

la synthèse

INGÉNIERIE, URBANISME ET INTER- COMMUNALITÉ

étude-action

CAUE
FÉDÉRATION
NATIONALE

avril 2013

avec le soutien de



SYNTHÈSE : 30 PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Cette synthèse présente les 30 propositions pour l'action issues de l'étude-action « Ingénierie, urbanisme et intercommunalité », conduite de juin 2011 à décembre 2012 dans seize départements, par la FNCAUE, en partenariat et avec le soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de Mairie-conseils Caisse des dépôts et de la direction générale des Patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication.

De très nombreux acteurs, élus, techniciens et professionnels, ont apporté leur contribution permettant ainsi de recueillir un matériau riche et diversifié. Le rapport complet de l'étude – action fait l'objet d'une publication séparée.

En amont du lancement des Assises des territoires ruraux 2010, le ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire identifiait les axes de questionnement à soumettre aux contributeurs. A l'appui d'un état des territoires ruraux et de leur rôle dans les transformations de la France, trois enjeux majeurs étaient identifiés dont un portant sur l'organisation et l'animation des territoires. Il mettait l'accent sur une organisation à trouver « qui favorise la complémentarité entre acteurs locaux et entre territoires ruraux et espaces urbains ».

A certains égards, les premiers questionnements (octobre 2009) préfiguraient le sujet de la présente étude, tout comme l'ont ensuite confirmé les travaux des groupes préparatoires (début 2010) : intercommunalités, périmètre pertinent et exercice des compétences, échelle pertinente pour concevoir une stratégie de développement territorial notamment en matière d'urbanisme, relation entre les territoires et coopération,

ingénierie renforcée et mutualisée pour mieux faire face à ses responsabilités et aux enjeux de développement durable, solidarité financière.

Le plan d'action présenté dans le cadre du CIADT du 11 mai 2010 prévoyait d'accompagner les projets dans les territoires ruraux, en proposant « une meilleure diffusion des informations à destination des élus et des collectivités ainsi qu'un soutien logistique à l'élaboration de projets pour les territoires ».

Les contributions de la Fédération nationale des CAUE, dans le cadre du groupe de travail national rassemblant, sur le thème de l'animation et de l'organisation des territoires ruraux, les associations nationales et fédérations d'acteurs des territoires ruraux (élus, consulaires, réseaux d'appui technique et de développement, administrations de l'aménagement, etc...) ont finalement débouché sur deux partenariats l'un avec Mairie-conseils, service de la Caisse des dépôts, l'autre avec la DATAR autour d'un projet d'étude-action basée sur une approche prospective sur la situation des besoins des intercommunalités en ingénierie de proximité dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement.

Plusieurs problématiques caractérisent l'environnement de l'étude-action.

Si les actions du champ de l'urbanisme territorial relèvent a priori de l'une des deux compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), nommée « aménagement de l'espace » dans le Code général des collectivités territoriales, les intercommunalités à ce jour n'exercent pas cette compétence de manière identique. Elles offrent une palette extrêmement variée de situations qui reflètent la diversité des contextes et des choix politiques, stratégiques et techniques à l'œuvre au sein des territoires français.

Le Grenelle de l'environnement, la réforme générale des politiques publiques, la réforme de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement, et plus globalement les grands débats qui ont eu lieu ces dernières années ont mis en avant la question de la qualité des politiques d'urbanisme et d'aménagement à tous les échelons territoriaux de l'action publique.

Les points clés du débat ont porté sur la consommation excessive du foncier, la situation paradoxale du contexte législatif du droit à construire (parfois jugé trop contraignant pour la création et l'innovation architecturale, parfois jugé insuffisamment adapté à la maîtrise d'une urbanisation peu organisée), la question des déplacements et des transports, celle de la consommation énergétique, etc.

Au sein de ces débats émerge la situation particulière des espaces ruraux, et notamment le cas des petites communes, qui concentrent sur leurs espaces une proportion importante des projets de construction, dans un contexte où se trouvent « mécaniquement » limités : les moyens de l'action publique, les compétences techniques internes, les moyens du recours à une compétence technique externe, les moyens de la contrainte réglementaire, etc. S'il a été imaginé de trouver dans la coopération intercommunale le bon niveau, la légitimité et les moyens pour agir et remédier à ces situations difficiles, les débats du Grenelle II ont mis en lumière une vraie réticence à voir, dès maintenant, les prérogatives du maire en matière d'autorisation d'urbanisme quitter l'échelon communal pour rejoindre l'échelle intercommunale.

Pour autant, de nombreuses situations locales montrent que des expériences sont à l'œuvre dans beaucoup de territoires.

L'enjeu de l'étude-action est de contribuer à la recherche de solutions d'appui adaptées aux communes et intercommunalités en matière d'ingénierie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, en focalisant le regard sur les compétences relevant du champ intercommunal ; en observant les compétences professionnelles en présence, qu'elles soient internes aux collectivités territoriales, dans les structures d'ingénierie publiques ou parapubliques ou encore relevant de la prestation privée, il s'agit de comprendre comment mieux situer le conseil en amont, l'aide à la décision, et l'accompagnement tout au long des actions engagées.

Cette étude-action s'inscrit dans un mouvement de fond qui questionne l'organisation et les métiers de l'ingénierie, notamment sur les champs de l'aménagement et l'urbanisme. La diversité des contributions de la part d'élus parlementaires, d'élus et techniciens des collectivités et des territoires, ou encore de chercheurs en témoigne. Nous citons notamment :

- Le rapport d'information de M. Yves Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique, n° 557 (2009-2010) enregistré le 15 juin 2010.
- Les différents travaux conduits par ETD, centre de ressources du développement territorial, destinés à mobiliser les élus et les acteurs locaux sur la problématique de l'ingénierie territoriale entre 2009 et 2012, associant une dizaine de départements et une vingtaine de territoires, qui a fait l'objet d'un séminaire le 24 octobre 2012.
- Le projet de recherche INGETER (pour ingénierie territoriale) conduit dans le cadre du programme de recherche PSDR3 (Pour et sur le développement régional) entre 2007 et

2012, associant plusieurs laboratoires de recherche et organismes des régions Auvergne et Rhône-Alpes.

- Le rapport d'information de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités locales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, n° 654 (2011-2012) enregistré le 10 juillet 2012.

Les ateliers thématiques sur le sujet dans le cadre des rencontres annuelles des associations nationales d'élus témoignent aussi de la nécessité d'échanger et d'avancer sur ce sujet pour un grand nombre d'élus locaux.

Enfin, l'actualité législative engagée en 2013, notamment avec les projets de loi relatifs à l'acte III de la décentralisation, consacrera une part importante à ces questions.

SOMMAIRE

- 8 MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIC, EXERCICE DES COMPÉTENCES ET INGÉNIERIE**
 - 9 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES
 - 9 ① Passer d'une posture de compétition entre communes à une posture de projet
 - 9 ② Installer une gouvernance entre les différentes institutions présentes sur le territoire de projet
 - 9 LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE
 - 9 ③ Disposer des compétences en urbanisme pour assurer son rôle de maître d'ouvrage et, le cas échéant, celui de personne publique associée (PPA)
 - 9 ④ Insérer un volet «urbanisme» à la loi MOP
 - 10 ⑤ Savoir et pouvoir mobiliser l'ingénierie capable d'effectuer les prestations attendues
 - 10 ⑥ Tenir compte des complémentarités entre les différentes sphères de l'ingénierie
 - 10 LES RESSOURCES FINANCIÈRES
 - 10 ⑦ Attacher la fiscalité de l'urbanisme au territoire de projet
- 11 TERRITOIRE DE PROJETS : ÉQUITÉ D'ACCÈS À L'INGÉNIERIE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE**
 - 12 DES SOLIDARITÉS À GÉOGRAPHIE VARIABLE
 - 12 ⑧ Définir un territoire de projet pertinent
 - 12 ⑨ Organiser l'ingénierie selon un principe de subsidiarité
 - 13 LA SITUATION DES TERRITOIRES RURAUX
 - 13 ⑩ Définir le projet préalablement à la mise en place de l'ingénierie
 - 13 ⑪ Susciter et pérenniser l'intérêt pour l'ingénierie
 - 13 ⑫ Mobiliser les dispositifs de solidarité pour soutenir les initiatives des territoires les plus démunis en ingénierie
 - 14 LES DISPOSITIFS INITIÉS OU RENFORCÉS PAR LA LOI GRENELLE
 - 14 ⑬ Être en capacité de répondre aux prochaines échéances en matière d'urbanisme
 - 14 ⑭ Accompagner la mise en œuvre de ces dispositifs

15 ACTEURS À L'ŒUVRE : L'INGÉNIERIE D'ACCOMPAGNEMENT

- 15 LE POSITIONNEMENT
DES ACTEURS EN PRÉSENCE
- 15 **15** Clarifier les positionnements
entre ingénierie « applicative »
et ingénierie d'accompagnement
- 16 FAIRE ENSEMBLE :
LES INGÉNIERIES À L'ŒUVRE
- 16 **16** Faire émerger une culture
de la maîtrise d'ouvrage en
urbanisme
- 16 **17** Élargir la loi MOP pour
préciser ce qui incombe à la
maîtrise d'ouvrage en matière
d'urbanisme
- 16 **18** Créer une mission
interministérielle pour la qualité
de l'urbanisme
- 16 **19** Rendre lisibles
et complémentaires le rôle
et l'expertise de chacun
- 16 L'HARMONISATION
DES PRATIQUES
- 16 **20** Permettre l'émergence
et la consolidation d'un socle
commun de pratiques de
l'ingénierie
- 16 **21** Reconnaître la nécessité
d'une culture partagée

17 RESSOURCES HUMAINES : RECONNAISSANCE DES MÉTIERS ET DES SAVOIR- FAIRE ÉMERGENTS

- 17 DES PROFESSIONNELS
FORMÉS AUX MÉTIERS DE
L'URBANISME
- 17 **22** Renforcer la reconnaissance
des métiers de l'urbanisme
- 18 **23** Adapter les pratiques
à l'évolution des exigences
- 18 L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS
ET LES MÉTIERS ÉMERGENTS
- 18 **24** Accompagner le déplacement
des métiers des services
déconcentrés de l'État
- 18 **25** Intégrer les exigences
du développement durable
- 19 **26** Mobiliser les expertises
autour de l'urbanisme de projet
- 19 **27** Donner toute sa place
à l'ingénierie administrative
et financière
- 19 LES RESSOURCES HUMAINES
ET LA RECOMPOSITION
DES INTERCOMMUNALITÉS
- 19 **28** Accompagner le changement
en intégrant les atouts humains

20 GOUVERNANCE : PROJET DE TERRITOIRE ET ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

- 21 LE RÔLE DE L'ÉLU
- 21 **29** Trouver un relais efficient
à la multiplicité des instances
de gouvernance
- 21 **30** Affirmer la prédominance
du territoire de projet pour
construire une gouvernance
équilibrée

MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE : EXERCICE DES COMPÉTENCES ET INGÉNIERIE

L'article premier du Code de l'urbanisme (L.110) fonde les grands principes et les objectifs généraux en matière de cadre de vie pour l'ensemble du territoire français. Il indique ce qui incombe aux différentes collectivités publiques en termes de compétences et d'harmonisation de leurs politiques pour concourir à ces grands objectifs.

