

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

**Circulaire n° 2007-24 du 29 mars 2007
relative à l'ingénierie d'appui territorial
NOR : EQUU0790721C**

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les destinataires désignés ci-dessous préfet départemental, préfet régional (direction départementale de l'équipement, direction régionale de l'équipement, centre d'études technique, SN, SM et SMN, SSBA [pour attribution]) ; direction des affaires financières et de l'administration centrale, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, direction du personnel et des services, conseil général des ponts et chaussées [pour information]).

1. Introduction

A travers la diversité des politiques publiques dont ils sont en charge, les services déconcentrés du ministère de l'équipement œuvrent au service de la solidarité nationale et du développement équilibré et durable des territoires.

Cette mission doit être configurée pour répondre aux enjeux et aux besoins de développement et d'aménagement des territoires, sur des politiques fortement liées à celles des collectivités territoriales. Selon la politique publique mise en œuvre, les DRE et DDE peuvent jouer des rôles de prescripteur et de régulateur, de partenaire des collectivités territoriales sur des compétences partagées ou de prestataire de service sur des compétences propres des collectivités ou des autres ministères.

Afin de mener à bien leurs missions, les DDE doivent combiner des modes d'intervention aussi divers que l'observation, la planification, l'application du droit des sols ou l'ingénierie d'appui territorial.

Parmi ces modes, l'ingénierie d'appui territorial dispose dans les DRE, les DDE, les services spécialisés et le réseau scientifique et technique du ministère des ressources pour constituer un des moyens d'action forts de l'Etat et pour porter les grandes politiques publiques menées à la fois par le ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et celui de l'écologie et du développement durable.

Au sein du programme aménagement urbanisme et ingénierie publique (AUIP), l'action d'ingénierie d'appui territorial des services déconcentrés en faveur d'un développement équilibré et durable des territoires doit d'abord répondre à quatre ambitions :

- œuvrer comme acteur majeur de la cohésion sociale ;
- contribuer à l'aménagement des territoires « sensibles » ou à enjeux particuliers ;
- bâtir comme service constructeur pour les autres ministères ;
- offrir aux petites communes l'accès à une ingénierie de qualité.

La présente circulaire a pour objet d'orienter le repositionnement attendu de l'ingénierie des services déconcentrés au profit des politiques publiques : la nécessaire adaptation des missions aux enjeux des territoires, les domaines d'intervention à développer, la définition des priorités entre les différentes modalités d'intervention et enfin le pilotage à mettre en place.

L'évolution attendue aujourd'hui de l'ingénierie se situe dans la continuité des réformes déjà engagées par le ministère. L'ingénierie publique a connu depuis 1999 de profondes évolutions par la refonte du cadre juridique définissant ses modalités d'intervention : l'entrée dans le champ concurrentiel en 2001, l'institution d'un cadre législatif fondant les missions d'assistance pour les communes avec la mise en place de l'assistance technique fournie par l'Etat aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), et enfin l'orientation forte donnée aux services de développer les missions de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrages en amont des opérations.

La directive nationale d'orientation pour l'ingénierie publique de février 2005, directive conjointe équipement-agriculture, a rappelé la nécessité du maintien de compétences et de capacités d'expertise technique au sein de l'Etat et fixé le cadre du rapprochement des ingénieries des deux ministères. Au-delà de ce rapprochement, la fusion de 8 DDE et DDAF, qui s'inscrit dans le cadre de l'expérimentation de réforme de l'administration départementale de l'Etat lancée par le gouvernement en 2005 et poursuivie en 2006, a permis d'aboutir en janvier 2007 à la création de 8 DDEA. Ces nouvelles directions départementales permettent, dès à présent, d'expérimenter sur le terrain une étape supplémentaire dans l'évaluation des synergies et des complémentarités des deux ministères.

Dans le cadre du comité de suivi de la directive conjointe, les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ont été associés à l'élaboration de la présente circulaire. Elle s'inscrit donc pleinement dans la déclinaison opérationnelle de cette directive équipement-agriculture.

