

les cahiers de l'audap



*L'ingénierie au service des projets d'aménagement
Source : Frédérique Bisson - CC BY 2.0*

❖ Edito



© Agglo Côte Basque - Adour / L. Zeller

L'aménagement du territoire est affaire complexe. De plus en plus complexe ! Aussi, dans leur tâche difficile, les élus ont besoin d'être accompagnés. Car le moindre projet n'est pas sans conséquence sur les grands équilibres territoriaux qui fondent la qualité de nos paysages et de notre vie quotidienne. « L'effet papillon »... Les services de nos collectivités, communes et intercommunalités, sont des outils indispensables certes, mais insuffisants. D'autres outils existent, complémentaires - EPFL, CAUE, SEPA, SAFER, APGL, etc... - qui interviennent à d'autres échelles et qui apportent des plus-values indispensables sur la connaissance territoriale ou les capacités d'intervention. L'Audap est un de ces outils. Outil partenarial par essence, il est à la disposition de tous ses membres pour répondre à une demande spécifique mais aussi pour apporter de la cohérence dans les politiques publiques, entre les exigences nationales, les politiques régionales ou départementales et les mises en œuvre dans des projets locaux.

L'articulation entre les différents outils d'ingénierie est bien engagée. L'Audap intervient au quotidien avec les services des intercommunalités. Elle apporte une expertise que chacun de nos

territoires ne peut avoir tout seul sur des domaines de compétences très variés. Des échanges sont en cours pour mettre en place des collaborations avec les EPFL Pays Basque et Béarn, avec le CAUE, mais également avec toutes structures potentiellement impliquées dans les dynamiques de connaissance et de projets de nos territoires, INSEE, SAFER,.....

« Outil partenarial par essence, l'Audap est à la disposition de tous ses membres pour répondre à une demande spécifique mais aussi pour apporter de la cohérence dans les politiques publiques (...)

Les collaborations sont en place, les équipes sont volontaires pour collaborer dans un objectif toujours à réaffirmer, d'aide à la décision des élus locaux. Les années qui viennent seront décisives pour permettre à tous les territoires de pouvoir accéder à ce conseil. ■

Jean-Pierre VOISIN
Président de l'Audap



Aménagement du territoire / Mobilité

Les Tiers-Lieux, une solution pour répondre à l'enjeu des déplacements domicile/travail ?

La Région Aquitaine a lancé début 2012 un Appel à Manifestation d'Intérêt visant à développer le télétravail pour favoriser une moindre utilisation de la voiture et

de fait réduire les gaz à effet de serre.

Pour l'accompagner dans cette démarche, la Région a missionné l'Audap sur une grande enquête destinée à tous les Aquitains qui travaillent, afin de connaître leur pratique actuelle et souhaitée du télétravail. Cette enquête permettra d'apprécier les besoins et la demande potentielle notamment pour les tiers-lieux, c'est-à-dire des espaces de travail partagés plus proches du domicile que le lieu de travail.

Cette enquête (enquete-mobilité.aquitaine.fr), en ligne depuis le mois de mars, restera opérationnelle jusqu'au mois d'octobre 2013. Elle sera relayée dans le magazine régional en juillet et septembre.

Le Grand Ramdam des Tiers-Lieux aquitains organisé à Pau les 4 et 5 juillet 2013 sera l'occasion de présenter les premiers résultats de cette enquête.

[enquete-mobilité.aquitaine.fr]

Economie

Développement des territoires : la méthode « Davezies » appliquée au territoire palois

La Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées a sollicité l'Audap pour l'accompagner dans l'analyse des dynamiques économiques du territoire en partenariat avec Laurent Davezies.

Titulaire d'une chaire « Economie et développement », enseignant au CNAM et auteur de plusieurs ouvrages de référence, Laurent Davezies propose une méthodologie spécifique fondée sur l'analyse des revenus.

L'objectif consiste à identifier les forces, les faiblesses et les enjeux ainsi que le « partage des tâches » entre les territoires et les relations d'interdépendance qu'ils établissent entre eux. Les analyses sont conduites à trois échelles comparant l'aire urbaine paloise avec celles d'un panel choisi au niveau national, le Sud-Ouest, et les territoires locaux intégrant une « zone d'étude métropolitaine ».

L'Audap assure la conduite technique de l'étude, apporte son expertise et les compléments nécessaires aux analyses. L'agence écrit actuellement le document de synthèse qui mettra en perspective les principales conclusions.

Habitat

Un temps fort du PDH : les ateliers d'avril

Lancée en juillet 2012, l'élaboration du Plan Départemental de l'Habitat - PDH - des Pyrénées-Atlantiques vient de passer un cap. Après la phase du diagnostic territorial à l'échelle départementale et la définition des enjeux qui en découlent, le Conseil général et l'Etat ont souhaité engager une dynamique de concertation pour la définition des orientations stratégiques du plan.

Ainsi, le 22 avril dernier, ce sont 80 participants - élus, techniciens, acteurs locaux de l'habitat - qui ont répondu présent lors d'une journée organisée à Salies de Béarn. L'Audap a contribué à l'élaboration des supports de travail et co-animé ce temps fort avec Espacité, les services départementaux et de l'Etat. Des débats et échanges se sont tenus à travers 8 ateliers qui traitaient de thématiques variées telles que « production de logements et aménagement équilibré du territoire », « concurrence et complémentarité des produits », « l'habitat comme outil de revitalisation des centres anciens », « les besoins spécifiques des populations fragiles ».

Les orientations produites seront arbitrées et validées en juillet par le Comité de Pilotage et permettront d'élaborer pour la rentrée 2013, le programme d'actions, et de mettre en place l'observatoire du PDH.



Mobilité

Note de l'Observatoire #10 : Géographie de l'accidentologie dans les Pyrénées-Atlantiques

La 10ème note de l'Observatoire partenarial des Pyrénées-Atlantiques présente la base de données accidentologie de la Direction Départementale des Territoires et de la

Mer (DDTM). L'objectif est d'étudier la géographie des accidents sur le département entre 2007-2011, en mettant en évidence les disparités spatiales.

Il ressort que près d'une commune du département sur deux n'a connu aucun accident sur la période étudiée. Le milieu urbain et le littoral concentrent la majorité des accidents, illustrant l'importance des flux de transit et touristiques sur ces territoires. En saison estivale, on constate des recrudescences d'accidents sur des espaces plus fréquentés : zones rurales, littoral et montagne.