Les communes et leurs regroupements assurent la fonction de maîtrise d'ouvrage pour les compétences « aménagement du territoire » et « urbanisme ». Leur responsabilité est alors définie par les outils de planification réglementaire (SCoT, PLU, etc.). La réalisation d'ouvrage impliquant une maîtrise d'œuvre est quant à elle encadrée par les dispositions de la loi MOP (loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985).

Après avoir formulé la commande (objectif, calendrier et budget), ces collectivités doivent mobiliser les moyens humains et techniques nécessaires à la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets. L'exercice de ces compétences s'appuie sur une ingénierie spécifique, intégrée ou non à la maîtrise d'ouvrage publique.

Dans un contexte où la recomposition des périmètres de coopération et l'évolution du cadre réglementaire

sont des facteurs d'évolution des pratiques en matière de gouvernance et de savoir-faire, quelles relations peut-on observer entre cette ingénierie et l'exercice des compétences ? L'ingénierie est-elle une expression de la maîtrise d'ouvrage publique ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Même si plusieurs territoires se sont déjà engagés dans la réalisation d'un PLU communautaire, de nombreuses difficultés ont été identifiées :

- la relation entre le degré d'exercice des compétences « aménagement du territoire » et « urbanisme », et donc la maturité pour s'inscrire dans une démarche d'urbanisme communautaire, et le recours à une ingénierie disposant du savoir-faire requis ;
- la nécessité de distinguer entre deux types d'ingénierie : l'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage (prescription), qui s'appuie sur le couple élu/techniciens, et l'ingénierie de projet, qui s'appuie sur l'expertise d'un prestataire ;
- l'importance du rôle de l'ingénierie publique pour accompagner le maître d'ouvrage, en particulier dans un contexte où le profil et les compétences des agents sont très hétérogènes.

→ Plusieurs observations concernant l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage à l'échelon communautaire ont par ailleurs été formulées :

- certains parlent de « maîtrise d'ouvrage forte » pour qualifier la qualité de la relation entre élus et techniciens ;
- les structures doivent avoir une certaine souplesse de fonctionnement (externalisation ou internalisation des missions, degré de mutualisation, ingénierie publique ou privée, etc.) qui

dépend de la vision des élus sur les valeurs du service public et les actions qui relèvent directement de leur fonction de maîtrise d'ouvrage ;

- le transfert de la compétence « urbanisme » peut, s'il ne s'effectue que partiellement, remettre en cause la cohérence d'un projet communautaire. Certaines collectivités choisissent en effet de distinguer la planification, transférée à l'échelon communautaire, et l'application du droit des sols, qui relève toujours de la compétence du maire ;
- il convient d'être vigilant sur la légitimité et la fragilité juridique de l'ingénierie communautaire lorsqu'elle intervient en accompagnement auprès des communes. Il peut en effet y avoir dichotomie entre son rôle effectif et ses compétences institutionnelles, notamment s'il n'y a pas ou peu d'ingénierie à l'échelon communal ;
- l'ingénierie peut être rémunérée par l'échelon communautaire, mais elle n'est pas toujours financée par les bénéficiaires.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

L'exercice des compétences

1 Passer d'une posture de compétition entre communes à une posture de projet

C'est la définition d'un projet sur un territoire pertinent qui motive la coopération communautaire, et donc la prise de compétences et le recours à une ingénierie permettant l'exercice de ces compétences.

Dans les espaces ruraux, ne pas se limiter au caractère coercitif de la loi (avec l'ouverture à l'urbanisation des zones AU

ou N conditionnée par l'existence d'un SCoT applicable au 1er janvier 2017), mais accompagner l'émergence du futur périmètre de projet en lien avec les autres dynamiques territoriales (pays, etc.) et les questions d'intérêt général.

2 Installer une gouvernance entre les différentes institutions présentes sur le territoire de projet

Le dépassement du stade des compétences juridiques pour s'engager dans l'exercice effectif des compétences dépend de la volonté politique des élus. De fortes disparités existent entre les territoires ruraux, périurbains et urbains.

Le rôle de l'ingénierie

3 Disposer des compétences en urbanisme pour assurer son rôle de maître d'ouvrage et, le cas échéant, celui de personne publique associée (PPA)

Distinguer l'ingénierie interne à la maîtrise d'ouvrage (commande, conduite, capitalisation, etc.) de celle qui peut être externalisée avec l'appui d'une ingénierie publique d'accompagnement (aide à la décision et à la formulation, aide au suivi, etc.).

4 Insérer un volet « urbanisme » à la loi MOP

Dans le champ de l'urbanisme, la loi MOP doit préciser ce qui incombe à la maîtrise d'ouvrage publique selon les quatre types d'intervention : prospective/stratégie, planification, opérationnel et évaluation.

La capacité de la maîtrise d'ouvrage d'organiser son ingénierie en relation avec ses besoins, ses projets et ses ressources doit être précisée, notamment au niveau :

- du management politique et technique, avec le rôle et la complémentarité entre élus, DGS et services ;
- de la transversalité des études, afin de donner un sens politique aux actions engagées et d'assurer la continuité en cas de renouvellement des élus ;
- de l'adaptation des moyens humains et techniques aux besoins ;
- des compétences des agents en charge de ces missions.

5 **Savoir et pouvoir mobiliser l'ingénierie capable d'effectuer les prestations attendues**

Distinguer ce qui est internalisé à la maîtrise d'ouvrage, ce qui est mutualisé à l'échelon communautaire (pour l'exercice direct des compétences ou par soucis de solidarité entre les communes) et ce qui est externalisé (que cette ingénierie soit dans ou hors champ concurrentiel soumis à la commande publique).

6 **Tenir compte des complémentarités entre les différentes sphères de l'ingénierie**

L'équilibre entre ingénierie publique et ingénierie privée doit être précisé afin de minimiser les effets de concurrence entre public et privé. Ce qui implique de préciser le cadre d'intervention de l'ingénierie publique, en relation avec la notion de service public et le rôle de la maîtrise d'ouvrage.

Tenir compte des conditions de viabilité économique des ingénieries internes et externes, afin de concilier les deux approches et de ne pas fragiliser l'offre privée.

Reconnaître l'apport de l'ingénierie externe, publique ou privée, en matière d'expertise complémentaire et d'enrichissement des approches.

Les ressources financières

7 **Attacher la fiscalité de l'urbanisme au territoire de projet**

Utiliser la fiscalité de l'urbanisme pour l'exercice de la compétence. Ces ressources doivent être perçues en partie ou en totalité par le territoire de projet qui mobilise et finance l'ingénierie pour exercer ses compétences. Elles doivent participer au budget d'investissement en matière d'études et d'aménagements.

TERRITOIRE DE PROJETS : ÉQUITÉ D'ACCÈS À L'INGÉNIERIE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE

L'enjeu de la solidarité territoriale est d'éviter l'écueil d'un aménagement de l'espace à deux vitesses. Néanmoins, il n'est pas nécessaire de prévoir une offre d'ingénierie équivalente en tout lieu du territoire français : l'équité d'accès à l'ingénierie implique ainsi de doter chaque territoire de projet d'une offre adaptée à ses besoins.

Les mutations à l'œuvre dans les territoires rendent cette notion d'équité d'actualité. Le retrait de l'État comme acteur majeur de l'ingénierie de proximité, par les effets conjugués du repositionnement de ses missions et de la réduction de ses moyens humains, peut ainsi pénaliser les espaces périurbains et d'urbanisation diffuse. Le poids croissant des aires métropolitaines de niveau régional, gouvernées par les villes, interroge en effet sur le devenir de ces espaces «entre-deux» qui se caractérisent pourtant par un développement considérable, révélateur de nombreux enjeux. La rationalisation des dépenses publiques se traduit quant à elle par une concurrence accrue entre les territoires, attisée par la montée en puissance des appels à projet, une course au label (éco-quartier, etc.) ou la mise en avant de l'«excellence» territoriale, autant de démarches nécessitant un recours à l'ingénierie.

L'accès à l'ingénierie dessine en creux les territoires en situation de «désert» : désert démographique, mais aussi désert en termes de compétences professionnelles et de projets, malgré les enjeux et les potentiels. Comment les collectivités concernées peuvent-elles mobiliser l'ingénierie nécessaire pour assurer la cohérence entre la définition des grands objectifs de l'article L.110 du Code de l'urbanisme et la production d'espaces aménagés ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Les dispositifs de coopération entre les pôles urbains et leurs territoires peuvent être à l'origine d'un accès équitable à l'ingénierie. Cette solidarité territoriale se dessine alors selon des géographies variées, en fonction de l'émergence de projets impliquant la mise en place d'une ingénierie spécifique :

- à l'échelle de la coopération locale pour les périmètres institutionnels (EPCI, syndicats, etc.) ;
- au niveau des territoires de projet, qu'ils soient institutionnellement reconnus (pays, PNR, etc.) ou non (associations et regroupements informels de collectivités) ;
- à l'échelle départementale ou régionale.

→ Les positionnements à l'égard de l'ingénierie d'accompagnement tendent à évoluer de manière contrastée :

- certains regrettent la proximité et le caractère global et directement opérationnel des services de l'État ; ils sont alors favorables à une ingénierie au niveau départemental ;
- d'autres apprécient leur nouvelle autonomie de réflexion et d'organisation et ne souhaitent pas qu'une

ingénierie se recompose à l'échelle départementale.

→ Les espaces ruraux soulèvent des points spécifiques :

- la notion de « taille critique », permettant d'initier, financer et pérenniser une ingénierie au niveau du bloc local ;
- la question de l'accessibilité et de l'attractivité d'un territoire, afin de développer une ingénierie publique de qualité au sein du bloc local, mais également d'attirer et de fidéliser une ingénierie privée de prestataires externes ;
- le rôle de l'ingénierie administrative et financière, car elle apparaît comme l'une des conditions de démultiplication des moyens et des actions (contractualisation).

→ La mise en œuvre et le suivi des dispositifs initiés ou renforcés par la loi Grenelle (SCoT, PLU intercommunaux, PCET, etc.) sont des facteurs favorables à l'organisation d'une ingénierie.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Des solidarités à géographie variable

8 Définir un territoire de projet pertinent

La définition d'un territoire de projet doit s'appuyer sur un document d'orientations stratégiques élaboré en fonction des aspirations et des besoins des collectivités. Cette réflexion doit permettre de déduire l'ingénierie du projet, et non l'inverse. Elle doit être menée en suivant l'enchaînement : politiques publiques, compétences, actions, solidarité, répartition des rôles, moyens humains et financiers.

9 Organiser l'ingénierie selon un principe de subsidiarité

Chaque territoire de projet doit pouvoir disposer d'une offre d'ingénierie adaptée à ses besoins. L'évaluation de ces besoins (réurrence, technicité, expertises, etc.) doit se faire en complémentarité des moyens mis en œuvre et des compétences publiques et privées déjà présentes.

