale et s'interrogent sur la légitimité politique du Département à porter de tels pôles d'ingénierie. La Région semble trop lointaine pour prendre en compte les spécificités des territoires. Il existe par ailleurs des exemples dépassant ces limites. En mêlant souplesse et mutualisation, Isère Tourisme – Comité Départemental du Tourisme de l'Isère – a réussi à coordonner toutes les ressources d'ingénierie à l'échelle départementale en puisant dans les ressources des territoires.

Ces difficultés rencontrées en termes de ressources d'ingénierie touristique et d'articulation de ces ressources entre les échelons sont partagées avec d'autres domaines de politique publique. En ce sens, plusieurs solutions sont proposées. Un régime d'agence départementale « in house » offrirait certainement plus de latitude qu'une intervention directe pour compte de tiers en permettant d'envisager de tarifer les prestations. Une autre solution qui semble se dessiner face au déficit d'ingénierie sur nos territoires est celle de l'élargissement de la maille territoriale au niveau des Pays, qui n'est pas sans présenter quelques limites. En effet, les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR), créés par la loi MAPTAM, peuvent présenter le risque de réunir des EPCI ruraux sans moyens supplémentaires significatifs et de constituer ainsi des « pôles pauvres ».

Toutefois, comme une mise en garde sur les moyens de favoriser l'inter-territorialité par l'ingénierie territoriale, l'une des personnes interviewées nous répondait que figer dans une organisation unique à l'échelle nationale des pratiques d'inter-territorialité différentes d'un territoire à l'autre risquait de créer d'importantes inégalités entre les territoires, ce qui met en doute l'opportunité d'une organisation territoriale « omnipertinente ».

Dans la partie qui suit, nous proposons d'essayer d'appréhender les différentes caractéristiques d'une architecture de l'ingénierie publique locale qui pourrait s'inscrire dans le contexte actuel et dans une logique plus prospective.

# 3. L'architecture de l'ingénierie publique locale : des perspectives d'avenir

## 3.1 Le mythe operatoire du bon perimetre

Loin de vouloir nourrir les débats parlementaires « passionnés » sur les modifications de périmètres des collectivités, notamment les Régions, **nous pensons que cette question des échelons de collectivités adéquats n'est fondamentale que quand ou si on l'aborde sous l'angle de l'ingénierie publique locale disponible ou facilement mobilisable ; et que dans le même temps, on clarifie le rôle et les limites de l'action publique**. Cela permet aussi incidemment de s'affranchir du débat, plutôt stérile, sur l'opposition entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels…

Ainsi, aborder la mutualisation et l'ingénierie publique locale sous l'angle de leurs fonctions stratégiques change le prisme et permet souvent de dépasser la simple logique de répartition des compétences. Cela permet aussi de tordre le cou à l'utopie d'une intercommunalité omnipertinente et omnisciente[11] et de générer des coopérations avec d'autres niveaux institutionnels. Selon les réponses que l'on apporte à cette question des périmètres, elle renvoie à plusieurs conceptions de l'action publique locale mais toutes devraient être tendues vers un même but : l'efficience.

Par commodité, nous avons fait le choix de structurer cette partie sur la base de la typologie, imparfaite mais non exclusive, ingénierie stratégique/ingénierie pré-opérationnelle/ingénierie opérationnelle. Nous nous concentrerons sur les collectivités en capacité de porter des ressources ou une offre d'ingénierie pour compte de tiers.

### 3.1.1 Les échelles de l'ingénierie stratégique

Plusieurs acteurs historiques occupent le champ de l'ingénierie stratégique mais leur rôle est en constante évolution. Suivant une logique de gouvernement à distance[12], qui permet à l'UE de maintenir une influence politique sur les territoires grâce aux fonds qu'elle leur apporte, leurs interactions sont largement déterminées par les différentes phases de programmation des fonds européens. La nouvelle programmation 2014-2020 n'échappe pas à la règle.

Différents programmes de l'Union européenne viennent financer des ressources d'ingénierie stratégique sur les territoires, notamment à l'échelle des Pays. Les programmes FEDER, FEADER et LEADER à travers les Groupes d'Action Locale (GAL) en sont les principaux canaux. L'UE n'est pas seulement un financeur, elle est bien souvent à l'origine de la diffusion de nouvelles pratiques de gestion publique locale. Ainsi, la critérisation ou la contractualisation qui s'imposent comme relations privilégiées entre les territoires ont d'abord été initiées à l'échelle européenne. Ces nouvelles méthodes permettent un conditionnement des aides, qu'elles soient financières ou qu'elles relèvent d'un soutien en ingénierie, au respect d'orientations ou d'objectifs fixés à un niveau supra.

11 : Cf. « La dimension de l'intercommunalité : le point de vue de Marc CENSI », ETD, mai 2011.

12 : Théorisée par Renaud Epstein dans « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », Esprit, novembre 2005, p.96.

C'est ainsi l'assurance pour l'UE que les territoires se conforment à ses ambitions, et la transformation des Régions en autorité de gestion des fonds européens pour la nouvelle programmation ne bouleverse en rien cette logique quoi que l'on en pense.

Les Régions jouent un rôle de plus en plus important dans la structuration d'une offre d'ingénierie stratégique sur les territoires de niveau infra, par deux vecteurs principaux. Elles portent tout d'abord une offre d'ingénierie directe à destination des territoires grâce à leurs satellites dans divers domaines (agences de développement économique, de développement touristique, d'aménagement du territoire, de développement de l'innovation et désormais de l'internationalisation, etc.). Cette offre, d'abord foisonnante et éparse, s'adapte et s'organise peu à peu autour de la demande identifiée par les Régions. Par ailleurs, de nombreuses Régions ont fait le choix de soutenir le développement local à l'échelle Pays par un financement de leur ingénierie soumis lui aussi, sous la pression budgétaire, aux principes de critérisation décrits plus haut. Ainsi, de modes de financement purement forfaitaires, les Régions optent pour des modes de financement plus exigeants pour que les Pays se conforment aux attentes régionales ou en partagent les objectifs pour pouvoir bénéficier des aides au fonctionnement. La période de programmation qui s'ouvre pour six ans sera marquée par une crise importante des finances publiques ; et les Régions dans lesquelles la structuration de l'échelle Pays sera la plus aboutie réduiront leur part de financement pour ne conserver que les enveloppes de fonds européens en soutien aux Pays, en escomptant un investissement financier plus important de la part des EPCI à l'échelle supra-communautaire.

Les Départements comptent depuis peu parmi les acteurs visibles de l'ingénierie locale et leur rôle devrait tendre à se conforter dans ce domaine avec le chef-de-filât accordé par la loi NoTRe en matière de solidarité territoriale. En effet, nombre d'entre eux ont pris conscience de l'ingénierie dont ils disposaient à travers les nombreux outils et satellites déjà structurés à leur échelle (CAUE, agences de l'énergie, ADIL, SEM départementales, etc.) et décident de prendre en main la coordination de leurs actions. Cette coordination, passant parfois par des fusions ou rationalisations, permet aux Départements de proposer une offre lisible, cohérente, chaînée aux territoires en demande et prend souvent la forme de plateformes départementales d'ingénierie, plus ou moins développées en termes d'offre de prestation.

Les périmètres supra-communautaires que sont les Pays, les Pays touristiques, les SCoT et les conseils de développement constituent quant à eux le cœur du système d'acteurs de l'ingénierie stratégique. D'abord parce qu'ils disposent de ressources d'ingénierie proches des territoires, ensuite parce qu'ils constituent le périmètre de réception des fonds européens et régionaux. Enfin, car ils sont l'émanation directe des EPCI qui en restent les maîtres d'ouvrage. Le rôle de ces instances supra-communautaires est certainement appelé à s'amplifier à mesure que les contraintes budgétaires feront sentir leurs effets, car ils permettent à leur échelle une mutualisation des ressources des intercommunalités sur des postes et compétences à plus haute valeur ajoutée. Dans un objectif de rationalisation de l'action publique locale, leurs périmètres devraient tendre à concorder, parce que les objectifs, voire même les démarches de ces structures convergent elles aussi. Toute démarche intellectuelle préalable à l'élaboration d'un projet de territoire d'un Pays ou d'un Pays touristique est fortement similaire à celle nécessaire lors de l'élaboration d'un PADD de SCoT. **La convergence des périmètres de programmation et de planification devrait ainsi devenir un objectif de long terme de rationalisation de l'action publique locale.**

### 3.1.2 L'ingénierie publique locale et ses échelles de « pré-opérationnalisation »

L'ingénierie pré-opérationnelle n'existe et ne se justifie par essence que parce que certains échelons de collectivités ont soit un pouvoir prescriptif sur d'autres, comme ce sera bientôt le cas pour les Régions[13], soit parce qu'ils peuvent imposer leurs objectifs et priorités aux territoires de niveau infra, par un mécanisme de gouvernement à distance. Cette relation descendante ne se fonde pas, ou plus, uniquement sur la contrainte, qu'elle soit légale ou financière.

La critérisation et la contractualisation qui se sont peu à peu imposées sur les territoires ont contribué à développer la réciprocité des relations entre les différents échelons de collectivités locales. Pour accompagner la mise en conformité des collectivités de niveau infra avec les objectifs et orientations qu'ils fixent, l'Union européenne et les Régions mettent à disposition une ingénierie thématique pré-opérationnelle pour accompagner les porteurs de projets. Ils s'assurent ainsi de la concrétisation de leurs documents d'orientation et de planification. Pour l'Union européenne, cette pré-opérationnalisation prend la forme de journées d'information ou de rencontres d'acteurs locaux sur les sujets dont s'empare la Commission européenne (transports, énergie, climat, etc.). A l'échelle régionale, des agences thématiques ont été constituées pour apporter une valeur ajoutée aux démarches initiées par les collectivités locales d'une part ; tandis qu'une politique spécifique de contractualisation est fréquemment menée à l'échelle Pays. Elle garantit aux territoires, à travers le filtre du Pays, l'obtention de crédits pour des projets correspondant aux objectifs fixés par la Région. Ces différentes offres d'ingénierie doivent permettre aux territoires de se conformer aux directives fixées par les Régions sur des sujets qui nécessitent un recours à une expertise rare et spécifique. Elles permettent également de monter en qualité des projets à hauteur des ambitions régionales. Cette ingénierie doit donc avoir pour vocation d'assurer pour les porteurs de projets la transition entre les orientations stratégiques et leur déclinaison opérationnelle.

### 3.1.3 Les périmètres de l'ingénierie opérationnelle

La littérature spécialisée sur l'ingénierie publique locale est largement parcourue par cette question du périmètre. Elle concerne en réalité essentiellement l'ingénierie opérationnelle et divise les Départements et les EPCI, chacun des deux échelons revendiquant sa légitimité dans la structuration de l'offre d'ingénierie à son échelle. Là encore, le repositionnement de certains acteurs historiques éclaire le débat actuel et nous pousse à privilégier la constitution d'une offre cohérente et articulée entre les différents échelons plutôt que le maintien d'offres d'ingénierie concurrentes, ne serait-ce que dans une logique de rationalisation, ce qui n'empêche pas néanmoins les coopérations entre plusieurs échelons de collectivités sur un thème particulier.

13 : Le projet de loi NoTRe confirme le pouvoir prescriptif des schémas régionaux, notamment pour le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE), le Schéma Régional de Développement Touristique (SRDT), le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT).

Le repositionnement de l'Etat est l'un des enjeux majeurs de l'ingénierie opérationnelle. En effet, après la disparition progressive des Directions Départementales de l'Equipement (DDE) et des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) transformées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en Directions Départementales des Territoires (DDT) au 1er janvier 2010, c'est l'Aide Technique fournie par l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) à laquelle la loi de finances initiale pour 2014 a mis fin au 1er janvier 2014 (avec une échéance contractuelle au 1er juillet 2015). Ce retrait, motivé par la pression budgétaire et partiellement compensé par la création du Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), crée pour les territoires les plus modestes un vide en termes d'ingénierie opérationnelle, notamment en matière d'urbanisme. Ce contexte structurel de désengagement de l'Etat sur les territoires explique l'apparition de ce débat « d'initiés » entre les échelles départementale et intercommunale.

Les Départements occupent désormais, après 4 à 5 ans de mobilisation pour créer des ATD, et paradoxalement face à leur risque de disparition, un rôle majeur dans le champ de l'ingénierie opérationnelle. « Grands frères des communes », « tuteurs du rural », les périphrases ne manquent pas pour marquer l'importance que ceux-ci ont pu revêtir auprès des communes rurales. L'effet ciseau qui frappe l'échelon départemental a cependant conduit les Départements à repenser leur offre d'ingénierie à destination des territoires. Cette réorganisation de l'offre départementale s'est traduite dans un premier temps par une recherche de lisibilité de l'action de la collectivité à l'égard des communes. De nombreux Départements ont alors constitué des guides des aides aux communes en renforçant les mécanismes de cofinancement pour réduire l'implication financière de leur collectivité dans les projets. Ils ont également privilégié les appels à projets comme nouveaux modes de financement. Aujourd'hui, la réflexion s'élargit aux nombreux satellites départementaux déjà évoqués. La constitution de plateformes d'ingénierie mutualisant l'offre d'ingénierie existante sur les territoires, forme récente et plus évoluée que les premiers dispositifs d'ATD, nous semble devoir s'imposer à une maille équivalente à la maille actuelle, au niveau départemental. L'équilibre de ces plateformes et de leurs ressources, notamment financières, pourrait être assuré par les futures macro-Régions.

A mesure que progresse l'intégration intercommunale, les EPCI deviennent également des acteurs de l'ingénierie opérationnelle. Mis à part le cas très particulier des métropoles, qui bénéficient bien souvent en termes d'ingénierie opérationnelle et stratégique de ressources suffisantes en interne, les intercommunalités constituent une échelle de mutualisation des ressources voire de constitution et de structuration de satellites de plus en plus évidente. Après de nombreuses études[14] ayant mis en lumière les bénéfices attendus et les bénéfices réels de la mutualisation des fonctions supports (ressources humaines, services informatiques notamment) à l'échelle intercommunale, la question de la mutualisation porte aujourd'hui sur les ressources nécessitant une ingénierie spécifique trop coûteuse pour la constituer à l'échelle communale (systèmes d'information géographique, planification urbaine, gestion des milieux aquatiques, etc.). Les modèles économiques de telles mutualisations restent toutefois à inventer. Peut-on procéder par mutualisations ascendantes ou doit-on constituer les ressources directement à l'échelle intercommunale puis facturer les services rendus par l'EPCI aux communes ? Doit-on préférer les coopérations aux mutualisations ?

14 : Voir à ce sujet « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale », AdCF, INET, Paris, 2011.

Les réflexions en cours sur les relations communes – intercommunalités en matière d'ingénierie opérationnelle et stratégique devront quoi qu'il en soit intégrer la diminution des ressources financières des EPCI dans leurs équations pour les rendre pérennes et intégrer cette dimension dans la mise en œuvre des solutions de coopération ou de mutualisation (même si la réglementation va malheureusement les pousser voire les contraindre à optimiser leur « coefficient de mutualisation »). Au-delà de la mutualisation, l'enjeu d'une nouvelle gouvernance des EPCI et de leurs communes membres se révèle être de plus en plus prépondérant.

**CA du Pays Voironnais : la naissance d'un service d'aménagement du territoire mutualisé**

*« Depuis le début du CDDRA (Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes) en 2010, la CA a développé une offre d'ingénierie aux communes concernant les projets d'aménagement. La majorité du territoire est composée de petites communes (moins de 5 000 hab. voire moins de 1 000 hab.) et la CA a constaté que dans beaucoup de communes qui ont peu de moyens, les projets d'aménagement étaient très importants au vu du budget disponible, et donc que l'intercommunalité avait un rôle à jouer en termes de moyens et d'ingénierie. La CA a donc proposé cette offre d'ingénierie moyennant un cofinancement régional via le CDDRA qui a été validé. Depuis janvier 2010 et sur la période 2010-2015, la CA a donc financé un poste ETP, qui a le rôle d'assistance aux communes dans les réflexions amont d'élaboration de projets d'aménagement – en majorité la requalification de centre-bourgs – c'est-à-dire les réflexions stratégiques et la définition du besoin avant de lancer les études opérationnelles. Il s'agit d'une offre gratuite aux communes, l'idée est qu'ensuite, le Service Aménagement Opérationnel (SAO) de la CA puisse proposer ses services aux communes moyennant refacturation. L'idée serait d'avoir le poste d'ingénierie aux communes sur la phase amont du projet (montage, réflexion, etc.) et qu'une fois l'étude de définition réalisée, le SAO prenne le relais pour le suivi opérationnel des maîtrises d'œuvre et travaux, moyennant refacturation aux communes. »*

**Delphine Séverin, Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, unité politiques contractuelles**

## 3.2 La gouvernance

Faisant référence à la pluralité et à la diversité des acteurs en jeu dans la construction de l'action publique locale, la gouvernance est une notion centrale dans la question de la recomposition ou de la refondation de l'ingénierie publique locale. La capacité à s'entendre sur des modes d'action pour le développement du territoire, ou du moins des objectifs communs, est l'un des enjeux auxquels les collectivités locales et leurs satellites font déjà face. La profusion des acteurs implique *de facto* une profusion d'ingénieries, et cela va de soi, de qualités disparates. À l'heure actuelle, dans une situation où les territoires disposent d'une réelle autonomie de décision mais de marges de manœuvre restreintes, la nécessité n'est pas tant de produire des ressources d'ingénierie sur le territoire que de mettre l'existant en synergie, de « fluidifier » les relations entre les différents échelons, d'améliorer la complémentarité des échelons, de combler les manques voire d'anticiper les besoins d'ingénierie nouvelle pour une plus grande efficience de l'action publique locale.