A noter que les accidents les plus graves ont lieu proportionnellement plus souvent en zones rurales où la vitesse est élevée et en montagne où les routes sont les plus dangereuses.

[www.audap.org/?Publications/Notes_de_l%27Observatoire]

1 BESOINS ET OFFRES EN INGÉNIERIE PUBLIQUE, pour l'aménagement des territoires

Dans la pratique il est possible de distinguer trois temps dans la démarche d'aménagement : la compréhension et la connaissance qui précèdent la conception et permettent la mise en œuvre. Ils doivent être abordés dans une continuité d'objectifs pour assurer la permanence d'une approche durable. Au fil des projets, des organismes ressources sont nés, certains encadrés par la loi, d'autres d'émanation plus locale.

Ainsi plusieurs organismes d'ingénierie publique sont généralement présents dans la majorité des départements. Ils interviennent de l'amont des études pour aider à définir les objectifs et orientations jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle des projets d'aménagement. Le Département des Pyrénées-Atlantiques fait partie des territoires qui disposent d'une offre d'ingénierie publique complète et diversifiée dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement.

A chaque temps des projets d'aménagement ou d'urbanisme, un ou plusieurs organismes sont mobilisables :

- Le premier temps est celui de la compréhension d'une matière complexe et évolutive. C'est une des missions du Conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) que de proposer des formations adaptées aux attentes locales. La connaissance du territoire et de ses enjeux est tout autant primordiale. C'est une des missions fondatrices des agences d'urbanisme que de collecter et traiter des données mutualisées pour ses membres pour les accompagner dans les études prospectives ou de projets de territoires (SCoT¹...).
- Ensuite vient le temps de la conception, que ce soit des documents d'urbanisme ou des projets d'aménagement. Certains organismes ont des domaines thématiques de compétence. Ainsi les établissements publics fonciers locaux (EPFL) assistent les communes dans l'élaboration de stratégies foncières ce que fait aussi la SAFER² pour le secteur agricole. L'Agence d'urbanisme est présente sur des documents de planification thématique (PLH³, PDH⁴, PDU⁵...), sur le projet urbain, et dans l'aide à la décision sur l'élaboration des projets et des politiques publiques d'aménagement à toutes les échelles d'intervention. Le CAUE assure également une aide à la conception des projets et aménagement publics. Enfin l'Agence publique de gestion locale (APGL), émanation des communes, accompagne les plus petites d'entre elles dans l'élaboration des PLU et cartes communales et assure un conseil juridique.
- Enfin le temps de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des projets peut s'accompagner de l'intervention des EPFL qui réalisent l'achat de biens immobiliers et le portage foncier pour le compte des collectivités adhérentes. Les PACT⁶ accompagnent la mise en œuvre des politiques du logement et les ADIL⁷ assurent une mission d'information. Une SEM⁸ d'aménagement, la SEPA⁹ a notamment pour mission d'assister les collectivités dans la phase opérationnelle des projets. L'APGL est aussi au service des projets puisque cette association propose à ses adhérents un service d'instruction des autorisations du droit des sols ou assure le montage de dossiers lotissements... S'il est des zones de recouvrement possible, il convient de constater qu'il existe d'abord une réelle complémentarité entre ces organismes qui collaborent entre eux et couvrent l'ensemble des domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ils forment une chaîne d'aide destinée aux collectivités qui souhaitent faire appel à leurs compétences et expertises.

A côté des techniciens territoriaux et de l'offre de ces structures parapubliques, qui ont en commun l'intérêt général, intervient une ingénierie privée de type bureaux d'études ou professions

libérales (architectes, consultants, programmistes...). Ces deux types d'ingénierie sont souvent complémentaires en intervenant à des

“ *Le premier temps est celui de la compréhension (...) ensuite vient le temps de la conception (...) enfin le temps de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des projets*

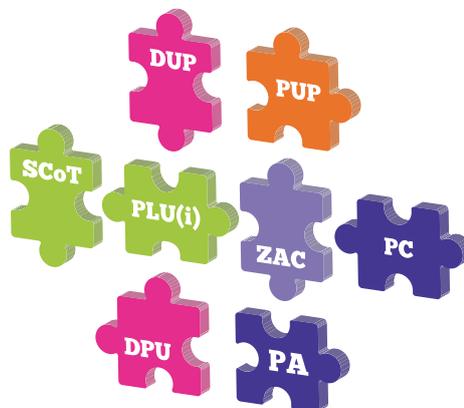
moments, sur des positionnements (AMO¹⁰, maîtrise d'œuvre) ou sur des sujets différents. Elles peuvent parfois être en situation de concurrence. La particularité de l'ingénierie publique réside sans doute dans ce qu'elle constitue en amont une aide à la décision et qu'elle assure un accompagnement qui se prolonge dans le temps en capitalisant du savoir dont elle fait profiter l'ensemble du territoire.

Les besoins du territoire en aménagement et urbanisme

Le département des Pyrénées-Atlantiques comprend 547 communes principalement rurales et périurbaines regroupées dans 28 communautés de communes et 3 communautés d'agglomération. Un peu plus de 40 % d'entre elles dépendent du règlement national d'urbanisme (RNU). Si elles n'ont pas l'obligation de réaliser un document d'urbanisme elles y sont incitées. En effet sans PLU ou carte communale, elles « subissent » la contrainte de la règle de l'urbanisation limitée. La couverture nationale par des SCoT prévue pour 2017 par le dispositif Grenelle vise le même objectif de réfléchir et d'organiser localement le développement du territoire. Tout concourt à encourager l'élaboration de projets de territoire qui permettent à la fois d'appliquer les engagements nationaux en faveur du développement durable (ex. : la réduction de la consommation foncière) et les politiques transversales qui se déclinent à différentes échelles spatiales (déplacements, biodiversité...). Au regard de ces

[...]

