

**Conseil général
du Génie rural, des Eaux et des Forêts**

Rapport n° 2146

**Conseil général
des Ponts et Chaussées**

Rapport n° 2004-0057-01

Paris, le 3 - MARS 2005

Le Vice-Président du Conseil général
des Ponts et Chaussées

Le Vice-Président du Conseil général
du Génie rural, des Eaux et des Forêts

à

Monsieur le Ministre de l'Équipement,
des Transports, de l'Aménagement
du Territoire, du Tourisme et de la Mer

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de
l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

Monsieur le Secrétaire d'Etat à
l'Aménagement du Territoire

Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture
à l'Alimentation, à la Pêche et à la Ruralité

Objet : Rapport sur la mise en place d'une "plate forme d'ingénierie territoriale" en Haute-Marne

Réf : Votre lettre XG/IQ/D04003747 du 11 juin 2004

PJ : 2

Par lettre citée en référence, vous avez confié à nos deux conseils généraux une mission conjointe pour formuler des propositions et des préconisations en vue de la mise en place, à titre expérimental, d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale " au service du développement local dans le département de la Haute-Marne.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Philippe de NONANCOURT et M. Michel TAILLIER, ingénieurs généraux du Génie rural, des Eaux et des Forêts, M. Gérard de SENNEVILLE, inspecteur général de l'Équipement, et M. Jean-Pierre VIGNAL, inspecteur général de la Construction.

Le rapport fait ressortir que, dans un département handicapé par de graves difficultés économiques et un lourd problème d'attractivité démographique, il existe un sérieux déficit de compétences pour répondre aux besoins du développement territorial, et particulièrement en ingénierie de projet.

Les auteurs du rapport formulent des propositions souples pour l'organisation d'une plate-forme d'ingénierie territoriale, visant à mettre en synergie sur ce territoire les différents acteurs et les ressources de l'Etat, des collectivités et du monde économique, le couple DDE-DDAF étant appelé à jouer un rôle moteur. Cette plate-forme se mettrait au service des maîtres d'ouvrage, Etat ou surtout collectivités territoriales. Elle contribuerait aussi à susciter des maîtres d'ouvrage pour les projets qui n'en ont pas.

Un soutien exceptionnel aux « grands projets » de la part de l'Etat et du Conseil Général de la Haute-Marne est proposé (moyens humains et crédits d'études), pour aider au renfort de matière grise. Mais nous pensons que ce renfort devrait provenir aussi, nous insistons beaucoup sur ce point, d'une

.../...

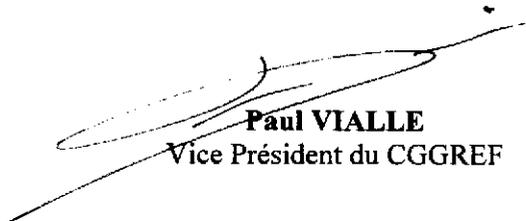
meilleure organisation territoriale des services de l'Etat (regroupements au siège pour disposer de masses critiques suffisantes, rapprochements interministériels, effort de mutualisation au niveau interdépartemental et régional...), permettant ainsi de dégager de nouvelles marges de manoeuvre, particulièrement au sein des services du ministère de l'équipement mais aussi du ministère de l'agriculture.

Nous vous proposons d'adresser ce rapport à Monsieur le préfet de la Haute-Marne pour qu'il examine avec les responsables des collectivités, et avec l'appui des services de l'Etat, les modalités les plus adaptées à la mise en oeuvre de ces propositions, ainsi qu'au comité national du suivi des expériences pilotes dont vous avez prévu la mise en place.

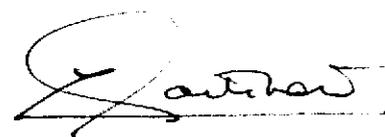
Concernant les suites qui pourraient être données à ce rapport, nous croyons devoir attirer votre attention sur les deux points importants suivants :

- 1) des éléments nouveaux sont apparus avec la circulaire du premier ministre en date du 16 novembre 2004, appelant à de nouvelles avancées dans les rapprochements interministériels, et à l'expérimentation de fusions entre DDE et DDAF dans certains départements. La directive nationale d'orientation sur l'ingénierie publique commune aux ministères de l'équipement et de l'agriculture, va dans le même sens.
- 2) il convient de ne pas perdre de vue que, dans le cadre de la décentralisation, il appartient à l'Etat d'apporter un soutien actif à la prise de responsabilité des collectivités territoriales, notamment dans leur rôle de maîtres d'ouvrage. Cela appelle à recentrer prioritairement l'intervention de l'état sur « l'assistance à maîtrise d'ouvrage » comme le préconise le rapport, particulièrement auprès des nouvelles intercommunalités émergentes dans ce département.

Ce rapport nous paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et diffusable sur les sites internet de nos deux ministères, sauf objection de votre part, d'ici deux mois.



Paul VIALLE
Vice Président du CGGREF



Claude MARTINAND
Vice-Président du CGPC

DESTINATAIRES

Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer :

M. le Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer	2 ex
M. le Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire	2 ex
M. le Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.....	3 ex
M. le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.....	2 ex
M. le Directeur du Personnel, des Services et de la Modernisation.....	1 ex

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité :

M. le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité	2 ex
M. le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, à l'Alimentation, à la Pêche et à la Ruralité.....	2 ex
M. le Directeur Général de l'Administration.....	2 ex
M. le Directeur Général de la Forêt et des Affaires Rurales.....	2 ex

Département de la Haute Marne :

M. le Préfet.....	3 ex
M. le Directeur départemental de l'Équipement.....	1 ex
M. le Directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt.....	1 ex

Région Champagne-Ardenne :

M. le Préfet (SGAR).....	1 ex
Mme la Directrice régionale de l'Équipement.....	1 ex
M. le Directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt	1 ex

Conseil général des Ponts et Chaussées :

M. le Vice-Président.....	1 ex
Mme et MM. les Présidents de sections.....	6 ex
MM. les Secrétaires de sections	6 ex
M. le Coordonnateur de la MIGT n°8 (Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace).....	2 ex
Rapporteurs:	
M. de Senneville.....	1 ex
M. Vignal.....	1 ex

Conseil général du Génie Rural et des Eaux et Forêts :

M. le Vice-Président.....	1 ex
M. le Secrétaire Général.....	3 ex
M. le Président de la 6 ^{ème} section	2 ex
M. le Président de la 7 ^{ème} section	2 ex
Rapporteurs :	
M. de Nonancourt.....	1 ex
M. Taillier.....	1 ex

CGPC n° 2004-0057-01 - CGGREF n° 2146

janvier 2005

Rapport sur la mise en place d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale" en Haute-Marne



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche
et des Affaires rurales

ministère de l'Équipement,
des Transports, du Logement,
du Tourisme et de la Mer

Conseil général
du Génie rural, des Eaux et des Forêts

Rapport n° 2146

Conseil général
des Ponts et Chaussées

Rapport n° 2004-0057-01

Rapport sur la mise en place d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale" en Haute-Marne

établi par

Philippe de NONANCOURT
Ingénieur général du Génie rural
des Eaux et des Forêts

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

Michel TAILLIER
Ingénieur général du Génie rural
des Eaux et des Forêts

Jean-Pierre VIGNAL
Inspecteur général de la Construction

Destinataires

Le ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer

Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

Le secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire

Le secrétaire d'État à l'Agriculture, à l'Alimentation, à la Pêche et à la Ruralité

Janvier 2005

27 janvier 2005

L'idée d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale" est née aux assises du développement de la Haute-Marne, le 14 juin 2003. Elle repose sur une conviction : des projets utiles au développement du département ne peuvent aboutir sans des compétences techniques de bon niveau pour les élaborer. Il est donc nécessaire de remédier à deux difficultés :

- une insuffisance de compétences dans le domaine de l'ingénierie en raison de la difficulté de faire venir des cadres dans le département;
- une dispersion des initiatives liée à la multiplicité des structures d'intervention, entraînant parfois un sentiment de concurrence entre des projets.

Cette plate-forme serait un moyen de parvenir à une mobilisation et une meilleure coordination des acteurs ayant une compétence opérationnelle dans le montage de projets utiles au développement du département.

En réponse à l'idée avancée par le conseil général de la Haute-Marne, le Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 décida, à titre expérimental, d'y soutenir la mise en place de cette plate-forme d'ingénierie territoriale, souhaitée, mais non encore définie.

Dans ce but une mission a été constituée par le Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) et le Conseil général du Génie rural, des Eaux et des Forêts (CGGREF) pour étudier la manière dont l'idée pourrait se concrétiser. Avant de formuler des préconisations, la première tâche consistait à faire un inventaire des besoins et des capacités en matière d'ingénierie, toutes collectivités confondues. L'idée de plate-forme repose, en effet, sur une bonne utilisation des moyens dont disposent aussi bien les services de l'Etat que les collectivités territoriales.

Les membres de la mission se sont rendus à plusieurs reprises en Haute-Marne pour rencontrer le préfet et les autres membres du corps préfectoral, les chefs des services de l'Etat les plus directement concernés, le président du conseil général et ses collaborateurs, le président de l'association des maires, les maires des principales villes, les présidents ou directeurs des organismes consulaires, les dirigeants de plusieurs organismes intervenant régulièrement dans le département.

Ces entretiens ont permis de mieux identifier les besoins, d'apprécier l'offre actuelle d'ingénierie et d'avancer des propositions

1 – L'analyse des besoins

1.1 – Les besoins propres de l'Etat

Au départ de cet inventaire des besoins en ingénierie, il est nécessaire de rappeler qu'un certain nombre de politiques publiques exigent que le préfet puisse s'appuyer sur un savoir faire technique. Sans prétendre en faire une liste complète, on peut citer par exemple :

- l'équipement, l'aménagement et le développement durable du territoire,
- la sécurité et la prévention des risques,
- l'environnement et la préservation des ressources naturelles,
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine,
- la construction des bâtiments et des ouvrages de l'Etat,
- les politiques de solidarité sociale ou territoriale...

La réponse à ces besoins d'ingénierie est normalement assurée par les services extérieurs de l'Etat dans le département, dont la direction départementale de l'Equipement (DDE), la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), le service départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP)... C'est leur vocation première.

Ce rappel étant fait, il convient d'observer que bon nombre de ces politiques impliquent par nature une collaboration avec les collectivités territoriales et que des services de l'Etat, comme la DDE et la DDAF, ont également vocation à leur apporter leur concours en matière d'ingénierie. Nous nous attacherons dans la poursuite de l'inventaire à analyser les besoins de ces collectivités territoriales.