Enfin, l'instruction cadre du 28 mars 2007 a clairement positionné l'ingénierie d'appui territorial comme un des moyens à mobiliser en prolongement et au bénéfice de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires.

C'est à ce titre que l'évolution que vous vous attachez à conduire en matière d'ingénierie d'appui territorial dans les services déconcentrés jouera un rôle essentiel dans la stratégie d'avenir du ministère.

2. La nécessaire prise en compte des enjeux des territoires

L'action des services déconcentrés doit se décliner dans les différents territoires de façon appropriée et lisible en interne et pour l'ensemble de nos partenaires publics et privés. En particulier, il faut mobiliser fortement et durablement l'activité d'ingénierie, afin qu'elle s'exerce en appui des politiques publiques sur les territoires considérés comme prioritaires aux plans national, régional et départemental.

L'activité d'ingénierie d'appui territorial des services déconcentrés doit notamment prendre en compte les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable. Elle est à la fois un vecteur des politiques prioritaires de l'Etat, et l'expression d'une forme de solidarité nationale avec les territoires :

- dans les territoires ruraux, les DDE apportent aux communes dans le cadre de l'ATESAT un service de solidarité dans les champs de la voirie, des ouvrages d'art, de l'aménagement et de l'habitat. Cette assistance doit clairement se réorienter sur ces deux derniers champs pour proposer une approche clairement liée à l'aménagement des territoires. Une mobilisation forte pour renforcer la capacité professionnelle et technique des équipes est engagée dans ce sens ;
- dans les territoires dits « sensibles » il s'agit d'une part des grands territoires ruraux, et du réseau des villes moyennes qui les structurent, du littoral et de la montagne, des territoires dont le développement est fortement contraint par les risques naturels et technologiques, et d'autre part des territoires en « crise » urbaine et sociale, l'action de conseil et de service des DRE et DDE en matière d'aménagement de l'espace s'inscrit dans les politiques publiques en faveur du développement durable et solidaire et exprime la solidarité nationale par le service qu'il apporte aux collectivités territoriales ;
- il en va de même dans les territoires qui, en dehors des grandes agglomérations structurées, sont soumis aux phénomènes de « métropolisation » ou d'étalement urbain, et qui sont générateurs d'une fraction importante de la production résidentielle.

Dans chaque région, le DRE est appelé, en tant que responsable du BOP régional, à coordonner une démarche de définition des territoires prioritaires et des thèmes d'intervention à développer. En effet, cette définition ne peut se faire à partir d'un zonage *à priori*. Ainsi, par exemple, les grands territoires ruraux concernent directement une trentaine de départements mais d'autres territoires présentent des caractéristiques analogues au sein d'autres régions. Les services déconcentrés doivent donc conduire une analyse fine pour décliner et calibrer le contenu et les modalités de leurs interventions selon la situation de chaque territoire.

3. Les domaines d'intervention à développer

L'ingénierie d'appui territorial représente au sein des services déconcentrés un atout professionnel et technique pour mettre en œuvre de manière efficiente les politiques publiques. Sa valeur ajoutée réside notamment dans une capacité, avec les acteurs et partenaires concernés, à passer de la procédure au projet, à analyser le besoin, à créer les conditions de réalisation du projet et de transformation du territoire.

Les prestations réalisées au titre de l'IAT seront selon les domaines, celles d'une ingénierie de solidarité, de référence, voire de performance. Il s'agira tout autant de développer « l'ingénierie de la question », que l'ingénierie de proposition et de solution. Ainsi, en complément de l'action de solidarité sur certains territoires, il conviendra de maintenir et renforcer, dans nos services, une capacité d'exploration et d'invention de « mode de faire » tant en termes techniques que juridiques et économiques face à de nouveaux enjeux et des problématiques émergentes.