Cette organisation doit concilier deux dimensions essentielles : la flexibilité de l'ingénierie, pour être à même de s'adapter à différentes problématiques, et sa permanence, afin de pouvoir capitaliser les actions entreprises. Mais d'autres aspects doivent être considérés :

- l'interaction entre territoires urbains, périurbains et ruraux, chacun nécessitant d'être aménagé avec des ressources et des besoins variables ;
- la reconnaissance du territoire comme « bien commun » de la nation, ce qui exige un minimum d'ingénierie mobilisable ;
- l'arbitrage à conduire entre la rentabilité de l'ingénierie et les actions en faveur d'un cadre de vie de qualité ;
- la valeur ajoutée apportée ne doit pas modifier les équilibres qui ont pu se construire entre l'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage et celle du champ concurrentiel, notamment lorsqu'ils répondent aux besoins du territoire.

D'autre part, les nouvelles technologies autorisent une solidarité qui peut s'affranchir des organisations territoriales, notamment en termes de documentation du projet. Plusieurs dispositifs, dont les conditions d'accès relèvent de l'intérêt public, peuvent être prévus : base de données, observatoires, SIG, centres de ressources, etc.

La situation des territoires ruraux

10 Définir le projet préalablement à la mise en place de l'ingénierie

L'élaboration du document d'orientations stratégiques mentionné dans l'invitation n°8 repose sur deux démarches préliminaires :

- les collectivités mettent au point une stratégie commune dans le but d'aboutir à un projet de territoire. Cette réflexion menée hors des découpages institutionnels n'a pas pour vocation de répondre au strict exercice de leurs compétences. L'ingénierie d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage peut ici avoir un rôle à jouer, notamment lorsque l'ingénierie interne ne dispose pas du savoir-faire requis ;
- au regard des dynamiques en cours sur le territoire, certains éléments sont à prendre en compte pour l'élaboration du projet : stade d'évolution de la communauté vers un projet partagé, intégration de la dimension qualitative dans les critères de décision (solidarité, répartition des rôles, etc.), intégration des dimensions spatiale et sociétale de l'ingénierie (proximité, service rendu, rationalisation, etc.), capacité à assurer la gouvernance de l'ingénierie au niveau communautaire (mutualisation), gestion prévisionnelle de l'ingénierie, etc.

11 Susciter et pérenniser l'intérêt pour l'ingénierie

Dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage comme de la prestation, la qualité du projet et de la commande est un gage d'attractivité du territoire qui peut inciter l'ingénierie à intervenir, y compris lorsque l'accessibilité est peu favorable. Plusieurs actions valorisant la dimension humaine doivent être articulées

par les collectivités et les structures employeuses :

- capter et fidéliser des agents compétents en leur offrant des parcours professionnels motivants : intérêt et perspectives des postes, qualité des dossiers à traiter, palettes des missions allant de la prescription à la prestation, concordance précise entre les postes, les métiers et les compétences, etc. ;
- mettre en place un vivier de prestataires ayant les compétences requises : exercice de la maîtrise d'ouvrage publique (clarification de la commande, suivi technique et qualitatif du marché, etc.), positionnement de l'ingénierie d'accompagnement, rentabilité des prestations (critères d'attribution des marchés), etc. ;
- agencer la ressource d'ingénierie, qu'elle soit publique ou relevant du champ concurrentiel : clarification des champs d'intervention et des compétences, guide à destination des collectivités, création d'un espace de dialogue entre les techniciens (sur les pratiques professionnelles, les attentes, etc.) ;
- utiliser de manière raisonnée et négociée les partenariats public privé, dans la mesure où ils permettent l'accès à une expertise locale et qu'ils participent à sa consolidation économique.

12 Mobiliser les dispositifs de solidarité pour soutenir les initiatives des territoires les plus démunis en ingénierie

L'État est le premier acteur de la solidarité financière, à travers les compensations versées pour l'abandon de ses compétences techniques et leur transfert vers les collectivités, mais aussi grâce à l'aide au financement de l'ingénierie par diverses dotations (DGD, dotation SCoT rural, ADEME, etc.). Cette

solidarité est un levier pour accéder à des financements complémentaires et accompagner la définition de projets (ingénierie) autant que leur mise en œuvre (aménagement).

En matière de solidarité technique, l'État intervient aussi dans son rôle d'observatoire des situations territoriales, à travers la cartographie des dispositifs d'ingénierie mis en œuvre (continuité, diversité, densité). Dans l'esprit d'un « droit au projet » pour l'ensemble des territoires, sans discrimination de taille ou de moyens, l'État a sans doute aussi un rôle à jouer pour mobiliser une ingénierie de solidarité en complément des dispositifs normatifs et incitatifs.

Les dispositifs initiés ou renforcés par la loi Grenelle

13 Être en capacité de répondre aux prochaines échéances en matière d'urbanisme

L'ingénierie est à mobiliser d'urgence pour faire face aux conséquences de la loi Grenelle sur les documents de planification (SCoT, PLUi, PCET) et au principe d'urbanisation limitée qui entrera en vigueur en 2017. Cette mobilisation concerne l'ingénierie d'accompagnement des collectivités (DDT, CAUE, etc.), mais également les praticiens de l'urbanisme qui devront répondre à des demandes concentrées dans le temps. Ces professionnels devront par ailleurs adapter leurs pratiques à une complexité accrue, autant en matière de gouvernance que de technicité (cf. chap. 4 : Ressources humaines).

14 Accompagner la mise en œuvre de ces dispositifs

Ces dispositifs vont entraîner la mise en œuvre de nouvelles ingénieries à de

nouvelles échelles, nécessitant une vigilance particulière sur les relais et les articulations entre les collectivités et les ingénieries mobilisées. Cette vigilance portera sur :

- la qualité du dialogue entre l'ingénierie spécialisée, qui élabore le projet, et l'ingénierie généraliste, qui assure le suivi de la mise en œuvre (cf. chap. 3 : Acteurs à l'œuvre) ;
- l'importance du relais et des complémentarités entre la structure porteuse du projet, son ingénierie et les collectivités pour l'élaboration, puis la mise en œuvre des documents normatifs ;
- la taille des périmètres de projet, qui doit permettre d'assurer une gouvernance optimale et de construire un relais politique et technique efficace, en particulier pour la mise en œuvre d'un SCoT ou d'un PLU communautaire.

ACTEURS À L'ŒUVRE: L'INGÉNIERIE D'ACCOMPAGNEMENT

Au-delà de l'ingénierie présente au sein des EPCI, de nombreux acteurs interviennent dans les champs de l'urbanisme et du cadre de vie, en accompagnement ou pour le compte des collectivités du bloc local.

Cette diversité, et parfois cette abondance, contribue-t-elle à l'aménagement cohérent des territoires ? Répond-elle de façon optimale aux besoins requis pour la mise en œuvre des projets des collectivités ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ La nature de l'accompagnement peut être biaisée par le double positionnement des différents échelons porteurs de politiques publiques. De l'État jusqu'aux EPCI, chacun est en effet à la fois personne publique associée (PPA) au sens du Code de l'urbanisme et ingénierie d'appui auprès des collectivités de leur périmètre institutionnel, ce qui crée des situations de «juge et partie». L'accompagnement consiste-t-il à se mettre au service de la collectivité locale ou à s'assurer de la meilleure prise en compte de ses propres prérogatives ?

→ L'idée de «faire ensemble» s'impose peu à peu. Elle s'exprime de différentes façons : en sollicitant les compétences présentes sur le territoire, en évitant d'engager des projets concurrents ou

en évoluant d'un «système de pouvoir» vers un «système de l'équipe» où tout le monde a sa place.

Dans un paysage d'acteurs particulièrement riche, les postures des uns et des autres – malgré la clarté de leurs statuts –, brouillent parfois la compréhension que peuvent en avoir les collectivités. La lisibilité et la complémentarité des capacités de chacun sont néanmoins un impératif à l'origine de la notion de chaîne d'acteurs [le projet IngéTerr parle de «chaîne d'ingénierie territoriale»].

L'harmonisation des pratiques est perçue comme un facteur favorable au «faire ensemble».

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Le positionnement des acteurs en présence

15 Clarifier les positionnements entre ingénierie «applicative» et ingénierie d'accompagnement

Au sens du Code de l'urbanisme, l'ingénierie applicative permet aux personnes publiques associées d'exercer leur compétence. Elle devrait exprimer un engagement et une disponibilité pendant la phase d'élaboration du projet, qui va au-delà de la fourniture de documents de type porter à connaissance ou de la formulation d'un avis sur un projet arrêté. Elle exige clarté et cohérence des jeux d'acteurs dans l'exercice conjugué du contrôle des comptabilités, puis du contrôle de légalité, que ce soit dans le cadre d'une procédure (avis) ou d'une participation à des commissions consultatives ou décisionnelles.

L'ingénierie d'accompagnement est une ressource technique qui peut intervenir comme assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Faire ensemble : les ingénieries à l'œuvre

16 Faire émerger une culture de la maîtrise d'ouvrage en urbanisme

Gagner en expertise et en autonomie pour identifier le bon acteur au bon moment.

Connaître le cadre d'intervention de chacun des acteurs.

17 Élargir la loi MOP pour préciser ce qui incombe à la maîtrise d'ouvrage en matière d'urbanisme

Redonner du sens à ce qui fonde l'ingénierie d'accompagnement qui intervient «au nom et pour le compte de».

18 Créer une mission interministérielle pour la qualité de l'urbanisme

Cette mission interministérielle pour la qualité de l'urbanisme (MIQU) a vocation à animer et outiller la maîtrise d'ouvrage publique en matière d'urbanisme.

19 Rendre lisibles et complémentaires le rôle et l'expertise de chacun

La notion de chaîne d'acteurs implique de pouvoir disposer des ressources professionnelles nécessaires dans un territoire donné, mais également d'avoir un management de cette ingénierie en termes de ressources humaines, dans le temps et dans l'espace. Elle peut être envisagée sous deux angles complémentaires :

- avec les acteurs de la chaîne décisionnelle, elle concourt à l'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace entre les collectivités publiques ;
- avec les acteurs de l'ingénierie de l'accompagnement et de l'assistance, elle contribue à l'harmonisation et à la complémentarité des interventions dans les différents champs possibles (prospective, planification, opérationnel, évaluation). En raison de la portée d'intérêt général de l'action engagée, ces acteurs peuvent être conduits à revoir la notion de rentabilité de leur mission.

L'harmonisation des pratiques

20 Permettre l'émergence et la consolidation d'un socle commun de pratiques de l'ingénierie

Faire appel à une ingénierie de la médiation et de la formation capable de créer des espaces d'interactions autour du projet (entre élus et techniciens, élus et citoyens), des pratiques (maîtrise d'ouvrage, prestations, etc.) et des outils (harmonisation ou standardisation à l'échelle d'un territoire).

21 Reconnaître la nécessité d'une culture partagée

Identifier les moyens nécessaires à l'émergence d'un socle commun en autorisant l'ingénierie à se détacher de missions purement techniques et en facilitant les interrelations entre la production de savoir-faire des praticiens et la production de connaissances des universitaires.