1.2 - Les collectivités les plus importantes sont aujourd'hui bien armées pour trouver par elles-mêmes des réponses à leurs besoins d'ingénierie, du moins pour les besoins les plus courants :

1.2.1 – Le département

1.2.1.1 – Ses compétences courantes

Le Conseil Général est organisé en sept commissions auxquelles correspondent sept directions constituant les services, sous la direction d'un directeur général. Trois de ces directions ont par nature des besoins importants en matière d'ingénierie et sont organisées pour y faire face :

- *La direction des Routes départementales.*

La convention de 1993 passée avec l'État permet au conseil général d'utiliser les subdivisions de la DDE pour gérer son réseau routier. Dans ce cadre 280 à 300 agents travaillent pour le département. Le système fonctionne bien, des relations directes et efficaces s'étant établies entre la direction des Routes départementales et les subdivisions qui travaillent pour elle. Le directeur des services du département regrette cependant que l'effectif des cadres en subdivisions ait subi une hémorragie : sur 8 postes tenus par des ingénieurs TPE en 1993, il

n'en reste plus que 3. Il considère également que les moyens du bureau d'études devraient être renforcés.

Le transfert de compétences pour les routes nationales de l'État vers le département prévu par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales s'accompagnera du transfert d'un certain nombre d'agents de la DDE dans les services du conseil général et impliquera la définition par ce dernier de sa propre organisation, avec création de subdivisions du département distinctes de celles de la DDE.

- La direction des Bâtiments départementaux.

Cette direction comprend un architecte, un ingénieur et deux techniciens. Elle a en charge la réhabilitation de 23 collèges et travaille pour certains d'entre eux avec la DDE comme conducteur d'opération.

- La direction de l'Environnement et de l'Agriculture

Elle a piloté le schéma départemental de traitement des déchets et est à l'origine de la création du syndicat départemental correspondant.

Dans le fonctionnement de ces directions, le président du conseil général et le directeur général des services ont fortement souligné la difficulté de recruter des agents qualifiés et stables. Certains postes, y compris de directeur, ont du mal à être pourvus rapidement.

Cette réserve faite, le conseil général est armé pour exercer ses compétences courantes.

1.2.1.2 – Les projets exceptionnels

En revanche une lacune est clairement exprimée par le président du conseil général : le montage de projets exceptionnels.

Au cours de ces dernières années le conseil général s'est attaqué à un certain nombre de questions ayant une importance stratégique pour le développement de la Haute-Marne : couverture intégrale du département par des réseaux de téléphonie mobile et d'internet à haut débit, création d'un parc animalier "Animal Explora" à Châteauvillain, rayonnement de Colombey-les-Deux-Eglises, pôle de Nogent-en-Bassigny (avec le CRITT de Charleville-Mézières et le pôle universitaire de Troyes), pôle technologique et logistique de Chalindrey... Les premiers de ces projets ont abouti, les autres sont en cours d'élaboration, d'autres encore cherchent à émerger : par exemple, le laboratoire de stockage des déchets radioactifs de Bure, aux confins de la Meuse et de la Haute-Marne, qui est à l'étude et devrait faire l'objet d'une décision gouvernementale en 2006, appelle une réflexion de la part de la Haute-Marne pour imaginer des actions d'accompagnement qui permettraient d'en tirer parti sur le plan économique, s'il se réalise.

Ces "grands projets" soutenus par le conseil général sont par nature inhabituels et complexes. Ils se différencient aussi des projets plus courants par le fait que, bien souvent, leur maître d'ouvrage n'est pas connu au départ : une des tâches importantes est donc de chercher à le mettre en place, mais cela ne peut être fait tant qu'un certain nombre de données ne sont pas connues, données qui doivent permettre de juger le bien-fondé de chaque projet.

Aussi, une grande partie du processus d'étude doit-elle être conduite avec continuité et cohérence en l'absence de maître d'ouvrage ou d'opérateur.

Le chemin est donc long entre l'idée de départ et le début de la réalisation. Le montage de ce type de projets exige de pouvoir mener de front et de manière coordonnée :

- l'élaboration d'un programme à partir d'une analyse des besoins,
- les études de faisabilité sur les plans technique, commercial, financier et réglementaire,
- le montage proprement dit, avec la recherche d'un ou plusieurs opérateurs,
- la mise au point du fonctionnement,
- la préparation de tous les "services collatéraux", car un grand projet pour réussir ne peut être isolé de son environnement : un investissement touristique exige de prévoir une capacité d'accueil, une implantation d'activités nécessite de résoudre des problèmes de desserte, d'habitat, de services...

De plus, ces grands projets ont bien souvent des dimensions qui dépassent les limites départementales. Il est donc important de trouver les appuis nécessaires à leur développement aux niveaux interdépartemental, régional ou même national.

Tout ce travail exige de pouvoir mobiliser de manière organisée des compétences techniques, commerciales, juridiques et financières dont les collectivités de la Haute-Marne sont aujourd'hui partiellement dépourvues, d'où le vœu exprimé par les assises du développement d'arriver à constituer, dans le cadre de la plate-forme, une équipe capable de s'attaquer à l'élaboration de projets exceptionnels.

1.2.2 - Les syndicats départementaux.

- Électrification rurale : la DDE ayant abandonné ses interventions en matière d'électrification rurale, le syndicat départemental en charge de ce domaine s'est structuré pour assurer les missions de maîtrise d'œuvre correspondantes.

- Ordures ménagères : le conseil général a pris en charge le schéma départemental de collecte et de traitement des déchets ménagers et est à l'origine de la création du syndicat départemental spécifique qui a créé un centre de traitement et des points de collecte et de transfert.

1.2.3 – Les villes importantes

Les villes les plus importantes - Chaumont, Saint-Dizier et Langres - ont leurs propres services techniques.

Elles ne ressentent pas le besoin de faire appel aux services de l'État pour les aider à résoudre des problèmes d'ingénierie liés aux équipements d'infrastructures. Elles souhaitent, en revanche, que, pour le montage de dossiers complexes liés par exemple à la politique d'insertion ou à la politique de restructuration urbaine, le service de l'État compétent (direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) dans le premier cas, DDE dans le second) désigne pour chaque dossier un interlocuteur responsable, capable de les accompagner jusqu'au bout dans son élaboration technique, administrative, juridique et financière.

Le rôle joué à Saint-Dizier par un ingénieur de la DDE dans l'élaboration du grand projet de ville a été apprécié. Il est regretté que le départ de cette jeune femme n'ait pas permis de poursuivre cette collaboration de la même manière.

Bref, comme pour le département, les besoins courants en matière d'ingénierie sont bien couverts, mais des dossiers exceptionnels font apparaître d'autres exigences.

1.3 – En revanche les communes plus petites sont moins bien armées pour trouver réponse à leurs besoins d'ingénierie, même si elles ont effectué récemment un effort d'organisation.

1.3.1 – L'effort d'organisation

1.3.1.1 - Les communautés de communes

Vingt-huit communautés de communes existent dans le département. Nous prendrons deux exemples.

La communauté de communes Saint-Dizier, Der et Perthois comprend 9 communes et a pour compétences, le développement économique, l'habitat, les pistes cyclables, auxquelles pourraient s'ajouter la gestion de bâtiments et une piscine. Les moyens "techniques" sont ceux de Saint-Dizier.

Pour le développement économique, elle emploie deux personnes dont la mission est de promouvoir le "Parc d'activités de référence du Nord Haute-Marne" dont le projet occuperait 300 hectares dans un premier temps sur les 640 prévus et dont le maître d'ouvrage délégué est la SEM Champagne-Ardenne, Picardie.

La communauté de communes de Prauthoy-en-Montsaigeonnais s'est engagée dans une politique très novatrice visant à mettre à portée de main des habitants des outils de télécommunications - notamment une "cyber-base" - dans le but de faire des "téléactivités" un moyen de développement culturel et économique. Il s'agit pour une région rurale de prendre de l'avance dans l'utilisation des technologies de communication. Cette politique se relie à une initiative plus vaste – le pôle Diderot – qui concerne tout le pays de Langres.

En revanche, la communauté de communes ne semble pas spécialement armée pour prendre en charge les besoins plus courants des communes concernant la voirie, les réseaux, les aménagements de villages etc... Dans le passé, les communes se reposaient sur les services de l'Etat, mais, aujourd'hui, la situation est moins claire, la satisfaction moins grande et les maires ne savent plus très bien à qui s'adresser.

Au total, la création de ces communautés de communes a pour conséquence une capacité d'initiative nouvelle, mais leur taille n'est pas toujours suffisante pour leur permettre d'être un maître d'ouvrage à la hauteur de tous les problèmes posés. Il est probable que l'étude d'un certain nombre de projets dans le cadre de la future plate-forme montrera, à partir de sujets concrets, tout l'intérêt de poursuivre et d'accentuer ce mouvement d'organisation intercommunale pour constituer des maîtres d'ouvrage suffisamment forts.

1.3.1.2 – Les pays

Trois "pays" ont vu le jour en Haute-Marne; leur territoire est calqué sur celui des trois arrondissements de Chaumont, Saint-Dizier et Langres. Le travail accompli est positif, mais plusieurs élus interrogés ont exprimé des critiques sur le résultat des études; ils regrettent surtout que les chartes aboutissent à un catalogue d'actions et qu'aucune priorité n'apparaisse. Puis, les chartes une fois élaborées, se pose le problème de la réalisation des projets qui y sont inscrits.

En ce qui concerne l'Etat, les sous-préfets ont été largement impliqués dans la mise en place des structures de pays nécessaires à la conduite des études; en revanche les services de l'Etat dans le département n'ont pas participé ou très peu à la phase des études. Certains élus le regrettent, d'autres estiment que, si l'Etat veut s'impliquer, il peut s'exprimer en faisant des propositions qui seront discutées.

Le programme d'action stratégique de l'Etat en région Champagne-Ardenne (PASER), dans son action 3.1 "appuyer la structuration des territoires ruraux", demande à chaque préfet de département d'intervenir en amont de la signature des contrats de territoire, chaque service devant rédiger une note synthétique sur la politique menée, ainsi que sur la "territorialisation" de son action pour chacun des territoires concernés (appui technique ou/et financier, partenariat...). Il est également souhaitable que l'Etat dans le département s'organise pour apporter les informations dont ses services disposent et donner son avis sur les projets de charte.

*

Cet effort d'organisation et de réflexion, à travers les communautés de communes et les pays, est donc bénéfique, mais laisse entier le besoin d'ingénierie ressenti par les communes petites et moyennes – et contribue même à l'accroître -, alors que la réponse à celui-ci semble très insuffisante.

Il convient donc d'analyser ce besoin.

1.3.2 – Les projets courants

Les projets courants des communes ne sont pas moins importants que les grands projets pour la qualité de vie dans le département, sa bonne image et son développement.

Ces projets sont très variés. On peut citer à titre d'exemples :

- la voirie,
- les zones d'activités,
- l'électricité,
- l'éclairage public,
- l'assainissement des eaux pluviales,
- l'alimentation en eau potable,
- l'assainissement des eaux usées,
- la collecte et élimination des déchets ménagers et autres déchets,

- l'aménagement de cours d'eau,
- les aménagements de villages,
- les bâtiments administratifs ou scolaires...