Dans ce cadre, une orientation nouvelle sur certains domaines est à donner pour mieux positionner l'ingénierie au service des politiques publiques :

- la prise en compte du développement durable dans les pratiques professionnelles doit s'exercer aussi bien dans l'approche et l'analyse des questions posées par nos partenaires que dans les propositions et solutions apportées. L'offre de référence de l'équipement, quel que soit le cadre d'intervention de l'IAT, devra progressivement être identifiée comme porteuse de ces valeurs et savoir faire ;
- le conseil en aménagement doit intégrer résolument la dimension du conseil dans la conduite de l'urbanisme de projet. C'est certes pour les services une dimension nouvelle, mais elle correspond à une forte attente et un enjeu collectif de premier ordre ;
- le positionnement pour l'appui aux maîtres d'ouvrage dans les domaines de la sécurité et de la prévention des risques doit devenir aussi un des thèmes majeurs d'intervention. Il doit reposer sur une bonne articulation avec les autres services de l'Etat en charge des missions régaliennes de prévention des risques ;
- l'équipement a un rôle structurant à jouer pour appuyer les collectivités rurales, et en particulier les plus défavorisées, grâce à une mobilisation nouvelle de nos services sur le conseil en habitat. Les communes de moins de 2 000 habitants réalisent actuellement la moitié de la construction de logements en France et, parmi celles-ci, les communes dites « rurales » réalisent plus du tiers de la production nationale ;
- l'activité de service constructeur pour la conduite des opérations immobilières des autres ministères est prioritaire, tout comme l'appui aux politiques régaliennes en matière de qualité de la construction et le soutien des actions relevant des politiques publiques conduites au titre des ministères en charge de l'équipement, du logement et de l'environnement. Il s'agit également de mutualiser en région des compétences pour que les services soient des interlocuteurs et acteurs reconnus dans les approches de type crédits investisseurs et procédures de partenariats public privé ;
- la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine appelle une implication forte : non seulement en appui aux missions régaliennes ou de délégué de l'ANRU, afin de veiller aux conditions techniques, juridiques et financières de mise en œuvre des projets et d'anticiper les points de blocage et de vigilance au plan opérationnel, mais aussi comme appui aux

collectivités territoriales, afin d'apporter les compétences de conduite d'opération et de conseil en aménagement.

4. Les modalités d'intervention

L'ingénierie d'appui territorial s'exerce aussi bien pour le compte de l'Etat que pour celui des collectivités territoriales ou d'établissements publics. En termes juridique et financier, cette activité s'exerce selon plusieurs modalités d'intervention, selon la nature de la personne publique bénéficiaire et la nature même de l'activité.

S'agissant de l'Etat, cette activité s'exerce strictement dans un cadre formel :

- celui de l'appui aux missions de l'Etat, lorsque les services du ministère, sous l'autorité du Préfet, apportent des prestations d'études ou d'expertise auprès des services régaliens relatives, par exemple, à des projets d'équipement ou d'aménagement pour lesquels il peut s'agir de contribuer à évaluer l'utilité publique ou en apprécier l'intérêt dans la perspective d'un financement de l'Etat ou de l'Union européenne ;
- celui de l'aide à l'émergence de projet, c'est-à-dire de prestations de conseil à l'initiative de l'Etat dans un cadre non marchand, ou dans un cadre conventionné en dehors du champ concurrentiel, visant à faire émerger des projets à forts enjeux de portage des politiques publiques. Dans ce cadre, entrent les missions de conseil ou de réalisations d'études placées naturellement hors marché du fait de l'absence de maître d'ouvrage. C'est le cas également pour des marchés émergents sur lesquels le ministère peut être appelé à jouer un rôle d'innovation ou celui de projets complexes ou « orphelins », en général à caractère stratégique, et pour lesquels l'implication du service peut avoir un effet déclencheur ou conduire à structurer la maîtrise d'ouvrage et l'organisation de projet.

Ce type de prestation est particulièrement bien adapté à la situation des petites communes et groupements de communes, et des villes moyennes. Ces dernières, qui jouent un rôle important dans l'armature territoriale, confrontées à des problématiques urbaines, sociales et économiques complexes, ne disposent pas toujours du potentiel d'ingénierie publique des agglomérations de plus grande taille.