ZAC, PLU(i), DPU... Une gamme d'outils à maîtriser et à combiner



> SCoT [Schéma de Cohérence territoriale]

> PLU(i) [Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)]

> DPU [Droit de préemption urbain]

> DUP [Déclaration d'utilité publique]

> ZAC [Zone d'aménagement concerté]

> PUP [Projet urbain partenarial]

> PC [Permis de construire]

> PA [Permis d'aménager]



PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



Thomas HUERGA
Président de l'EPFL* Béarn

« A côté de son rôle de portage foncier, l'EPFL Béarn Pyrénées joue un rôle de conseil en matière de politique foncière et plus

particulièrement auprès des communes qui ne disposent pas de compétences techniques en interne. Il peut s'agir du choix des outils fonciers à mobiliser : par exemple nous pouvons préparer une ZAD**. Il peut s'agir aussi d'études de faisabilité sommaires avant d'acquiescer un terrain ou un immeuble.

Au fil des ans, cette mission va se renforcer car nous savons que cela répond à une attente des communes et des intercommunalités.

Nos interventions se font exclusivement dans le périmètre des zones constructibles, en veillant à contribuer au renforcement des centres-bourgs dans les petites communes et aux opérations de renouvellement urbain dans les zones plus denses. Ces dernières représentent déjà une part importante de nos premières opérations. S'agissant des priorités thématiques, c'est l'habitat qui vient en premier, particulièrement dans une logique de mixité sociale. Là où existe un Programme Local de l'Habitat, nous nous appuyons sur lui. ■

* Établissement public foncier local Béarn-Pyrénées

** Zone d'Aménagement Différé



Natalie FRANCO
Présidente du CAUE* des Pyrénées-Atlantiques

« L'aide à la décision et l'accompagnement des collectivités est l'activité principale

du CAUE 64. Ce positionnement s'est accentué dès 2008. Il renvoie aux évolutions récentes qu'a connues la chaîne des acteurs de l'ingénierie territoriale. Ainsi, il s'est agi de répondre aux besoins des collectivités par une aide à la décision de plus en plus professionnelle et précise se démarquant des autres organismes et s'inscrivant toujours dans les missions définies par la loi. En corollaire, il s'est avéré nécessaire de proposer aux élus locaux et aux techniciens des sessions de formation répondant aux besoins repérés sur les territoires notamment face à la complexification des problématiques et à une réglementation toujours plus abondante. Depuis quatre ans les formations que nous avons proposées ont balayé de nombreux aspects de l'aménagement de l'espace en venant compléter l'offre proposée par d'autres structures. L'année dernière, les formations ont concerné les thèmes suivants : la réglementation thermique 2012, la compréhension des divisions foncières, les paysages et la publicité, le plan local d'urbanisme intercommunal, la protection des espaces agricoles (PAEN et ZAP), le permis de construire de l'instruction à la réalisation. ■

* Conseil d'Architecture, Urbanisme et Environnement - [www.caue64.fr]



FOCUS

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LE SÉNAT AUPRÈS D'ÉLUS TERRITORIAUX

Entre décembre 2011 et mars 2012, le Sénat a réalisé une enquête auprès des élus des collectivités territoriales, enquête portant sur leur perception de la décentralisation. Le questionnaire avait été élaboré par le Comité de Pilotage des Etats Généraux de la Démocratie Territoriale. Ce sont 19 364 élus qui ont répondu, très majoritairement des maires et conseillers municipaux, représentant 96 % des retours. Le principal enseignement de cette enquête c'est que les élus expriment des attentes fortes sur le sujet de la décentralisation et de la répartition des compétences :

- 49 % des élus sont en attente d'un allègement de certaines contraintes législatives et réglementaires en particulier concernant l'urbanisme ;
- 49 % des élus estiment que la compétence ingénierie territoriale doit être transférée au Département ;
- pour ce qui est du conseil aux communes : pour les maires, c'est d'abord l'État qui revient en premier (54 %), puis le Département (46 %) et les services intercommunaux (45 %) ; pour les élus des intercommunalités de plus de 100 000 habitants, l'intercommunalité arrive en première place (56 %) puis l'État (43 %) et enfin le Département (13 %) ;
- dans les domaines plus techniques de l'urbanisme et de l'ingénierie d'aménagement, les élus souhaitent davantage pouvoir compter sur l'intercommunalité pour mutualiser.

[www.senat.fr/democratie-territoriale.html]

enjeux qui dépassent largement le cadre local mais qui doivent s'y traduire concrètement, il est intéressant de regarder comment ces structures d'ingénierie publique tentent de répondre à ces besoins et définissent leurs priorités d'action.

Le besoin de compréhension des enjeux territoriaux et du cadre réglementaire

Ces dernières décennies ont vu une accélération des évolutions juridiques et techniques dans l'aménagement et l'urbanisme. De nouvelles réglementations apparaissent régulièrement, empilant les règles nationales, régionales et locales (SCoT, PLUi, évaluations environnementales, SRCE¹¹, etc.). Parallèlement les évolutions sociétales (décohabitation, vieillissement de la population...) et les changements dans les modes de vie (individualisme, isolement...) doivent être pris en considération faute d'être anticipés. Prendre en compte les enjeux du futur, projeter l'avenir d'un territoire sont des exercices difficiles. Ils exigent des élus d'acquiescer des connaissances spécifiques et de se maintenir informés. Le besoin de compétence technique des élus s'appuie sur plusieurs constats :

- le renouvellement électoral met de nouveaux élus en face de gros dossiers en cours de réalisation, car le temps du projet et de l'aménagement est long, Ils ne sont pas des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement et il leur est demandé de faire des choix. Par exemple, les démarches de SCoT durent plusieurs années et progressent au rythme des équipes politiques qui les portent.
- l'indispensable prise de conscience des interrelations entre les territoires. La population ne connaît pas les limites administratives dans sa vie quotidienne. Les élus doivent avoir conscience que les enjeux de développement ne se limitent pas à leur périmètre de décision, mais concernent un bassin de vie. Comme le montre la question de la mobilité qui doit se traiter à une échelle plus large que celle du territoire communal : on habite dans une commune, on travaille dans une autre et on fait ses courses dans la zone commerciale d'une troisième : c'est le territoire vécu, loin de celui administratif.
- les élus doivent faire preuve de pédagogie, attitude indispensable pour répondre aux interrogations des administrés. Le niveau de connaissance et d'exigence des citoyens a augmenté. Beaucoup sont en attente de réponses, d'explications et de justifications. Les élus sont parfois amenés à dialoguer avec leurs administrés sur des questions très pointues de droits à construire pour un permis, de formes urbaines ou

de densité pour le PLU. La participation citoyenne, née de la loi de 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques, et largement favorisée par la concertation introduite par la loi SRU¹² de 2000, est dorénavant présente dans la plupart des démarches de planification, qu'elles soient stratégiques (SCoT), réglementaires (PLU) ou sectorielles (PDU, PLH).