Il s'agit de projets habituels, ce qui conduit la commune concernée à penser tout de suite à la maîtrise d'œuvre. Elle avait jusqu'ici des interlocuteurs proches et bien connus pour assurer ce service : subdivision de la DDE, service des équipements ruraux de la DDAF... L'évolution des compétences, les exigences de mise en concurrence du Code des Marchés publics, les distinctions mieux affirmées entre différents types de contrats d'ingénierie, le départ de certains agents familiers non remplacés font qu'il est un peu plus difficile de s'y retrouver et que bien des maires ruraux ont le sentiment de ne plus avoir d'interlocuteur. A qui s'adresser aujourd'hui ? La réponse n'est pas toujours évidente.

Disposer de la capacité de concevoir, organiser et mener à bien ces projets doit être un des objectifs de la plate-forme.

1.3.3 – Les projets de territoire

Mais le travail de développement engagé par les communes, notamment dans le cadre des pays, fait apparaître d'autres projets que les projets habituels. A la liste un peu traditionnelle présentée ci-dessus, il faudrait ajouter aujourd'hui :

- l'amélioration de l'offre de logements locatifs en milieu rural à travers l'insertion de petits programmes dans le tissu existant,
- la réutilisation de bâtiments anciens, notamment pour l'habitat,
- le maintien des commerces,
- les services en milieu rural,
- la gestion de l'espace naturel, agricole et forestier...

Souvent ces projets n'entraînent pas des dépenses plus importantes que les précédents, mais ils sont moins routiniers et plus complexes. Il ne s'agit plus de reproduire des recettes éprouvées, mais d'entreprendre une réflexion préalable permettant d'imaginer des solutions diverses, de les comparer, de rechercher un organisme capable de mettre en œuvre celle qui aura été choisie. Bien souvent, sa mise au point ne se limite pas à la seule définition des travaux à réaliser, sa réussite implique la prise en compte d'enjeux qualitatifs... Aussi, plus que les autres, ces projets exigent-ils un autre type d'ingénierie avant d'en venir à la maîtrise d'œuvre : le conseil en amont, l'analyse, le montage d'opérations.

Enfin, les politiques de développement du territoire entreprises dans le cadre de pays ou de communautés de communes peuvent faire surgir des projets importants et inhabituels qui s'apparentent aux projets stratégiques et complexes poursuivis par le conseil général : le pôle Diderot dans le pays de Langres, le développement de la station thermale de Bourbonne-les-Bains... Les méthodes de travail et les compétences nécessaires pour concevoir et faire aboutir de tels projets sont semblables à celles utilisées pour les grands projets du conseil général. Leurs dimensions peuvent également dépasser le cadre départemental.

1.4 – Le développement économique

Pour clore cet inventaire, il convient d'évoquer le développement économique, même si cela doit entraîner une interprétation assez large du terme "ingénierie". Il nous a paru clair

que, pour la plupart de nos interlocuteurs, le besoin de compétences ne se limitait pas à l'art de l'ingénieur, mais comprenait aussi un savoir faire financier, commercial, économique... Dans l'esprit de leurs promoteurs, la plupart des projets évoqués – et il ne s'agissait pas seulement d'aménagement de zones d'activités - devaient avoir cette dimension économique. Leur réussite se jugerait en grande partie par leurs effets sur l'activité des entreprises locales, anciennes ou nouvelles, petites ou grandes.

Le développement d'un département rural passe également par un soutien attentif à l'émergence des projets des petites et moyennes entreprises - et même des très petites - dans les domaines traditionnels de l'industrie, de l'artisanat, du tourisme, de la transformation des productions agricoles et forestières. La situation de la Haute-Marne aux plans autoroutier et ferroviaire devrait également permettre d'y développer des activités logistiques de services et de transport, dont le rayonnement est régional.

Il est donc nécessaire d'introduire cet aspect économique dans l'élaboration de la plateforme.

*

Au terme de ce rapide inventaire des besoins de la Haute-Marne en matière d'ingénierie, il convient surtout de souligner les lacunes, c'est à dire les besoins qui semblent mal couverts. Elles sont au moins au nombre de deux :

- les projets courants ou un peu plus inhabituels des communes petites ou moyennes; les services attendus relèvent, selon les cas, du conseil en amont, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre;
- les projets exceptionnels du département et, parfois aussi, des villes importantes ou des pays : ils ne se limitent pas à une ingénierie technique et leur résonance est souvent régionale ou, au moins, interdépartementale.

2 – Recensement de l'offre en matière d'ingénierie

Après l'inventaire des besoins, il convient de faire celui de l'offre disponible en matière d'ingénierie.

2.1 – Faible présence de l'ingénierie privée

Le département n'a pas un poids démographique suffisant pour générer par lui-même une activité d'ingénierie justifiant la présence de bureaux d'études importants sur place. Les plus proches sont implantés à Dijon et à Nancy. Ces organismes extérieurs ne peuvent envisager d'intervenir en Haute-Marne que pour des dossiers assez importants. Ils ne sont pas intéressés par les projets d'ampleur très limitée initiés par des petites collectivités.

Cette situation rend d'autant plus important le rôle de l'ingénierie publique. Il serait néanmoins intéressant de développer des pratiques qui permettraient de faire plus largement appel à l'ingénierie privée, comme le groupement de la demande à partir d'un regroupement de communes.

2.2 - La SEM "Haute-Marne Aménagement"

La SEM "Haute-Marne Aménagement", créée en 2001, est une société anonyme dont l'actionnaire majoritaire est le conseil général, mais qui est reliée au réseau de la SCET. Parmi les collectivités locales actionnaires figurent également les villes de Chaumont, Saint-Dizier, Langres, Bourbonne-les-Bains, Joinville, Bologne et 14 communautés de communes sur 28. Elle emploie 11 agents.

Elle exerce pour ses adhérents des missions de :

- mandat de maîtrise d'ouvrage (collèges, lotissements),
- convention publique d'aménagement pour acheter les terrains nécessaires à la création d'une zone d'activités, son aménagement et la vente des lots,
- gestion de patrimoine.

Elle ne fait pas de maîtrise d'œuvre, mais réalise des études en matière d'environnement (diagnostics environnementaux, stations d'épuration).

Elle peut compter sur le réseau de la SCET en assistance administrative et en ingénierie.

L'ampleur de son activité trois ans après sa création et la variété de ses opérations montrent qu'elle constitue un outil précieux pour les collectivités locales. Elle répond à de vrais besoins. Entre autres, elle joue un rôle dans le montage de petites opérations encore inhabituelles, comme la réhabilitation d'un bâtiment ancien par une commune pour y installer un commerce ou la conception d'actions de développement touristique.

2.3 - La direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF)

Au sein de la DDAF, le service des Équipements Publics Ruraux (SEPR) est le principal service concerné par les tâches d'ingénierie publique, étant toutefois précisé qu'un adjoint technique en charge des travaux connexes travaille en étroite liaison avec un IDTR qui, positionné au sein du service de l'Économie Agricole, a en charge, entre autres missions, l'aménagement foncier, domaine dont le transfert au département est prévu par la future loi relative au développement des territoires ruraux, sans que cela pose problème.

L'effectif en 2004 est de dix agents, soit :

- le chef du service, ingénieur divisionnaire des Travaux ruraux (IDTR),
- trois ingénieurs des Travaux ruraux (ITR), dont deux nommés à la sortie de l'école,
- deux adjoints techniques au bureau d'études,
- trois adjoints administratifs (un quatrième en congé de longue maladie).

La DDAF a volontairement abandonné ses interventions dans des domaines tels que :

- la voirie forestière, suivie essentiellement par l'Office national des Forêts (ONF),
- l'assainissement agricole (drainage), abandon délibéré, mais précipité, suite au départ d'un technicien,
- les industries agricoles et alimentaires (IAA), par perte des compétences et suite à quelques difficultés (abattoirs).

Elle n'est pas présente dans les autres domaines que sont la santé, les constructions publiques, les aménagements de villages ou plus généralement le tourisme et les loisirs, l'électrification rurale.

Ses domaines d'activités sont l'alimentation en eau potable, l'assainissement et un peu les ordures ménagères (collecte), l'hydraulique (aménagement de rivière), les travaux connexes au remembrement. Ses missions de maîtrise d'œuvre représentent 75% des rémunérations des contrats passés en 2002 et 2003.

L'organisation est à la fois :

- géographique pour ce qui est de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, chacun des ITR ayant en charge l'un des trois arrondissements (Chaumont, St Dizier, Langres),
- par domaine de compétence départementale pour d'autres types de missions :
 - délégation de service public (DSP)/gestion de service public (GSP) en alimentation en eau potable et assainissement
 - ordures ménagères – déchets,
 - hydraulique (secteur pris en charge provisoirement par le chef de service),
 - travaux connexes-voirie rurale.

Il est impératif pour le service de ne pas descendre en dessous des huit ETP actuels et de remplacer tout départ dans les délais les plus brefs.

Par ailleurs, la cellule "Etudes et aménagement rural" a en charge le volet "développement rural" du DOCUP Objectif 2 (2000 – 2006) décliné dans le département, mais ne peut se consacrer pleinement à des tâches d'animation, le poste responsable de la cellule étant vacant. Là encore, il est impératif de pallier très vite cette absence.

2.4. – La direction départementale de l'Equipement (DDE)

2.4.1- Ses missions actuelles en matière d'ingénierie

La DDE, en s'appuyant sur le réseau technique du ministère de l'Equipement, est le seul organisme en Haute-Marne capable de mener à bien la réalisation d'opérations complexes en matière de bâtiments ou de travaux publics, soit dans la position de maître d'ouvrage, soit dans celle de maître d'œuvre.

Elle intervient d'abord comme service de l'Etat pour la réalisation des ouvrages de l'Etat, dans quatre domaines : la base aérienne de Saint-Dizier, le canal de la Marne à la Saône, les routes nationales et, lorsque l'occasion se présente, des bâtiments. La construction des nouveaux hangars de la base aérienne de Saint-Dizier destinés à permettre l'accueil de deux escadrons de *Rafales* représente un volume d'activités très important jusqu'en 2007 ou 2008.

Elle intervient ensuite comme prestataire de service pour différentes collectivités dans le cadre de contrats d'ingénierie et dans un contexte concurrentiel. Ces contrats d'ingénierie sont, pour l'essentiel, des contrats de maîtrise d'œuvre : 1 065 271 euros en moyenne annuelle sur

1 329 073 euros. Les domaines d'intervention sont d'abord les infrastructures et l'aménagement (662 010 euros), ensuite l'environnement (470 095 euros), enfin les constructions publiques (196 968 euros).

Toute cette activité d'ingénierie justifie l'existence d'un bureau de la comptabilité et des marchés assez charpenté. Du fait de la compétence ainsi acquise, il lui est arrivé de conseiller la communauté de communes de Saint-Dizier au moment où celle-ci avait à lancer des marchés importants dans le cadre du grand projet de ville.

Le transfert de compétences et de personnel prévu entre l'Etat et le conseil général dans le domaine des routes entraînera une réduction d'activité importante et des modifications de l'organisation. L'intervention de la DDE pour le compte de tiers sera également appelée à évoluer : la politique du ministère de l'Equipement privilégie dorénavant les interventions en tant qu'assistant au maître d'ouvrage plutôt qu'en tant que maître d'œuvre.