- celui des protocoles passés entre le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et différents ministères pour leurs opérations de construction publiques. En l'absence de protocole, ces interventions seront formalisées par un contrat définissant les missions et mettant en évidence les coûts de réalisation de la prestation.

S'agissant des collectivités territoriales ou de leurs groupements, l'activité est exercée selon différents cadres d'intervention :

- celui de l'ATESAT qui est une prestation de solidarité pour les petites communes ou pour leurs groupements, soumise à des conditions de richesse ou de population ; elle se situe en dehors du cadre de la concurrence et peut s'exercer dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat ;
- celui du champ concurrentiel qui prend la forme de prestations effectuées par le service, pour un maître d'ouvrage déterminé, en assistance à la maîtrise d'ouvrage, et, le cas échéant, en maîtrise d'œuvre. Les comptes de cette activité doivent être globalement équilibrés et les moyens à y consacrer être calibrés en fonction des spécificités des territoires.

Dans les grands territoires ruraux, caractérisés par une faible dynamique de développement et l'absence d'offre alternative, il vous est demandé de maintenir une large gamme d'intervention en ingénierie, y compris en maîtrise d'œuvre.

Dans les territoires à plus forte dynamique, où l'offre alternative est importante, cette activité est appelée à diminuer fortement et se recentrer pour répondre explicitement aux grands enjeux de politiques publiques (rénovation urbaine, sécurité et prévention des risques, aménagement durable, environnement, développement économique et urbain...) en fonction de la nature des besoins et des partenaires existants sur les territoires.

Dans chaque région, la part respective des différentes modalités d'intervention relève d'une démarche d'étude collective animée par le DRE à partir de la définition des priorités d'intervention et des enjeux des territoires, et prenant en compte l'offre alternative d'ingénierie publique ou privée, ainsi que les perspectives de développement des intercommunalités.

5. Quel pilotage pour un repositionnement explicite de l'ingénierie en appui des politiques publiques

L'objectif fixé au DRE est de conduire la démarche, principalement sur trois points :

- la création du « comité de pilotage régional pour l'ingénierie d'appui territorial » ;
- l'établissement au niveau régional d'un plan d'action stratégique de l'activité d'ingénierie d'appui territorial ;
- le pilotage financier des prestations dans le champ concurrentiel.

5.1. Mettre en place un pilotage collectif fort

Depuis 2006, le directeur du programme AUIP est conduit, dans le cadre du compte rendu annuel au parlement prévu par la LOLF, à justifier du bon emploi des moyens qui y sont consacrés. Le positionnement de l'échelon régional comme responsable de BOP, implique pour le DRE l'exercice d'une nouvelle responsabilité. L'approche régionale permet, de façon inédite, d'intégrer dans une même démarche stratégique l'ensemble des moyens qui, sur son territoire, concourent à cette activité, et notamment celle des CETE.

La mise en œuvre des orientations de la présente circulaire pour positionner notre ingénierie au service de la stratégie du ministère suppose un pilotage fort et collectif. Vous mettrez en place, au sein du réseau des DDE, des DRE et des CETE, un comité de pilotage régional de l'ingénierie d'appui territorial, qui, sous votre autorité, visera à répondre à plusieurs objectifs :