“ *La connaissance de l'état des lieux d'un territoire (...) et de son potentiel de développement est indispensable à l'élaboration d'un document de planification* ”

Ces enjeux existent depuis longtemps même s'ils s'accroissent et la loi a notamment confié aux CAUE, depuis leur création, cette mission de formation et de sensibilisation des élus.

La connaissance du territoire et des habitants

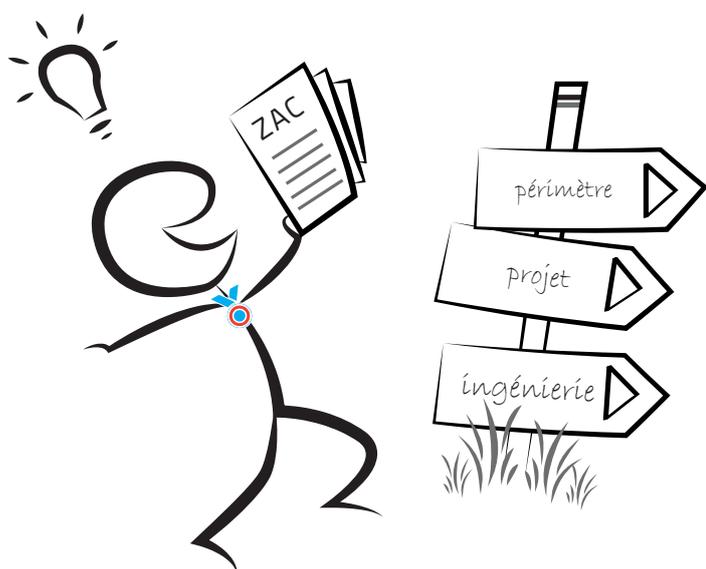
Les élus sont amenés à prendre quotidiennement des décisions sur de nombreux sujets : urbanisme, logement, espaces publics, commerce... Ils connaissent bien leur territoire et son vécu. Mais ils ont besoin d'anticiper en se forgeant une vision du futur : construire la ville d'aujourd'hui nécessite d'envisager celle de demain. La connaissance de l'état des lieux d'un territoire (atouts, faiblesses, manques) et de son potentiel de développement, est indispensable à l'élaboration d'un document de planification (SCoT, PLU...). Comprendre comment les gens vivent est tout autant essentiel. Les habitants sont impactés au quotidien par les décisions prises : l'implantation d'une zone d'activité, la limitation de l'urbanisation, la création d'espaces publics, l'organisation des transports collectifs, etc.

Les agences d'urbanisme, en amont des politiques publiques, produisent des éléments statistiques comme des portraits de territoire et réalisent des projections. Localement, les dernières études ont pu porter sur des enjeux d'avenir tels le renouvellement urbain, le télétravail, la mobilité durable... Une agence d'urbanisme doit articuler son action avec d'autres structures plus opérationnelles. C'est le cas avec l'EPFL Pays Basque qui développe de manière partenariale un référentiel foncier pour élaborer, en concertation avec les communes, des programmes d'action foncière conformes aux orientations des SCoT.

La conception et la mise en œuvre de projets d'aménagement

La conception des documents et des projets fait couramment appel à des interventions combinées des services des collectivités (pilotage), des ingénieries publiques (AMO et production) et des bureaux d'études privés spécialisés (production). Ensuite la phase opérationnelle combine le montage d'opération et la mise en œuvre. C'est une étape importante qui doit respecter les orientations définies dans les documents de planification. Il faut à la fois se conformer au projet initial tout en s'adaptant aux aléas techniques et contraintes financières.

La qualité de la conception et la capacité d'adaptation dépendent des moyens d'ingénierie dont disposent les collectivités soit en interne soit en ayant recours aux structures externes d'ingénierie. Être en capacité de faire les bons choix au regard des objectifs des documents de planification mais aussi des orientations politiques, négocier avec les opérateurs et les aménageurs, nécessite un conseil technique qui intègre la finalité d'intérêt général de l'action publique. C'est sur ce champ que la plupart des territoires ont créé des sociétés d'économie mixte d'aménagement. ■



¹Schéma de Cohérence Territoriale / ²Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural / ³Programme Local de l'Habitat / ⁴Plan Départemental de l'Habitat / ⁵Plan de Déplacement Urbain / ⁶Propagande et Action Contre les Taudis / ⁷Agence Départementale d'Information sur le Logement / ⁸Société d'Economie Mixte / ⁹Société d'Équipement des Pays de l'Adour / ¹⁰Assistance à Maîtrise d'Ouvrage / ¹¹Schéma régional de cohérence écologique / ¹²Solidarité au renouvellement urbains

< 🔍 > ET SUR NOS TERRITOIRES ?

L'OBSERVATOIRE PARTENARIAL : UNE RESSOURCE PARTAGÉE

L'articulation des territoires des Pyrénées-Atlantiques et le souhait de partager les expertises ont abouti à la mise en œuvre d'un projet commun ayant pour but d'éclairer la connaissance des acteurs locaux. C'est dans le cadre de la délégation des aides à la pierre que l'Audap a été mandatée par ses membres de droit (l'Etat, la Région Aquitaine, le Département des Pyrénées-Atlantiques, les communautés d'agglomération Côte basque-Adour et Pau-Pyrénées) pour construire un nouvel outil, l'Observatoire Partenarial des Pyrénées Atlantiques. Cet outil met à disposition des adhérents de l'agence des éléments de connaissance territoriale qui sont nécessaires à l'ingénierie publique et indispensables à l'évaluation des politiques publiques. Cette mutualisation de l'expertise permet une économie d'échelle grâce au partage d'une base de données sécurisée et des analyses territoriales (tableaux de bords, publications) portant sur les thématiques habitat, population, foncier, document d'urbanisme et mobilité.

Véritables lieux d'échanges et de mise en commun, des groupes de travail thématiques réunissent les référents de chacun des partenaires afin d'échanger des savoir faire et de l'ingénierie territoriale. L'agence assure l'animation de ces groupes qui ont aussi pour objet de mettre en place les méthodologies optimales pour la préparation des documents à venir.