La gouvernance est également centrale pour éviter tout risque de recomposition simplement techniciste de l'ingénierie publique locale…

### 3.2.1 L'interterritorialité, une nécessité

**L'enchevêtrement des compétences entre échelons de collectivités, la nécessité d'adopter une approche globale dans les politiques publiques et la recherche d'économies poussent les territoires à développer entre eux un certain nombre de coopérations, phénomène que le géographe Martin Vanier désigne sous la notion d'« interterritorialité »[15].** Le discours classique de simplification du « mille-feuille territorial » répond en partie à la logique d'identification du territoire pertinent de l'action publique : à la Région la stratégie, la solidarité au Département, la proximité à la Commune. Or, dans un système où la prise de décision est de plus en plus complexe, où les problématiques s'affranchissent des frontières administratives, les territoires ne peuvent plus répondre seuls et de manière pertinente aux enjeux sociaux, économiques et culturels actuels et encore moins futurs… En cela l'interterritorialité apparaît comme une nécessité : faciliter la conception de l'action publique en répondant par le dialogue aux problématiques transversales, en développant les partenariats, la complémentarité entre acteurs.

**L'un des enjeux de l'interterritorialité et dans l'immédiat, des schémas de mutualisation et des SDCI, est de parvenir à l'articulation entre les acteurs et leurs champs de compétences, et non nécessairement à la clarification de ces compétences.** L'interterritorialité doit permettre aux territoires de prendre conscience de la nécessité de mutualiser les actions et de les coordonner à des échelles plus larges. Sous la pression normative et budgétaire, chaque territoire pris individuellement ne peut mettre en place toutes les politiques pour répondre efficacement à ses besoins.

Alors que les différentes réformes territoriales semblent plutôt valoriser le principe « d'intégration supracommunale »[16] par l'affirmation des métropoles ou le projet de redéfinition du périmètre des Régions, ce dialogue entre les territoires semble plus que nécessaire à renforcer. **D'une part, pour éviter les fractures entre l'urbain et le rural, les « petits » et les « grands », les « riches » et les « pauvres » : en instituant des territoires « neutres » – à l'instar des Pays, territoires de projet à l'articulation de l'UE, de la Région, du Département, de l'EPCI ou bien des cantons dans certains EPCI de grande taille – capables de jouer un rôle d'interface pour identifier, selon les problématiques, des stratégies communes et permettre le développement équilibré du territoire. D'autre part, l'interterritorialité comme espace de convergence des politiques publiques est aussi un moyen de renforcer la cohérence de ces politiques publiques.** À cet égard, le périmètre du Pays apparaît particulièrement pertinent, à la fois comme relai de la politique régionale – en tant que partenaire « historique » – et lieu de mutualisation ascendante des ressources communautaires. De par sa dimension géographique, le Pays constitue le pendant « rural » des métropoles.

Le Pays a été pensé dès la loi Voynet comme un espace d'interterritorialité. Territoire neutre de coordination et de coproduction des politiques publiques, il permet l'évolution des modes de gouvernance en favorisant la coopération verticale – entre échelons – et horizontale – entre territoires urbains et ruraux notamment. Cependant, alors que les financements régionaux et européens diminuent, la participation accrue des EPCI en termes de moyens matériels, humains et financiers revêt un enjeu majeur pour les Pays afin qu'ils puissent continuer à organiser le « dialogue territorial »[17].

---

15 : Voir à ce sujet « *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* », Vanier M., Anthropos-Economica, 2008.

16 : Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2014 : « *Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ?* », Métropolitiques. Online.

17 : Cf. entretien avec Olivier Dulucq en annexe.

### La continuité des financements, enjeu de l'interterritorialité au niveau Pays

*« Il vaut peut-être mieux réussir à construire l'interface entre le niveau intercommunal, qui va réussir à trouver les financements pérennes, et le Pays, qui de toutes façons ne peut pas lever l'impôt, dispose de subventions irrégulières, et ne se finance que sur les cotisations que les EPCI sont enclins à y mettre »*

**Sophie Rouxel, directrice du GIP et du Syndicat mixte du SCoT du Pays de Rennes**

Enfin, face à la nécessité d'une plus grande efficience de l'action publique, **l'interterritorialité ne doit pas seulement être conçue comme un palliatif face à l'enchevêtrement des compétences mais comme une solution d'avenir aux difficultés techniques, juridiques et financières rencontrées par les collectivités locales sans distinction de taille. Elle doit permettre de poser les jalons d'une nouvelle organisation territoriale** : arriver non seulement à s'accorder sur une vision commune, des moyens à mettre en œuvre, et une harmonisation des différentes échelles de l'interterritorialité (SCoT, Pays, conseils de développement, etc.) permettant de coordonner les financements et de **mettre en œuvre un pilotage commun de projets sur des problématiques transversales aux territoires.**

### L'échelle Pays, une autonomisation politique et financière progressive

*« Le problème majeur des Pays, c'est qu'ils ont fonctionné sous assistance, notamment des Régions et des fonds européens. L'autofinancement ne représente que 20 à 30% des budgets. La question est comment parvenir à convaincre les EPCI qu'il faut davantage mutualiser parce qu'ils ont de plus en plus de sujets à traiter ensemble alors que chaque EPCI est déjà polarisé sur ses propres problèmes ? La compréhension sociologique du monde dans lequel on vit qui pousse à remettre en cause la maille communale et communautaire pour l'élargir à celle du Pays commence à venir, mais le changement prend du temps. Il commence à être bien accepté pour les besoins du quotidien mais il est encore difficile à saisir pour la population sur des enjeux tels quel le développement économique ou la préservation de l'environnement.*

*Certains élus communaux ou intercommunaux commencent à avoir suffisamment de recul pour comprendre que toutes les politiques ne peuvent pas être mises en place à l'échelle de leur territoire ou doivent être coordonnées à une échelle territoriale plus large. Il a été constaté que plus les communes et communautés perçoivent l'intérêt de travailler à la maille des Pays et plus elles sont en capacité d'y mettre des moyens.* ***Le sujet pour demain, c'est la mutualisation des moyens des EPCI à l'échelle des Pays****, des postes financés par les CC rurales par exemple. Des initiatives de ce type commencent à émerger avec des agents en temps partagé. La Région a lancé un appel à projets « Territoires en transition énergétique » à l'échelle des Pays, qui va inciter au financement de postes d'agents mutualisés.*

*La vision de l'ADF qui souligne la pauvreté des moyens des Pays n'anticipe pas suffisamment le consentement des EPCI à mutualiser réellement leurs propres moyens à cette échelle. Si le mode de fonctionnement dominant était jusque-là le financement par la Région ou par les fonds européens, les pratiques récentes des EPCI en Basse-Normandie tendent à montrer que les choses pourraient changer dans le sens d'une autonomisation du fonctionnement des Pays. Les Pays vont être confrontés à un choix face à la diminution des fonds régionaux et européens : soit ils diminueront leurs équipes, soit ils augmenteront la participation de leurs EPCI. À terme, les Pays ne devraient fonctionner que sur de l'autofinancement et des fonds européens (LEADER) s'il en reste. Les Régions et les Départements ne devraient à terme que financer l'investissement de la maille Pays. Le pari fait à la Région est de réduire progressivement les financements de sorte à autonomiser le fonctionnement des pays de Basse-Normandie, au risque peut-être de produire au départ l'effet inverse, c'est à dire une réduction des équipes. »*

**Alain Deffontaines, chef du service Animation territoriale et Politiques contractuelles du Conseil Régional de Basse-Normandie**

### 3.2.2 La Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), une alternative ?

Forme particulière d'interterritorialité instituée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et pilotée au niveau régional, la CTAP a pour objectif de « *favoriser un exercice concerté des compétences* » (CGCT, art. L.1111-9-1) entre les différents échelons de collectivités. L'ambition est de taille : coordonner les actions des différents acteurs, clarifier les compétences et les chefs-de-filât notamment entre la Région et le Département, concernant le volet stratégie et politiques publiques et le volet opérationnel.

Cependant les CTAP, dans leur forme actuelle, souffrent de plusieurs limites. Leur cadre apparaît en effet trop rigide pour qu'elles puissent constituer un espace de dialogue, de concertation et de co-élaboration des politiques publiques à l'échelle locale. Dans leur composition tout d'abord, le nombre d'acteurs semble trop important pour arriver à une vision partagée des intérêts et des objectifs alors même que les dernières strates considèrent d'ores-et-déjà qu'elles sont sous-représentées. Le CGCT précise en effet leur composition : le président du Conseil régional, les présidents des Conseils généraux, ceux des EPCI de plus de 30 000 habitants dont le siège se situe dans la Région. S'y ajoutent un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants, et, sur chaque département, un représentant élu des Communes de plus de 30 000 habitants, de celles entre 3 500 et 30 000 habitants et des Communes de moins de 3 500 habitants ; ainsi que, le cas échéant, un représentant des collectivités et groupements de collectivités de montagne. Le fonctionnement est par ailleurs peu souple : un ordre du jour fixé, l'obligation de notifier le Préfet des séances, la présidence obligatoire de la Région qui disposera par ailleurs sous peu d'un pouvoir prescriptif pouvant générer certains blocages dans les échanges au sein de la CTAP.

Organiser le dialogue territorial suppose sans doute un fonctionnement plus souple, à l'image du « B16 » en Bretagne, réunissant les présidents des onze communautés d'agglomération, ceux des quatre Conseils généraux et le président de Région. De ce point de vue, la suppression de la clause générale de compétence ainsi que les fusions de Régions et la suppression des Départements viderait les CTAP de leur sens avant même leur mise en œuvre. En effet, en se retirant des territoires, l'Etat pousse ceux-ci à développer des partenariats. Il est désormais temps de faire pleinement confiance aux collectivités locales dans leur capacité à créer des espaces de dialogue ayant pour but une véritable coproduction des politiques publiques. **D'une manière générale, la définition à l'échelle nationale de la ligne de partage des compétences dans une perspective de spécialisation des collectivités territoriales porte atteinte à la gouvernance multiniveaux en germe dans ces espaces d'interterritorialité.** Ceux-ci ne peuvent se constituer que progressivement autour des partenariats historiques des territoires, en jouant également sur la souplesse et la flexibilité que porte l' « enchevêtrement » actuel des compétences. En revanche, ils sont assurément les espaces qui permettront de développer une vision d'avenir des territoires, fondée sur le dialogue, la coopération et la mutualisation de ressources et de moyens.

Sur les principes du « B16 » en Bretagne également, on pourrait aussi imaginer une instance plus technique au sein de la CTAP réunissant les Directeurs Généraux des Services des différentes strates de collectivités concernées pour permettre d'aborder les thématiques sous l'angle de l'ingénierie publique locale…

### 3.2.3 L'ingénierie spécifique de la coopération

Les différentes formes de coopération déjà organisées par les territoires visent à répondre à des besoins souvent liés : réaliser des économies d'échelle ou d'investissement, favoriser l'équité territoriale, coordonner les actions et intégrer les politiques locales dans une stratégie globale. Cependant, comme le montrent les lacunes potentielles du modèle actuel des CTAP et la difficulté à organiser l'interterritorialité, la coopération, si elle recouvre des enjeux importants pour les territoires dans le contexte économique et législatif pressant, nécessite par sa complexité la mise en œuvre d'une ingénierie spécifique. Les territoires développent progressivement différents « outils » pour encourager la coopération.

#### La péréquation

Face à la diversité des contextes locaux à périmètre administratif égal, la péréquation constitue un outil permettant de favoriser la solidarité territoriale, notamment entre les territoires ruraux et urbains et/ou riches et pauvres. À cet égard, la Région, en tant que chef-de-file de l'aménagement du territoire, doit jouer un rôle primordial en soutenant d'abord sur le plan financier les territoires les plus en difficulté dans le montage de projets, afin de les aider notamment à capter les fonds publics. En assurant une meilleure répartition des financements et donc des capacités d'ingénierie, la péréquation permet de prévenir le risque du repli des territoires ruraux et des petites communes, pour maintenir le développement équilibré du territoire.

#### La « mutualisation des services »

Outre le fait qu'elle vise en premier lieu à réaliser des économies d'échelle, la mutualisation devrait être considérée aussi et avant tout comme un outil fondamental pour arriver à une plus grande efficience de l'action publique : aboutir à un projet de territoire partagé, une culture commune entre les administrations, assurer une meilleure qualité de service public en supprimant les doublons ou comblant les manques.

La mutualisation concerne aujourd'hui prioritairement les EPCI et leurs communes membres, le plus souvent sur de la mise à disposition d'effectifs (de manière individuelle plus que collective - fonctionnels plus qu'opérationnels), la prestation de services (logique de plateforme de services aux petites communes), le groupement de commandes ou le partage de biens. Il apparaît pourtant nécessaire, d'une part, d'élargir le spectre des mutualisations (Régions-Pays, Départements-EPCI ou Départements-satellites, etc.) et, d'autre part, de contraindre réellement le processus de mutualisations *via* la constitution de services partagés ou de services communs ; ou plus efficace encore par la gestion unifiée ou le transfert de compétences. En effet, face à la complexification croissante des normes et règlementations la mutualisation ascendante permet aux petites communes de disposer d'une « masse critique » pour avoir accès à certaines prestations, réaliser certains projets. Bien qu'encore difficile à accepter dans certains cas, les acteurs prennent progressivement conscience de l'intérêt et la nécessité de coordonner les actions par la mutualisation.

Un risque demeure cependant. La mutualisation au sens de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 est trop réductrice en ne s'inscrivant pas dans une approche plus large de la recomposition de l'action et de l'ingénierie publique locale. Les débats entre élus sont ainsi strictement limités au cadre institutionnel strict de la répartition des compétences, des moyens, etc. Il eut mieux valu dans cette loi une dénomination plus ambitieuse (ou créatrice d'ambitions) de type « mutualisation des services et de l'ingénierie publique », ce qui n'empêchait par ailleurs en rien la création d'incitations financières comme le coefficient de mutualisation ou d'autres à inventer (i.e. coefficient de « mutualisation des investissements »).

## La contractualisation

La contractualisation constitue un outil d'interterritorialité en permettant d'engager un dialogue approfondi entre les différents échelons de collectivités dans la perspective d'intégrer les politiques dans une vision globale de développement du territoire. Il s'agit dorénavant d'élaborer des projets entrant en résonance avec l'ensemble des échelles du territoire afin que chaque échelon puisse constituer un acteur à part entière du développement à l'échelle supérieure – régionale – et, in fine, participer à la construction d'« une intelligence collective ».

Le contrat participe ainsi de la responsabilisation des collectivités les faisant passer d'une logique de guichet à une logique de coproduction des projets et pallie le cloisonnement non seulement entre les différentes fonctions d'ingénierie, mais également au sein même de la chaîne d'ingénierie territoriale. Dans le contexte actuel de raréfaction des ressources, les financements de projets doivent être conditionnés à leurs capacités à structurer les territoires en se conformant à une vision partagée par les acteurs et à s'appuyer sur leurs ressources propres.

## Les réseaux ou la coopération entre acteurs

Il s'agit là de la forme la plus souple sur le plan de l'ingénierie de la coopération, car elle peut concerner aussi bien des acteurs privés que des acteurs publics, et prendre des formes très variées (plateforme d'ingénierie territoriale en Isère, rencontres d'acteurs, réseaux de villes, SCIC, etc.).