- disposer des éléments chiffrés fiables et harmonisés de l'activité d'ingénierie aux niveaux régional et départemental, ce qui suppose de déterminer des règles homogènes pour pouvoir établir des comparaisons ;
- formuler des orientations stratégiques pour l'ingénierie à partir d'une vision résolument territorialisée des enjeux et des choix clairs en termes de priorités d'intervention ;
- arbitrer les priorités, moyens et ressources et organiser l'évaluation des résultats quantitatifs et qualitatifs de l'activité dans les territoires et au regard des missions de l'Etat ;
- préciser les actions entreprises pour assurer l'équilibre de l'activité dans le champ concurrentiel ;
- affecter les moyens correspondants, faire collectivement les choix de mutualisation de compétences et de méthodes, de spécialisations thématiques et d'articulation entre DRE, DDE et CETE ;
- identifier les activités pour compte de tiers exercées dans les régions par les CETE et participant à l'offre d'intervention sur les territoires ;
- préciser les stratégies d'adaptation du service (développement des missions de conseil en aménagement, processus de labellisation des équipes, etc.) en développant un véritable réseau régional de compétences collectives entre DDE et adossées au réseau scientifique et technique ;
- organiser une nécessaire complémentarité entre les équipes ingénierie, celles en charge du portage des politiques et celles en contact de proximité avec les élus ;
- communiquer, vis-à-vis des préfets et des autres services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales, ainsi que des milieux professionnels concernés le positionnement stratégique et l'offre de compétences du réseau « Equipement » sur le territoire régional ;
- évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs de l'activité au regard des missions de l'Etat, et en rendre compte dans le cadre du dialogue de gestion.

Selon des modalités à définir localement, je vous invite à associer les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche (DRAF, DDAF) aux travaux de ce comité de pilotage.

L'ampleur des évolutions à conduire impose d'accentuer dans chaque région la dynamique de travail collectif initiée en 2006.

L'implication personnelle des directeurs de services déconcentrés est un élément déterminant du nécessaire pilotage, sur toute la chaîne hiérarchique, allant de la définition de stratégies et de positionnements de l'activité, à l'allocation des moyens, au management et à l'organisation du travail, à la conduite du changement.

5.2. Etablir un plan stratégique au niveau régional

En 2007, les directeurs des services déconcentrés (DDE et DRE, CETE associé) établiront, collectivement et sous l'égide du DRE, un « plan d'action stratégique régional pour l'ingénierie d'appui territorial ».

Ce plan servira de support à l'élaboration du document de coordination régional inter-programmes demandé par le secrétariat général.

Cette démarche doit bien évidemment tenir compte des réflexions déjà conduites (PASER, PASED,...) et s'enrichir des documents de stratégie locale établis conjointement avec les DDAF.

La DGUHC accompagne, depuis 2006, l'élaboration du plan d'action stratégique pour l'IAT dans 4 régions pilotes : Bretagne, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Basse-Normandie, dont les travaux permettront d'orienter la généralisation aux autres DRE. D'autres DRE bénéficient d'un appui de la DGUHC pour l'établissement de leur stratégie régionale.

Ce « plan d'action régional pour l'ingénierie d'appui territorial » sera également le support du prochain dialogue de gestion conduit par la DGUHC. Il présentera les priorités d'allocation des moyens et les modalités du pilotage de l'ingénierie, notamment du pilotage financier, suivant les orientations décrites ci-dessus. Il permettra avec le responsable du programme AUIP un cadrage desdits moyens dans une perspective réaliste à 5 ans. Il devra aborder tous les modes d'intervention : l'appui aux missions de l'Etat, l'aide à l'émergence de projets, les prestations pour les autres ministères, l'ATESAT et le champ concurrentiel, et devra comprendre un volet organisationnel mettant en évidence l'organisation des compétences et les moyens humains à mobiliser entre le niveau régional, le niveau départemental et avec le CETE de rattachement.

Ce plan définira la cartographie des territoires et enjeux prioritaires, la contribution attendue de l'ingénierie à l'ensemble des objectifs et actions stratégiques conduits par les services de votre région, les choix d'organisation des compétences collectives et des solutions « mutualisées », les modalités de réorientation des moyens.

Enfin, les plans d'action stratégique régionaux de l'ingénierie d'appui territorial mettront en évidence les besoins de renforcement des compétences, voire la création de compétences nouvelles sur certains domaines, nécessaires à leur mise en œuvre.

Pour le ministre et par
délégation
Le secrétaire général,
Patrick Gandil

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général de
l'urbanisme,*

de l'habitat et de la construction,
Alain Lecomte