Les productions de cette démarche partenariale sont disponibles sur le site internet de l'Observatoire (www.observatoire-64.org), relayées par une newsletter bimestrielle et par un flux RSS alimenté en continu. L'expertise des acteurs locaux, promue et intensifiée au jour le jour, est une réelle plus-value pour les territoires.



PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



Roland HIRIGOYEN
Président de l'EPFL*
Pays Basque

« La mission d'accompagnement des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies

foncières constitue un axe d'intervention essentiel de l'EPFL-PB. A cet effet, le développement de méthodes de travail pour mieux appréhender la question foncière dans les démarches de projet d'initiative publique s'avérait nécessaire. De cette volonté d'assister les collectivités est née un partenariat technique entre l'EPFL-PB et le Département des Pyrénées-Atlantiques qui, à travers la mutualisation de compétences, a permis le développement de la démarche « référentiel foncier ». En Pays Basque, trois territoires aux problématiques et réalités hétérogènes (Agglomération Sud Pays Basque, Communautés de communes Nive Adour et Soule-Xiberoa) ont sollicité ce partenariat en vue de l'élaboration d'un référentiel foncier. Ces premières expérimentations ont permis d'adapter la méthodologie en fonction des spécificités des territoires et de structurer un outil d'aide à la décision au service de leurs projets. Construire une politique foncière anticipatrice nécessite au préalable la connaissance du foncier, l'enjeu du référentiel foncier est posé. ■

* Établissement public foncier local
[www.epfl-pb.fr]



Jean-Yves LALANNE
Président Directeur Général
de la SEPA

« La Société d'Équipement des Pays de l'Adour - SEPA - intervient lors de la phase opérationnelle

d'un projet d'équipements ou d'espaces publics, d'opérations d'aménagement de zones d'habitat ou d'activités économiques. Elle développe, applique et concrétise sur le terrain la politique et le programme d'actions décidés en amont. Dans l'enchaînement des ingénieries publiques accompagnant les collectivités, la SEPA arrive pour finaliser et mettre en œuvre : la bonne compréhension et la prise en compte de l'ensemble des réflexions et études qui fondent le projet est donc essentiel pour ne pas dénaturer les objectifs initiaux. En tant qu'élu, je tiens particulièrement à ce lien avec les phases préalables (enjeux, orientations stratégiques, documents d'urbanisme, programme...) qui se fait aujourd'hui par l'intermédiaire de la collectivité maître d'ouvrage mais qui peut certainement être amélioré. Des pistes sont à rechercher dans une association des ingénieries publiques et de la SEPA plus tôt dans la démarche. Cela nécessite d'anticiper ces transitions pour les intégrer dans le montage des projets et de formaliser ces partenariats. ■

* Société d'Équipement des Pays de l'Adour
[www.sepadour.fr]

2 PLATEFORME D'INGÉNIERIE MUTUALISÉE, LA SOLUTION D'UN PARTENARIAT EFFICACE ? L'EXEMPLE DU PROJET ISÉROIS.

Certains territoires ont ressenti le besoin d'organiser leur offre d'ingénierie publique. C'est le cas du département de l'Isère, dont la plateforme d'ingénierie territoriale fait converger les attentes des collectivités, demandeuses de plus de lisibilité, et l'offre mutualisée de dix organismes partenaires dans un cadre de solidarité territoriale.

Impulsion ?

Le Conseil général de l'Isère a engagé en 2011 une première réflexion autour des enjeux de mutualisation et d'organisation des structures d'ingénierie publique départementales traitant des questions d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de foncier, d'environnement, d'énergie et de développement économique. Cette réflexion a été impulsée par une réelle demande de la part des élus locaux. La démarche conduite d'emblée dans un cadre méthodologique partenarial, a permis aux organismes de construire un état des lieux des outils, compétences et savoir-faire existants. À l'issue de ce premier travail, ils ont souhaité aller plus loin afin de conduire les approfondissements nécessaires. L'objectif initial était de déboucher sur une contribution collective autour de l'organisation d'une offre d'ingénierie territoriale complète et complémentaire (sans doublons ni chaînons manquants) qui réponde globalement aux attentes des collectivités territoriales. L'enjeu est de proposer un service performant, garant d'une optimisation des finances publiques, porté par une ingénierie territoriale renouvelée.

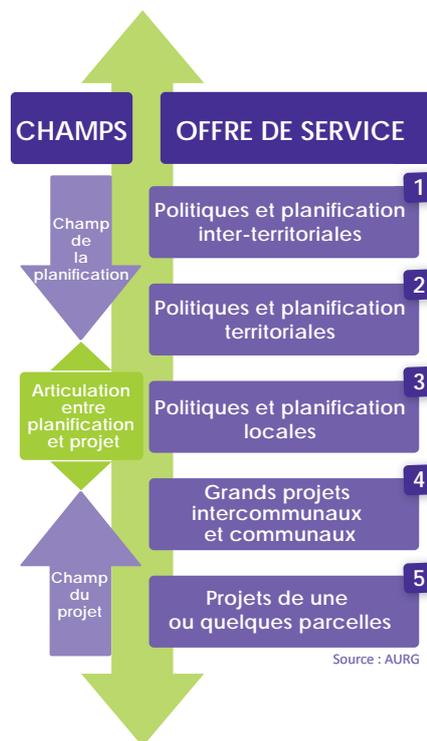
Méthodologie ?

Pour la première fois, ces organismes d'ingénierie publique se sont entendus pour « mettre à plat » leur offre de services actuelle sur une grille de positionnement commune à partir du questionnaire suivant : *Comment répondre aux enjeux et attentes nouvelles en matière d'ingénierie publique territoriale ? Quelle approche de mutualisation des outils/compétences/savoir-faire permettant de proposer une offre de services optimisée, avec quel niveau de ressource ? Comment structurer une observation « grand territoire » multithématique pour le compte de tous ?* Ainsi cette grille de lecture commune identifiant les besoins des territoires, les maîtres d'ouvrage, les métiers, les missions et les offres de services couverts par les organismes, a permis de visualiser les champs couverts, les champs redondants éventuels et les champs restant à couvrir.