La mise en réseau encourage le dialogue interterritorial, notamment entre les territoires ruraux et urbains car si les problématiques diffèrent, il existe des possibilités de mutualisation de ressources, de démarches intellectuelles, de capitalisation et de transferts d'expériences, de savoir-faire qui peuvent s'enrichir mutuellement pour développer l'ingénierie sur l'ensemble d'un territoire. Le développement de partenariats entre différents organismes spécialisés permet d'assurer une forme de complémentarité des actions menées afin de favoriser un développement du territoire dans son ensemble. Les satellites des collectivités peuvent en outre constituer de puissants vecteurs de coopération en assurant l'interface entre les différents échelons de collectivités, permettant de faire naître un sentiment de territoire commun.

Enfin, la fusion de différents organismes au sein d'une même plateforme d'ingénierie vise différents objectifs. L'optimisation du fonctionnement de ces organismes pour plus de cohérence dans les actions menées d'une part, afin de maintenir la capacité d'ingénierie dans les territoires ou compenser les déficits existants dans une situation où les financements sont de plus en plus difficiles à obtenir ; améliorer l'articulation des différentes fonctions de la chaîne d'ingénierie et rendre l'offre plus lisible pour les collectivités d'autre part. La mutualisation des équipes, des moyens et des financements sans créer de structure ad hoc ni dissoudre les structures existantes permet une meilleure coordination des actions, une simplification du fonctionnement de chacune des structures, et permet ainsi une plus grande efficience de l'action publique locale. Elle permet en outre de conserver la gouvernance propre à chaque structure et de dépasser par-là les difficultés d'une intégration totale liée à leur hétérogénéité.

**A défaut, le risque est grand de voir disparaître des outils « satellites » détenant de l'ingénierie dans une pure logique financière qui n'intègre pas une logique de redéploiement de l'ingénierie publique**. Le seul problème que l'on peut observer le cas échéant est que les collectivités qui développent cette ingénierie de la coopération adoptent souvent une approche fragmentée, cloisonnée, en soutenant tantôt une échelle particulière ou bien un segment spécifique de l'ingénierie. Les coopérations « classiques » – comme entre les Départements et les Communes – résultant bien souvent des fonctions historiques de chaque entité sont certes à renforcer mais elles manquent parfois d'une vision d'ensemble du territoire, d'une transversalité dans les actions menées. Certaines collectivités comme le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle ou celui de l'Isère, les Conseils Régionaux de Rhône-Alpes ou Bretagne, ont cependant territorialisé leur action et développé des partenariats avec l'ensemble des collectivités du territoire, aussi bien sur les volets stratégique par le biais du contrat notamment, que pré-opérationnel et opérationnel, via du soutien aux Communes et à leurs groupements. La coopération par l'appui direct à l'ingénierie s'institue également entre les Pays, les Départements et les EPCI concernant un soutien technique. Par ailleurs une meilleure articulation des fonctions de l'ingénierie – stratégique et opérationnelle – apparaît comme un enjeu important pour résorber les inégalités territoriales, notamment en termes d'accès à une offre d'ingénierie, qu'elle soit publique ou privée. Enfin, les coopérations communes – communes n'est pas à sous-estimer sur les enjeux de proximité Sur les rythmes scolaires par exemple, des coopérations de proximité dégagent des marges de manœuvre et des solutions qu'une approche individuelle ne permettrait pas.

L'ingénierie de la coopération permet de répondre à l'impératif de simplification des relations entre les différentes entités, afin d'encourager le dialogue interterritorial. Instituer une instance de coordination et de pilotage de la coopération sans créer de structure supplémentaire apparaît toutefois pertinent pour gérer la complexité des acteurs. L'échelle pertinente de la coordination pourrait être celle des intercommunalités qui constituent un périmètre intéressant de mutualisation et dont les compétences et les moyens se renforcent. D'ailleurs, certains gros EPCI ont mis en place des missions transversales autour des enjeux de la mutualisation voire même de l'ingénierie communautaire qui abordent toutes les formes de mutualisations ou de coopérations à d'autres échelons. Cette échelle pertinente de coopération pourrait également être celle des Régions, parce qu'elles disposent déjà d'une ingénierie stratégique et parce que la maille territoriale est suffisamment large pour organiser cette coopération.

**La mutualisation des structures : comment répondre à la nécessité de gagner en efficience et de simplifier l'action publique locale ?**

*« On peut supprimer les Départements mais la question de la mutualisation interterritoriale se posera toujours. Si on le fait en multipliant les établissements publics, les agences, les syndicats mixtes ad hoc, il n'est pas sûr que l'on ait simplifié le mille-feuille. Peut-être que le vrai sujet, c'est de fusionner toutes ces structures de mutualisation interterritoriales, et que ce soient les présidents d'intercommunalités qui siègent dans cette structure et gèrent cette mutualisation (quels services à mutualiser, recours à l'ingénierie privée ou non, etc.). Cette gestion, les mieux placés pour s'en charger demain sont sans doute les présidents d'intercommunalités, pour avoir un espace de mutualisation qui ne contraigne pas à recréer une structure à chaque nouveau problème. »*

**Jacques Henry, Directeur de l'aménagement des territoires du Conseil général de l'Isère**

## 3.3 Les « outils » : formes juridiques et modeles economiques

Abusivement, d'après nous, l'ingénierie publique locale est considérée d'un point de vue budgétaire comme relevant du fonctionnement, et n'apparaît bien souvent dans le débat technique que dans le champ des outils des collectivités locales. Cette approche est nécessairement réductrice. Elle masque l'enjeu stratégique que recouvrent la finalité de l'ingénierie publique locale et sa restructuration quant au maintien des projets d'initiative locale et de l'investissement qui les accompagne. De ce point de vue, la nécessaire réflexion sur l'organisation de l'ingénierie sur les territoires peut apparaître comme hautement stratégique. Toutefois, il nous semblait difficile de faire l'économie d'une approche pragmatique sur la mise en œuvre de cette stratégie, sur les outils juridiques à la disposition des collectivités pour structurer leur offre d'ingénierie, a fortiori, dans un contexte contraint et pressant de « mutualisation des services » qui empêche une réflexion élargie ou plus ambitieuse car de plus long terme….

### 3.3.1 Les structures mutualisées d'ingénierie territoriale[18]

Certaines collectivités ont désormais intégré les enjeux liés à la restructuration de leur offre d'ingénierie et commencent à s'y employer en formant des pôles d'ingénierie. Face à l'éventail d'outils juridiques potentiellement mobilisables par les collectivités, quelques critères simples mais fondamentaux dans le contexte actuel doivent leur permettre d'orienter leurs choix : le degré de mutualisation de la structure, sa souplesse de fonctionnement, sa capacité à intégrer des acteurs privés, l'obligation de satisfaire ou non aux règles de la commande publique, le contrôle analogue le cas échéant, etc. Voici une brève présentation des outils les plus fréquemment mobilisés par les collectivités.

La loi MAPTAM, le projet de loi NOTRe et la clause de revoyure des SDCI poussant à la disparition de ces outils, nous excluons volontairement les différentes formes de syndicats de collectivités (syndicats de communes, syndicats mixtes fermés et ouverts) de notre approche ; sans pour autant sous-estimer le fait que de nouvelles formes de coopération entre collectivités doivent passer par de nouvelles créations de syndicats, faute d'alternatives juridiques... Nous ne sous-estimons pas non plus le fait que la rationalisation de la carte syndicale actuelle va être une occasion d'enrichir certains dispositifs de mutualisations ou encore de pérenniser ou renforcer certains établissements publics locaux (SEM ou SPL), par la reprise de tout ou partie des activités des syndicats supprimés. Le rapport Malvy-Lambert rappelait que les quelques 14 000 syndicats représentent un budget de 17 milliards d'euros dont 9 en fonctionnement…

De même, nous excluons de notre approche des formes plus « confidentielles » de coopération : Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC), Service d'Intérêt Economique Général (SIEG)… ; justement parce qu'elles restent encore rares et expérimentales dans le champ de l'ingénierie publique locale qui nous intéresse. Seules quelques Régions ont commencé à approfondir réellement le potentiel du SIEG dans le cadre de la mise en place de la réforme de la formation professionnelle.

Enfin, nous excluons du périmètre les Centres de gestion, les Parcs Naturels Régionaux et les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) compte tenu de leurs statuts spécifiques et de leur présence sur tout le territoire national.

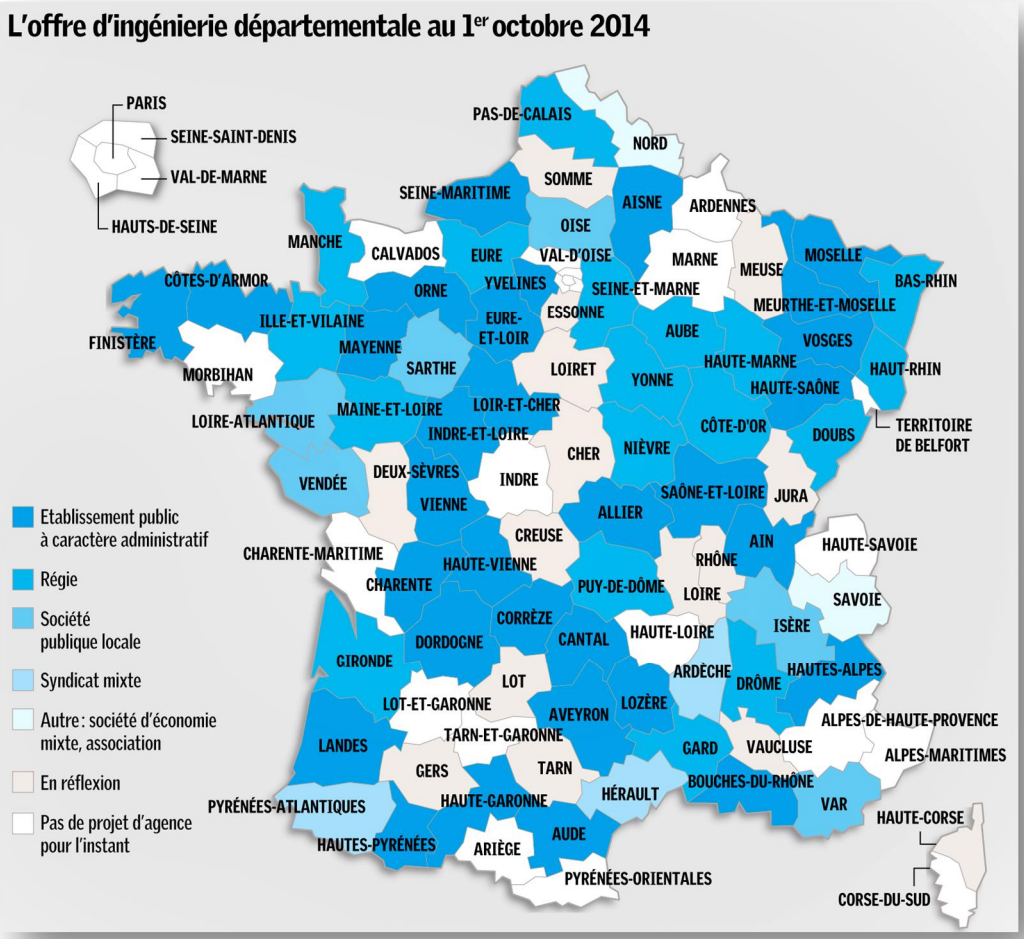
---

18 : Voir pour cette partie le guide détachable « *Gestion publique locale. Outils juridiques* », Cercle Colbert, *Le Moniteur* n° 5748, 2014

## Les Agences Techniques Départementales (ATD) : vue générale

Dans un souci de cohérence et de lisibilité de leur offre d'ingénierie sur les territoires, de nombreux Départements ont mis en place leur Agence Technique Départementale (Manche, Oise, Dordogne, Saône-et-Loire, Bouches-du-Rhône, etc.). Hormis le nom, ces agences sont loin de partager les mêmes caractéristiques, tant dans leur structure juridique – certaines étant internes aux services de la collectivité de rattachement – que dans les champs de compétences ou le segment d'ingénierie concernés. Ainsi, certaines agences vont jusqu'à la maîtrise d'œuvre pour le compte de tiers sur la base de prestations tarifées tandis que d'autres se limitent à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en amont des projets. Même si le mouvement de création des ATD nous paraît aller dans le bon sens en permettant d'organiser l'ingénierie des collectivités et des satellites existant à l'échelle départementale ; leur hétérogénéité à ce stade nous empêche d'en dresser un modèle type.

Néanmoins, un mouvement d'élargissement des compétences se dessine. Tandis que les premières Agences Techniques Départementales mises en place l'étaient dans une logique de remplacement de l'ingénierie d'Etat (et notamment de l'ATESAT), les ATD les plus récentes embrassent des compétences ou des ambitions plus larges. Etablissements publics rattachés aux Départements, elles devraient faire prochainement des propositions aux ministres en charge de la réforme territoriale pour que ce soit créé un véritable statut des ATD (permettant d'anticiper l'horizon 2020 et la disparition des départements non ruraux) et un cadre juridique d'intervention (jurisprudence du « in house » actuellement).




*Source* : La Gazette des Communes - *27/11/2014*

## Les autres Etablissements Publics Administratifs (EPA)

Un établissement public local est une structure rattachée à une collectivité territoriale, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion. Il s'agit en quelque sorte d'un prolongement de la collectivité concernée et ne peut de ce fait exercer une activité qui ne rentrerait pas dans son champ de compétences, limitant ses capacités d'intervention en matière d'ingénierie d'autant plus fortement après la suppression de la clause générale de compétences. Les exemples d'EPA dédiés à l'ingénierie dont nous disposons (dans le Finistère ou en Indre-et-Loire) sont d'ailleurs illustratifs de ces limites : ils n'interviennent que pour leurs membres. L'EPA étant en revanche soumis aux règles classiques du droit public, cela facilite son fonctionnement et ses relations avec la collectivité de rattachement. Ses fonds sont intégralement publics. Enfin, le principe de spécialité le protège de toute mise en concurrence dans son domaine d'intervention.

## Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM)

La société d'économie mixte est une société anonyme composée majoritairement d'actionnaires publics et, de manière minoritaire, d'actionnaires privés. Elle est donc considérée comme un acteur économique à part entière et peut réaliser des prestations de maîtrise d'œuvre à condition d'assurer une mission d'intérêt général.

En perte de vitesse du fait de sa mise en concurrence obligatoire par les collectivités qui y font appel imposée par le droit européen et, pour les SEM d'aménagement en particulier, du fait d'un repli des grands projets des collectivités, la SEM reste un outil particulièrement utilisé par les collectivités en matière d'ingénierie, notamment à l'échelle départementale. La Fédération des EPL recense 230 structures (sur 1 214 au total) ayant un département au capital ; et qui seraient donc impactées par la suppression des Départements. Il est à noter que les 14 futures métropoles regroupent au total 274 EPL soit 25 % du total des EPL mais qui représentent par ailleurs 40 % des effectifs et 50 % du chiffre d'affaires du secteur…

Cet outil reste très utile en ce qu'il permet aux collectivités de développer dans la même structure une ingénierie pour compte propre et une ingénierie pour compte de tiers. Il permet également un réel partenariat – y compris financier – entre le public et le privé, permettant ainsi la création de structures techniquement solides, toutefois maîtrisées par les collectivités publiques, actionnaires principales.

## Les Sociétés Publiques Locales (SPL)[19]

Principal avatar du procédé du « in-house » en droit français, la société publique locale est une société anonyme à capitaux entièrement publics. Ce sont des structures de mutualisation qui permettent notamment aux collectivités de leur confier des contrats de prestation sans mise en concurrence, avec en contrepartie un contrôle important de leurs actionnaires sur leur gouvernance, leurs décisions mais aussi le bon déroulement des opérations qu'elles prennent en charge. La SPL a souvent été citée dans les échanges que nous avons pu nourrir au cours des entretiens car elle se pose en véritable outil de mutualisation de compétences et de moyens entre entités publiques locales. Néanmoins, certaines difficultés liées à la gestion des ressources humaines et notamment au détachement de personnel d'une collectivité actionnaire vers des SPL ont été évoquées.

19 : Voir l'étude publiée conjointement par la Fédération des EPL et l'ADCF, « SPL et dynamiques territoriales », septembre 2014.

## Les Sociétés d'Economie Mixte à Opération Unique[20] (SEMOU/SEMOP)

Dernières nées des Etablissements Publics Locaux (EPL) en juin 2014, les SemOp sont juridiquement proches des SEM « traditionnelles », spécialement quant à leurs domaines d'intervention. Elles sont créées par une collectivité locale ou un groupement de collectivités, avec au moins un actionnaire opérateur économique. Les SemOp sont constituées pour une durée limitée, en vue de l'exécution d'une seule opération confiée par contrat par la collectivité actionnaire. La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la SemOp sont effectuées par un unique appel public à la concurrence.