RESSOURCES HUMAINES : RECONNAISSANCE DES MÉTIERS ET DES SAVOIR-FAIRE ÉMERGENTS

Sans prétendre avoir une vision exhaustive des métiers de l'urbanisme, une approche par les ressources humaines doit tenir compte de la spécificité de cette profession, qui n'est pas toujours bien comprise. Elle requiert une maîtrise de la transversalité, des capacités d'écoute, de dialogue et de gestion de la complexité liée aux notions d'espace, d'échelle, d'acteurs, de normes, etc. Mais la diversité des formations préalables et des cursus entraîne une représentation variable de ces métiers par les collectivités.

Les effets de l'évolution des périmètres de coopération intercommunale et des compétences sur les organigrammes et les métiers mettent en évidence la coexistence de deux cultures de l'ingénierie : celle du développement local (pays, etc.) et celle liée au strict exercice d'une compétence particulière (EPCI, etc.). Cette évolution ne concerne pas les seuls aspects techniques, mais également la dimension sociale et humaine : quel est l'avenir de ces différentes cultures professionnelles dans un contexte de recomposition territoriale et de disparition possible de certaines structures de pays ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Pour les collectivités, les métiers de l'urbanisme revêtent différents visages qui dépendent du statut de l'ingénierie (maîtrise d'ouvrage, accompagnement, prestation) et du degré d'exercice de la compétence « aménagement de l'espace ». Cette situation entraîne une disparité dans l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage, d'autant plus que, selon les territoires, les professionnels de l'urbanisme peuvent être sous-représentés ou posséder un niveau d'expertise en décalage avec les besoins des collectivités.

→ Quatre facteurs conditionnent l'évolution des métiers et l'émergence de nouvelles pratiques :

- le repositionnement des missions des services déconcentrés de l'État ;
- la plus forte intégration du développement durable dans l'urbanisme, qui tend à complexifier les démarches (enrichissement du droit et des exigences réglementaires) et à faire évoluer les pratiques vers les dimensions systémique et participative ;
- le développement de l'urbanisme de projet, notamment dans les territoires ruraux ;
- l'accès concurrentiel aux financements et la rationalisation des dépenses publiques.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Des professionnels formés aux métiers de l'urbanisme

22 Renforcer la reconnaissance des métiers de l'urbanisme

Par son expertise de la transversalité, et en réponse aux enjeux du dévelop-

pement durable, l'urbaniste permet de donner un sens commun à l'approche segmentée et spécialisée de l'ingénierie. Ces compétences doivent être mobilisées lorsqu'une collectivité engage une réflexion ou un projet relevant de l'aménagement de l'espace. Ce qui implique de créer un environnement favorable à la reconnaissance du métier par des démarches de qualification des professionnels et des exigences qualitatives au niveau de la maîtrise d'ouvrage.

23 Adapter les pratiques à l'évolution des exigences

Les pratiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire doivent, tout en conciliant transversalité et technicité, s'adapter aux enjeux actuels, au niveau des formations initiales (socle commun, spécialités, développement durable) comme de l'accès à la formation continue (disponibilité des professionnels, conditions d'accès aux formations, qualité de l'offre).

L'évolution des métiers et les métiers émergents

24 Accompagner le déplacement des métiers des services déconcentrés de l'État

Les métiers de l'application du droit des sols sont à revaloriser en tenant compte des processus de fabrication et de décision de l'urbanisme réglementaire et de la complexité croissante de l'exercice. Il faut désormais composer avec deux dimensions : le normatif, avec l'application d'un règlement, et le qualitatif, qui doit tenir compte des orientations d'aménagement et de programmation.

Les formations doivent être harmonisées autour de la capitalisation des savoir-faire et de l'adaptation de la

formation continue à la gestion de la complexité et à la qualité urbaine et architecturale.

Des complémentarités sont à développer entre l'ingénierie des EPCI en matière d'instruction et le conseil délivré en amont par les CAUE.

25 Intégrer les exigences du développement durable

Le développement durable appelle la définition et la mise en œuvre d'un projet de société conciliant enjeux globaux et locaux, sans perdre de vue la finalité du service que l'ingénierie doit rendre au territoire. Les conséquences sur le métier sont multiples :

- la transversalité, c'est-à-dire l'interaction optimisée entre les compétences professionnelles, compte tenu des impératifs de spécialisation qui entrent dans l'élaboration des projets et de la gestion de la complexité inhérente à la conduite de projet. Cette transversalité se met en œuvre par de la méthode, le management de l'ingénierie et la présence d'un professionnel (de formation urbaniste) maîtrisant plusieurs domaines de compétences ;
- la spécialisation, à mobiliser et à fédérer au sein d'une démarche de projet ;
- la médiation, qui est une composante indispensable, bien que peu reconnue, pour accompagner le changement. À la croisée de la communication, de la concertation et de la pédagogie, elle repose sur des savoir-faire et des méthodes spécifiques, une compétence qui s'ajoute au profil du chargé de mission et une démarche qui s'inscrit dans le temps et dans l'espace. Elle implique donc une vraie disponibilité ;
- la mise en perspective des actions par les métiers de la stratégie, de l'observation et de l'évaluation qui,

en l'absence d'une ingénierie d'appui dans ce domaine, peut apparaître et se consolider au sein des EPCI.

26 Mobiliser les expertises autour de l'urbanisme de projet

L'urbanisme de projet se développe de plus en plus dans les territoires intermédiaires et ruraux. Il implique une meilleure compréhension de ce qu'est l'identité rurale, afin d'intervenir de façon pertinente sur l'agriculture, l'aménagement du territoire, le cadre de vie, etc. La complexité issue des exigences de la loi Grenelle doit être appréhendée en s'adaptant à ce contexte pour s'assurer d'une mise en œuvre efficiente, sans dogmatisme et partagée entre les différents échelons présents (État, syndicats mixtes, EPCI, communes).

La formation de professionnels intervenant sur ces territoires qui génèrent des volumes programmatiques moins rentables doit être développée, notamment dans les domaines du foncier, de l'aménagement, de la conduite d'opérations et de l'intégration de la dimension patrimoniale.

La formation initiale et les savoir-faire sont des enjeux importants en termes de technicité et de capacité d'adaptation des compétences aux besoins et aux échelles d'intervention.

27 Donner toute sa place à l'ingénierie administrative et financière

Dans le contexte actuel de rationalisation des dépenses publiques et d'accès concurrentiel aux financements, l'ingénierie administrative et financière a un rôle stratégique à jouer (montage de dossiers de candidature, recherche de financements, etc.).

Les ressources humaines et la recomposition des intercommunalités

28 Accompagner le changement en intégrant les atouts humains

La recomposition des périmètres de coopération fait de l'intercommunalité un lieu de rencontre entre deux ingénieries, celle du développement local et celle de la gestion. Chacune se réfère historiquement à deux échelles territoriales distinctes, mais complémentaires. Ce changement peut participer à l'émergence d'un nouvel éventail de praticiens issus d'une histoire particulière et au renouvellement de la culture professionnelle. Il nécessite une réflexion sur l'intérêt de pérenniser ces deux dimensions, stratégique et gestionnaire.

GOVERNANCE: PROJET DE TERRITOIRE ET ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

La gouvernance est entendue « comme l'ensemble des règles et méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions au sein d'un corps social » (Jean-François Chantaraud, *L'État social de la France. Rapport 2010. La Documentation française*).

Au-delà du rôle qui incombe aux collectivités d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, l'urbanisme doit composer avec la complexité générée par la palette des politiques sectorielles à intégrer dans les SCoT et les PLU. Qui porte alors la responsabilité de la mise en cohérence de ces politiques sectorielles ? L'implication d'élus au sein des différentes instances constitue-t-elle en soi une ingénierie favorable à une gouvernance capable d'assurer la transversalité et le relais auprès des autres élus et des techniciens du territoire ?

L'exercice de cette gouvernance est par ailleurs questionné par la recomposition des périmètres de projet, les exigences renforcées en matière de démocratie locale et la complexité des démarches d'urbanisme. Deux niveaux sont concernés : celui de la prise de décision pour l'adoption et la mise en œuvre d'un projet et celui des habitants du territoire de projet, qu'ils soient élus, issus de la société civile ou simples résidents. Dans les deux cas, l'élu a un rôle à jouer :

- soit il est acteur de la gouvernance, et il constitue alors une forme d'ingénierie dans la mesure où le relais est efficient ;
- soit il est décideur de l'organisation de la gouvernance et de son degré de mise en œuvre.

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Par la multiplicité des rôles qu'ils assurent, les élus sont au premier plan pour la mise en cohérence des politiques sectorielles. Leur contribution en matière de transversalité, qu'ils revendiquent, trouve tout son sens si elle est couplée à un sens aigu de la proximité. Deux situations sont mises en évidence :

- les techniciens sont exclus du système de prise de décision, ce qui entraîne des problèmes de cohérence entre les politiques sectorielles ;
- la complémentarité entre élus et techniciens est reconnue et fait ingénierie, l'élu participant aux différentes instances de gouvernance avant de passer le relais au technicien qui en formule la synthèse.

→ La recomposition des périmètres et le transfert de la compétence « urbanisme » au niveau des structures de coopération suscitent des préoccupations tant chez les élus que chez les techniciens :

- les élus locaux souhaitent être partie prenante dans les décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ce qui pose la question du relais entre les différentes instances du bloc local ;
- l'enjeu de proximité entre les élus et les citoyens est perçu comme un gage de démocratie : comment la rationalisation, qui se traduit souvent par une concentration des compétences, peut-

elle être compatible avec un exercice satisfaisant de la démocratie ?

- au-delà de la complexité technique accrue, il y a un risque de fragilisation des PLU intercommunaux en cours lorsqu'ils sont confrontés à un élargissement du périmètre institutionnel de l'EPCI.
- la définition du périmètre de ce que l'on porte à la connaissance (partage ou pas, débat public, enquête publique, concertation, participation, etc.);
- la mise en œuvre des modalités de médiation (entre élus de syndicats mixtes et élus locaux, entre élus et habitants) et de construction du projet (relation entre élus et techniciens, représentativité des territoires).

→ La démarche de projet nécessite de faire progresser ensemble toutes les parties prenantes (élus, société civile, habitants) par l'information et l'association, afin de s'assurer de la compréhension et du partage des enjeux et des objectifs.

→ L'expertise technique sur un territoire peut être fragilisée lorsque sa légitimité à intervenir n'est pas directement connectée à la maîtrise d'ouvrage publique porteuse de la compétence «urbanisme».

2 INVITATIONS À AGIR SUR 1 CHAMP OPÉRATOIRE

Le rôle de l' élu

29 Trouver un relais efficient à la multiplicité des instances de gouvernance

La gouvernance doit s'appuyer sur la complémentarité entre élus et techniciens afin d'assurer le relais entre les décisions politiques et leur mise en œuvre.

30 Affirmer la prédominance du territoire de projet pour construire une gouvernance équilibrée

Au sein du territoire de projet, la gouvernance doit établir les conditions du dialogue et de la compréhension de la complexité à travers :

rédaction de la synthèse

Gilles Peissel

conception graphique

Frédéric Schaffar

**retrouvez le rapport complet
de l'étude-action sur www.fncaue.fr**

Rapport de l'étude-action *Ingénierie,
urbanisme et intercommunalité*

21 x 29,7 cm • 92 pages • avril 2013

éditeur FNCAUE

ISBN 978-2-9544952-0-0



FNCAUE

108-110 rue Saint-Maur • 75011 Paris
tél. 01 43 22 07 82 • fncaue@fncaue.fr
www.fncaue.fr



SYNTHÈSE : 30 PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Cette synthèse présente les 30 propositions pour l'action issues de l'étude-action « Ingénierie, urbanisme et intercommunalité », conduite de juin 2011 à décembre 2012 dans seize départements, par la FNCAUE, en partenariat et avec le soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de Mairie-conseils Caisse des dépôts et de la direction générale des Patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication.