Cet état des lieux, révélateur de l'absence de concurrence entre organismes marque la volonté de dépasser les mécaniques individuelles et de recentrer la démarche sur les attentes des territoires : les bénéfices attendus et la capacité d'y répondre par une offre adaptée.

Le processus de travail qui s'en est suivi a permis de faire émerger cinq offres de service, à travers deux grandes familles de missions : celle relevant du champ de la planification et celle relevant du projet. Pour chacune de ces offres sont identifiés un référent de mission et un réseau d'acteurs associés. Puis, dans une seconde phase de travail, à partir des grandes questions posées par les élus, sept « produits » relevant de ces offres de service ont été définis. C'est ici que la logique de mutualisation

Les 5 offres de services de la plateforme iséroise



Chaque offre de service se compose d'une fiche synthétique structurée comme suit :

- un curseur graphique qui indique où se situe le produit
- «A la croisée des champs d'intervention» qui explicite la logique de la mutualisation
- «A quelle question répond-on ?» qui précise les attentes auxquelles le produit répond
- «Ce que nous proposons» qui présente le contenu du service proposé par la plateforme mutualisée
- «Modalités d'intervention» qui détaille l'articulation entre les différents organismes

prend tout son sens : au travers de la plateforme de services aux territoires et de son aptitude à proposer une offre calibrée et de fait très lisible, c'est une partie de l'activité des organismes qui est dédiée à l'action collective. Charge à chaque organisme, au sein de sa stratégie de développement propre, de se positionner. Un vecteur de souplesse est en outre donné par la possibilité de ne mobiliser qu'une partie des partenaires dès lors que les réponses « offres de services mutualisées » et que l'expertise requise ne les concernent pas tous. La plateforme propose ainsi une solution à la fois globale et modulable pour appréhender la complexité des enjeux, à travers une réponse composite intégrant un réseau de compétences associées, mobilisables à leur meilleur niveau.

Gouvernance ?

Cette offre partenariale, fruit de près de deux ans d'échanges et de travail, trouve un aboutissement dans le cadre d'un conventionnement entre les collectivités (Département et intercommunalités de l'Isère) et les dix organismes. Un protocole d'accord est en cours de signature qui permettra de tester les premiers « produits ». Pour autant, la principale avancée de ce travail est bien la capacité acquise pour les organismes de se présenter collectivement et de faire valoir la place et le rôle de l'ingénierie territoriale, en articulation avec celle des collectivités. ■

* ADIL (Agence départementale d'information sur le logement), AEPI (Agence d'étude et de promotion de l'Isère), AGE DEN (Association Grenobloise pour une gestion durable de l'énergie), ALEC (Agence locale de l'énergie et du climat), AURG (Agence d'urbanisme de la région grenobloise), CAUE, EPFL du Dauphiné, H&D Isère Savoie, Groupe 38 (groupement de la SPLA Isère Aménagement et de la SEM Territoires 38), PACT 38.



PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



Brigitte BARIOL-MATHAIS
Déléguée Générale de la FNAU*

« Ce qui fait la particularité des agences d'urbanisme c'est qu'il s'agit d'outils d'ingénierie mutualisée, partenariaux et indépendants. C'est grâce à ce positionnement qu'elles peuvent accompagner leurs membres très en amont des projets en favorisant la collaboration entre les acteurs locaux.

* L'Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées fait partie d'une fédération nationale, la F.N.A.U., qui réunit 53 agences d'urbanisme. Ce réseau de 1500 professionnels permet de capitaliser les pratiques, de mutualiser les connaissances, de partager les expériences, de s'associer aux grandes réflexions nationales, comme dernièrement au Grenelle de l'Environnement.

L'ingénierie territoriale est une question clef mise en avant par le Sénateur Jarlier. Ce dernier propose de répondre aux évolutions actuelles par la mise en place d'une « chaîne d'ingénierie » qui pourrait répondre à la nouvelle donne territoriale. Pour la FNAU il est essentiel que cette ingénierie en réseau soit pluridisciplinaire, partenariale, pédagogique et mutualisée. A notre sens, le développement de tels réseaux ne passe pas par la création de structures supplémentaires mais doit s'appuyer sur les organismes existants en favorisant leurs complémentarités.

Dans ce contexte la FNAU attend une réaffirmation du rôle des agences d'urbanisme en tant qu'outils au service du développement territorial. Elle demande la mise en place en lien avec l'Etat, d'une stratégie de développement du réseau des agences pour un meilleur maillage du territoire. Pour cela la FNAU souhaite un développement du partenariat au sein des agences, le développement du réseau, la création de nouvelles agences sur quelques espaces stratégiques qui en sont dépourvus et le développement d'agences transfrontalières. Ainsi la FNAU entend participer à la construction d'une expertise d'échelle nationale et européenne. ■

* Rapport d'information « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », n° 654 (2011-2012), 17 juillet 2012

[www.fnau.org]

< 🔍 > ET AILLEURS ?

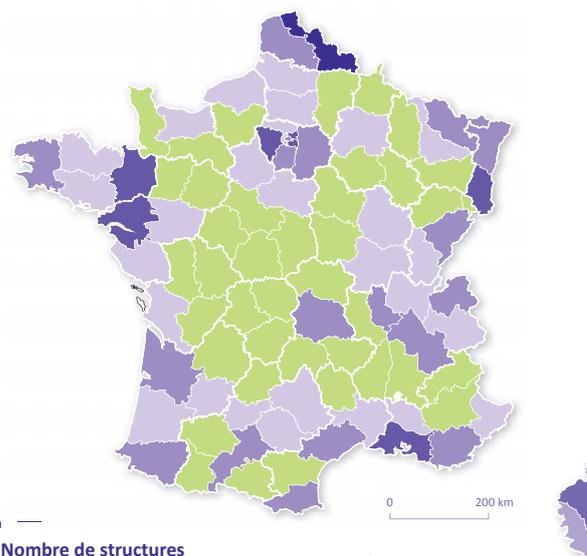
Un regard sur quelques initiatives impulsées par les territoires sur l'ingénierie publique montre qu'elles présentent des niveaux de graduation différents car adaptés aux enjeux locaux mais aussi que ce sont les plus récentes qui vont le plus loin.

Dès 2007, les structures d'ingénierie publique du Doubs ont choisi de communiquer ensemble en éditant une plaquette de présentation commune.