Sociétés à mission unique, les SemOp sont dissoutes de plein droit au terme du contrat confié. La collectivité territoriale détient entre 34 % et 85 % du capital de la société, c'est-à-dire qu'elle dispose a minima de la minorité de blocage. En outre, le président du conseil d'administration ou de surveillance d'une SemOp est obligatoirement un élu tandis qu'un pacte d'actionnaires vient préciser les règles de gouvernance.

Ces SEM sont un avatar des Partenariats Publics Privés (PPP) qui permettent toujours un apport d'ingénierie privée tout autant que de financements. Ils ont vocation à se développer compte tenu du contexte…

SEMAPHORES vient de contribuer à la création de la première SEMOP en France, pour la gestion des services publics de l'eau potable et de l'assainissement de la Ville de Dole du Jura.

## Les associations (Agences d'Urbanisme, Agences de développement…)

L'association loi 1901 est parfois utilisée par les collectivités locales pour mutualiser leurs compétences et activités entre elles, ou bien pour externaliser l'une de leurs activités. Elle peut comprendre des membres privés mais doit dans ce cas se soumettre à la concurrence si l'un de ses membres souhaite la saisir. Le choix de l'association pour structurer une offre d'ingénierie peut être avantageux car l'outil est particulièrement souple tant dans sa création que dans son fonctionnement. Ses ressources financières dépendent des cotisations qu'elle fait payer à ses membres et de subventions publiques, et présente de ce fait le risque de gestion de fait par les collectivités de rattachement.

Ce statut est souvent celui des agences d'urbanisme, récemment renforcées par la loi ALUR (qui précise également qu'elles peuvent prendre le statut de GIP – cf. infra). Le texte consacre le fait qu'elles deviennent des « agences d'ingénierie partenariale » pouvant réunir les communes, les EPCI, les collectivités territoriales, l'Etat, les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire… L'éventail des missions qui leur sont possibles est de nature à créer en effet un réel *affectio societatis* entre une aussi grande diversité de partenaires possibles…

20 : Voir à ce sujet la note de présentation complète des SemOp sur le site de la fédération des EPL. Online : http://www.lesepl.fr/definition.php#semop.

### Les Groupements d'Intérêt Public (GIP)

Tout comme la SPL, le Groupement d'Intérêt Public séduit les collectivités dans la structuration de leur offre d'ingénierie, en tant qu'outil de mutualisation permettant d'éviter tout processus de mise en concurrence. Les GIP sont des personnes morales associant, dans le cadre d'une mission définie, des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des structures de droit privé, et qui peuvent être considérées comme des personnes publiques *sui generis*. Il s'agit à ce jour d'une des formes les plus abouties de mutualisation entre structures publiques et privées puisqu'elle permet la mise en commun de ressources tout en préservant les structures initiales et leur mode de fonctionnement interne. Les délais de création peuvent en revanche être un frein à la mise en place de GIP par les collectivités locales en matière d'ingénierie publique locale.

Pour faciliter la comparaison de ces outils juridiques et les mettre en lien avec les enjeux de l'ingénierie publique locale que nous avons évoqués plus haut, il nous semblait opportun de marquer visuellement leurs différences. Il ne nous appartient pas de trancher définitivement en faveur de tel ou tel outil, mais il apparaît manifestement que certains, mieux que d'autres, permettront aux collectivités de faire face à certains enjeux structurels qui se présentent à elles actuellement.

| | Structure mutualisée | In-house | Partenariat public-privé | Régime juridique public |
|---|---|---|---|---|
| **Etablissement Public Administratif** | | × | | × |
| **Société d'Economie Mixte** | × | | × | |
| **Société Publique Locale** | × | × | | |
| **Association loi 1901** | × | × (uniquement si membres publics) | × | |
| **Groupement d'Intérêt Public** | × | × | × | × |

## 3.3.2 Plateforme d'ingénierie, un modèle d'organisation à suivre ?

Forts de l'éventail d'outils juridiques disponibles, des enjeux actuels posés par l'environnement des collectivités locales, de la profusion et de la diversité de l'offre d'ingénierie déjà existante sur la plupart des territoires, certains territoires ont cherché à dépasser le modèle de l'ATD pour structurer des solutions innovantes aux défis posés par la réorganisation de l'ingénierie publique. S'il n'est pas transposable à l'identique sur tous les territoires, le modèle de la plateforme d'ingénierie nous paraît néanmoins être une solution d'avenir en termes de mutualisation des ressources, de souplesse de fonctionnement et de constitution d'une offre d'ingénierie publique locale complète, lisible et cohérente pour les collectivités, notamment celles pour qui une offre d'ingénierie privée est souvent inaccessible. Effectivement, plusieurs interlocuteurs nous ont confirmé les réticences engendrées par une volonté d'intégration forte des ressources d'ingénierie disponibles sur leur territoire – pouvant aller jusqu'à la fusion des structures, l'occupation de locaux communs, le partage de fonctions supports, etc. C'est le cas notamment des satellites des collectivités, craignant la dépossession de leurs prérogatives d'une part et la réduction de leurs effectifs d'autre part.

**Pour éviter tout blocage politico-institutionnel, des solutions alternatives pourvoyeuses d'économies et sources d'optimisation de l'action publique locale devront donc être trouvées. Surtout, elles devront l'être à une échelle suffisamment large pour parvenir à des économies d'échelle et des mutualisations de moyens substantielles, mais suffisamment proche des territoires pour assurer l'ancrage local des ressources d'ingénierie et le maintien d'une maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale**. La plateforme d'ingénierie telle qu'elle a été imaginée et mise en œuvre en Isère nous semble parvenir à atteindre cet équilibre, bien que le recul sur sa mise en place soit encore insuffisant pour en tirer des conclusions fermes et définitives. Toutefois, la complémentarité, le chaînage de l'offre d'ingénierie déjà existante comptent parmi les premières motivations à agir comme l'a expliqué durant notre entretien Jacques Henry, Directeur de l'Aménagement des Territoires au CG38. Ces plateformes pourraient constituer d'après nous la trame de la réflexion sur la restructuration de l'offre d'ingénierie publique sur les territoires.

### Plateforme d'ingénierie territoriale en Isère, une intégration fonctionnelle pour un meilleur chaînage de l'offre

*« Un protocole d'accord a été signé entre 10 organismes œuvrant dans le domaine de l'aménagement, de l'habitat et de l'urbanisme – Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), Conseil en Architecture Environnement et Urbanisme (CAUE), Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL), Agence de développement économique départementale, association PACT, association Habitat & Développement, Agence Locale Energie Climat de l'agglomération grenobloise, Association de Gestion Durable de l'Energie (AGEDEN), Société Publique Locale Isère Aménagement. Ce protocole constitue la plateforme d'ingénierie.*

*La démarche du CG est engagée depuis trois ans et s'appuie sur plusieurs fondamentaux :*

- *Un accord entre le CG et l'agglomération grenobloise qui sont les deux copilotes de la plateforme : il n'y a pas de répartition et de division des tâches entre la métropole et le CG mais les deux utilisent les mêmes outils et ont vocation à mutualiser et capitaliser les ressources dans ces outils. La construction de l'accord est davantage venue des politiques que des techniciens. C'était la volonté du président du CG de simplifier l'ingénierie et de la rendre plus efficiente en termes de finances publiques, volonté relayée par le vice-président aménagement et urbanisme du CG, également président du CAUE, en accord avec le président de l'agglomération grenobloise. Le CG savait que s'il n'intégrait pas la métropole dans le projet, cela risquait d'aboutir à la rupture ingénierie des villes/ingénierie des champs, d'autant que les deux principaux financeurs des organismes sont la métropole et le CG.*
- *La réflexion a été ouverte aux autres intercommunalités principales : la CA du Pays Voironnais (le président était également président de l'agence d'urbanisme), la CA Portes de l'Isère (le président était président de l'agence de développement économique départementale).*
- *Au départ de la démarche, le président du CG souhaitait la fusion de tous ces organismes afin de gagner en efficacité et en lisibilité. Après ce « coup de pied dans la fourmilière », le CG est revenu à une posture différente : tous les organismes étant financés par des fonds publics essentiellement locaux, ils doivent couvrir les besoins locaux en ingénierie, c'est-à-dire ne pas avoir de doublons ni de trous. Mais surtout l'offre et le fonctionnement doivent être lisibles et clairs pour les élus (maires ou présidents d'EPCI), qui doivent savoir à qui s'adresser, charge ensuite aux organismes de se coordonner entre eux en faisant appel à l'expertise et aux spécialités de chacun des organismes pour offrir une réponse « packagée ». S'ils ne sont pas fusionnés, ils doivent néanmoins fonctionner comme s'ils l'étaient.*
- *De là est venue l'idée d'identifier une fonction d'interface et de recueil des demandes que l'on a appelée « entrée commune » (…). Cette « entrée commune » sera la personnification de la plateforme d'ingénierie. Elle sera basée au CAUE, avec une communication spécifique. Le rôle de cette entrée commune sera de recueillir les demandes et de les débroussailler, puis de s'adresser aux organismes et de désigner un pilote pour répondre aux besoins/problèmes. Cette entrée commune sera chargée d'aller chercher l'expertise dans chacun des organismes et proposera ensuite une offre de service au maire/président de l'EPCI afin de répondre au besoin (proposition avec devis). Le Département finance donc dans cette configuration la fonction d'analyse du besoin et d'établissement du devis (…). C'est la collectivité qui décide ensuite si elle recourt à cette offre ou bien si elle va chercher ailleurs de l'ingénierie privée. Les collectivités restent libres de leur choix et de la façon dont elles adhèrent à l'offre qui leur est faite.* …/…

*L'objectif est de proposer à tous les EPCI de rejoindre le protocole. En signant le protocole, la seule chose à laquelle ils s'engagent est d'adresser des demandes, s'ils le souhaitent, et à étudier les offres qui leur sont faites, mais en aucun cas à financer les organismes. C'est donc plus un protocole de méthode que de financement ou d'engagement irréversible dans une institution : il ne crée pas d'institution nouvelle mais a vocation à faire travailler ensemble dans un objectif de mutualisation, de lisibilité et d'efficacité de l'offre (…).*

*Puisque la plateforme ne crée pas d'organisme nouveau ou ne les fusionne pas, cela signifie que dans l'offre « packagée » avec les différentes interventions des organismes sur des durées différentes, il faudra que l'usager de l'offre paie les différents organismes selon leur modèle économique propre :*

- *le CAUE est financé par une taxe levée par le Département, ses services sont donc gratuits pour l'usager ;*
- *l'Agence d'Urbanisme n'intervient quasi-exclusivement que pour ses membres, donc il faut que le territoire soit membre de l'agence d'urbanisme. Il s'acquitte d'une cotisation de base annuelle qui lui permet d'avoir accès à une offre basique, et s'il a besoin de plus, il paye au nombre de jours qu'il sollicite ;*
- *la Société Publique Locale d'aménagement réalise des contrats de prestation facturant au nombre de jours.*

*Il n'y a donc pas d'intégration financière des organismes au sein de la structure. Il y a un devis qui est en réalité une somme de devis packagés. Il n'y a pas de simplification de la relation financière à proprement parler entre les organismes et les collectivités. (…). L' « entrée commune » recueille la demande et s'assure qu'il y ait un devis packagé qui soit adressé à la collectivité.*

*Le principe est celui d'un fonctionnement par projet. Lorsque l'« entrée commune » analyse un projet complexe sur lequel plusieurs organismes doivent intervenir, elle désigne un chef de projet dans l'un des organismes, lequel bâtit la réponse packagée. Les autres organismes s'engagent à mettre à disposition du chef de projet les ressources et*

### 3.3.3 Vers une structure « hors-sol » ?

Evoquée durant l'un de nos entretiens de cadrage, **la création de structures d'ingénierie « hors-sol » – c'est-à-dire non-dépendantes d'un échelon de collectivités particulier – est l'une des réponses possibles à l'impératif d'efficience de l'ingénierie publique locale. Elle renvoie à des questions de fond telles la recherche de l'échelle d'action pertinente, le parti pris entre subsidiarité du génie et concentration des ressources d'ingénierie, ou le maintien d'une maîtrise d'ouvrage locale.**

Les tenants de l'articulation de l'ingénierie publique locale autour de superstructures d'ingénierie invoquent les évolutions en cours de la gestion de projet et les bénéfices attendus de la mutualisation pour vanter leur modèle. Ainsi, plus les champs de compétences couverts par ces structures seraient nombreux, plus leurs agents seraient à même de faire face à la complexité croissante du montage de projets, en formant des équipes adéquates pour chaque mission, des équipes « ad-hoc » capables de mobiliser les compétences nécessaires à l'aboutissement d'un projet de collectivité dans toute sa complexité. La pluri-compétence de ces structures encouragerait donc la transversalité de son fonctionnement. Elle permettrait également, en concentrant l'ensemble des ressources d'ingénierie d'un territoire donné dans une même structure, une meilleure connaissance de celui-ci et des projets en cours, permettant *in fine* la capitalisation d'expériences et de bonnes pratiques. Enfin, ce type de structure permettrait d'éviter qu'une collectivité prenne le pas sur d'autres, éventuellement moins dotées en ressources d'ingénierie, en s'arrogeant sur elles un pouvoir ou primat technique trop important.

En revanche, une structure « hors-sol », entièrement composée de ressources techniques à disposition des collectivités, présenterait plusieurs risques importants, et en premier lieu de mettre à mal le maintien de la maîtrise d'ouvrage au niveau du bloc local. En effet, sans gouvernance adéquate de cette structure d'ingénierie, la capacité de définition du besoin risque assurément de glisser de la collectivité aux agents qui la composeront. Or, il apparaît fondamental que les collectivités, même les plus petites, disposent pleinement de cette capacité de formulation de leur besoin politique pour assurer leur pleine autonomie. Cela implique qu'elles disposent de ressources juridiques suffisantes pour la rédaction de leurs cahiers des charges notamment. En outre, une telle structure d'ingénierie pourrait aboutir à une certaine forme de cloisonnement puisqu'elle rendrait les interactions entre les différents échelons de collectivités moins nécessaires pour la définition et l'élaboration de leurs projets. L'ingénierie publique locale contribuerait ainsi à affaiblir l'interterritorialité plutôt que de la renforcer si sa restructuration reposait uniquement sur de telles structures.

## 3.4 La territorialisation

Dans son acception classique, la territorialisation désigne l'ancrage des politiques publiques aux spécificités du territoire, la capacité des collectivités bénéficiant d'un certain degré d'autonomie à élaborer elles-mêmes des politiques publiques transversales, en s'appuyant sur les partenaires locaux. Comme le fait valoir A. Faure, l'apparition du terme « territorialisation » est liée à cette prise de responsabilité des collectivités avec la décentralisation et, plus généralement, apparait comme un *« symptôme de crise du modèle français d'administration »*[21].

Dans son acception classique, la territorialisation est un outil de la décentralisation plutôt qu'un objet à part entière, présupposant la capacité financière et technique des collectivités à s'adapter tant bien que mal à toutes les configurations. Néanmoins, compte tenu du contexte de contrainte budgétaire et de la complexification de certaines thématiques, nous observons depuis peu une évolution de l'approche de la territorialisation de la part de certains acteurs publics ; qui réinterrogent le principe même de la territorialisation sous l'angle de la capabilité des collectivités à mettre en œuvre une ingénierie adaptée aux enjeux…[22]

### 3.4.1 Les objectifs de la territorialisation

Avatar de la refondation de l'action publique locale, la territorialisation permet de repenser les relations entre les échelons de collectivités vers plus de souplesse, de réactivité, d'agilité, de complémentarité entre les actions menées. Outil de la décentralisation, elle permet la participation de tous les acteurs au développement du territoire dans une démarche prospective et de rationalisation des moyens. La territorialisation ne doit pas se résumer à une simple déconcentration de l'action publique pour se « rapprocher » des territoires, ni même à une remise à niveau des territoires pour les faire correspondre aux priorités nationales.

21 : Faure A., « *Territoires/territorialisation* », in Dictionnaire des Politiques Publiques, dir. Boussaguet L., Jacquot, S., Ravinet, P., Presses de Sciences Po, Paris, 2004.

22 : AITF, Rencontres territoriales Ile-de-France, Atelier « *Intercommunalité et ingénierie publique au grand Paris ? Enjeux d'organisation, d'expertise et de mutualisation ?* », octobre 2014.