Mais il est souhaitable que la DDE préserve, à travers ces évolutions, une capacité dans la maîtrise technique de projets complexes, en tout premier lieu dans le domaine des bâtiments publics, où elle a acquis une bonne réputation, car cette capacité, unique dans le département, constituera un élément précieux de la plate-forme. Il est également nécessaire, au moment où la DDE s'apprête à développer son rôle de conseil, qu'elle exerce un minimum d'activités d'ingénierie pour "conserver la main" dans certains domaines. Il est vraisemblable enfin – en liaison au besoin avec d'autres services de l'Etat comme la DDAF - qu'elle sera appelée à développer de nouveaux savoirs-faire dans des domaines devenus prioritaires : prévention des risques naturels et accidentels, environnement...

En revanche la DDE devrait abandonner ses interventions dans la maîtrise d'œuvre de petits projets de voirie ou d'autres infrastructures : il importe donc de savoir qui va se substituer à elle pour assurer un service auquel les petites communes sont attachées.

2.4.2 – Le rôle de la DDE dans l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)

Sur 432 communes de la Haute-Marne seulement 9 ne sont pas éligibles à l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). 362 ont déjà signé la convention avec l'Etat, 61 ne l'ont pas encore retournée. Il convient également d'observer qu'en l'absence de documents d'urbanisme, l'application du droit des sols reste de la responsabilité de l'Etat dans 344 communes régies par le règlement national d'urbanisme. La superposition de ces deux cartes (ATESAT et application du règlement national d'urbanisme) montre l'importance de la responsabilité qui en résulte pour la DDE sur la gestion de l'espace départemental. Il lui appartient de remplir les obligations de l'Etat en ce qui concerne l'urbanisme, l'aménagement et l'habitat.

En pratique, les conseils apportés par la DDE dans le cadre de l'ATESAT se limitent pour le moment à la voirie et à des petits aménagements d'espaces publics. Mais le transfert de compétences et de personnel qui va avoir lieu entre l'Etat et le département du fait de la loi relative aux responsabilités locales offre à la DDE l'occasion de s'organiser pour assurer pleinement ce nouveau rôle de conseil en amont en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'habitat. L'essentiel de l'activité routière va désormais être exercé par le département qui, à

l'aide du personnel transféré, va organiser ses propres subdivisions. Le dispositif de la DDE va donc forcément se rétrécir et sa vocation évoluer.

Dans ce nouveau cadre, la DDE doit s'interroger sur l'organisation la plus pertinente pour apporter à la plupart des communes de la Haute-Marne un conseil polyvalent, conforme à la responsabilité de l'Etat, dans l'analyse des problèmes d'urbanisme, d'aménagement, et d'habitat, le choix et la conception d'opérations de natures diverses : non seulement des travaux classiques (routes, assainissement, aménagements d'espaces publics), mais aussi des projets plus diversifiés (réutilisation de bâtiments, choix d'emplacement et définition de petits programmes d'habitat etc...).

Quelle que soit l'organisation choisie, une telle évolution implique un effort de formation et d'adaptation de la part du personnel appelé à jouer un rôle très nouveau pour lui. L'enjeu peut être fort motivant, mais la réussite exige un encadrement adéquat pour accompagner cette mutation. Dans cette perspective, il serait nécessaire de pouvoir affecter à la DDE de la Haute-Marne deux ou trois jeunes ingénieurs TPE ou urbanistes de l'Etat désireux de se lancer dans l'aventure.

Ceci conduit à évoquer le problème que pose aujourd'hui le manque de personnel d'encadrement.

2.4.3. – Les postes non pourvus

L'orientation qui vient d'être exposée est, en effet, subordonnée à une question : la DDE aura-t-elle les moyens humains de faire face à ses missions premières de service de l'Etat et d'entreprendre une nouvelle mission de conseil en amont auprès des communes petites et moyennes ? Elle se trouve confrontée aujourd'hui à un problème grave de manque de personnel d'encadrement du fait du grand nombre de postes budgétaires dépourvus de titulaire.

Du fait de l'importance des postes non pourvus, presque tous les cadres de la DDE exercent deux fonctions : la leur et l'intérim d'un poste sans titulaire. Depuis plus de deux ans, le poste de chef de service des grands travaux et de la base aérienne est vacant, obligeant le directeur des subdivisions et de l'équipement des collectivités à en assurer l'intérim. Sur dix subdivisions, il n'y a plus que cinq subdivisionnaires. Au niveau des chefs de bureau ou de subdivision du siège, on compte six postes sans titulaire. Le chef du service de l'urbanisme et de l'habitat, vacant depuis mai 2004, ne sera pourvu qu'en avril 2005. Heureusement, dans ce contexte, les bureaux d'études de la direction des subdivisions et de l'équipement des collectivités ont été préservés puisqu'ils ont tous un responsable titulaire.

Il serait irréaliste de vouloir entreprendre de nouvelles missions sans remédier à cette lacune. Mais pour y remédier, il faut avoir une vision de l'évolution à venir pour que l'effort de recrutement se fasse en fonction des priorités et de l'organisation futures.

2.5 – Le département

Le département intervient aussi dans l'offre d'ingénierie. Il le fait d'abord pour lui-même à travers ses directions des Routes et des Bâtiments, mais parfois également pour des communes. C'est le cas en particulier de sa direction de l'Environnement et de l'Agriculture.

Elle réalise, à titre gratuit, des missions d'assistance technique d'aide à la gestion de l'eau et de l'assainissement pour les collectivités locales, missions qui consistent à produire un état des lieux des installations techniques et à préconiser des améliorations. Cette mission a été mise en place en anticipant sur la possibilité prévue dans la future loi sur l'eau, à l'image du fonctionnement du SATESE (Service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration). Ce service "eau" comprend sept agents de formation technique universitaire.

Un technicien a en charge les dossiers "aménagement foncier" et "forêt" et deux techniciens font de l'assistance technique en matière d'"aménagement de rivière".

2.6 – Les outils de développement économique

Au moins quatre organismes ont vocation à intervenir dans le domaine économique sur l'ensemble du département : les trois chambres consulaires et Haute-Marne Développement, agence créée à l'initiative du conseil général pour aider les entreprises à s'implanter ou à s'agrandir en Haute-Marne.

Le conseil général et la chambre de commerce et d'industrie de la Haute-Marne ont décidé de réunir leurs moyens pour contribuer ensemble à l'existence d'un seul outil de développement économique dans le département : Haute-Marne Expansion se substituera donc vraisemblablement à Haute-Marne Développement. Le personnel du nouvel organisme sera embauché par la chambre de commerce et le financement partagé.

A des échelles territoriales plus petites des collectivités se sont organisées pour attirer des entreprises sur leur territoire ou les encourager à s'y développer. Ainsi, la communauté de communes de Langres s'est dotée d'un service économique qui comprend un directeur et un chargé de mission. On rencontre aussi ce souci d'animation économique dans d'autres communautés de communes et au niveau des pays. Il peut se tourner vers de très petites entreprises et rejoindre l'action de la chambre des métiers.

Bref, il y a là des capacités de travail dans le domaine économique qui pourraient contribuer au montage de certains projets dans le cadre de la plate-forme et y trouver des appuis pour leurs propres projets.

*

Les conclusions de ce second inventaire coïncident avec celles du premier. Le tableau de l'offre d'ingénierie dans le département révèle de véritables lacunes :

- la maîtrise d'œuvre de projets courants, notamment pour les communes petites ou moyennes,
- le conseil en amont, surtout pour ces mêmes communes,
- le montage de projets sortant de l'ordinaire, grands ou petits.

3 – Propositions pour la constitution d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale"

L'organisation d'une "plate-forme d'ingénierie territoriale" en Haute-Marne a pour objectif de remédier aux insuffisances qui viennent d'être relevées, en recherchant une meilleure complémentarité entre les différents acteurs de la plate-forme et en facilitant leur intervention coordonnée pour leur permettre, projet par projet, de bien répondre aux attentes.

Les propositions que nous avançons se caractérisent par leur simplicité. Elles ne modifient en rien les compétences des services ou collectivités impliqués dans la plate-forme, elles laissent chacun libre de s'organiser comme il l'entend, elles ne créent pas de structures supplémentaires. Elles reposent entièrement sur quelques principes simples destinés à permettre, cas par cas, la constitution rapide d'équipes de travail efficaces :

- chaque service ou organisme annonce clairement ce qu'il est disposé à faire,
- chacun désigne un correspondant privilégié par zone géographique,
- des instances de coordination rassemblant les principaux acteurs et utilisateurs

de la plate-forme se réunissent périodiquement, à l'échelon de l'arrondissement et à l'échelon du département, pour veiller à la mise en relations rapide des uns avec les autres, et à la cohérence de leurs interventions.

Ce dispositif permettra de mobiliser au profit des projets hauts-marnais un réseau de compétences qui ne se limitera pas aux services et organismes implantés dans le département, mais comprendra aussi les services régionaux de l'Etat, ceux du conseil régional et d'autres instances en tant que de besoin.

L'efficacité de la plate-forme exige en outre, de la part de plusieurs acteurs, un effort de recrutement qualitatif pour pourvoir un certain nombre de postes qui ne le sont pas encore.

Nos suggestions sont donc simples et ne posent aucun problème de principe. Leur application, à deux ou trois points près, relève entièrement des autorités locales. Si celles-ci adhéraient à l'idée de manœuvre que nous leur proposons, il leur serait possible de l'entreprendre dès cette année. Il leur appartiendra de régler les détails de sa mise en œuvre; c'est pourquoi nous n'avons pas cherché à le faire nous même : il nous a paru utile d'indiquer des directions, de présenter les choix qui s'offrent, de poser un certain nombre de questions, mais sans prétendre les trancher, car seules les autorités locales ont la connaissance du terrain nécessaire pour le faire.

L'esprit de nos propositions étant ainsi précisé, il importe maintenant de les exposer plus en détails. Elles sont de trois ordres :

- un effort pour remédier aux difficultés de recrutement auxquelles se heurtent les collectivités locales et les services de l'Etat;
- le positionnement clair de chacun des acteurs de la plate-forme,
- l'organisation de la plate-forme.

3-1 – Un effort pour remédier aux difficultés de recrutement

La difficulté de recrutement de cadres compétents en Haute-Marne est fortement ressentie aussi bien par les responsables des collectivités locales que par ceux des services de l'Etat.

Les services du département parviennent à embaucher à la sortie de l'école ou de l'université un certain nombre de jeunes sans expérience, mais une fois cette expérience acquise, la plupart vont valoriser celle-ci dans un emploi extérieur au département. Les services des villes importantes et de certaines communautés de communes sont confrontés exactement à la même difficulté : des jeunes y acquièrent une expérience pendant un ou deux ans avec un statut de contractuel, puis vont occuper un second poste en-dehors du département, qui les conduira à entrer dans la fonction publique.

Du côté des services de l'Etat, le nombre de postes non pourvus a été souligné. La brièveté du passage de certains cadres de qualité doit également être relevée. Un jeune ingénieur de la DDE avait fait un travail unanimement apprécié pour l'élaboration du grand projet de ville de Saint-Dizier, mais, à son départ, après trois ans d'affectation, cette jeune femme n'a été remplacée qu'après une longue attente.