Depuis peu, dans la Creuse, un Atelier Local d'Urbanisme Rural aide les communes et communautés rurales du Pays Combraille en Marche, dans le montage et la conduite de leurs projets, par la mise en réseau des partenaires, d'outils et de méthodes de travail partagés.

En Loire-Atlantique, le Département est à l'initiative de la création prochaine d'une plateforme d'ingénierie sous la forme d'un groupement d'intérêt économique.

Répartition des structures d'ingénierie publique par département, en France métropolitaine en 2013



Nombre de structures d'ingénierie publique

- de 1 à 5
- de 5 à 7
- de 7 à 10
- de 10 à 13
- de 13 à 16

Moyenne nationale : 5

Structures recensées :

- > Agences d'urbanisme
- > CAUE - Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement
- > EPFL - Etablissement Public Foncier Local
- > ADIL - Agence départementale d'information sur le logement
- > PACT - Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat
- > SEM - Société d'économie mixte

Source : fnau.org ; fncaue.fr ; lesepl.fr ; pact-arim.org ; anil.org ; IGN, Geofla

3 LES ENJEUX DE L'INGÉNIERIE

par Philippe JUNQUET directeur adjoint de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer des Pyrénées-Atlantiques

L'ingénierie publique est plus que jamais au cœur des préoccupations actuelles. D'un côté, les orientations du programme de modernisation de l'action publique visent à diriger l'accompagnement technique des services de l'Etat sur les projets les plus complexes ou les plus structurants pour le développement des territoires. De l'autre, le futur dispositif de décentralisation et de réforme de l'action publique traite, dans le projet de loi relatif à la promotion de l'égalité des territoires, de la question de l'ingénierie territoriale.



« Dans ce contexte réglementaire en évolution, il me semble possible de dégager quelques principes directeurs sur l'ingénierie publique.

Avant tout, l'ingénierie publique doit venir éclairer les décisions des acteurs politiques : son rôle d'aide à la décision est essentiel. En ce sens, elle doit se

situer principalement au niveau du pilotage, de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et non sur de la mise en œuvre ou de la simple exécution. L'opérationnel, au plus près du décisionnel, passe par le renforcement d'une ingénierie de proximité au sein des collectivités.

Ensuite, l'ingénierie publique ne doit pas se substituer à l'ingénierie privée car elles sont de natures différentes et complémentaires. L'ingénierie privée constitue une aide indéniable et totalement nécessaire, mais que l'ingénierie publique doit savoir dépasser, en un certain sens, pour mieux s'adapter au contexte local et se placer au service de l'intérêt général : la connaissance du territoire et de ses acteurs ainsi que la conscience de remplir une mission de service public la caractérisent.

L'ingénierie publique doit aussi s'appuyer sur l'ingénierie privée, fortement, sans toutefois en dépendre entièrement. Tenir un tel positionnement suppose de disposer des savoirs et savoir-faire nécessaires au sein des structures publiques : compétences et

expériences professionnelles sont garantes de la plus-value qu'elle apporte au territoire.

L'ingénierie publique doit également être mobilisée dans les meilleures formes de mutualisation pour en réduire les coûts, imputés sur les budgets de collectivités. La mutualisation doit s'opérer tant au sein de chaque institution publique, qu'entre les institutions, ce qui suppose la mise en œuvre d'une coopération entre acteurs.

« L'ingénierie publique doit également être mobilisée dans les meilleures formes de mutualisation pour en réduire les coûts

Enfin, l'ingénierie publique est plus que jamais nécessaire dans des domaines d'actions dont les réglementations s'intensifient tout en se complexifiant. Seul le maintien d'une ingénierie de qualité suffisante permettra aux acteurs de concilier la volonté de faire, le pragmatisme et le respect du cadre réglementaire. Proposer localement un bon niveau d'expertise mutualisée constitue le principal enjeu à relever par l'ingénierie publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. ■

BIBLIOGRAPHIE

- « Ingénierie : mobiliser les ressources », t comme territoires, n°6, janvier 2013, pp. 20-39.
- *Le projet de plateforme d'ingénierie territoriale en Isère : quels enseignements ? Premier retour d'expérience à partir de la lecture de l'Agence d'Urbanisme*, AURG, 5 p., 16 janvier 2013.
- *L'ingénierie publique de vos territoires*, AURG, 4 p., janvier 2013.
- *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapport d'information de M. Pierre JARLIER fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 654 (2011-2012), 17 juillet 2012.
- *Projet de lois de décentralisation et de réforme de l'action publique*, <http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation>, avril 2013.



Aménagement urbain

Rennes, la ville archipel

La métropole rennaise est le sujet de ce livre publié par deux spécialistes de l'aménagement du territoire. Répondant au sociologue Jean Viard, Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole chargé des formes urbaines, explique la ville archipel. Elle est envisagée non pas comme le refus de la ville mais plutôt comme une tentative pour la réinventer, pour acter qu'elle n'est pas figée. Jean-Yves Chapuis invite à construire un récit politique de la cité offrant une vision urbaine qui inclut les questions de l'agriculture, du développement durable, de l'énergie, des nouvelles formes urbaines, de l'économie, de l'éducation...



Aménagement urbain

Cambo #3 : Où va la ville ? Perspectives périurbaines

Ce troisième numéro des Cahiers de la métropole bordelaise de l'a-urba s'interroge sur le phénomène de l'étalement urbain. Cet enjeu majeur fait converger toutes les disciplines dites « urbaines » (techniques, sociales, financières, etc.) et constitue un véritable terrain de jeu pour les urbanistes qui doivent concilier dans leur réflexion impératifs économiques, environnementaux et sociaux mais aussi intérêts publics et privés. Dans ce numéro, articles de fonds et interviews tentent de décrypter les origines et de décrire les formes actuelles de ce phénomène.

[www.aurba.org]



Habitat/ Logement

Les cités-jardins, un idéal à poursuivre

Au début du XXème siècle, le concept de cité-jardin, imaginé par Ebenezer Howard, s'impose comme un modèle global d'urbanisation. Après une longue période d'abandon, nous assistons depuis une vingtaine d'années à un regain d'intérêt pour ces quartiers à la fois attractifs et populaires et qui offrent une mixité de logements et d'équipements dans un paysage végétalisé. Dans son dernier cahier (le n°165) l'IAU îdF propose une analyse des grandes valeurs des cités-jardins et apporte des réponses pour penser la ville de demain, durable, dense, sociale et économe.