À cet égard, elle répond à plusieurs enjeux pour les territoires :

- une **plus grande réactivité** et une **meilleure adaptation** des politiques grâce à une gestion de proximité fondée sur les spécificités du territoire. Il s'agit donc d'identifier des acteurs au niveau local qui serviront de relais et d'appui aux politiques publiques afin d'adapter les objectifs stratégiques aux enjeux, au contexte, aux besoins des territoires ;
- la **simplification** non seulement des outils, mais également des périmètres de l'action publique : le principe « un territoire, un projet, un contrat » initié par la LOADDT de 1995, généralisé à la contractualisation sur les fonds européens (LEADER +) ou entre les Régions et les Pays permet le fléchage des financements sur des projets précis et permet une meilleure lisibilité de l'action publique ;
- l'**intégration des politiques publiques** au sein d'un territoire selon une logique itérative entre les fonctions locales et les objectifs généraux. Autrement dit, faire converger les politiques sectorielles au sein d'un territoire afin d'améliorer l'articulation des actions entre les différents acteurs et les différents échelons, mais également d'optimiser les moyens ;
- la **solidarité territoriale**, à travers notamment les mécanismes de péréquation concernant l'attribution des fonds.

## 3.4.2 Les outils de la territorialisation

Selon l'approche de la territorialisation et l'histoire propre à chaque territoire, les formes de la territorialisation pourront varier. **Tantôt outil de mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet de territoire, tantôt forme de déconcentration de l'action publique, la territorialisation n'est pas une fin en soi mais un mode d'organisation qui se veut vecteur d'efficience et d'optimisation. Ces différentes approches ne sont pas à opposer.** Au contraire, elles tendent à être complémentaires et liées dans la conception de la territorialisation que les collectivités adoptent et dans l'approche renouvelée de l'ingénierie publique que nous proposons.

La première acception renvoie ainsi à la notion de territorialisation des politiques publiques[23], le territoire devenant une « catégorie » d'intervention publique. Premièrement parce que le contrat permet de définir la maille pertinente d'un projet de territoire et les ressources à mobiliser. Deuxièmement car la contractualisation associe l'ensemble des acteurs de la chaîne d'ingénierie à l'élaboration d'un diagnostic partagé, sur la base d'enjeux communs identifiés, et permet de construire un plan d'action global assurant la coordination et la complémentarité des actions. A la fois outil de coopération et de territorialisation, la contractualisation sert avant tout le dialogue territorial et permet la coproduction des politiques publiques. Cette logique contractuelle présente cependant certaines limites, en particulier parce qu'elle pose la question de la capacité des territoires ruraux (ou les moins riches) à répondre aux exigences du contrat, ceux-ci ne disposant pas toujours d'une ingénierie d'ensemblier, ou à négocier des contrats « dimensionnés » à ces compétences limitées.

23 : « *La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?* », atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET, synthèse des entretiens territoriaux de Strasbourg, 2007.

La territorialisation dans sa deuxième acception renvoie à la territorialisation des services[24], c'est-à-dire le mode d'organisation choisi par la collectivité pour mener ses actions dans un souci de proximité et de réactivité. Souvent privilégié par les Départements disposant de l'ingénierie opérationnelle, cette forme de territorialisation s'incarne dans des dispositifs tels que les référents territoriaux ou les maisons départementales. Ces outils se posent comme relais et points d'appui des politiques définies au niveau supérieur. L'intérêt de ces relais territoriaux paraît donc d'autant plus grand si le nombre de Régions diminue et les Départements disparaissent. Ces « maisons » locales permettent progressivement de structurer un « référentiel territorial »[25], instrument de reformulation et d'adaptation des priorités nationales, régionales voire départementales aux enjeux et aux spécificités du territoire. Ce référentiel constitue par ailleurs un mécanisme « ascendant » de prise en compte des besoins spécifiques et de la diversité au sein des territoires – notamment entre les espaces urbains et ruraux – pour garantir non pas seulement une péréquation financière et fiscale, mais également une solidarité socio-territoriale en assurant la complémentarité des fonctions des différents territoires selon leurs caractéristiques. C'est sur cette ambition qu'est bâti le projet des Maisons des Services Publics dans les territoires ruraux.

### 3.4.3 Echelle ou périmètre ?

**Optimiser les synergies Régions - intercommunalités**

*« C'est donc dans la nature du dialogue qui se nouera entre les services communautaires et régionaux que va, en grande partie, se jouer la qualité de la territorialisation des nouvelles politiques régionales, des programmes opérationnels européens aux politiques d'innovation économiques en passant par le déploiement des réseaux numériques. Si les débats du cycle de séminaires ont régulièrement fait état des concertations ponctuelles mises en place par les Conseils régionaux associant les intercommunalités dans le cadre de l'élaboration des schémas stratégiques et de planification et des politiques contractuelles notamment, force est de constater que l'existence d'une scène réunissant à intervalles réguliers les services des Régions et ceux des communautés et visant plus globalement l'optimisation des coopérations entre ces deux échelons territoriaux est globalement apparue comme un vœu pieu.*

*Plus précisément, si les communautés d'agglomération et les communautés urbaines constituent des interlocuteurs identifiés par les Conseils régionaux et sont invitées à participer aux « conférences régionales des exécutifs », les communautés de communes demeurent, au regard de leur nombre, à l'écart des espaces de régulation politique mis en place par les Régions qui privilégient l'échelle du « Pays » pour dialoguer avec les espaces ruraux et périurbains.*

*A cet égard, les DGS d'intercommunalité ont estimé que le travail collaboratif entre les services des communautés (de toutes catégories) et des Conseils régionaux était essentiel au développement local mais aussi garant d'une administration régionale efficiente. A l'instar des réseaux de DGS qui, au sein du bloc local, contribuent à consolider le lien communes – communautés et à faciliter l'appropriation des projets territoriaux par les services communaux, l'enjeu est aujourd'hui de définir, dans chaque région, le lieu de la mise en synergie des directions générales communautaires et régionale, censé amorcer le processus partenarial entre les deux échelons institutionnels et travailler à la régulation et à l'imbrication de leurs politiques territoriales. »*

**« Coopérations Régions – intercommunalités : les DGS en première ligne ? », ADGCF, Sémaphores, 2013**

24 : « *La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?* », atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET, synthèse des entretiens territoriaux de Strasbourg, 2007.

25 : Béhar D., « *Inégalité et intercommunalité en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique* », in 2001 et plus, n°57, octobre 2001.

La territorialisation de l'action publique pose la question du « territoire pertinent » sur lequel les politiques territoriales doivent s'appliquer. Dans la perspective d'une définition localisée des problèmes et des moyens d'y répondre[26], le territoire devient un objet d'action publique, mouvant en fonction des problématiques concernées et de l'histoire du territoire concerné.

Historiquement, le Pays apparaît comme le cadre privilégié de la territorialisation des politiques publiques parce qu'il correspond à la fois à un périmètre institutionnel neutre sur lequel il est possible de contractualiser, mais aussi comme un espace de concertation pour traiter des problèmes publics car situé à l'articulation des différents échelons de collectivités. La définition du périmètre pertinent pour lequel territorialiser l'action publique dépend également fortement des « facteurs institutionnels ». Dans certaines Régions, le Pays a constitué très tôt une maille intercommunale suffisamment large avec laquelle la Région ou le Département a pu contractualiser, d'autant plus lorsqu'il n'y a pas de métropoles structurantes – voire polarisantes. Les EPCI ou les regroupements d'EPCI, à travers les SCoT notamment, sont également une échelle pertinente de territorialisation, en particulier à un moment où ces espaces deviennent de plus en plus structurants en absorbant de nouvelles compétences et où leur périmètre est voué à s'élargir.

Aux côtés des politiques sectorielles, le territoire devient un objet d'action publique à travers les politiques territorialisées. La question de l'échelle pertinente d'intervention devient alors d'autant plus délicate à définir que ces politiques constituent en réalité des politiques procédurales : elles mettent en œuvre uniquement le cadre dans lequel pourra s'organiser le développement territorial, porté par les acteurs locaux[27]. Par conséquent, les périmètres d'intervention dépendent bien plus de la définition des problématiques ou des projets et des moyens à mettre en œuvre au sein des territoires, en tant qu'espaces de projets, que des stricts périmètres administratifs. De facto, les territoires de l'action publique constituent d'ailleurs bien souvent des cadres souples et transversaux, regroupant différentes échelles d'interventions : les Pays et SCoT constituent effectivement des territoires de projets constitués d'objectifs partagés de développement et présentant une cohérence géographique.

## 3.5 L'EXPERTISE DES COLLECTIVITES

L'ingénierie publique locale, dans l'acception que nous avons retenue pour cette étude, concerne l'ensemble des ressources dont disposent les collectivités pour monter des projets relevant d'un certain niveau de gestion de la complexité, comme nous l'avons déjà développé. Elle concerne donc autant les satellites et les structures externes aux collectivités que leurs services, les agents de la fonction publique territoriale et les élus eux-mêmes qui, en tant que donneurs d'ordres, constitueront la clef de voute de la « refondation » de l'ingénierie publique locale. Agir sur les ressources internes aux collectivités paraît essentiel pour accompagner ce mouvement de fond.

A dessein, nous préférons utiliser le terme de « refondation », qui pose l'ingénierie publique comme principe de base de l'action publique et impose une vision prospective; que le terme de « recomposition » qui pourrait laisser croire que les « briques » ou les « maillons » de la chaîne de l'ingénierie existent et qu'il suffit de les ré-agencer…

26 : Douillet, A.C., « *Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique* », in Revue Française de sciences politique, 2003/4 (vol. 53), Presses de Sciences Po, p. 589.

27 : Douillet, A.C., « *Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique* », in Revue Française de sciences politique, 2003/4 (vol. 53), Presses de Sciences Po, p. 589.

### 3.5.1 Adapter les ressources humaines des collectivités à leurs besoins

La recomposition de l'ingénierie publique locale ne doit pas se fonder sur la distinction entre une « ingénierie des villes » et une « ingénierie des champs » (ou une « ingénierie des riches » et une « ingénierie des pauvres ») du point de vue des ressources internes aux collectivités. En revanche, la fracture entre l'urbain et le rural est bien réelle. Elle tend même à se renforcer, avec des territoires très urbains, comme les métropoles, qui disposent désormais d'une ingénierie très développée au sein de leurs services. Dotés déjà de moyens financiers importants, ils bénéficient en outre de facilités de recrutement sur les profils à haute valeur ajoutée. En effet, les administrateurs territoriaux notamment ne peuvent exercer que dans les territoires de plus de 40 000 habitants, soit l'équivalent de seulement 177 communes en France[28]. Le seul sujet qui se pose à ces territoires en matière d'ingénierie en interne concerne l'organisation, en particulier la capacité d'adaptation des agents aux modifications de l'environnement normatif et institutionnel des collectivités locales. Cette capacité d'adaptation suppose des recrutements de profils généralistes à forte valeur ajoutée sur les postes d'encadrement d'une part ; ainsi qu'une modification des modes de travail d'autre part, vers plus de transversalité des équipes constituées en mode projet plus qu'en segments de compétences.

Pour les territoires ruraux ou les villes de taille moyenne, l'approche des ressources humaines en interne est plus complexe. Comme nous l'avons déjà évoqué, pour garantir une autonomie de gestion et satisfaire au principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, la ressource minimale à assurer à chaque collectivité est une capacité juridique lui permettant de transcrire un besoin politique en termes techniques. Toutefois, la pression budgétaire incite à rationaliser les moyens humains au sein de la Fonction Publique Territoriale.

En plus des gages de neutralité et de souplesse de plus en plus recherchés par les collectivités dans le montage de leurs projets, cette pression incite à examiner pour chacun d'eux l'opportunité d'une externalisation des missions de toute nature plutôt que celle d'une augmentation des effectifs. Elle doit appeler également à s'appuyer sur la contractualisation et la territorialisation de l'action publique pour rationaliser les effectifs. Ainsi, il peut être souvent plus opportun pour une Région de détacher du personnel sur des territoires de contractualisation, c'est-à-dire à une échelle qui permette la mutualisation comme celle des Pays, que de recruter directement des agents de développement local à la direction centrale. De nouveaux modes de fonctionnement commencent à se développer sur les territoires ruraux à l'instar des cadres en temps partagé, qui permettent une optimisation des ressources humaines des collectivités.

### 3.5.2 Formation des élus et définition des besoins

Parmi toutes les collectivités que nous avons rencontrées, celles innovantes en matière d'ingénierie publique locale ont été structurées par un élu influent, particulièrement investi, avec une vision claire du territoire… et cumulant souvent plusieurs mandats. Ce leadership a souvent été nécessaire pour amorcer ou donner l'impulsion à la restructuration locale de l'ingénierie nécessaire à l'accomplissement du projet de territoire poursuivi. Cela prouve - s'il en était encore besoin – le rôle central que jouent et joueront les élus dans cette réflexion d'ensemble sur la refondation de l'IPL. Pourtant, de nombreux élus locaux manquent encore de vision stratégique sur l'avenir de leur territoire et, face à la complexification croissante de l'environnement normatif des collectivités qu'ils ont la charge d'administrer, délaissent ce débat qu'ils jugent trop complexe ou prospectif, et sont plutôt dans la réaction immédiate, au risque d'être parfois dans l'inertie active…

---

28 : Voir données INSEE Territoire, Taille des communes les plus peuplées en 2011. Online : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=nattef01214.

C'est pourtant souvent par méconnaissance des mécanismes techniques et juridiques que certains élus nourrissent des réflexes défensifs quant à la collectivité qu'ils représentent. Ainsi, moins les élus connaissent les mécanismes de mutualisation et les avantages qui y sont directement liés, moins ils en voient l'intérêt et moins ils sont enclins à déléguer des compétences, à détacher du personnel, à financer des structures d'interterritorialité comme les Pays, etc. Paradoxalement, c'est dans les communes les plus petites, rurales ou urbaines, qu'il y a cette conscience. Nous pensons donc qu'il est impératif d'agir sur le droit à la formation des élus locaux mais surtout à leur formation effective. Ce droit existe aujourd'hui mais reste largement sous-exploité et présente d'importantes marges d'amélioration, notamment en termes de complémentarité entre l'offre de formation des organismes privés et celle du CNFPT. Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dans ses articles consacrés au statut de l'élu, modifiés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, reconnaît effectivement aux élus locaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions, comprenant un défraiement et des congés employeurs pour les élus salariés. Le texte des sénateurs Gourault et Sueur, en discussion, veut y aider en instaurant un plancher de 3 % de dépenses de formation…[29]

L'environnement des élus évolue en permanence : inflation législative et normative, évolutions sociétales… Si les services doivent maîtriser les questions techniques, ce sont bien les élus locaux qui doivent donner l'impulsion. La formation permet une mise en perspective et une prise de recul critique et stratégique indispensables quand les élus territoriaux sont plutôt « le nez dans le guidon ». Il serait assez facile d'imaginer une sensibilisation de base aux enjeux de la coopération, de l'inter-territorialité et de l'ingénierie publique ; elle garantirait aux élus une forme de culture commune du développement local et de l'environnement des collectivités. Ainsi, les structures traditionnelles d'ingénierie pourraient se concentrer sur le cœur de leurs missions plutôt que de devoir convaincre certains élus du bien-fondé de logiques qui devraient être partagées par tous…

## 3.6 Ingenierie publique - ingenierie privee : un couple indissociable mais une interface a redefinir

Par opposition à l'ingénierie publique locale que produisent les collectivités et leurs satellites, l'ingénierie privée recouvre un vaste réseau d'acteurs qui interviennent sur les différents champs que les politiques publiques recoupent. Cabinets de conseil et consultants font office de références, mais l'ingénierie privée regroupe également les nombreux acteurs associatifs, du monde universitaire, les observatoires, etc. qui servent soit directement d'aide à la décision, soit, de manière plus indirecte, produisent de la connaissance sur le territoire.

De nombreuses questions se posent quant au rôle de cette ingénierie privée, notamment dans le contexte de disparition des services de l'Etat dans les territoires. Evoluant dans le champ concurrentiel, l'ingénierie privée ne peut être purement et simplement un substitut à l'ingénierie de l'Etat comme l'avance le Sénateur Y. Daudigny dans son rapport de 2010[30], parce que son mode d'organisation, est différent. Celle-ci a toutefois un rôle à jouer dans la recomposition de l'ingénierie publique locale.