De très nombreux acteurs, élus, techniciens et professionnels, ont apporté leur contribution permettant ainsi de recueillir un matériau riche et diversifié. Le rapport complet de l'étude – action fait l'objet d'une publication séparée.

En amont du lancement des Assises des territoires ruraux 2010, le ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire identifiait les axes de questionnement à soumettre aux contributeurs. A l'appui d'un état des territoires ruraux et de leur rôle dans les transformations de la France, trois enjeux majeurs étaient identifiés dont un portant sur l'organisation et l'animation des territoires. Il mettait l'accent sur une organisation à trouver « qui favorise la complémentarité entre acteurs locaux et entre territoires ruraux et espaces urbains ».

A certains égards, les premiers questionnements (octobre 2009) préfiguraient le sujet de la présente étude, tout comme l'ont ensuite confirmé les travaux des groupes préparatoires (début 2010) : intercommunalités, périmètre pertinent et exercice des compétences, échelle pertinente pour concevoir une stratégie de développement territorial notamment en matière d'urbanisme, relation entre les territoires et coopération,

ingénierie renforcée et mutualisée pour mieux faire face à ses responsabilités et aux enjeux de développement durable, solidarité financière.

Le plan d'action présenté dans le cadre du CIADT du 11 mai 2010 prévoyait d'accompagner les projets dans les territoires ruraux, en proposant « une meilleure diffusion des informations à destination des élus et des collectivités ainsi qu'un soutien logistique à l'élaboration de projets pour les territoires ».

Les contributions de la Fédération nationale des CAUE, dans le cadre du groupe de travail national rassemblant, sur le thème de l'animation et de l'organisation des territoires ruraux, les associations nationales et fédérations d'acteurs des territoires ruraux (élus, consulaires, réseaux d'appui technique et de développement, administrations de l'aménagement, etc...) ont finalement débouché sur deux partenariats l'un avec Mairie-conseils, service de la Caisse des dépôts, l'autre avec la DATAR autour d'un projet d'étude-action basée sur une approche prospective sur la situation des besoins des intercommunalités en ingénierie de proximité dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement.

Plusieurs problématiques caractérisent l'environnement de l'étude-action.

Si les actions du champ de l'urbanisme territorial relèvent à priori de l'une des deux compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), nommée « aménagement de l'espace » dans le Code général des collectivités territoriales, les intercommunalités à ce jour n'exercent pas cette compétence de manière identique. Elles offrent une palette extrêmement variée de situations qui reflètent la diversité des contextes et des choix politiques, stratégiques et techniques à l'œuvre au sein des territoires français.

Le Grenelle de l'environnement, la réforme générale des politiques publiques, la réforme de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement, et plus globalement les grands débats qui ont eu lieu ces dernières années ont mis en avant la question de la qualité des politiques d'urbanisme et d'aménagement à tous les échelons territoriaux de l'action publique.

Les points clés du débat ont porté sur la consommation excessive du foncier, la situation paradoxale du contexte législatif du droit à construire (parfois jugé trop contraignant pour la création et l'innovation architecturale, parfois jugé insuffisamment adapté à la maîtrise d'une urbanisation peu organisée), la question des déplacements et des transports, celle de la consommation énergétique, etc.

Au sein de ces débats émerge la situation particulière des espaces ruraux, et notamment le cas des petites communes, qui concentrent sur leurs espaces une proportion importante des projets de construction, dans un contexte où se trouvent « mécaniquement » limités : les moyens de l'action publique, les compétences techniques internes, les moyens du recours à une compétence technique externe, les moyens de la contrainte réglementaire, etc. S'il a été imaginé de trouver dans la coopération intercommunale le bon niveau, la légitimité et les moyens pour agir et remédier à ces situations difficiles, les débats du Grenelle II ont mis en lumière une vraie réticence à voir, dès maintenant, les prérogatives du maire en matière d'autorisation d'urbanisme quitter l'échelon communal pour rejoindre l'échelle intercommunale.

Pour autant, de nombreuses situations locales montrent que des expériences sont à l'œuvre dans beaucoup de territoires.

L'enjeu de l'étude-action est de contribuer à la recherche de solutions d'appui adaptées aux communes et intercommunalités en matière d'ingénierie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, en focalisant le regard sur les compétences relevant du champ intercommunal ; en observant les compétences professionnelles en présence, qu'elles soient internes aux collectivités territoriales, dans les structures d'ingénierie publiques ou parapubliques ou encore relevant de la prestation privée, il s'agit de comprendre comment mieux situer le conseil en amont, l'aide à la décision, et l'accompagnement tout au long des actions engagées.

Cette étude-action s'inscrit dans un mouvement de fond qui questionne l'organisation et les métiers de l'ingénierie, notamment sur les champs de l'aménagement et l'urbanisme. La diversité des contributions de la part d'élus parlementaires, d'élus et techniciens des collectivités et des territoires, ou encore de chercheurs en témoigne. Nous citons notamment :

- Le rapport d'information de M. Yves Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique, n° 557 (2009-2010) enregistré le 15 juin 2010.
- Les différents travaux conduits par ETD, centre de ressources du développement territorial, destinés à mobiliser les élus et les acteurs locaux sur la problématique de l'ingénierie territoriale entre 2009 et 2012, associant une dizaine de départements et une vingtaine de territoires, qui a fait l'objet d'un séminaire le 24 octobre 2012.
- Le projet de recherche INGETER (pour ingénierie territoriale) conduit dans le cadre du programme de recherche PSDR3 (Pour et sur le développement régional) entre 2007 et

2012, associant plusieurs laboratoires de recherche et organismes des régions Auvergne et Rhône-Alpes.

- Le rapport d'information de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités locales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, n° 654 (2011-2012) enregistré le 10 juillet 2012.

Les ateliers thématiques sur le sujet dans le cadre des rencontres annuelles des associations nationales d'élus témoignent aussi de la nécessité d'échanger et d'avancer sur ce sujet pour un grand nombre d'élus locaux.

Enfin, l'actualité législative engagée en 2013, notamment avec les projets de loi relatifs à l'acte III de la décentralisation, consacrera une part importante à ces questions.

SOMMAIRE

- 8 MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIC, EXERCICE DES COMPÉTENCES ET INGÉNIERIE**
 - 9 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES
 - 9 ① Passer d'une posture de compétition entre communes à une posture de projet
 - 9 ② Installer une gouvernance entre les différentes institutions présentes sur le territoire de projet
 - 9 LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE
 - 9 ③ Disposer des compétences en urbanisme pour assurer son rôle de maître d'ouvrage et, le cas échéant, celui de personne publique associée (PPA)
 - 9 ④ Insérer un volet «urbanisme» à la loi MOP
 - 10 ⑤ Savoir et pouvoir mobiliser l'ingénierie capable d'effectuer les prestations attendues
 - 10 ⑥ Tenir compte des complémentarités entre les différentes sphères de l'ingénierie
 - 10 LES RESSOURCES FINANCIÈRES
 - 10 ⑦ Attacher la fiscalité de l'urbanisme au territoire de projet
- 11 TERRITOIRE DE PROJETS : ÉQUITÉ D'ACCÈS À L'INGÉNIERIE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE**
 - 12 DES SOLIDARITÉS À GÉOGRAPHIE VARIABLE
 - 12 ⑧ Définir un territoire de projet pertinent
 - 12 ⑨ Organiser l'ingénierie selon un principe de subsidiarité
 - 13 LA SITUATION DES TERRITOIRES RURAUX
 - 13 ⑩ Définir le projet préalablement à la mise en place de l'ingénierie
 - 13 ⑪ Susciter et pérenniser l'intérêt pour l'ingénierie
 - 13 ⑫ Mobiliser les dispositifs de solidarité pour soutenir les initiatives des territoires les plus démunis en ingénierie
 - 14 LES DISPOSITIFS INITIÉS OU RENFORCÉS PAR LA LOI GRENELLE
 - 14 ⑬ Être en capacité de répondre aux prochaines échéances en matière d'urbanisme
 - 14 ⑭ Accompagner la mise en œuvre de ces dispositifs

15 ACTEURS À L'ŒUVRE : L'INGÉNIERIE D'ACCOMPAGNEMENT

- 15 LE POSITIONNEMENT
DES ACTEURS EN PRÉSENCE
- 15 **15** Clarifier les positionnements
entre ingénierie « applicative »
et ingénierie d'accompagnement

16 FAIRE ENSEMBLE : LES INGÉNIERIES À L'ŒUVRE

- 16 **16** Faire émerger une culture
de la maîtrise d'ouvrage en
urbanisme
- 16 **17** Élargir la loi MOP pour
préciser ce qui incombe à la
maîtrise d'ouvrage en matière
d'urbanisme
- 16 **18** Créer une mission
interministérielle pour la qualité
de l'urbanisme
- 16 **19** Rendre lisibles
et complémentaires le rôle
et l'expertise de chacun

16 L'HARMONISATION DES PRATIQUES

- 16 **20** Permettre l'émergence
et la consolidation d'un socle
commun de pratiques de
l'ingénierie
- 16 **21** Reconnaître la nécessité
d'une culture partagée

17 RESSOURCES HUMAINES : RECONNAISSANCE DES MÉTIERS ET DES SAVOIR- FAIRE ÉMERGENTS

- 17 DES PROFESSIONNELS
FORMÉS AUX MÉTIERS DE
L'URBANISME
- 17 **22** Renforcer la reconnaissance
des métiers de l'urbanisme
- 18 **23** Adapter les pratiques
à l'évolution des exigences

18 L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS ET LES MÉTIERS ÉMERGENTS

- 18 **24** Accompagner le déplacement
des métiers des services
déconcentrés de l'État
- 18 **25** Intégrer les exigences
du développement durable
- 19 **26** Mobiliser les expertises
autour de l'urbanisme de projet
- 19 **27** Donner toute sa place
à l'ingénierie administrative
et financière

19 LES RESSOURCES HUMAINES ET LA RECOMPOSITION DES INTERCOMMUNALITÉS

- 19 **28** Accompagner le changement
en intégrant les atouts humains

20 GOUVERNANCE : PROJET DE TERRITOIRE ET ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

- 21 LE RÔLE DE L'ÉLU
- 21 **29** Trouver un relais efficient
à la multiplicité des instances
de gouvernance
- 21 **30** Affirmer la prédominance
du territoire de projet pour
construire une gouvernance
équilibrée

MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE : EXERCICE DES COMPÉTENCES ET INGÉNIERIE

L'article premier du Code de l'urbanisme (L.110) fonde les grands principes et les objectifs généraux en matière de cadre de vie pour l'ensemble du territoire français. Il indique ce qui incombe aux différentes collectivités publiques en termes de compétences et d'harmonisation de leurs politiques pour concourir à ces grands objectifs.