Pour tenter de remédier à cette difficulté de recrutement – qui est loin d'être facile à résoudre - la mission est amenée à présenter deux types de propositions : les premières sont pragmatiques et d'application immédiate, les autres exigent des décisions de plus grande ampleur et sont donc à plus long terme.

Elle tient cependant à mettre ces propositions à leur juste place en faisant observer que le choix d'un poste par un cadre ne tient pas seulement à des critères professionnels, mais aussi à des choix de conditions de vie, c'est pourquoi tout ce qui renforce l'attrait de la Haute-Marne aux yeux de jeunes ménages ne peut que contribuer à la solution du problème. Bref, les résultats d'une politique de développement sont importants pour faire venir ceux qui doivent y participer. Bien que cet aspect du problème ne relève pas du champ de réflexion de la mission, elle se permet cependant d'avancer une idée : comme le font certaines entreprises au titre du 1% ne pourrait-on pas s'efforcer de réserver pour de jeunes cadres du secteur public ou du secteur privé qui choisiraient la Haute-Marne des logements très agréables pour des loyers raisonnables ?

3.1.1 – Services de l'Etat

3.1.1.1 - Propositions immédiates

La première contribution de l'Etat à la plate-forme d'ingénierie territoriale est de pourvoir les postes vacants dans ses services déconcentrés en Haute-Marne.

Dans cette perspective, il faut se réjouir de voir le poste de chef du service départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP) enfin pourvu, car pendant plusieurs années sa vacance obligea un architecte des bâtiments de France de Dijon à venir périodiquement en Haute-Marne pour exercer l'intérim.

Du côté de la DDAF, on note une vacance à la cellule "études et aménagement rural".

Mais, comme nous l'avons vu, c'est du côté de la DDE que l'effort à faire est le plus grand du fait du nombre de postes non pourvus. Il doit tenir compte d'une réorganisation probable, qui permettra de dégager des marges de manœuvre au profit des priorités nouvelles. Plus que les vacances actuelles, ce sont les postes les plus importants pour l'avenir qu'il convient d'avoir présents à l'esprit pour les pourvoir en priorité par des agents idoines.

La première condition pour attirer des cadres compétents est de leur proposer des postes attrayants. Les perspectives de travail ouvertes par l'organisation de la plate-forme constituent de ce point de vue une opportunité à saisir, car elles peuvent permettre d'enrichir notablement la définition de certains postes. Nous prendrons tout à l'heure l'exemple de l'organisation de la DDE repensée dans le cadre de la plate-forme et de la politique de réorganisation du ministère. Dès que cette nouvelle organisation aura été esquissée, il serait souhaitable que la direction du Personnel, des Services et de la Modernisation du ministère de l'Équipement prenne les moyens de pourvoir les postes les plus déterminants pour le succès de cette stratégie.

Car - seconde condition à remplir - des agents de qualité ne choisiront pas un département comme la Haute-Marne sans y être poussés par une volonté affirmée des directions du personnel des ministères concernés. Elles seules peuvent motiver leurs agents. Cela exige, au moins, de faire sentir à de jeunes ingénieurs à la recherche de leur premier ou de leur second poste qu'un passage de quelques années dans un département rural et la réussite dans les fonctions exercées seront considérés comme des facteurs valorisants, qui pèseront dans les étapes suivantes de la carrière. Les affectations à la sortie de l'école semblent le moyen le plus efficace pour arriver à pourvoir rapidement les postes essentiels, dès lors que le nombre des postes proposés n'excède pas celui des candidats. Il sera donc nécessaire de l'utiliser au profit de la Haute-Marne dans l'année qui vient.

3.1.1.2 - Propositions d'application plus générale

Cette mobilisation immédiate des directions du personnel au profit de la Haute-Marne pourrait préfigurer une politique plus générale visant à inciter les agents de ministères techniques à rechercher des affectations dans des départements faiblement peuplés.

Un premier moyen vient à l'esprit : l'incitation financière. C'est celui qui est pratiqué par le ministère de l'Éducation nationale pour amener des enseignants à accepter plus facilement des affectations dans des "zones d'éducation prioritaire". Des primes ou des avancements plus rapides pourraient donc être accordés aux fonctionnaires affectés dans un certain nombre de départements ruraux, mais nous sommes conscients des obstacles à surmonter pour pouvoir mettre en œuvre une telle mesure et nous pensons que cette incitation financière n'est pas le facteur le plus important dans la motivation d'un jeune fonctionnaire.

Les éléments les plus décisifs dans le choix d'une affectation par un cadre sont l'intérêt du poste et l'accélération du déroulement de la carrière. Ces éléments n'exigent aucune modification réglementaire, mais simplement une volonté durable de la part des directions du personnel des ministères concernés. Cela n'est pas toujours facile, car, du fait de la rotation des cadres dans les administrations centrales, ce n'est souvent pas la même personne qui fait une promesse et la tient.

Pour exister, cette volonté doit donc coïncider avec une véritable stratégie de la part des ministères concernés. Compte tenu de l'évolution des politiques européennes en matière de production agricole, d'aménagement de l'espace, de mise en valeur du patrimoine et de protection des ressources naturelles, les départements ruraux, même les moins peuplés, représentent pour le ministère de l'Agriculture des enjeux majeurs. En ce qui concerne le ministère de l'Équipement, le rôle de la DDE peut devenir relativement plus important dans des départements ruraux que dans des départements très urbanisés où les collectivités territoriales sont fortement armées.

3.1.2 – Les collectivités territoriales

Enfin, pour permettre aux collectivités territoriales de pouvoir, elles-aussi, recruter plus facilement des cadres compétents, il serait utile qu'elles puissent recruter directement des cadres à la sortie des écoles d'ingénieurs de l'État et que des affectations dans des collectivités locales soient prises en compte dans le déroulement normal d'une carrière au même titre que les affectations dans les services de l'État.

Il serait également utile d'élargir les possibilités de recruter des agents contractuels qu'offre la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, car celles-ci se limitent soit à des remplacements de courte durée, soit à "des fonctions nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées" qui peuvent donner lieu à des contrats d'une durée maximale de trois ans renouvelables une fois. Il est suggéré d'autoriser également l'utilisation de ces contrats d'une durée maximale de trois ans lorsque, malgré de nombreuses publicités de vacances de postes, aucun candidat fonctionnaire ou aucun lauréat à un concours ne se présente. En effet, les collectivités territoriales de la Haute Marne sont souvent confrontées à cette situation, qui fragilise l'organisation d'un service : il semble préférable dans un tel cas de pouvoir offrir une certaine durée à un agent contractuel pour bien tenir le poste non pourvu que d'avoir recours, comme aujourd'hui, à une succession d'expédients.

*

Les services concernés réussiront-ils ou non à se renforcer en pourvoyant tous les postes budgétaires ? La réponse à la question devrait peser sur les choix de positionnement qu'il convient maintenant d'évoquer.

3-2 – Le positionnement clair de chacun des acteurs de la plate-forme

L'organisation de la plate-forme implique que le rôle de chacun soit clairement identifié, afin de permettre une utilisation mutuelle des compétences. Un positionnement clair est donc essentiel. Voici les points qui nous semblent les plus importants.

3.2.1 – Ne pas tarder à fixer certaines orientations

Même si la loi relative aux libertés et responsabilités locales laisse encore un peu de temps au conseil général et à la DDE pour mettre au point leur organisation future après le transfert des compétences en matière routière, il serait souhaitable que les orientations

choisies par l'un et par l'autre soient connues assez rapidement, car une bonne partie de l'organisation de la plate-forme en dépend.

L'organisation actuelle de la DDE repose sur dix subdivisions territoriales mises à disposition du conseil général pour une part de leur activité. Une partie de leur personnel va être transférée au département pour permettre à celui-ci de créer ses propres subdivisions. Il est important de savoir comment le conseil général va les organiser et quel dispositif la DDE va adopter pour répondre à son nouveau rôle de conseil en amont des communes.

3.2.2- Comment la DDE assurera-t-elle son rôle de conseil en amont ?

La nouvelle répartition des compétences entre le département et la DDE implique que cette dernière puisse désormais jouer son rôle de conseil en amont dans des domaines qui ne se limitent pas à la seule voirie : aménagements de villages, localisation et définition de petits programmes d'habitat, réutilisation de bâtiments anciens, recherche d'idées pour mettre en valeur un lieu... Comme nous l'indiquons plus haut (voir page 7) la nature de ces projets impliquera une véritable mutation culturelle pour apporter un conseil pertinent; dans bien des cas, il sera nécessaire de s'ouvrir à des domaines d'activités qui n'entrent pas dans les compétences traditionnelles du ministère de l'Equipement. Il y a là un défi à relever. Le fait d'intervenir dans le cadre de la plate-forme, en pouvant s'appuyer sur d'autres partenaires, devrait être un facteur de réussite.

Compte tenu de ses moyens, la DDE de la Haute-Marne doit rechercher la meilleure organisation possible pour assurer cette mission de conseil en amont de manière satisfaisante. Deux scénarii, au moins, sont possibles.

Le premier serait la mise en place en Haute-Marne de subdivisions nouvelle manière, qui pourraient être au nombre de trois, chacune coïncidant avec un arrondissement et rassemblant deux pôles de compétence: l'un pour l'application du droit des sols et le conseil d'urbanisme, l'autre pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais dans un sens étendu (habitat, développement local, patrimoine...) et éventuellement la maîtrise d'oeuvre. La création de ces trois subdivisions serait accompagnée d'un effort d'organisation de la DDE pour que les nouveaux subdivisionnaires, en fonction des problèmes rencontrés, puissent facilement faire appel à des agents plus compétents au sein des services du siège ou des autres subdivisions. Dans cette perspective, il serait intéressant de donner à chacune des trois subdivisions une vocation dominante (mais non exclusive), par exemple à Saint-Dizier la "politique de la ville" et l'habitat, à Langres la mise en valeur du patrimoine à des fins de développement... Le réseau d'appui de ces nouvelles subdivisions polyvalentes ne se limiterait pas à la DDE : sur certains sujets, des correspondants désignés à la future direction générale régionale de l'Equipement (DGRE) pourraient être invités à apporter leur concours.

Ce scénario aurait pour avantage de parfaitement coïncider avec le niveau d'organisation que nous conseillerons pour la plate-forme et de donner une impression de proximité géographique. Mais il se heurte à une difficulté : disposera-t-on du personnel compétent nécessaire pour faire fonctionner efficacement trois subdivisions de ce type ? Il faudrait, en effet, pouvoir compter pour chacune d'entre elles sur quinze à vingt agents réunissant les compétences indispensables. En-dessous d'un certain seuil qualitatif, il sera difficile d'assurer un bon service.