29 : 31 départements ne disposent pas d'un organisme de formation des élus locaux selon un rapport sénatorial d'octobre 2012 « La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires ». La délégation sénatoriale à la décentralisation regrette par ailleurs que les élus locaux aient peu recours à la formation…

30 : Daudigny, Y., « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique », Sénat, 15 juin 2010.

**La place de l'ingénierie privée au sein de l'ingénierie publique locale**

*« Beaucoup de territoires, lorsqu'ils réfléchissent sur l'ingénierie territoriale, ne regardent que l'ingénierie publique apportée par les collectivités, sans étudier les autres formes d'ingénierie. Celle apportée par la société civile, notamment. À titre d'exemple, « Eau et Rivières de Bretagne » est une association remarquée au niveau national sur la question de l'état des eaux. Elle a une expertise qui concurrence celle de la DREAL sur un certain nombre de questions. Dans l'ingénierie publique, l'ingénierie apportée par les universités, les grandes écoles n'a pas été totalement prise en compte. Pourtant, elle peut être utilement mobilisée en se posant la question de la co-élaboration de ces productions avec les territoires qui sont l'objet des études.* ***L'ingénierie privée reste également une ressource importante – avec des questions sur l'accès à cette ingénierie privée. Les consultants, lorsqu'ils interviennent à la demande d'une mairie ou d'un EPCI, produisent de la connaissance et de la ressource sur un territoire, la question est de savoir si cette connaissance est mobilisée ou non. »***

**Olivier Dulucq, Conseiller du Président du Conseil Régional de Bretagne**

### 3.6.1 De la conception à la réalisation des projets : le recours aux cabinets

De même que le désengagement de l'Etat sur ses territoires, le contexte budgétaire difficile pousse à laisser se développer l'ingénierie privée des consultants et cabinets de conseils afin d'éviter l'inflation des services locaux nécessaire au maintien des capacités d'ingénierie publique locale. Ceci n'est pas sans soulever certaines interrogations. Tout d'abord, il convient de souligner la difficulté de certaines collectivités à trouver des prestataires privés dans certaines zones peu denses, en dessous d'un certain seuil démographique. Face à un impératif de rentabilité et compte-tenu des disparités d'implantation des entreprises de conseil sur le territoire, certains espaces ne disposent pas d'une capacité d'ingénierie privée suffisante pour répondre aux besoins, amenant à retarder, voire à abandonner certains projets.

Un autre achoppement – qui s'ajoute souvent au premier – est l'incapacité de certains territoires à formuler clairement et précisément leurs besoins, restreignant d'autant plus l'accès à l'ingénierie privée. En effet, les marchés publics constituent dorénavant un champ extrêmement concurrentiel, notamment depuis la loi  portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier de 2001, dite loi MURCEF. De plus, la clarté de la commande publique est l'un des critères que font valoir les cabinets lorsqu'ils répondent à des appels d'offre[31]. L'établissement d'un cahier des charges demande en effet une ingénierie spécifique, mais surtout une capacité à identifier des besoins et à les formuler. Face à un impératif de rentabilité, des demandes floues ou fragiles sur le plan technique constituent un frein à l'efficacité des cabinets qui choisissent souvent pour les plus gros de ne pas y répondre ou sinon de manière dégradée.

31 : « Commande publique, Recherche et Ingénierie Territoriale. Quels enjeux ? Quels partenaires ? » – 8 et 9 mars 2006 – DIACT-INDL. Documents complémentaires. Rapport des étudiants de l'ENGREF.

L'intervention de cabinets ou de consultants extérieurs permet toutefois de produire des connaissances sur le territoire qu'il faut pouvoir mobiliser. En effet, l'intervention d'un organisme tiers apparaît pertinente lorsqu'il s'agit de réaliser un diagnostic objectif : ils bénéficient d'un certain recul pour identifier les forces et faiblesses d'un territoire, ouvrir des perspectives différentes et apporter des idées innovantes de l'analyse comparative. En tant qu'outil d'aide à la décision, les cabinets de conseils interviennent également en tant que médiateurs pour, dans une perspective d'optimisation des moyens, mettre en réseau les structures d'un territoire et en faire dialoguer les acteurs, améliorer l'articulation et les actions des différents échelons de collectivités, définir des moyens de gestion et des modalités de financement optimisées correspondant aux priorités stratégiques déterminées. Alors que le cadre d'intervention des collectivités est amené à changer fortement (mutualisations des services, fusions d'intercommunalités,…), les cabinets de conseil sont une ressource pour accompagner les changements organisationnels qui en résultent – à fortiori s'ils œuvrent par ailleurs dans le secteur privé – et s'assurer de la faisabilité technique et sociale des plans d'évolution des collectivités.

Davantage qu'un simple accompagnement méthodologique ou stratégique sur les projets des collectivités locales, les cabinets peuvent donc constituer un vecteur de mobilisation et de structuration des ressources d'ingénierie sur un territoire. Sur ce point, le soutien à l'ingénierie publique doit également se concentrer sur la capacité des collectivités à avoir un accès égal à cette forme d'ingénierie privée sur le plan géographique et technique, notamment pour les territoires les plus modestes. Le recours aux cabinets ne doit pas pour autant être « systématique » : l'arbitrage doit se faire selon le degré de technicité que le projet requiert et en fonction des ressources d'ingénierie dont dispose la collectivité en interne, ainsi que des possibilités de mobiliser d'autres formes d'ingénierie privée (les associations notamment).

### 3.6.2 Mobiliser les expertises d'usage

L'ingénierie privée intègre plus largement l'ensemble des structures spécialisées (centres de ressources, associations, observatoires, etc.) mais également le monde de la recherche et les structures qui produisent de la connaissance sur le territoire. Par le recours à différents acteurs, la mobilisation d'une expertise d'usage permet la capitalisation d'outils, de méthodes, d'information, mais aussi l'harmonisation de certaines pratiques, la mutualisation d'expériences voire de compétences. Cette forme d'ingénierie privée, en particulier celle produite par la recherche universitaire et les observatoires, constitue également un vivier important de connaissances sur le territoire, qui peut aider les élus à apprécier plus finement leur territoire dans un domaine particulier ou bien sous un angle d'approche différent.

En effet, bien souvent sur les territoires, l'enjeu n'est pas de produire de la ressource, mais d'arriver à mobiliser toutes les connaissances produites et accumulées de manière indépendante par les différents organismes et de les mutualiser pour gagner en efficacité lors du montage ou de la réalisation de projets. Certaines structures disposent par ailleurs de compétences extrêmement spécifiques et techniques comparables à celles de l'ingénierie publique : les chercheurs produisent des connaissances précises sur des sujets pointus, développent des méthodes[32] tandis que les centres de ressources participent à la professionnalisation des acteurs du développement territorial.

32 : « Commande publique, Recherche et Ingénierie Territoriale. Quels enjeux ? Quels partenaires ? » – 8 et 9 mars 2006 – DIACT-INDL Documents complémentaires Rapport des étudiants de l'ENGREF.

En outre, l'expertise d'usage peut également constituer un vecteur de proximité entre le service public et les usagers, et plus largement, susciter la participation accrue de la société civile à l'élaboration des projets de territoire. De plus en plus, les projets établis par les différentes structures exigent la participation des citoyens (Groupes d'Action Locale dans le cadre de LEADER +, Conseils de Développement mis en place par les Pays, etc.). Les Directeurs Généraux des Services, membres de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) ont d'ailleurs pour revendication de faire de l'expertise d'usage une strate d'ordonnateur de l'ingénierie publique locale, notamment pour construire la mutualisation au sein du bloc local. Ces mécanismes participatifs, en plein essor, permettent d'ouvrir des espaces d'échanges et de débats[33]. Ils participent ainsi à la reconnaissance du rôle des acteurs privés, et en particulier de la société civile, dans l'élaboration des projets et la définition des besoins.

L'ingénierie privée, qu'il s'agisse de bureaux d'études ou de structures associatives, ne doit pas se poser comme substitut mais comme complément nécessaire de l'ingénierie publique. D'une part, elle constitue un « catalyseur » de ressources d'ingénierie publique sur le territoire. D'autre part, elle dispose de capacités d'ingénierie que certaines collectivités n'ont pas, notamment pour les plus petites, et qu'il faut pouvoir également mobiliser. Actuellement, l'ensemble de ces structures associatives ne bénéficie cependant pas d'une reconnaissance suffisante : leurs savoir-faire sont encore peu reconnus et peu mobilisés par la puissance publique, leurs moyens financiers restent souvent limités. Dans une perspective de restructuration de l'ingénierie publique locale et de contraintes budgétaires fortes, les collectivités locales doivent s'appuyer plus fortement sur ces ressources d'ingénierie privées, en développant des partenariats avec elles, en renforçant leur visibilité par un soutien à leurs actions.

### 3.6.3 L'expertise des groupes privés : une ingénierie concurrente ?

La nécessité d'encourager et de simplifier les partenariats entre collectivités et ingénierie privée est un enjeu majeur dans le processus de restructuration de l'ingénierie publique locale. En effet, les règlementations et procédures dans les montages de projet ou la passation de contrats publics – en particulier les PPP – sont de plus en plus complexes et décriés sinon vilipendés[34].

Dans un contexte où la sécurisation juridique augmente proportionnellement à la fréquence des recours, les collectivités locales ne disposent pas toujours de compétences et de ressources suffisantes pour affronter ceux émanant de grands groupes privés, qui peuvent quant à eux mobiliser leurs moyens financiers, leurs ressources internes et leur capacité à capitaliser leurs expériences. De plus en plus fréquemment, des projets jugés trop ambitieux ou contraignants par ces grands groupes sont ralentis ou bloqués par ces recours. C'est notamment le cas des documents d'urbanisme et de planification.

33 : Par exemple la CA grenobloise (La Métro) a mis en place un observatoire des pratiques participatives dont le pilotage est assuré en partenariat entre la Métro, l'AURG, l'atelier Arpenteurs et les chefs de projets des communes membres. A ce sujet voir l'article de Sylvie Barnezet (AURG), « De l'observation de la participation des habitants… au laboratoire », in Traits d'agences, 2007, p.13, online : <http://www.fnau.org/UFichiers/publication/TraitsdAgences/TrAgences2.pdf>.

34 : Rapport d'information des sénateurs Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, fait au nom de la commission des lois, « Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ? », juillet 2014.

Par ailleurs, les collectivités locales s'inscrivent parfois dans un rapport de force inégal avec leurs partenaires et prestataires dans la mise en œuvre de certains contrats du fait d'un manque d'expertise en interne. La « gabegie » des collectivités locales, souvent dénoncée, est, entre autres facteurs, le résultat d'une mauvaise évaluation de certains projets par les collectivités. Dans certains cas, les prestataires privés ont également pu profiter de l'insuffisance des compétences des collectivités en matière d'évaluation technique ou juridique pour gonfler le coût des projets. Il semble donc de ce point de vue d'autant plus pertinent de renforcer le soutien à l'ingénierie stratégique des collectivités pour que celles-ci puissent disposer de ressources suffisantes pour monter d'une part, des projets juridiquement solides, et d'autre part, des outils d'évaluation de ces projets.

Dans ce cadre, le recours aux consultants et cabinets d'études peut être envisagé comme un soutien à l'action de la puissance publique dans une logique d'AMO stratégique; tout autant que peut l'être la Mission d'appui aux partenariats public-privé (maPPP) mise en place par Bercy...

# 4. Scénario de structuration institutionnelle et territoriale de l'ingénierie publique locale

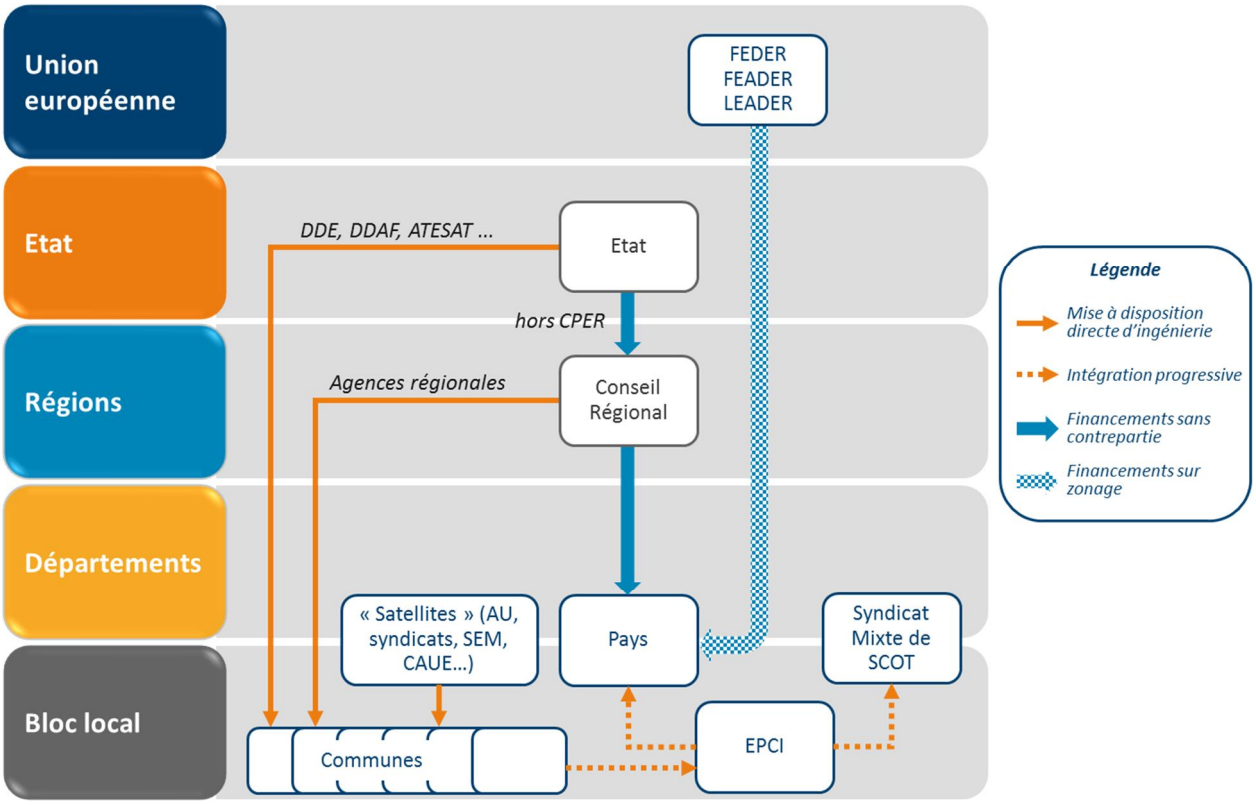
# 4.1 L'INGENIERIE PUBLIQUE LOCALE, UN JEU D'ACTEURS MOUVANT

La structuration actuelle de l'ingénierie publique locale est héritée d'une longue histoire. Elle est aujourd'hui contrainte par un environnement budgétaire, institutionnel et normatif qui n'a que rarement été aussi instable, Les marges de manœuvre pour la refondation de l'ingénierie publique locale sont réduites mais existent néanmoins. Nous en livrerons dans cette dernière partie le contenu en dessinant un scénario usuel de structuration de l'ingénierie publique sur les territoires. Usuel car il correspond à ce que nous pensons être nécessaire sur tous les territoires sans pour autant être suffisant sur aucun d'entre eux. Nous voulons rappeler ici que les contextes locaux, les structures et les acteurs qui les dirigent orienteront les mutations à venir au même titre que la recherche d'efficience de l'action publique locale qui nous anime.

Au-delà de ce que nous avons écrit plus haut sur la recherche du périmètre pertinent d'action publique, nous avons souhaité, *via* quelques infographies, synthétiser l'évolution du rôle de chacun des acteurs et de leurs relations, d'une part pour l'ingénierie stratégique et pré-opérationnelle, d'autre part pour l'ingénierie opérationnelle. Ces représentations synthétiques permettent également d'éclairer notre position sur les évolutions à venir.