Les communes et leurs regroupements assurent la fonction de maîtrise d'ouvrage pour les compétences « aménagement du territoire » et « urbanisme ». Leur responsabilité est alors définie par les outils de planification réglementaire (SCoT, PLU, etc.). La réalisation d'ouvrage impliquant une maîtrise d'œuvre est quant à elle encadrée par les dispositions de la loi MOP (loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985).

Après avoir formulé la commande (objectif, calendrier et budget), ces collectivités doivent mobiliser les moyens humains et techniques nécessaires à la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets. L'exercice de ces compétences s'appuie sur une ingénierie spécifique, intégrée ou non à la maîtrise d'ouvrage publique.

Dans un contexte où la recomposition des périmètres de coopération et l'évolution du cadre réglementaire

sont des facteurs d'évolution des pratiques en matière de gouvernance et de savoir-faire, quelles relations peut-on observer entre cette ingénierie et l'exercice des compétences ? L'ingénierie est-elle une expression de la maîtrise d'ouvrage publique ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Même si plusieurs territoires se sont déjà engagés dans la réalisation d'un PLU communautaire, de nombreuses difficultés ont été identifiées :

- la relation entre le degré d'exercice des compétences « aménagement du territoire » et « urbanisme », et donc la maturité pour s'inscrire dans une démarche d'urbanisme communautaire, et le recours à une ingénierie disposant du savoir-faire requis ;
- la nécessité de distinguer entre deux types d'ingénierie : l'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage (prescription), qui s'appuie sur le couple élu/techniciens, et l'ingénierie de projet, qui s'appuie sur l'expertise d'un prestataire ;
- l'importance du rôle de l'ingénierie publique pour accompagner le maître d'ouvrage, en particulier dans un contexte où le profil et les compétences des agents sont très hétérogènes.

→ Plusieurs observations concernant l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage à l'échelon communautaire ont par ailleurs été formulées :

- certains parlent de « maîtrise d'ouvrage forte » pour qualifier la qualité de la relation entre élus et techniciens ;
- les structures doivent avoir une certaine souplesse de fonctionnement (externalisation ou internalisation des missions, degré de mutualisation, ingénierie publique ou privée, etc.) qui

dépend de la vision des élus sur les valeurs du service public et les actions qui relèvent directement de leur fonction de maîtrise d'ouvrage ;

- le transfert de la compétence « urbanisme » peut, s'il ne s'effectue que partiellement, remettre en cause la cohérence d'un projet communautaire. Certaines collectivités choisissent en effet de distinguer la planification, transférée à l'échelon communautaire, et l'application du droit des sols, qui relève toujours de la compétence du maire ;
- il convient d'être vigilant sur la légitimité et la fragilité juridique de l'ingénierie communautaire lorsqu'elle intervient en accompagnement auprès des communes. Il peut en effet y avoir dichotomie entre son rôle effectif et ses compétences institutionnelles, notamment s'il n'y a pas ou peu d'ingénierie à l'échelon communal ;
- l'ingénierie peut être rémunérée par l'échelon communautaire, mais elle n'est pas toujours financée par les bénéficiaires.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

L'exercice des compétences

1 Passer d'une posture de compétition entre communes à une posture de projet

C'est la définition d'un projet sur un territoire pertinent qui motive la coopération communautaire, et donc la prise de compétences et le recours à une ingénierie permettant l'exercice de ces compétences.

Dans les espaces ruraux, ne pas se limiter au caractère coercitif de la loi (avec l'ouverture à l'urbanisation des zones AU

ou N conditionnée par l'existence d'un SCoT applicable au 1er janvier 2017), mais accompagner l'émergence du futur périmètre de projet en lien avec les autres dynamiques territoriales (pays, etc.) et les questions d'intérêt général.

2 Installer une gouvernance entre les différentes institutions présentes sur le territoire de projet

Le dépassement du stade des compétences juridiques pour s'engager dans l'exercice effectif des compétences dépend de la volonté politique des élus. De fortes disparités existent entre les territoires ruraux, périurbains et urbains.

Le rôle de l'ingénierie

3 Disposer des compétences en urbanisme pour assurer son rôle de maître d'ouvrage et, le cas échéant, celui de personne publique associée (PPA)

Distinguer l'ingénierie interne à la maîtrise d'ouvrage (commande, conduite, capitalisation, etc.) de celle qui peut être externalisée avec l'appui d'une ingénierie publique d'accompagnement (aide à la décision et à la formulation, aide au suivi, etc.).

4 Insérer un volet « urbanisme » à la loi MOP

Dans le champ de l'urbanisme, la loi MOP doit préciser ce qui incombe à la maîtrise d'ouvrage publique selon les quatre types d'intervention : prospective/stratégie, planification, opérationnel et évaluation.

La capacité de la maîtrise d'ouvrage d'organiser son ingénierie en relation avec ses besoins, ses projets et ses ressources doit être précisée, notamment au niveau :

- du management politique et technique, avec le rôle et la complémentarité entre élus, DGS et services ;
- de la transversalité des études, afin de donner un sens politique aux actions engagées et d'assurer la continuité en cas de renouvellement des élus ;
- de l'adaptation des moyens humains et techniques aux besoins ;
- des compétences des agents en charge de ces missions.

5 **Savoir et pouvoir mobiliser l'ingénierie capable d'effectuer les prestations attendues**

Distinguer ce qui est internalisé à la maîtrise d'ouvrage, ce qui est mutualisé à l'échelon communautaire (pour l'exercice direct des compétences ou par soucis de solidarité entre les communes) et ce qui est externalisé (que cette ingénierie soit dans ou hors champ concurrentiel soumis à la commande publique).

6 **Tenir compte des complémentarités entre les différentes sphères de l'ingénierie**

L'équilibre entre ingénierie publique et ingénierie privée doit être précisé afin de minimiser les effets de concurrence entre public et privé. Ce qui implique de préciser le cadre d'intervention de l'ingénierie publique, en relation avec la notion de service public et le rôle de la maîtrise d'ouvrage.

Tenir compte des conditions de viabilité économique des ingénieries internes et externes, afin de concilier les deux approches et de ne pas fragiliser l'offre privée.

Reconnaître l'apport de l'ingénierie externe, publique ou privée, en matière d'expertise complémentaire et d'enrichissement des approches.

Les ressources financières

7 **Attacher la fiscalité de l'urbanisme au territoire de projet**

Utiliser la fiscalité de l'urbanisme pour l'exercice de la compétence. Ces ressources doivent être perçues en partie ou en totalité par le territoire de projet qui mobilise et finance l'ingénierie pour exercer ses compétences. Elles doivent participer au budget d'investissement en matière d'études et d'aménagements.

TERRITOIRE DE PROJETS : ÉQUITÉ D'ACCÈS À L'INGÉNIERIE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE

L'enjeu de la solidarité territoriale est d'éviter l'écueil d'un aménagement de l'espace à deux vitesses. Néanmoins, il n'est pas nécessaire de prévoir une offre d'ingénierie équivalente en tout lieu du territoire français : l'équité d'accès à l'ingénierie implique ainsi de doter chaque territoire de projet d'une offre adaptée à ses besoins.

Les mutations à l'œuvre dans les territoires rendent cette notion d'équité d'actualité. Le retrait de l'État comme acteur majeur de l'ingénierie de proximité, par les effets conjugués du repositionnement de ses missions et de la réduction de ses moyens humains, peut ainsi pénaliser les espaces périurbains et d'urbanisation diffuse. Le poids croissant des aires métropolitaines de niveau régional, gouvernées par les villes, interroge en effet sur le devenir de ces espaces «entre-deux» qui se caractérisent pourtant par un développement considérable, révélateur de nombreux enjeux. La rationalisation des dépenses publiques se traduit quant à elle par une concurrence accrue entre les territoires, attisée par la montée en puissance des appels à projet, une course au label (éco-quartier, etc.) ou la mise en avant de l'«excellence» territoriale, autant de démarches nécessitant un recours à l'ingénierie.

L'accès à l'ingénierie dessine en creux les territoires en situation de «désert» : désert démographique, mais aussi désert en termes de compétences professionnelles et de projets, malgré les enjeux et les potentiels. Comment les collectivités concernées peuvent-elles mobiliser l'ingénierie nécessaire pour assurer la cohérence entre la définition des grands objectifs de l'article L.110 du Code de l'urbanisme et la production d'espaces aménagés ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Les dispositifs de coopération entre les pôles urbains et leurs territoires peuvent être à l'origine d'un accès équitable à l'ingénierie. Cette solidarité territoriale se dessine alors selon des géographies variées, en fonction de l'émergence de projets impliquant la mise en place d'une ingénierie spécifique :

- à l'échelle de la coopération locale pour les périmètres institutionnels (EPCI, syndicats, etc.) ;
- au niveau des territoires de projet, qu'ils soient institutionnellement reconnus (pays, PNR, etc.) ou non (associations et regroupements informels de collectivités) ;
- à l'échelle départementale ou régionale.

→ Les positionnements à l'égard de l'ingénierie d'accompagnement tendent à évoluer de manière contrastée :

- certains regrettent la proximité et le caractère global et directement opérationnel des services de l'État ; ils sont alors favorables à une ingénierie au niveau départemental ;
- d'autres apprécient leur nouvelle autonomie de réflexion et d'organisation et ne souhaitent pas qu'une

ingénierie se recompose à l'échelle départementale.

→ Les espaces ruraux soulèvent des points spécifiques :

- la notion de « taille critique », permettant d'initier, financer et pérenniser une ingénierie au niveau du bloc local ;
- la question de l'accessibilité et de l'attractivité d'un territoire, afin de développer une ingénierie publique de qualité au sein du bloc local, mais également d'attirer et de fidéliser une ingénierie privée de prestataires externes ;
- le rôle de l'ingénierie administrative et financière, car elle apparaît comme l'une des conditions de démultiplication des moyens et des actions (contractualisation).

→ La mise en œuvre et le suivi des dispositifs initiés ou renforcés par la loi Grenelle (SCoT, PLU intercommunaux, PCET, etc.) sont des facteurs favorables à l'organisation d'une ingénierie.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Des solidarités à géographie variable

8 Définir un territoire de projet pertinent

La définition d'un territoire de projet doit s'appuyer sur un document d'orientations stratégiques élaboré en fonction des aspirations et des besoins des collectivités. Cette réflexion doit permettre de déduire l'ingénierie du projet, et non l'inverse. Elle doit être menée en suivant l'enchaînement : politiques publiques, compétences, actions, solidarité, répartition des rôles, moyens humains et financiers.

9 Organiser l'ingénierie selon un principe de subsidiarité

Chaque territoire de projet doit pouvoir disposer d'une offre d'ingénierie adaptée à ses besoins. L'évaluation de ces besoins (réurrence, technicité, expertises, etc.) doit se faire en complémentarité des moyens mis en œuvre et des compétences publiques et privées déjà présentes.