Le second scénario consisterait à créer un seul service de conseil aux communes, qui serait situé au siège de la direction, mais d'y désigner trois "référents territoriaux" correspondant aux trois arrondissements. Il aurait pour avantage, avec au total le même nombre d'agents que trois subdivisions, de pouvoir créer une structure plus étoffée, couvrant un plus grand champ de compétences et susceptible de garantir un meilleur niveau de service. Comme dans le scénario précédent il serait possible de donner aux référents territoriaux une spécialisation fonctionnelle en plus de leur compétence géographique, ce qui permettrait à la fois une économie d'échelle et un enrichissement des tâches. La fiche de poste du responsable du service peut devenir très attrayante et justifier l'affectation d'un agent d'un excellent niveau.

Les deux scénarii obéissent en fait à la même logique : désignation de correspondants géographiques clairement identifiés (subdivisionnaires ou référents territoriaux), organisation d'un réseau d'appui auquel ces correspondants peuvent facilement faire appel... Mais l'un comme l'autre exigent pour réussir un apport qualitatif : il est important que les nouveaux subdivisionnaires ou les nouveaux référents aient une compétence plus diversifiée que les subdivisionnaires actuellement en place, trop spécialisés dans la voirie.

Quel que soit le scénario choisi, la création en Haute-Marne de ces trois nouvelles subdivisions ou de ce service polyvalent de conseil serait une démarche intéressante pour le ministère de l'Équipement, car elle lui permettrait une expérience en vraie grandeur, permettant de faire fonctionner des services d'un nouveau type, de mettre au point leur réseau d'appui, d'expérimenter de nouvelles relations de travail au sein de la direction, un nouvel état d'esprit... Mais, elle exige un renforcement des compétences à travers l'affectation de trois cadres.

Ce renforcement constitue un préalable, car il ne faut pas tricher. Il ne faut pas prétendre assurer cette nouvelle mission de conseil en amont sans décider du renfort qualitatif nécessaire pour réussir. Le grand danger serait de faire semblant d'accepter ces nouvelles tâches sans renforcer la DDE, au risque de compromettre ses missions premières et nuire à sa crédibilité. Ce serait un très mauvais calcul pour tout le monde.

3.2.3 – La contribution de l'ensemble des services de l'Etat au conseil des collectivités

a) La DDAF a vocation, comme il est indiqué au § 2.3, à apporter ses conseils dans des domaines liés à l'environnement : alimentation en eau potable, assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers. Elle a aussi à assurer des missions de conseil en "développement rural", mais, dans ce domaine, l'effectif actuel n'est pas à la hauteur des enjeux. Il est nécessaire de renforcer la cellule "études et aménagement rural" si le ministère de l'Agriculture veut vraiment s'engager.

b) De fait, les compétences de la DDAF et de la DDE dans le cadre du conseil aux communes se complètent. La priorité accordée aujourd'hui à la sauvegarde de l'environnement conduit même à multiplier les sujets où il serait nécessaire qu'elles puissent véritablement se conjuguer : préservation de la qualité de l'eau, assainissement des eaux usées, traitement et valorisation des déchets de toutes natures, préservation des paysages et des milieux naturels, aménagements durables... Une directive nationale d'orientation pour l'ingénierie publique en cours de préparation par les services des ministres de l'Équipement et de l'Agriculture demandera prochainement aux DDE et DDAF d'expérimenter et de développer des actions

communes, en s'efforçant d'associer leurs compétences et leurs connaissances. Elles devront élaborer une "stratégie locale conjointe" ayant parmi ses axes majeurs les missions de conseil aux collectivités territoriales. Il est important qu'elles puissent mettre en place "un guichet unique", mettre en commun leurs données territoriales, proposer des études conjointes, prévoir des formations communes, définir et suivre des indicateurs de gestion. La Haute-Marne ayant été choisie comme département expérimental se doit d'être exemplaire.

On peut imaginer deux manières différentes de l'être : la coopération ou la fusion. La première consisterait pour les deux directions à former ensemble un pôle de compétences "aménagement et développement du territoire", de telle manière qu'elles puissent, selon les cas, se répartir les tâches ou intervenir ensemble en conjuguant leurs compétences.

La seconde irait plus loin. La circulaire du Premier Ministre, en date du 16 novembre 2004, sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat indique que, "dans les départements où les préfets le jugeront utile", une fusion de la DDE et de la DDAF pourra avoir lieu "pour créer une direction départementale de l'aménagement et de l'agriculture". Il appartient donc au préfet de la Haute-Marne et aux deux chefs de service concernés d'examiner cette possibilité.

c) Quelle que soit la solution choisie, le couple DDE/DDAF sera appelé à jouer un rôle important dans la plate-forme, mais la contribution de l'Etat à celle-ci ne saurait se limiter à ces deux directions, même réunies.

Compte tenu de l'importance du patrimoine paysager et bâti en Haute-Marne, et du nombre de projets le concernant directement ou s'appuyant sur lui, il est fondamental que le chef du service départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP) soit intégré dans le dispositif de travail que constituera la future plate-forme d'ingénierie territoriale.

En conséquence, un audit des espaces protégés est à faire, et les résultats devraient être introduits dans la stratégie commune SDAP/DDE. Il ne faudrait pas, en effet, que l'ATESAT et l'application du droit des sols dans les communes non décentralisées fonctionnent indépendamment d'une politique soigneusement élaborée en commun. De même, le montage de projets d'une certaine ampleur faisant appel à toutes les forces vives de la plate-forme ne peut se passer de l'apport du SDAP dès le début de la démarche.

La conception et le montage d'un certain nombre de projets exigeront également de pouvoir faire appel à des compétences plus diversifiées, qui doivent pouvoir être trouvées dans certains services régionaux de l'Etat : direction régionale des Affaires culturelles (DRAC), direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), direction régionale de l'Equipement (DRE), direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)... La logique de la plate-forme doit permettre de pouvoir les utiliser comme un véritable échelon d'appui, capable d'apporter le renfort souhaité lorsque la nature d'un projet le rend nécessaire.

Dans cette perspective, il serait intéressant de réaliser au niveau régional ou entre départements voisins un repérage des compétences individuelles sur les sujets les plus sensibles, pour qu'un service confronté à un problème qui lui est inhabituel puisse faire appel aux conseils d'agents en ayant déjà l'expérience. On aboutirait alors, sur les problèmes nouveaux ou difficiles, à une véritable utilisation mutuelle des compétences. En ce qui

concerne le ministère de l'Équipement cette constitution d'un réseau interdépartemental de compétences pourrait s'effectuer à l'occasion des travaux préparatoires d'une future organisation qui doivent s'effectuer entre la direction régionale (DRE) et les directions départementales (DDE), comme y invite d'ailleurs la circulaire du 19 novembre 2004 de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

3.2.4. – Faut-il créer une agence de conseil aux collectivités locales ?

Au cas où les conseils apportés par les services de l'État ne suffiraient pas pour répondre à tous les besoins exprimés par les communes, il n'est pas interdit, même si ce n'est pas la solution que nous privilégions, d'évoquer l'hypothèse de création, comme dans le Haut-Rhin, d'une agence de conseil aux collectivités locales pour répondre à ces besoins dans un autre cadre. L'ADHAUR est une association créée en 1984 à l'initiative du département du Haut-Rhin et de l'association départementale des maires. Elle a pour vocation d'apporter des conseils et une aide au conseil général, aux communes et à toute collectivité publique dans leurs projets d'habitat, d'aménagement, d'urbanisme et dans l'application du droit des sols. Elle peut aussi apporter son assistance aux maîtres d'ouvrages publics dans la définition de leurs équipements publics. Ses activités sont menées dans le cadre de conventions qui lient l'ADHAUR au département du Haut-Rhin et régissent par ailleurs ses relations avec les communes et les groupements de communes.

L'ADHAUR est devenue un outil important (68 personnes), mais l'on peut également concevoir, comme il y a quelques années dans la région Limousin, une équipe de très petite taille (trois personnes) appelée à intervenir seulement au bénéfice des plus petites communes. Cette Agence d'Assistance et de Conseil aux Collectivités locales du Limousin étant entièrement financée par la région et l'État (sous forme de mise à disposition d'un agent), son intervention était gratuite.

Si les collectivités territoriales de la Haute-Marne estimaient intéressant d'explorer cette piste, il serait souhaitable qu'elles se renseignent plus en détail sur ces expériences (ou d'autres), avant de définir un outil bien adapté aux besoins ressentis, qui vienne compléter la plate-forme. Au cas où une telle agence serait créée, une collaboration avec le pôle "aménagement et développement du territoire" formé par la DDE et la DDAF devrait s'instaurer dans le cadre de la plate-forme, afin de se compléter plutôt que de se concurrencer.

Enfin, même s'il est de petite taille, le CAUE du département est aussi porteur d'une offre d'ingénierie spécifique, qui peut être utilisée, elle-aussi, dans le cadre de la plate-forme.

3.2.5 – Qui assurera la maîtrise d'œuvre des petits travaux de voirie ?

Sur un certain nombre de missions, l'inventaire auquel nous avons procédé, montre que des réponses claires peuvent être apportées aux besoins d'ingénierie des petites communes. C'est le cas en particulier de domaines comme l'alimentation en eau potable, l'assainissement, les ordures ménagères, l'hydraulique, les bâtiments...

Qu'en est-il, en revanche, des travaux de voirie des communes rurales ou de modestes aménagements d'espaces publics rassemblés dans le langage courant sous le terme de "bordures de trottoir" ? Jusqu'ici c'étaient les subdivisions de la DDE qui assuraient les missions de maîtrise d'œuvre ou de mandat liés à ces travaux. Le transfert des responsabilités

routières au département et la politique générale du ministère de l'Équipement devraient normalement conduire la DDE à abandonner cette fonction. Il est donc important de savoir qui va l'assurer désormais, car elle est essentielle aux yeux de bien des maires.

Au moins trois réponses sont concevables, mais aucune ne paraît s'imposer avec évidence :

- Le recours à l'ingénierie privée paraît peu probable au premier abord, car les marchés proposés sont insuffisamment rémunérateurs. Pourtant il paraîtrait concevable de le développer dès lors que des projets communaux pourraient être regroupés au niveau de structures intercommunales afin d'atteindre un volume suffisant. On pourrait imaginer, par exemple, des marchés à bons de commande qui permettraient à une petite commune de faire appel à un bureau d'études pour des prestations préalablement négociées. Un des rôles de la DDE dans le cadre de l'ATESAT pourrait consister à aider des communautés de communes à monter de tels marchés pour faire appel ensuite à la concurrence.

- Les nouvelles subdivisions du département auraient les compétences techniques nécessaires. Mais est-ce bien leur vocation ? Aujourd'hui, lorsque des services du département travaillent pour des communes, ils le font dans le cadre d'une assistance gratuite. Pourraient-ils demain offrir des services dans le cadre concurrentiel prévu par le Code des Marchés ? Rien ne semble l'interdire, car cette relation contractuelle ne crée pas un lien de dépendance d'une collectivité sur l'autre, mais cela est-il souhaité ?

- L'agence départementale de conseil aux collectivités locales, si elle était créée, pourrait élargir son intervention à la maîtrise d'œuvre de petits projets. Mais aurait-elle l'assise nécessaire pour cela ? De plus, il n'est pas forcément sain que le même organisme exerce en même temps les fonctions de conseil en amont et de maître d'œuvre.