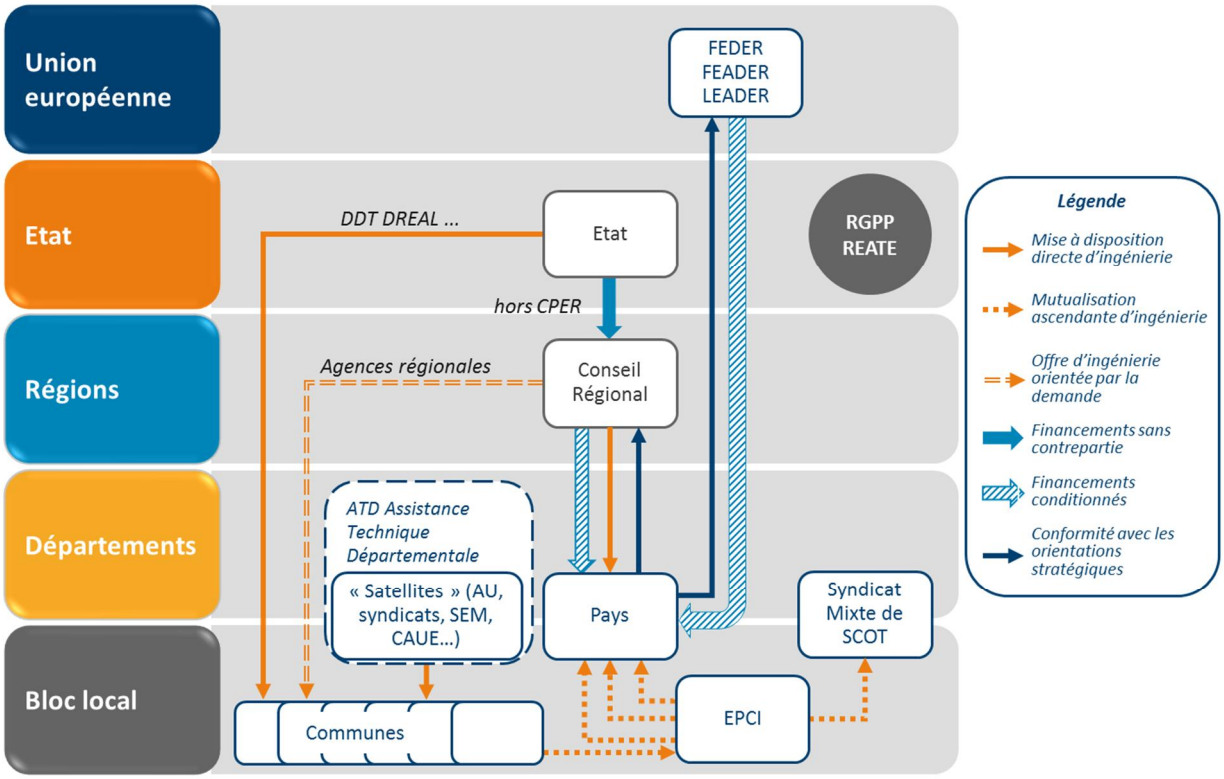
## L'évolution des acteurs sur les champs de l'ingénierie stratégique et pré-opérationnelle

**Avant 2006, une offre éparse et foisonnante**



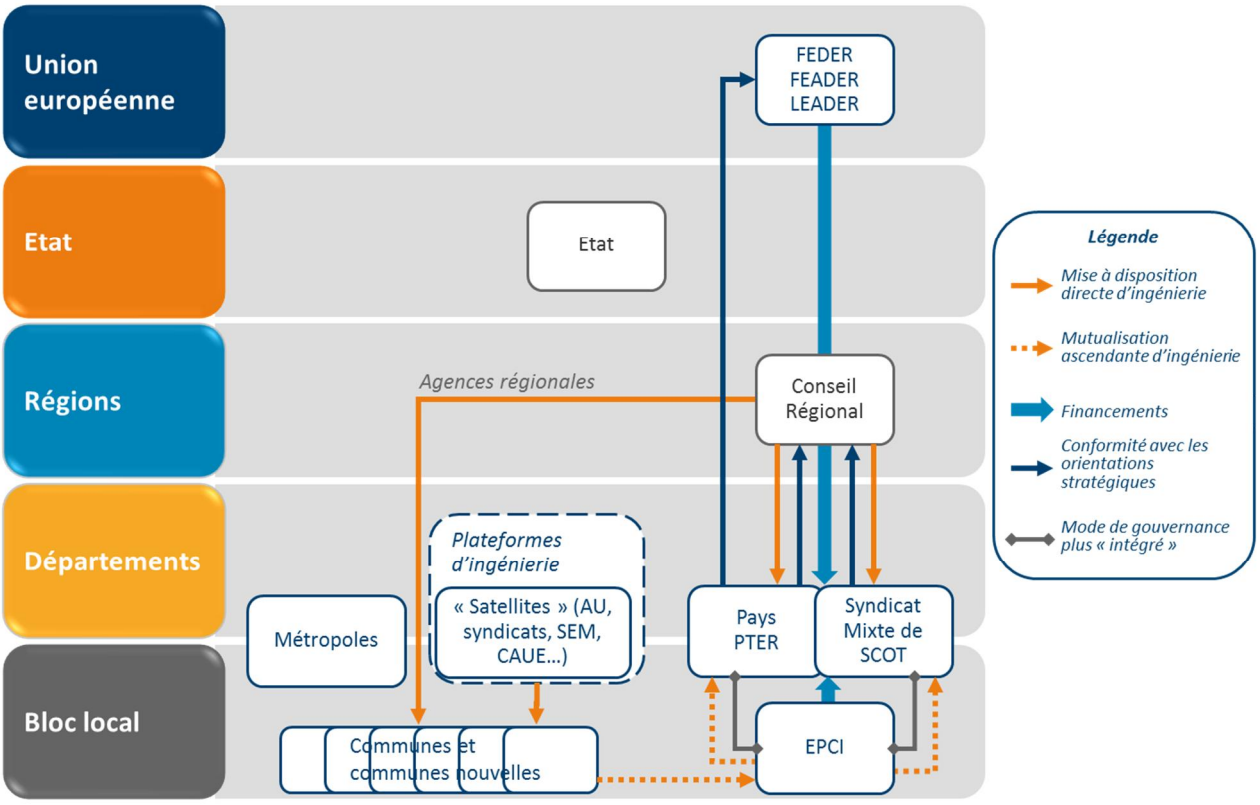

Dans un contexte de hausse des moyens et des ressources des collectivités territoriales, de nombreux acteurs ont structuré une offre à leur échelle, partiellement financée par d'abondantes subventions des niveaux supra.

## 2007-2013 : une logique de contractualisation




Tandis que la RGPP et la REATE ont joué un rôle déterminant dans la restructuration de notre architecture institutionnelle, le contrat s'est imposé sur les territoires sous l'influence de l'Union européenne comme le support de la relation entre collectivités territoriales. Il a permis de conditionner les financements à une mise en conformité des actions avec des orientations stratégiques fixées par des échelles supra.

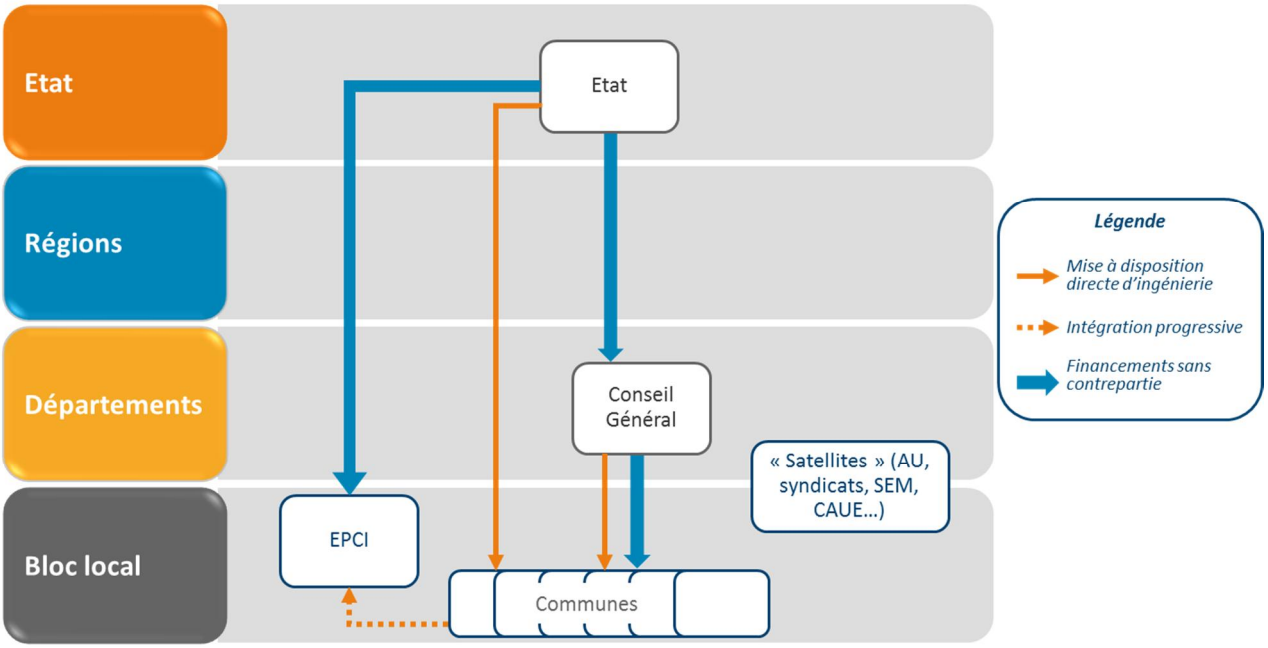
## 2014-2020 : une logique de mutualisation




Face à la pression budgétaire et normative de plus en plus forte, les recompositions de l'action publique locale laissent une large part à la logique de mutualisation.

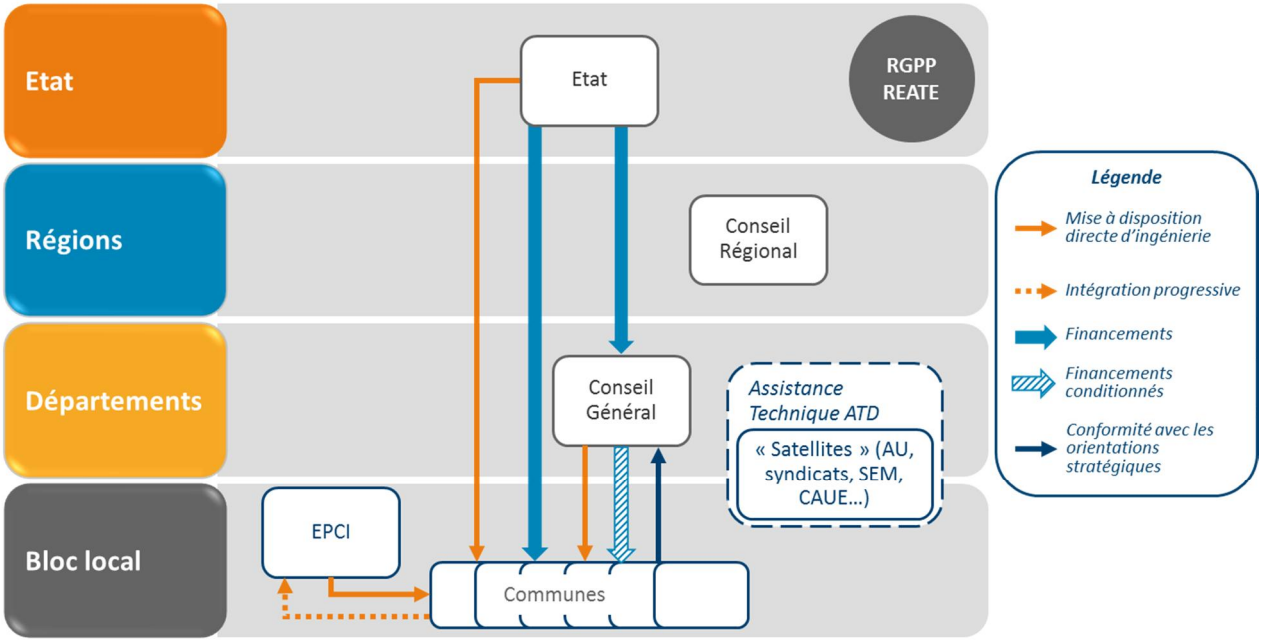
## L'évolution des acteurs sur le champ de l'ingénierie opérationnelle

### L'Etat et le Département, « grands frères » des communes



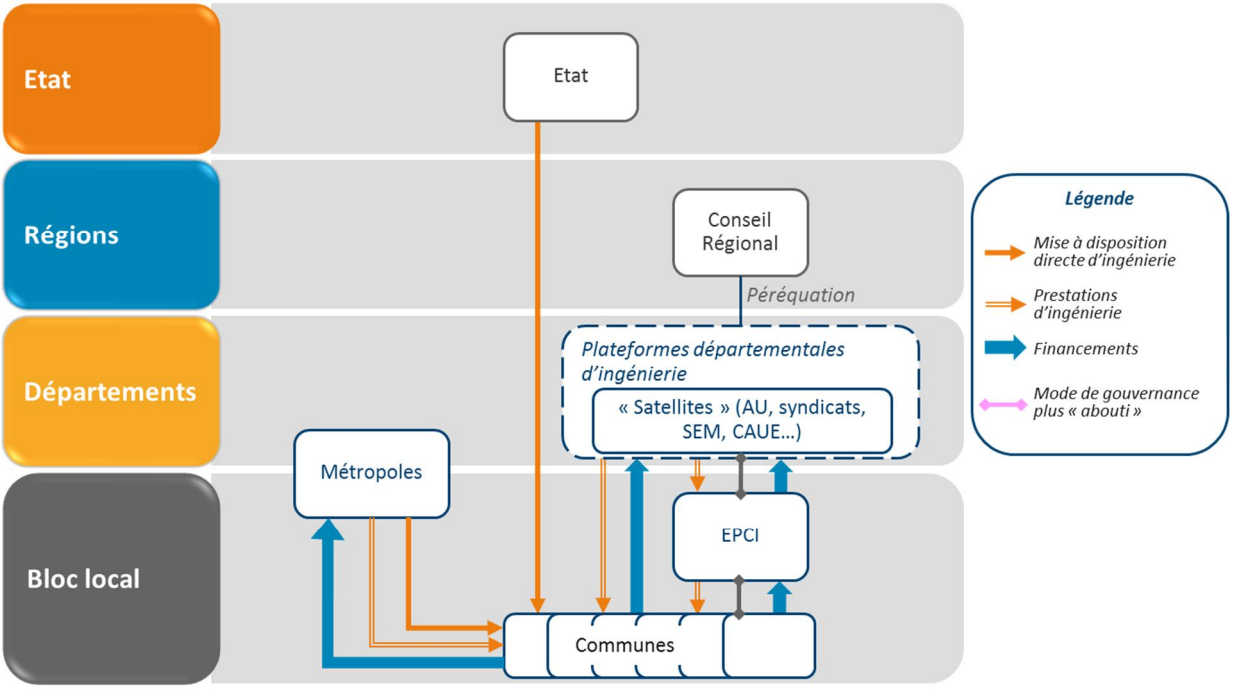

Période de dépenses sans contreparties autour des deux acteurs historiques de l'ingénierie opérationnelle : l'Etat et le Département.

### 2006-2014 : Le renforcement de l'offre locale




Face à la restructuration de l'Etat sur les territoires, les acteurs locaux ont commencé à réformer leur position sur le champ de l'ingénierie opérationnelle. Les Départements en rendant leur offre plus lisible et cohérente, le bloc local en se structurant à l'échelle communautaire.

**A partir de 2014 : vers un modèle de prestation tarifée**




Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, les EPCI, les Départements s'affirment comme des échelles de mutualisation pertinentes, sans disposer pour autant des marges de manœuvre financières pour structurer seuls une offre à leur échelle. De nouveaux modèles économiques sont donc à inventer.

## 4.2 « Scenario usuel »

De l'analyse sur le temps long des évolutions des jeux d'acteurs institutionnels et des différents entretiens que nous avons menés, il ressort que les collectivités du bloc local, et particulièrement les EPCI, sont appelés à jouer un rôle majeur dans la refondation de l'ingénierie publique locale. Les intercommunalités constitueront en effet les fondements des changements à venir, en assurant une mutualisation de premier niveau pour l'ingénierie opérationnelle mais aussi en garantissant le maintien d'une maîtrise d'ouvrage locale (sous réserve aussi et comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2014 que ces mutualisations s'opèrent « par champ entier plutôt que de façon parcellaire »).

Ainsi, comme nous l'avons déjà évoqué, des ressources juridiques devront être mobilisables à peu de frais par toutes les collectivités pour assurer leur pleine autonomie. Lorsque, notamment en milieu rural, ces ressources ne seront pas présentes en interne aux services des collectivités concernées, une mutualisation d'effectifs en temps partagé pourra être envisagée à l'échelle communautaire sinon interterritoriale. La continuité de la répartition des ressources d'ingénierie juridique permettra de respecter le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales. Par ailleurs, au vu des évolutions législatives récentes portées par la loi ALUR, des ressources d'ingénierie en matière d'urbanisme susceptibles d'élaborer un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) devraient également être structurées à l'échelle des EPCI. En revanche, dans un objectif d'efficience de l'action publique locale, il nous semble que les doublons seront tout autant à éviter que les manques. Ainsi, les territoires sur lesquels les besoins des communes ne seront pas impérieux dans les autres champs de l'action publique devraient se satisfaire de la constitution de pôles d'ingénierie à une échelle supra.