[www.iau-idf.fr]



Aménagement du territoire

L'Observatoire des Territoires

Le site de l'Observatoire des Territoires édité par la DATAR constitue un véritable portail de l'information territorialisée. Il vise à faciliter l'accès du plus grand nombre à une sélection d'informations territoriales produites par les organismes publics. Il rassemble des sites constitués dans un cadre interministériel autour de questionnements, de thèmes ou de territoires, caractéristiques des enjeux des politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires.

[www.observatoire-des-territoires.gouv.fr]

Environnement / Paysage

Le projet Timelapse par Google et le Time

Observer l'évolution de la Terre vue du ciel depuis 30 ans via une carte interactive et chronologique, c'est ce que propose le projet Timelapse initié par Google, le Time et l'institut géologique américain. Pour y parvenir Timelapse compile des images de la planète prises depuis 1984 par les satellites Landsat. Résultat : en quelques secondes il est possible d'observer les effets de l'activité humaine sur la planète : déforestation, fonte des glaces, urbanisation. Il est également possible de distinguer les changements dans votre région ou dans votre ville.

[<http://world.time.com/timelapse/?iid=gs-main-mostpop2>]



PROCHAIN

Grand Angle

Quels projets pour les espaces périurbains ?

*La France est périurbaine. « En 20 ans, le nombre de communes dites périurbaines a quasiment doublé, approchant aujourd'hui le seuil de 20 000 »**

Qu'on parle de campagne ou de métropole, les espaces en frange de nos cités impactent nos modes de vie, au sens de l'organisation territoriale et des pratiques collectives. Encouragé par le mythe de la maison individuelle et la liberté offerte par l'usage de l'automobile, le phénomène de périurbanisation est une réalité à laquelle aucun n'échappe. Un temps choisi et sans doute de plus en plus subi, cette forme de développement est au cœur des enjeux urbains contemporains. Alors que les territoires urbains prônent le recentrage, les espaces périurbains ne peuvent être laissés de côté. S'il s'agit aujourd'hui de stopper l'hémorragie qui défigure nos villes et nos campagnes, il va falloir composer avec ces espaces et savoir les intégrer au projet des territoires.

Une large part du périurbain d'hier n'est-elle pas devenue urbaine ? Comment équiper et donner de l'urbanité à des espaces peu denses qui en sont dépourvus ? Quel coût pour les collectivités ?

Sans idées préconçues, nous nous donnons l'échéance du prochain numéro pour éclairer ces questions.

* Éric Charmes, « La ville émettée », Presses Universitaires de France, 304 p., 2011

MARC-ANTOINE VINCENT

Sous contraintes (réforme territoriale, RGPP, contexte financier, nouveaux besoins...), l'ingénierie territoriale fait l'objet depuis plusieurs mois de nombreuses réflexions et propositions. L'articulation ingénieries publique-privée est au cœur de ces démarches.

Selon vous, les ingénieries publique et privée au service des collectivités locales sont-elles fondamentalement de nature différente ?

L'offre d'ingénierie, qu'elle soit publique ou privée, répond tout d'abord à une demande d'expertise des collectivités : elles permettent à ces dernières de faire face à la complexité croissante des problèmes auxquels elles sont confrontées, notamment dans les secteurs exigeant des compétences très spécialisées. Elle apporte également des solutions à des besoins ponctuels, parfois « banals », que les collectivités n'ont pas le temps de traiter elles-mêmes. Sur ces deux points, il n'y a certainement pas de différences fondamentales entre les deux types d'ingénierie. Je pense cependant que le privé conserve deux avantages que le public ne peut totalement lui contester : la présomption de neutralité (indispensable pour réaliser certaines prestations comme les audits financiers ou organisationnels) et la diversité de ses expériences liée à une activité « supra-territoriale ».

Répondent-elles véritablement aux besoins des territoires ?

Oui pour répondre de manière simpliste car elles obéissent normalement à un cahier des charges exprimant un besoin... La réalité est beaucoup plus complexe et renvoie clairement au débat sur l'efficacité de la commande publique de prestations intellectuelles : qualité de l'expression du besoin, évaluation du juste rapport qualité/prix, arbitrage objectif entre ingénierie publique ou privée, sécurisation et complexification juridique au détriment de l'efficacité... Le contournement de ces difficultés par les acheteurs publics a favorisé le renforcement de l'ingénierie publique : émergence de structures (para)publiques, marchés de conception-réalisation ou CREM... Sur les champs concernés, la concurrence entre acteurs privés s'est exacerbée et se traduit par du « dumping » avec des offres « anormalement basses » qui ne peuvent produire des prestations de qualité... Ce qui conforte finalement les acheteurs publics dans leur logique de contourner le recours à l'ingénierie privée.

Quelle perspective voyez-vous pour elles dans le contexte actuel ?

Chaque échelon territorial travaille d'une manière ou d'une autre et de façon plus ou moins volontariste sur une mobilisation plus efficace de ses moyens d'ingénierie. L'étape suivante est primordiale : construire et organiser des coopérations entre les différents niveaux de collectivités et coordonner les ressources multiples de l'ingénierie publique. Celles-ci étant inégalement réparties sur les territoires, se posera utilement la question des « chaînons manquants » et donc plus légitimement, celle du positionnement de l'ingénierie privée. Enfin, les acteurs de l'ingénierie locale vont devoir adapter leurs pratiques et acquérir de nouvelles compétences voire se mettre dans une logique de mobilité professionnelle (géographique, thématique ou même fonctionnelle). L'ingénierie privée peut contribuer utilement à la conduite de ces changements en appliquant des méthodes éprouvées dans le secteur privé.



Marc-Antoine VINCENT
Source : Sémaphores

A PROPOS

Marc-Antoine VINCENT a été responsable du service des études et du conseil de l'ADCF, après une première expérience de chargé de mission à l'AMGVF. Il dirige aujourd'hui le pôle Performance Publique de Sémaphores et intervient dans des missions de gestion et d'organisation des collectivités locales. Il enseigne à Sciences Po Paris et à l'université Paris I Sorbonne.

“ L'offre d'ingénierie, qu'elle soit publique ou privée, répond tout d'abord à une demande d'expertise des collectivités ”