Nous devons donc, à ce stade, nous borner à poser la question sans pouvoir encore avancer une solution pour la résoudre.

3.2.6 – Un réseau d'échange d'informations sur la connaissance du territoire

Bon nombre des interlocuteurs rencontrés déplorent de ne pas pouvoir asseoir leur action sur un ensemble solide et vivant d'informations économiques, sociales et géographiques. Le recueil et la présentation d'un certain nombre de données, une cartographie intelligente leur semblent nécessaires pour acquérir une vision stratégique d'un territoire et faire des choix.

Nous avons aussi constaté que dans plusieurs organismes, on se préoccupait de la question et que des personnes y travaillaient. Un agent de la DDE est chargé, en collaborant avec tous les services de la direction, de rassembler des informations utiles à la connaissance du territoire. A la DDAF, la valorisation en couches géographiques (GéoBASE) des données détenues dans les domaines agricole, forestier, et environnemental est en bonne voie. La Chambre de Commerce et d'Industrie souhaiterait la mise en place d'un observatoire économique départemental....

Sans avoir eu le temps de poursuivre ce recensement et de creuser l'idée plus avant, il nous semble indispensable d'amener ces différentes personnes à se connaître pour échanger

régulièrement leurs informations et réfléchir ensemble aux objectifs qu'elles pourraient se donner dans le cadre de la plate-forme.

3.2.7 – Le dispositif relatif aux grands projets

Les particularités du montage des "grands projets" évoquées dans la première partie du rapport (voir pages 3, 4 et 7), notamment la nécessité de pouvoir conduire un travail organisé bien avant la désignation d'un maître d'ouvrage, exige qu'un dispositif particulier soit mis en place au sein de la plate-forme, en obéissant strictement à ses principes. La constitution d'équipes capables de travailler en partenariat à l'élaboration de ces grands projets territoriaux, qu'il s'agisse de ceux initiés par le département ou de ceux nés de la politique des pays, pourrait s'effectuer de la manière suivante :

- désignation par l'Etat d'un chargé de mission expérimenté pour constituer et animer ces équipes,
- secrétariat et moyens de fonctionnement assurés par le conseil général,
- budget d'études partagé entre le conseil général et l'Etat (FNADT), car la mise au point des grands projets nécessitera certainement de faire appel à des bureaux d'études privés lorsque les compétences nécessaires à l'appréhension de certaines questions ne pourront être trouvées dans le réseau des acteurs de la plate-forme.

Les équipes chargées de travailler aux grands projets ne se limiteraient pas à ce dispositif d'animation, qui a simplement pour objet de les mobiliser. La logique de réseau qui sous-tend la plate-forme s'appliquerait pleinement. Pour constituer chaque équipe de projet, l'animateur du dispositif devrait pouvoir faire appel, selon les problèmes à étudier, à l'ensemble des services qui contribuent à la plate-forme.

Dans cette optique, la DDE et la DDAF, fusionnées ou réunies en un pôle de compétences "aménagement et développement du territoire", seraient prêtes à apporter une contribution importante à la mise au point de ces "grands projets":

- le chef du nouveau service de conseil aux collectivités locales de la DDE pourrait prendre en charge les problèmes concernant les infrastructures, les aspects techniques des projets et leur insertion géographique;
- les services de la DDAF seraient chargés, pour tous les projets qui touchent à l'environnement, à l'espace rural et au milieu naturel, d'appréhender cette dimension de l'opération;
- le responsable du bureau des marchés de la DDE pourrait travailler au montage juridique des opérations.

De la même manière, plusieurs services régionaux de l'Etat pourraient être sollicités, en fonction des questions à étudier : directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), des Affaires culturelles (DRAC), de l'Equipement (DRE) ou de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), Mission régionale d'Evaluation économique et financière (MREEF) de la Trésorerie Paierie générale de la région... Il serait même opportun, du point de vue de l'efficacité de la plate-forme, d'affecter à la Trésorerie Paierie générale de la Haute-Marne un agent ayant l'expérience du travail dans une MREEF : la question mérite au moins d'être posée. Sur certains problèmes le Centre d'Etudes techniques de l'Equipement (CETE) de l'Est pourrait être sollicité, ainsi que, s'il y a lieu, des organismes nationaux comme le CEMAGREF, le CERTU ou l'INRA.

Il reviendra à tous les services de l'Etat impliqués dans la plate-forme d'assurer ce qu'on pourrait appeler "l'ingénierie juridique". Elle consiste à veiller très tôt à la faisabilité juridique et administrative des montages envisagés, afin de ne pas se lancer sur des pistes qui se heurteraient bientôt à une impossibilité juridique. Nous employons à dessein le mot "ingénierie", car le rôle attendu ici des services de l'Etat se distingue du strict contrôle de légalité : il ne s'agit pas seulement de dire ce qu'il est interdit de faire, mais de trouver les moyens juridiques de faire ce qui est souhaité. Cela implique d'anticiper sur des difficultés et d'imaginer des solutions. Il y a là pour les services de l'Etat une contribution très importante à la réussite de la plate-forme.

Dans le réseau de compétences mobilisables, il conviendrait également d'inclure les outils de développement économiques évoqués plus haut. Ce réseau devrait permettre de constituer sur chaque grand projet à l'étude une équipe ad-hoc permettant d'appréhender tous les éléments du montage évoqués en page 4.

*

A qui le chargé de mission responsable de l'animation du dispositif "grands projets" serait-il rattaché sur le plan administratif ? Ce point nous paraissait secondaire du moment que son action s'inscrivait dans le cadre de la plate-forme et il nous semblait que les autorités locales étaient les mieux placées pour trouver le moment venu la solution idoine. Mais la question nous ayant été posée, il convient d'indiquer que deux solutions, au moins, paraissent possibles.

La première consisterait à rattacher ce chargé de mission à la DDE ou à la DDAF pour qu'il fasse partie du pôle de compétence "aménagement et développement du territoire", celui-ci devenant alors clairement le fer de lance du dispositif. Elle peut paraître normale si le haut-fonctionnaire désigné provenait d'un des deux ministères concernés. Cette solution permettrait de bien articuler le couple DDE-DDAF avec l'animateur du dispositif "grands projets"; elle n'empêche pas ce dernier de recevoir un mandat du préfet pour que son action puisse revêtir un caractère interministériel.

La seconde solution, qui a notre préférence, consisterait à placer ce chargé de mission auprès du préfet. Plusieurs raisons plaident en sa faveur :

- cette solution est la plus simple, la plus lisible et la plus souple, elle peut être mise en œuvre sans attendre que DDE et DDAF mettent au point leur organisation commune;
- elle ne préjuge pas de la nature des projets auxquels ce chargé de mission aura à s'attaquer, or il est probable que certains d'entre eux se situeront en dehors des champs d'action habituels des ministères de l'Equipement et de l'Agriculture;
- elle évite une situation qui pourrait paraître curieuse, dès lors que le conseil général assurerait le secrétariat et les moyens de fonctionnement du chargé de mission;
- cette solution est enfin celle qui paraît être le plus en adéquation avec la logique inter-sectorielle de la plate-forme : nous constatons d'ailleurs que c'est la solution avancée par les assises du développement de la Haute-Marne.

Mais nous persistons à penser que ce point est secondaire dès lors qu'il y a un consensus sur la vocation de ce chargé de mission et qu'il appartiendra aux autorités locales de le trancher le moment venu.

3-3 – L'organisation de la plate-forme

Les rôles de chacun étant ainsi distribués et connus de tous, l'intérêt de l'organisation d'une "plate-forme", véritable instance de partenariat, est de pouvoir mutualiser les compétences en conjuguant les moyens à la demande, en fonction des besoins.

Pour que la rencontre entre projets et moyens d'élaboration puisse s'effectuer, il convient que chaque partenaire soit bien identifié, que les hommes soient repérés et que des habitudes de collaboration directe se nouent au bon échelon.

Dès lors que chacun a la volonté d'appliquer ces principes, la plate-forme doit pouvoir fonctionner simplement grâce à deux instances de coordination.

3.3.1 – La coordination à l'échelle de l'arrondissement

Pour tout ce qui concerne les projets des communes et les projets de développement nés dans le cadre de la politique des pays, l'arrondissement, qui coïncide avec le pays, semble constituer la bonne échelle. Il importe alors que pour ce territoire chaque acteur puisse désigner un interlocuteur privilégié, que nous proposons d'appeler "fonctionnaire référent" en ce qui concerne les administrations de l'Etat, ou peut être, plus simplement, "correspondant". Peu importe le terme : il suffit que la personne désignée soit connue de tous ses partenaires potentiels.

Ces désignations peuvent être très diverses. Si la DDE choisit d'organiser des subdivisions polyvalentes d'arrondissement, c'est tout naturellement le subdivisionnaire qui sera désigné. A lui, si un problème d'habitat lui est posé, de faire appel à son collègue responsable du bureau de l'habitat au siège de la DDE. La direction régionale des Affaires culturelles sera beaucoup moins souvent sollicitée, mais elle désignera pour la Haute-Marne un "référent" ou un "correspondant" qu'un responsable de projet n'hésitera pas à interroger ou à faire venir sur place si l'occasion se présente. Le département fera la même chose que la DDE en désignant pour chaque arrondissement un agent capable d'aller trouver dans les services du conseil général la personne idoine pour étudier un problème posé.

Ainsi des équipes pourront-elles se former facilement en fonction des projets. Par exemple, une politique de mise en valeur urbaine sur Langres fera appel à la communauté de communes, au SDAP et à la nouvelle subdivision d'arrondissement (ou au service de conseil) de la DDE, qui jouera son rôle, avec le concours du bureau de l'habitat du siège, dans le montage de certaines opérations. Dans le cas d'un projet plus simple, la plate-forme favorisera la mise en relations immédiate de la commune avec le bon conseil.

Ainsi l'organisation courante de chaque organisme participant à la plate-forme viendra tout naturellement contribuer à la logique de territoire. Pour que le système fonctionne, il faut que les gens se connaissent, que les correspondants soient clairement identifiés. Dans ce but il sera utile, surtout au départ, de réunir autour du sous-préfet les élus concernés par les principaux projets et les correspondants désignés de la plate-forme. L'objectif est de rendre la

plate-forme visible, et de faciliter les premiers rapprochements, projet par projet, entre maîtres d'ouvrage (ou demandeurs) et organismes d'études ou d'intervention. Ensuite des réunions ad-hoc s'organiseront d'elles-mêmes en fonction des problèmes posés.

Cependant, au fur et à mesure de l'élaboration des projets, ces réunions générales autour du sous-préfet peuvent trouver une seconde utilité. Elles peuvent devenir le lieu où, à partir de problèmes concrets, élus locaux, organismes de conseil et prestataires de service réfléchissent à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage la mieux adaptée aux opérations à entreprendre ou aux services à rendre.