Cette organisation doit concilier deux dimensions essentielles : la flexibilité de l'ingénierie, pour être à même de s'adapter à différentes problématiques, et sa permanence, afin de pouvoir capitaliser les actions entreprises. Mais d'autres aspects doivent être considérés :

- l'interaction entre territoires urbains, périurbains et ruraux, chacun nécessitant d'être aménagé avec des ressources et des besoins variables ;
- la reconnaissance du territoire comme « bien commun » de la nation, ce qui exige un minimum d'ingénierie mobilisable ;
- l'arbitrage à conduire entre la rentabilité de l'ingénierie et les actions en faveur d'un cadre de vie de qualité ;
- la valeur ajoutée apportée ne doit pas modifier les équilibres qui ont pu se construire entre l'ingénierie de la maîtrise d'ouvrage et celle du champ concurrentiel, notamment lorsqu'ils répondent aux besoins du territoire.

D'autre part, les nouvelles technologies autorisent une solidarité qui peut s'affranchir des organisations territoriales, notamment en termes de documentation du projet. Plusieurs dispositifs, dont les conditions d'accès relèvent de l'intérêt public, peuvent être prévus : base de données, observatoires, SIG, centres de ressources, etc.

La situation des territoires ruraux

10 Définir le projet préalablement à la mise en place de l'ingénierie

L'élaboration du document d'orientations stratégiques mentionné dans l'invitation n°8 repose sur deux démarches préliminaires :

- les collectivités mettent au point une stratégie commune dans le but d'aboutir à un projet de territoire. Cette réflexion menée hors des découpages institutionnels n'a pas pour vocation de répondre au strict exercice de leurs compétences. L'ingénierie d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage peut ici avoir un rôle à jouer, notamment lorsque l'ingénierie interne ne dispose pas du savoir-faire requis ;
- au regard des dynamiques en cours sur le territoire, certains éléments sont à prendre en compte pour l'élaboration du projet : stade d'évolution de la communauté vers un projet partagé, intégration de la dimension qualitative dans les critères de décision (solidarité, répartition des rôles, etc.), intégration des dimensions spatiale et sociétale de l'ingénierie (proximité, service rendu, rationalisation, etc.), capacité à assurer la gouvernance de l'ingénierie au niveau communautaire (mutualisation), gestion prévisionnelle de l'ingénierie, etc.

11 Susciter et pérenniser l'intérêt pour l'ingénierie

Dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage comme de la prestation, la qualité du projet et de la commande est un gage d'attractivité du territoire qui peut inciter l'ingénierie à intervenir, y compris lorsque l'accessibilité est peu favorable. Plusieurs actions valorisant la dimension humaine doivent être articulées

par les collectivités et les structures employeuses :

- capter et fidéliser des agents compétents en leur offrant des parcours professionnels motivants : intérêt et perspectives des postes, qualité des dossiers à traiter, palettes des missions allant de la prescription à la prestation, concordance précise entre les postes, les métiers et les compétences, etc. ;
- mettre en place un vivier de prestataires ayant les compétences requises : exercice de la maîtrise d'ouvrage publique (clarification de la commande, suivi technique et qualitatif du marché, etc.), positionnement de l'ingénierie d'accompagnement, rentabilité des prestations (critères d'attribution des marchés), etc. ;
- agencer la ressource d'ingénierie, qu'elle soit publique ou relevant du champ concurrentiel : clarification des champs d'intervention et des compétences, guide à destination des collectivités, création d'un espace de dialogue entre les techniciens (sur les pratiques professionnelles, les attentes, etc.) ;
- utiliser de manière raisonnée et négociée les partenariats public privé, dans la mesure où ils permettent l'accès à une expertise locale et qu'ils participent à sa consolidation économique.

12 Mobiliser les dispositifs de solidarité pour soutenir les initiatives des territoires les plus démunis en ingénierie

L'État est le premier acteur de la solidarité financière, à travers les compensations versées pour l'abandon de ses compétences techniques et leur transfert vers les collectivités, mais aussi grâce à l'aide au financement de l'ingénierie par diverses dotations (DGD, dotation SCoT rural, ADEME, etc.). Cette

solidarité est un levier pour accéder à des financements complémentaires et accompagner la définition de projets (ingénierie) autant que leur mise en œuvre (aménagement).

En matière de solidarité technique, l'État intervient aussi dans son rôle d'observatoire des situations territoriales, à travers la cartographie des dispositifs d'ingénierie mis en œuvre (continuité, diversité, densité). Dans l'esprit d'un « droit au projet » pour l'ensemble des territoires, sans discrimination de taille ou de moyens, l'État a sans doute aussi un rôle à jouer pour mobiliser une ingénierie de solidarité en complément des dispositifs normatifs et incitatifs.

Les dispositifs initiés ou renforcés par la loi Grenelle

13 Être en capacité de répondre aux prochaines échéances en matière d'urbanisme

L'ingénierie est à mobiliser d'urgence pour faire face aux conséquences de la loi Grenelle sur les documents de planification (SCoT, PLUi, PCET) et au principe d'urbanisation limitée qui entrera en vigueur en 2017. Cette mobilisation concerne l'ingénierie d'accompagnement des collectivités (DDT, CAUE, etc.), mais également les praticiens de l'urbanisme qui devront répondre à des demandes concentrées dans le temps. Ces professionnels devront par ailleurs adapter leurs pratiques à une complexité accrue, autant en matière de gouvernance que de technicité (cf. chap. 4 : Ressources humaines).

14 Accompagner la mise en œuvre de ces dispositifs

Ces dispositifs vont entraîner la mise en œuvre de nouvelles ingénieries à de

nouvelles échelles, nécessitant une vigilance particulière sur les relais et les articulations entre les collectivités et les ingénieries mobilisées. Cette vigilance portera sur :

- la qualité du dialogue entre l'ingénierie spécialisée, qui élabore le projet, et l'ingénierie généraliste, qui assure le suivi de la mise en œuvre (cf. chap. 3 : Acteurs à l'œuvre) ;
- l'importance du relais et des complémentarités entre la structure porteuse du projet, son ingénierie et les collectivités pour l'élaboration, puis la mise en œuvre des documents normatifs ;
- la taille des périmètres de projet, qui doit permettre d'assurer une gouvernance optimale et de construire un relais politique et technique efficace, en particulier pour la mise en œuvre d'un SCoT ou d'un PLU communautaire.

ACTEURS À L'ŒUVRE: L'INGÉNIERIE D'ACCOMPAGNEMENT

Au-delà de l'ingénierie présente au sein des EPCI, de nombreux acteurs interviennent dans les champs de l'urbanisme et du cadre de vie, en accompagnement ou pour le compte des collectivités du bloc local.

Cette diversité, et parfois cette abondance, contribue-t-elle à l'aménagement cohérent des territoires ? Répond-elle de façon optimale aux besoins requis pour la mise en œuvre des projets des collectivités ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ La nature de l'accompagnement peut être biaisée par le double positionnement des différents échelons porteurs de politiques publiques. De l'État jusqu'aux EPCI, chacun est en effet à la fois personne publique associée (PPA) au sens du Code de l'urbanisme et ingénierie d'appui auprès des collectivités de leur périmètre institutionnel, ce qui crée des situations de « juge et partie ». L'accompagnement consiste-t-il à se mettre au service de la collectivité locale ou à s'assurer de la meilleure prise en compte de ses propres prérogatives ?

→ L'idée de « faire ensemble » s'impose peu à peu. Elle s'exprime de différentes façons : en sollicitant les compétences présentes sur le territoire, en évitant d'engager des projets concurrents ou

en évoluant d'un « système de pouvoir » vers un « système de l'équipe » où tout le monde a sa place.

Dans un paysage d'acteurs particulièrement riche, les postures des uns et des autres – malgré la clarté de leurs statuts –, brouillent parfois la compréhension que peuvent en avoir les collectivités. La lisibilité et la complémentarité des capacités de chacun sont néanmoins un impératif à l'origine de la notion de chaîne d'acteurs [le projet IngéTerr parle de « chaîne d'ingénierie territoriale »].

L'harmonisation des pratiques est perçue comme un facteur favorable au « faire ensemble ».

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Le positionnement des acteurs en présence

15 Clarifier les positionnements entre ingénierie « applicative » et ingénierie d'accompagnement

Au sens du Code de l'urbanisme, l'ingénierie applicative permet aux personnes publiques associées d'exercer leur compétence. Elle devrait exprimer un engagement et une disponibilité pendant la phase d'élaboration du projet, qui va au-delà de la fourniture de documents de type porter à connaissance ou de la formulation d'un avis sur un projet arrêté. Elle exige clarté et cohérence des jeux d'acteurs dans l'exercice conjugué du contrôle des comptabilités, puis du contrôle de légalité, que ce soit dans le cadre d'une procédure (avis) ou d'une participation à des commissions consultatives ou décisionnelles.

L'ingénierie d'accompagnement est une ressource technique qui peut intervenir comme assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Faire ensemble : les ingénieries à l'œuvre

16 Faire émerger une culture de la maîtrise d'ouvrage en urbanisme

Gagner en expertise et en autonomie pour identifier le bon acteur au bon moment.

Connaître le cadre d'intervention de chacun des acteurs.

17 Élargir la loi MOP pour préciser ce qui incombe à la maîtrise d'ouvrage en matière d'urbanisme

Redonner du sens à ce qui fonde l'ingénierie d'accompagnement qui intervient «au nom et pour le compte de».

18 Créer une mission interministérielle pour la qualité de l'urbanisme

Cette mission interministérielle pour la qualité de l'urbanisme (MIQU) a vocation à animer et outiller la maîtrise d'ouvrage publique en matière d'urbanisme.

19 Rendre lisibles et complémentaires le rôle et l'expertise de chacun

La notion de chaîne d'acteurs implique de pouvoir disposer des ressources professionnelles nécessaires dans un territoire donné, mais également d'avoir un management de cette ingénierie en termes de ressources humaines, dans le temps et dans l'espace. Elle peut être envisagée sous deux angles complémentaires :

- avec les acteurs de la chaîne décisionnelle, elle concourt à l'harmonisation des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace entre les collectivités publiques ;
- avec les acteurs de l'ingénierie de l'accompagnement et de l'assistance, elle contribue à l'harmonisation et à la complémentarité des interventions dans les différents champs possibles (prospective, planification, opérationnel, évaluation). En raison de la portée d'intérêt général de l'action engagée, ces acteurs peuvent être conduits à revoir la notion de rentabilité de leur mission.

L'harmonisation des pratiques

20 Permettre l'émergence et la consolidation d'un socle commun de pratiques de l'ingénierie

Faire appel à une ingénierie de la médiation et de la formation capable de créer des espaces d'interactions autour du projet (entre élus et techniciens, élus et citoyens), des pratiques (maîtrise d'ouvrage, prestations, etc.) et des outils (harmonisation ou standardisation à l'échelle d'un territoire).

21 Reconnaître la nécessité d'une culture partagée

Identifier les moyens nécessaires à l'émergence d'un socle commun en autorisant l'ingénierie à se détacher de missions purement techniques et en facilitant les interrelations entre la production de savoir-faire des praticiens et la production de connaissances des universitaires.

RESSOURCES HUMAINES : RECONNAISSANCE DES MÉTIERS ET DES SAVOIR-FAIRE ÉMERGENTS

Sans prétendre avoir une vision exhaustive des métiers de l'urbanisme, une approche par les ressources humaines doit tenir compte de la spécificité de cette profession, qui n'est pas toujours bien comprise. Elle requiert une maîtrise de la transversalité, des capacités d'écoute, de dialogue et de gestion de la complexité liée aux notions d'espace, d'échelle, d'acteurs, de normes, etc. Mais la diversité des formations préalables et des cursus entraîne une représentation variable de ces métiers par les collectivités.