Bien que des concessions récentes semblent avoir été accordées par l'exécutif aux défenseurs des Départements sur le maintien de ces derniers en zones rurales, leur éventuelle disparition est à prendre en compte dans la structuration de l'ingénierie opérationnelle sur les territoires. Effectivement, leur offre d'ingénierie technique dans divers domaines (réseaux, aménagement de l'espace public, numérique, construction d'ouvrages d'art, etc.) devra survivre à la recomposition du jeu d'acteurs due à leur disparition. Les entretiens de benchmark nous l'ont confirmé, si la collectivité départementale ne survit pas aux tribulations politiques actuelles, l'échelle départementale reste pertinente pour la structuration d'une offre d'ingénierie opérationnelle à destination des territoires de niveau infra. La création récente de plateformes départementales d'ingénierie en est la preuve. En se structurant à des échelles de niveau départemental, ces structures permettent de conjuguer les impératifs de mutualisation des ressources et de réponse aux besoins exprimés par les collectivités du bloc local.

Nous pensons que le modèle de plateforme départementale porté par le Conseil Général de l'Isère doit tendre à se développer car il permet de conserver, dans un premier temps au moins, l'intégrité des structures satellites des collectivités tout en améliorant le chaînage et la lisibilité de l'offre d'ingénierie à destination des territoires. Le contenu de ces plateformes départementales devrait d'après nous couvrir au minimum l'offre historique des Conseils généraux, d'ailleurs variable d'un Département à l'autre, et s'adapter aux ressources d'ingénierie opérationnelle (SEM départementales, CAUE, ADIL, syndicats, etc.) déjà existantes sur le territoire concerné. La gouvernance de ces structures pourrait être directement assumée par les élus du bloc local, en assurant une représentation proportionnelle des EPCI en fonction de leur catégorie. Un collège d'élus communautaires présiderait ainsi aux destinées de ces nouvelles structures techniques, pivots de la refondation de l'ingénierie opérationnelle sur les territoires. Cependant, nous voulons nous garder de trop figer les modes de fonctionnement. L'apparition récente des Départements sur le champ de l'ingénierie stratégique vient nous rappeler que les acteurs et leurs champs d'action évoluent constamment.

« La capacité à gouverner, c'est la capacité à s'organiser »… La démarche expérimentée en Isère a permis de dégager quelques principes fondateurs et en particulier, que les acteurs doivent se mettre en capacité de régler 3 niveaux de gouvernance : la gouvernance politique (convention, protocole, accord de méthode…), la gouvernance technique (prestations et modalités de fonctionnement) et la gouvernance financière et « commerciale » (autour de la question des moyens)…

Nous avons défendu plus haut les bénéfices de l'interterritorialité en matière de production des politiques publiques au niveau local. Nous y avons aussi soutenu que les mécanismes d'interterritorialité trouvaient leur manifestation dans certaines structures telles que les Pays ou les SCoT. Le rôle de ces structures devrait lui aussi se renforcer pour faire face à la contrainte budgétaire dans le champ de l'ingénierie stratégique. Comme le soulignait l'un de nos interviewés, le soutien des Régions à l'ingénierie stratégique des Pays a gagné en considération depuis quelques années parmi les développeurs locaux sous la pression budgétaire de plus en plus importante qui pèse sur leur action. La tendance devrait encore s'accentuer.

Les acteurs sur le champ de l'ingénierie stratégique sont nombreux ; la similarité de leurs actions et de leurs démarches également. C'est pourquoi nous défendons la mise en adéquation des périmètres de l'ingénierie stratégique. Pays – futurs PETR – SCoT, Pays touristiques, Conseils de Développement : tous devraient pouvoir faire converger peu à peu leurs périmètres pour une plus grande cohérence des ressources à disposition des collectivités locales leur permettant de bâtir leurs projets de territoire et réaliser le travail de conception de projets complexes. De la même manière que l'échelle de niveau départemental deviendrait une ressource en matière d'ingénierie opérationnelle, celle des structures de l'interterritorialité, échelons intermédiaires entre les intercommunalités et les futures macro-Régions, pourrait constituer un pôle d'ingénierie stratégique d'importance, perméable aux évolutions récentes de l'ingénierie publique locale : la mutualisation des ressources, le dialogue interterritorial, l'ouverture sur la société civile…

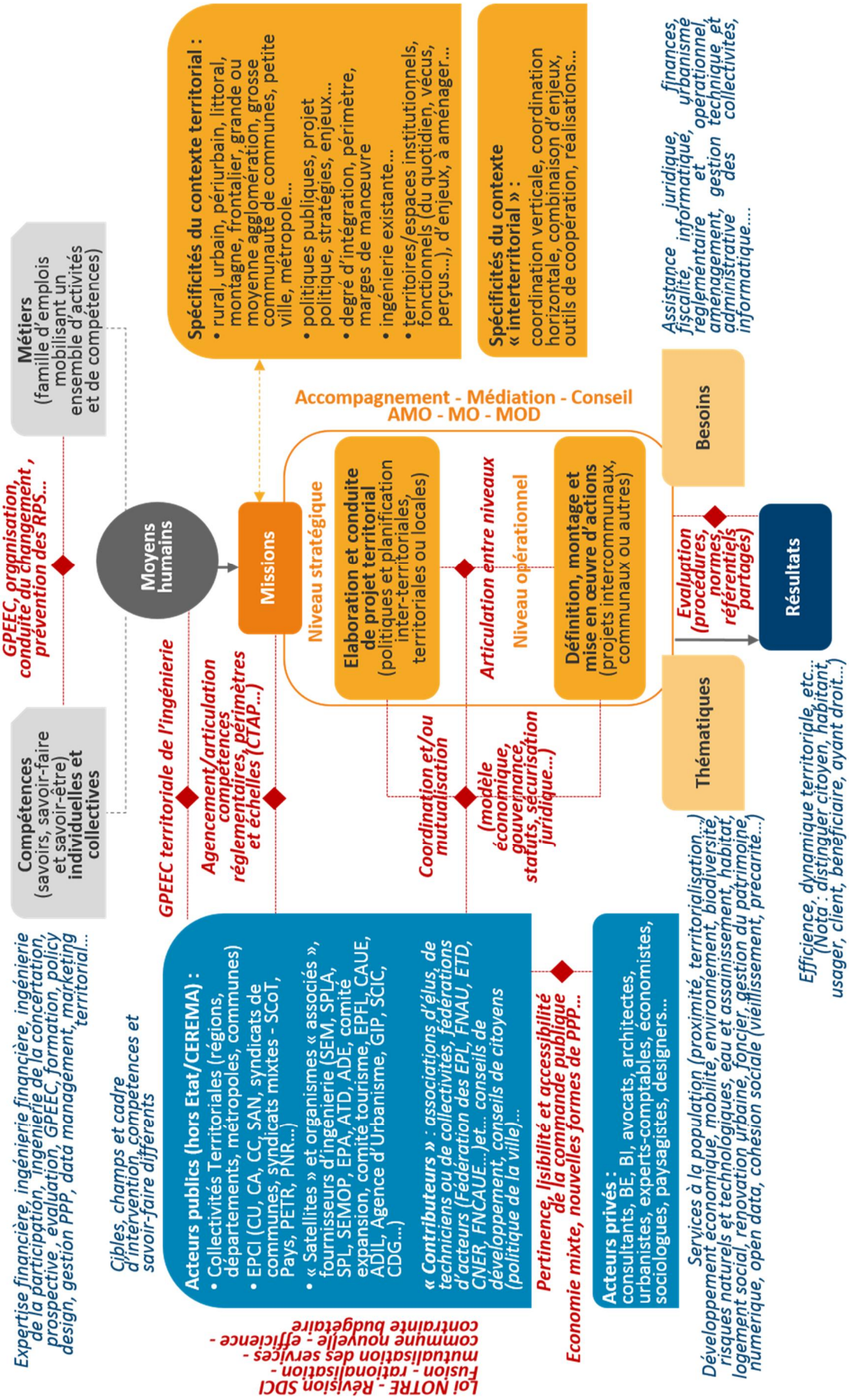
Les futures macro-Régions auront donc un rôle important à assumer en matière d'ingénierie publique locale. Leur rôle stratégique, encore renforcé par le projet de loi NoTRe, se confirmera par leur rôle de deux ordres en matière d'ingénierie stratégique : d'abord le soutien à l'ingénierie des Pays ou des territoires-relais de contractualisation fixés par la Région ; ensuite la mise à disposition de l'ingénierie des agences régionales. Le soutien à l'ingénierie des Pays devrait continuer à prendre la forme de financements, bien que de plus en plus réduits, mais devrait surtout devenir un soutien technique et humain par les mécanismes de pré-opérationnalisation que nous avons décrits. Par ailleurs, la mise à disposition auprès des territoires de l'ingénierie des agences régionales ne sera que renforcée et plus lisible qu'après les démarches de réorganisation engagées par de nombreuses Régions comme le Nord-Pas-de-Calais. Ces tendances confirment donc la position de la Région comme collectivité pivot de l'ingénierie stratégique. Sur le champ de l'ingénierie opérationnelle aussi, les Régions auront un rôle à assumer en cas de disparition des Départements, en particulier un rôle de péréquation des moyens et des ressources des structures d'ingénierie mises en place à l'échelle départementale. En effet, si les plateformes départementales d'ingénierie que nous préconisons de créer s'appuient sur les ressources locales déjà existantes pour fonctionner, il est probable qu'au sein de la future macro-Région Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes, la plateforme de la Gironde bénéficie de moyens plus importants que la plateforme de la Creuse. Pour éviter de creuser davantage les inégalités territoriales en leur sein les Régions devront donc veiller au bon fonctionnement de l'ensemble, en s'appuyant éventuellement sur des ressources dédiées. La Cour des Comptes rappelle dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2014 que l'exercice de compétences non exclusives a représenté 21 % des dépenses des Régions en 2012 (développement économique essentiellement mais aussi aménagement du territoire, autres transports, culture et loisirs, environnement, santé et action sociale, sport et tourisme…). Il y a des marges de manœuvre…

A travers la présentation de ce scénario usuel, nous ne souhaitons pas systématiser un mode de fonctionnement et une organisation de l'ingénierie publique locale nécessairement réducteurs. Nous n'utilisons pas non plus ces travaux comme un argument d'autorité pour donner l'illusion qu'un seul et même modèle serait valable sur tous les territoires. Nous avons simplement souhaité venir nourrir un débat politique et technique sur l'avenir de nos territoires. Les périmètres des collectivités évoluent de même que leurs compétences, certains acteurs émergent tandis que l'on promet à d'autres leur disparition par « dévitalisations » successives.

L'ingénierie publique locale doit s'adapter et les acteurs locaux sont, dans leur grande majorité, convaincus de la nécessité d'une réforme. Mais dans un contexte aussi difficile financièrement pour les territoires et un environnement aussi complexe, la simplification promise par les différentes réformes, afin de mettre fin au « millefeuille territorial », parait bien dangereuse. Rien n'est simple, et encore moins quand l'on s'attache à l'épineuse question des territoires et de l'ingénierie que leur gestion requiert. Alors cessons la simplification hâtive ! Comment croire que les pratiques d'interterritorialité se développent quand le législateur semble se désintéresser autant des Pays et de leurs financements ? Comment croire que les CTAP ne soient pas mort-nées après le renforcement du pouvoir prescriptif des Régions qui les présideront ? Comment croire que les EPCI seront suffisamment structurés pour envisager des mutualisations de niveaux supérieurs avec des périmètres de nouveau modifiés par l'élévation du seuil de 5 000 à 20 000 habitants ? Comment croire d'ailleurs que ces structures seront gouvernables en zones peu denses ? Dans un domaine où le dialogue, l'itération et l'expérimentation règlent la vie quotidienne des collectivités et dans un contexte aussi contraint qu'il l'est actuellement, il est plus que jamais illusoire de croire que des textes feront loi. Et les témoignages des personnes qui nous ont reçus et qui figurent en annexe de cette étude ne disent pas autre chose…

# 5. Quelques préconisations en forme de conclusion à ce stade...

## Notre vision synthétique de l'ingénierie publique locale et de ses enjeux…



Le contexte d'urgence dans lequel se situent les collectivités territoriales (contrainte budgétaire, mutualisation sous contrainte du bloc local, succession de réformes territoriales, stigmatisation de strates de collectivités…) n'est pas propice à une redéfinition des politiques publiques centrée sur les besoins d'ingénierie, actuels et futurs, des territoires.

Nous avons donc délibérément choisi de limiter notre apport à une caractérisation des champs des possibles pour une contribution immédiate et opérationnelle ; en essayant néanmoins de partager notre certitude que la construction d'un « système d'ingénierie publique locale », s'appuyant sur la complémentarité, la coopération, la mobilisation et l'optimisation des ressources est la seule voie possible pour permettre à l'action publique locale de reconquérir sa légitimité ; indépendamment de toute réforme de l'organisation territoriale de la République.

Cette approche n'enfreint pas le principe de libre administration des collectivités mais bien au contraire, le transcende… Comme nous l'avons rappelé plusieurs fois, aucun échelon de collectivité, au nom de ce principe ou même au titre de la compétence générale, ne peut revendiquer dans le contexte actuel, d'être omniscient et omnipertinent voire omnipotent… Cohérence et pertinence, les « deux mythes opératoires » de l'action publique, vivent encore de beaux jours…

Nous développerons peut-être un jour prochain, ou sans doute, tous les effets induits bénéfiques qu'apporterait cette approche au-delà de la simple efficience des politiques publiques.

Néanmoins, et à titre indicatif pour s'en convaincre, quelques effets nous semblent être les suivants :

- une meilleure « visibilité » et donc attractivité des territoires concernés y compris pour leurs citoyens-résidents…
- une mise en réseau des acteurs publics comme principe d'action publique choisi et s'affranchissant donc (de toute évolution) du découpage institutionnel ou réglementaire des compétences… Dans cette hypothèse, la question du chef de filat n'est plus à aborder sous l'angle du leadership ou du « primat » de telle ou telle collectivité sur telle autre ;
- au-delà de son renforcement institutionnel et dans un environnement gestionnaire, une réinterrogation intelligente du rôle de l'intercommunalité : intercommunalité de gestion technique ou intercommunalité de développement ?...
- une coopération interterritoriale légitimée et facilitée…
- un passage plus fluide des projets à leurs scénarisations en se reposant les bonnes questions d'ingénierie ;
- l'émergence facilitée de nouvelles compétences d'ingénierie : concertation, participation, financement, « subsidologie », sociale, « policy design »…
- une capacité collective à répondre de manière plus efficiente à n'importe quel appel à projet mais en particulier à ceux des Régions qui privilégient (et devraient continuer à le faire) ce mode de contractualisation, qui entretient aujourd'hui les disparités et ne les résout pas…
- une légitimation des arbitrages financiers et organisationnels découlant d'une approche anticipatrice de l'ingénierie en fonction des enjeux et des évolutions sociétales…
- une approche qui peut nourrir utilement les réflexions autour de la rénovation de la Fonction Publique Territoriale, de la gestion des parcours, de l'attractivité des métiers et des territoires (ie. un abaissement du seuil de recrutement des fonctionnaires de catégorie A+ pourrait s'envisager pour des villes moyennes ayant structuré l'ingénierie à l'échelle de leur territoire d'appartenance …). Les travaux de la Plateforme Nationale des Métiers du Développement Territorial (PFMET) sont enrichissants…

- en conséquence, un dialogue social territorial renouvelé…
- une évaluation plus systématique des politiques publiques compte tenu d'une mise en œuvre désormais plus partagée ou collective… ; qui peut induire en conséquence une évolution bénéfique du poids des procédures et du temps administratif induit…
- un renouvellement de la gouvernance interne de chaque acteur public tout autant que de la gouvernance externe…

A suivre…

SEMAPHORES
Groupe ALPHA

développement économique & emploi
expertise & audit
habitat & foncier
performance publique
politiques de formation

# Agir POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

## Un conseil engagé
## Le conseil autrement

**Votre contact**

**Vincent KALUS**
**Directeur associé**
**vincent.kalus@semaphores.fr**
☏ **01 53 62 71 14**
**06 87 71 03 61**
**@viksemaphores**

**Scannez pour découvrir directement notre site www.semaphores.fr**

suivre@semaphores_