Les effets de l'évolution des périmètres de coopération intercommunale et des compétences sur les organigrammes et les métiers mettent en évidence la coexistence de deux cultures de l'ingénierie : celle du développement local (pays, etc.) et celle liée au strict exercice d'une compétence particulière (EPCI, etc.). Cette évolution ne concerne pas les seuls aspects techniques, mais également la dimension sociale et humaine : quel est l'avenir de ces différentes cultures professionnelles dans un contexte de recomposition territoriale et de disparition possible de certaines structures de pays ?

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Pour les collectivités, les métiers de l'urbanisme revêtent différents visages qui dépendent du statut de l'ingénierie (maîtrise d'ouvrage, accompagnement, prestation) et du degré d'exercice de la compétence « aménagement de l'espace ». Cette situation entraîne une disparité dans l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage, d'autant plus que, selon les territoires, les professionnels de l'urbanisme peuvent être sous-représentés ou posséder un niveau d'expertise en décalage avec les besoins des collectivités.

→ Quatre facteurs conditionnent l'évolution des métiers et l'émergence de nouvelles pratiques :

- le repositionnement des missions des services déconcentrés de l'État ;
- la plus forte intégration du développement durable dans l'urbanisme, qui tend à complexifier les démarches (enrichissement du droit et des exigences réglementaires) et à faire évoluer les pratiques vers les dimensions systémique et participative ;
- le développement de l'urbanisme de projet, notamment dans les territoires ruraux ;
- l'accès concurrentiel aux financements et la rationalisation des dépenses publiques.

7 INVITATIONS À AGIR SUR 3 CHAMPS OPÉRATOIRES

Des professionnels formés aux métiers de l'urbanisme

22 Renforcer la reconnaissance des métiers de l'urbanisme

Par son expertise de la transversalité, et en réponse aux enjeux du dévelop-

pement durable, l'urbaniste permet de donner un sens commun à l'approche segmentée et spécialisée de l'ingénierie. Ces compétences doivent être mobilisées lorsqu'une collectivité engage une réflexion ou un projet relevant de l'aménagement de l'espace. Ce qui implique de créer un environnement favorable à la reconnaissance du métier par des démarches de qualification des professionnels et des exigences qualitatives au niveau de la maîtrise d'ouvrage.

23 Adapter les pratiques à l'évolution des exigences

Les pratiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire doivent, tout en conciliant transversalité et technicité, s'adapter aux enjeux actuels, au niveau des formations initiales (socle commun, spécialités, développement durable) comme de l'accès à la formation continue (disponibilité des professionnels, conditions d'accès aux formations, qualité de l'offre).

L'évolution des métiers et les métiers émergents

24 Accompagner le déplacement des métiers des services déconcentrés de l'État

Les métiers de l'application du droit des sols sont à revaloriser en tenant compte des processus de fabrication et de décision de l'urbanisme réglementaire et de la complexité croissante de l'exercice. Il faut désormais composer avec deux dimensions : le normatif, avec l'application d'un règlement, et le qualitatif, qui doit tenir compte des orientations d'aménagement et de programmation.

Les formations doivent être harmonisées autour de la capitalisation des savoir-faire et de l'adaptation de la

formation continue à la gestion de la complexité et à la qualité urbaine et architecturale.

Des complémentarités sont à développer entre l'ingénierie des EPCI en matière d'instruction et le conseil délivré en amont par les CAUE.

25 Intégrer les exigences du développement durable

Le développement durable appelle la définition et la mise en œuvre d'un projet de société conciliant enjeux globaux et locaux, sans perdre de vue la finalité du service que l'ingénierie doit rendre au territoire. Les conséquences sur le métier sont multiples :

- la transversalité, c'est-à-dire l'interaction optimisée entre les compétences professionnelles, compte tenu des impératifs de spécialisation qui entrent dans l'élaboration des projets et de la gestion de la complexité inhérente à la conduite de projet. Cette transversalité se met en œuvre par de la méthode, le management de l'ingénierie et la présence d'un professionnel (de formation urbaniste) maîtrisant plusieurs domaines de compétences ;
- la spécialisation, à mobiliser et à fédérer au sein d'une démarche de projet ;
- la médiation, qui est une composante indispensable, bien que peu reconnue, pour accompagner le changement. À la croisée de la communication, de la concertation et de la pédagogie, elle repose sur des savoir-faire et des méthodes spécifiques, une compétence qui s'ajoute au profil du chargé de mission et une démarche qui s'inscrit dans le temps et dans l'espace. Elle implique donc une vraie disponibilité ;
- la mise en perspective des actions par les métiers de la stratégie, de l'observation et de l'évaluation qui,

en l'absence d'une ingénierie d'appui dans ce domaine, peut apparaître et se consolider au sein des EPCI.

26 Mobiliser les expertises autour de l'urbanisme de projet

L'urbanisme de projet se développe de plus en plus dans les territoires intermédiaires et ruraux. Il implique une meilleure compréhension de ce qu'est l'identité rurale, afin d'intervenir de façon pertinente sur l'agriculture, l'aménagement du territoire, le cadre de vie, etc. La complexité issue des exigences de la loi Grenelle doit être appréhendée en s'adaptant à ce contexte pour s'assurer d'une mise en œuvre efficiente, sans dogmatisme et partagée entre les différents échelons présents (État, syndicats mixtes, EPCI, communes).

La formation de professionnels intervenant sur ces territoires qui génèrent des volumes programmatiques moins rentables doit être développée, notamment dans les domaines du foncier, de l'aménagement, de la conduite d'opérations et de l'intégration de la dimension patrimoniale.

La formation initiale et les savoir-faire sont des enjeux importants en termes de technicité et de capacité d'adaptation des compétences aux besoins et aux échelles d'intervention.

27 Donner toute sa place à l'ingénierie administrative et financière

Dans le contexte actuel de rationalisation des dépenses publiques et d'accès concurrentiel aux financements, l'ingénierie administrative et financière a un rôle stratégique à jouer (montage de dossiers de candidature, recherche de financements, etc.).

Les ressources humaines et la recomposition des intercommunalités

28 Accompagner le changement en intégrant les atouts humains

La recomposition des périmètres de coopération fait de l'intercommunalité un lieu de rencontre entre deux ingénieries, celle du développement local et celle de la gestion. Chacune se réfère historiquement à deux échelles territoriales distinctes, mais complémentaires. Ce changement peut participer à l'émergence d'un nouvel éventail de praticiens issus d'une histoire particulière et au renouvellement de la culture professionnelle. Il nécessite une réflexion sur l'intérêt de pérenniser ces deux dimensions, stratégique et gestionnaire.

GOVERNANCE: PROJET DE TERRITOIRE ET ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

La gouvernance est entendue « comme l'ensemble des règles et méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions au sein d'un corps social » (Jean-François Chantaraud, *L'État social de la France. Rapport 2010. La Documentation française*).

Au-delà du rôle qui incombe aux collectivités d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, l'urbanisme doit composer avec la complexité générée par la palette des politiques sectorielles à intégrer dans les SCoT et les PLU. Qui porte alors la responsabilité de la mise en cohérence de ces politiques sectorielles ? L'implication d'élus au sein des différentes instances constitue-t-elle en soi une ingénierie favorable à une gouvernance capable d'assurer la transversalité et le relais auprès des autres élus et des techniciens du territoire ?

L'exercice de cette gouvernance est par ailleurs questionné par la recomposition des périmètres de projet, les exigences renforcées en matière de démocratie locale et la complexité des démarches d'urbanisme. Deux niveaux sont concernés : celui de la prise de décision pour l'adoption et la mise en œuvre d'un projet et celui des habitants du territoire de projet, qu'ils soient élus, issus de la société civile ou simples résidents. Dans les deux cas, l'élu a un rôle à jouer :

- soit il est acteur de la gouvernance, et il constitue alors une forme d'ingénierie dans la mesure où le relais est efficient ;
- soit il est décideur de l'organisation de la gouvernance et de son degré de mise en œuvre.

LE POINT DE VUE DES CONTRIBUTEURS

→ Par la multiplicité des rôles qu'ils assurent, les élus sont au premier plan pour la mise en cohérence des politiques sectorielles. Leur contribution en matière de transversalité, qu'ils revendiquent, trouve tout son sens si elle est couplée à un sens aigu de la proximité. Deux situations sont mises en évidence :

- les techniciens sont exclus du système de prise de décision, ce qui entraîne des problèmes de cohérence entre les politiques sectorielles ;
- la complémentarité entre élus et techniciens est reconnue et fait ingénierie, l'élu participant aux différentes instances de gouvernance avant de passer le relais au technicien qui en formule la synthèse.

→ La recomposition des périmètres et le transfert de la compétence « urbanisme » au niveau des structures de coopération suscitent des préoccupations tant chez les élus que chez les techniciens :

- les élus locaux souhaitent être partie prenante dans les décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ce qui pose la question du relais entre les différentes instances du bloc local ;
- l'enjeu de proximité entre les élus et les citoyens est perçu comme un gage de démocratie : comment la rationalisation, qui se traduit souvent par une concentration des compétences, peut-

elle être compatible avec un exercice satisfaisant de la démocratie ?

- au-delà de la complexité technique accrue, il y a un risque de fragilisation des PLU intercommunaux en cours lorsqu'ils sont confrontés à un élargissement du périmètre institutionnel de l'EPCI.
- La démarche de projet nécessite de faire progresser ensemble toutes les parties prenantes (élus, société civile, habitants) par l'information et l'association, afin de s'assurer de la compréhension et du partage des enjeux et des objectifs.
- L'expertise technique sur un territoire peut être fragilisée lorsque sa légitimité à intervenir n'est pas directement connectée à la maîtrise d'ouvrage publique porteuse de la compétence «urbanisme».
- la définition du périmètre de ce que l'on porte à la connaissance (partage ou pas, débat public, enquête publique, concertation, participation, etc.);
 - la mise en œuvre des modalités de médiation (entre élus de syndicats mixtes et élus locaux, entre élus et habitants) et de construction du projet (relation entre élus et techniciens, représentativité des territoires).

2 INVITATIONS À AGIR SUR 1 CHAMP OPÉRATOIRE

Le rôle de l' élu

29 Trouver un relais efficient à la multiplicité des instances de gouvernance

La gouvernance doit s'appuyer sur la complémentarité entre élus et techniciens afin d'assurer le relais entre les décisions politiques et leur mise en œuvre.

30 Affirmer la prédominance du territoire de projet pour construire une gouvernance équilibrée

Au sein du territoire de projet, la gouvernance doit établir les conditions du dialogue et de la compréhension de la complexité à travers :

rédaction de la synthèse

Gilles Peissel

conception graphique

Frédéric Schaffar

**retrouvez le rapport complet
de l'étude-action sur www.fncaue.fr**

Rapport de l'étude-action *Ingénierie,
urbanisme et intercommunalité*

21 x 29,7 cm • 92 pages • avril 2013

éditeur FNCAUE

ISBN 978-2-9544952-0-0