Le responsable du dispositif "grands projets" participera selon les besoins à ces réunions générales ou particulières, pour évoquer les implications des grands projets à l'étude dans les arrondissements. Il nous paraît, en effet, très important qu'ils n'y ait aucune dissociation entre "grands" et "petits" projets", les uns et les autres contribuant à une même logique de territoire et s'articulant au besoin entre eux.

3.3.2 – La coordination à l'échelle du département

A l'échelon départemental la logique d'organisation serait la même. Un comité de suivi pourrait réunir, sous la co-présidence du préfet et du président du conseil général, les représentants des principaux acteurs de la plate-forme.

Il pourrait comprendre :

- du côté de l'Etat, le secrétaire général de la préfecture, les deux sous-préfets, les principaux chefs de service départementaux concernés et les fonctionnaires référents des directions régionales concernées;
- des représentants du conseil général, élus et directeurs des services les plus concernés, le président de l'association départementale des maires, les présidents de pays, les maires des trois grandes villes,
- l'animateur des équipes "grands projets", le directeur de la SEM "Haute Marne Aménagement", le directeur de Haute-Marne Expansion, et, si elle était créée, celui de l'agence de conseil aux collectivités territoriales,
- les représentants des organisations consulaires.

A l'initiative des deux co-présidents il sera toujours possible de compléter la composition du comité de suivi en fonction de l'ordre du jour de telle ou telle réunion.

Ce comité de suivi aura deux tâches :

- s'assurer du bon fonctionnement de la plate-forme dans les trois arrondissements, déceler les dysfonctionnements, décider des impulsions à donner et des travaux à effectuer conjointement, demander aux uns et aux autres des engagements précis;
- orienter et coordonner le travail des équipes "grands projets", évaluer leurs résultats.

3.3.3. – Une méthode pour avancer

Elle peut se résumer en trois mots : commencer à avancer.

Nous pensons qu'il n'est pas souhaitable de s'attarder longuement à définir dans tous les détails un concept très élaboré, ni d'attendre que tous les problèmes évoqués dans la présente ébauche soient réglés.

Il nous semble que si la plupart des partenaires concernés adhéraient à l'orientation proposée – disons à "l'idée de manœuvre" – et si les premières décisions significatives étaient prises, rien n'interdirait de se mettre en route sans plus attendre et de commencer à édifier la plate-forme élément par élément.

Un bon moyen de s'organiser serait de commencer à travailler dans l'esprit de la plate-forme sur quelques projets. Il pourrait s'agir au départ d'un grand projet du département, d'un ou deux projets territoriaux nés dans le cadre des pays et de quelques petits projets communaux sortant un peu de l'ordinaire. Il suffirait que chaque partenaire joue le jeu en désignant les correspondants idoines - même si cette désignation n'est pas définitive - et que les premières réunions se tiennent...Ce serait l'occasion de voir de manière très pragmatique comment la plate-forme peut fonctionner.

Signé

Philippe de NONANCOURT
Ingénieur général du Génie rural
des Eaux et des Forêts

Signé

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

Signé

Michel TAILLIER
Ingénieur général du Génie rural
des Eaux et des Forêts

Signé

Jean-Pierre VIGNAL
Inspecteur général de la Construction

Annexes

Annexe 1 – Lettre de mission

*Cette lettre a été adressée dans les mêmes termes
au Vice-Président du Conseil général des Ponts et Chaussées
et au Vice-Président du Conseil général du Génie rural,
des Eaux et des Forêts.*

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées



*Le Ministre de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire,
du Tourisme et de la Mer*

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche
et des Affaires rurales*

*Le Secrétaire d'État
à l'Aménagement du territoire*

*Le Secrétaire d'État
à l'Agriculture, à l'Alimentation
à la Pêche et aux Affaires rurales*

référence : XG/IQ/D04003747

Paris, le 11 JUIN 2004

Monsieur le Vice-Président

Constatant les difficultés pour les territoires ruraux à développer voire à entrer dans des dynamiques de projets, le CIADT du 3 septembre 2003 a arrêté plusieurs mesures, dont l'une consiste à mettre en place, à titre expérimental, des « plates-formes d'ingénierie » au service du développement local.

Ces plates-formes ont pour objectif d'encourager la mise en réseau des acteurs, la coordination et la recherche de complémentarités entre les différentes compétences d'ingénierie disponibles à l'échelle des territoires contribuant, ce faisant, à une plus grande réactivité des acteurs publics et donc à l'attractivité des territoires concernés.

Le département de la Haute-Marne a été retenu pour cette expérience pilote, au vu de la réflexion conduite à l'initiative du conseil général et dont les conclusions ont été présentées le 14 juin 2003, lors des premières assises du développement de la Haute-Marne.

Nous avons souhaité que cette expérimentation, dont le pilotage local est assuré par le préfet du département et par le président du conseil général, avec l'appui des services régionaux de l'État, ait un caractère exemplaire.

Afin d'accompagner cette démarche nous avons souhaité qu'une mission conjointe, confiée au Conseil général des Ponts et Chaussées et au Conseil général du GREF, participe à la formulation de propositions et de préconisations pour y répondre.

.../...

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil général
des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE CEDEX

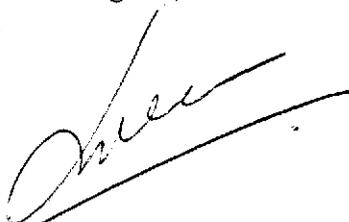
La mission qui sera confiée aux ingénieurs que vous-même et que le Vice-Président du Conseil général du GREF aurez désignés, consistera dans un premier temps à une identification des besoins liés à l'accompagnement des projets de développement territoriaux et des compétences disponibles, y compris au sein des services de l'Etat. Ce diagnostic doit aboutir à des préconisations concrètes qui pourront porter sur l'organisation de la mise en réseaux et de l'échange d'expériences, sur la mobilisation coordonnée des différentes ingénieries publiques et privées en prenant en compte les règles applicables en matière de concurrence, sur l'organisation des moyens (notamment les crédits délégués pour accompagner cette action) ainsi que sur le partage de certaines tâches. Pour garantir un caractère opérationnel à ces propositions, il sera utile de procéder de manière pragmatique, en identifiant les besoins à partir de projets concrets, susceptibles d'être accompagnés. Les missionnaires veilleront, au cours de leur mission, à se rapprocher de tous les partenaires qui pourraient être concernés par ce projet de « plate-forme ».

Dans des conditions qui dépendront bien évidemment des conclusions de cette première étape, et dans une configuration qu'il reviendra aux missionnaires de préciser, nous souhaitons qu'ils puissent accompagner dans un deuxième temps le démarrage de cette « plate-forme ».

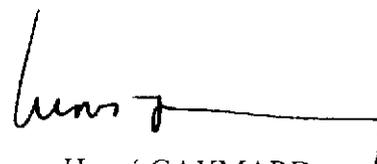
La mission sera positionnée auprès du Préfet de département. Les missionnaires rendront compte de leurs analyses et de leurs propositions au comité de pilotage local, co-présidé par le Préfet de département et le Président du conseil général. Un comité national de suivi des expériences pilotes sera mis en place au niveau national. Les propositions faites au plan local y seront présentées. Elles nourriront la réflexion sur l'ensemble des actions conduites par l'Etat en matière d'ingénierie de territoire.

Le travail de diagnostic doit être initié très rapidement. A cet égard la mission doit être à pied d'œuvre dès le mois de mai et nous souhaitons qu'un premier point puisse être fait d'ici l'été.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression des nos sentiments les meilleurs.



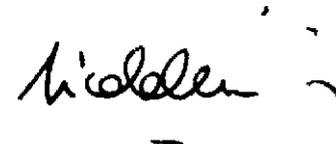
Gilles de ROBIEN



Hervé GAYMARD



Frédéric de SAINT-SERNIN



Nicolas FORISSIER

Annexe 2

Les personnes rencontrées**En Haute-Marne**

Administrations de l'Etat

M. WAQUET, préfet
M. de MAISTRE, secrétaire général de la préfecture
M. DEVIMEUX, secrétaire général de la préfecture
M. LAUVERGNAT, sous-préfet de Saint-Dizier
M. POLYCARPE, sous-préfet de Langres
M. GOYARD, directeur des actions interministérielles de la préfecture

M. SCHWOB, directeur départemental de l'Equipement
M. GUERN, suppléant du directeur départemental de l'Equipement
M. LAPLACETTE, directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt
M. GAESLER, chef du service des équipements ruraux de la DDAF

Collectivités territoriales

M. SIDO, sénateur, président du conseil général
M. BOSSOIS, vice-président du conseil général, adjoint au maire de Saint-Dizier
M. BOICHOT, directeur général des services du conseil général
M. FROMENTAUD, directeur de cabinet du président du conseil général
M. ESNAULT, directeur général adjoint des services du conseil général
M. LUMINET, directeur des routes départementales
M. JACQUEMIN, directeur de l'environnement et de l'agriculture
M. GILLET, directeur des bâtiments départementaux
M. JUNG, directeur de la solidarité départementale
Mme PERARD, directrice du développement économique et local
M. GUIART, directeur de la culture, du tourisme, de l'éducation, des sports et des loisirs

M. GUENE, sénateur, président de l'association des maires
M. DANIEL, maire de Chaumont
M. NOLOT, maire de Langres
Mme KREPS, adjointe au maire de Saint-Dizier
M. WAUTERS, directeur adjoint des services de la Ville de Saint-Dizier
Mme CHALET, directrice de cabinet du maire de Saint-Dizier

Organismes consulaires et autres organismes

M.HERRGOTT, directeur général de la chambre de Commerce et d'Industrie
 M. COURTOUX, président de la chambre d'Agriculture
 M. VIART, directeur de la chambre d'Agriculture
 M. VIARD, secrétaire général de la chambre des Métiers
 M. VOISIN, directeur de Haute-Marne Aménagement
 M.GIARD, directeur de Haute-Marne Développement

*

Une rencontre a eu lieu le 15 septembre 2004 entre les membres de la mission et le comité de suivi des assises du développement de la Haute-Marne.

Le comité local de suivi s'est réuni le 18 octobre 2004 pour examiner une ébauche de rapport présentant les principales préconisations de la mission.

En Champagne – Ardenne

M. LALLEMENT, secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de région
 M. CHAPRON, chargé de mission au secrétariat général pour les affaires régionales
 Mme DORIAN, directrice régionale de l'Equipement
 M. MARTIN de LAGARDE, directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt

En administrations centrales

M. CARLOTTI, président de la 6ème section du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

M. FREBAULT, président de la 5ème section du conseil général des ponts et chaussées
 M. MEARY, président de la 1ère section du conseil général des ponts et chaussées
 M. MASSA, directeur adjoint de la direction du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'Equipement
 M. LEVY, chargé de la sous-direction des métiers de l'aménagement à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'Equipement

M. LE BARS, président de l'agence nationale des déchets radio-actifs

*

Deux réunions administratives se sont tenues à la DATAR les 23 décembre 2004 et 27 janvier 2005 sous la présidence de M. PHILIZOT, directeur, adjoint au délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale, pour examiner les propositions du rapport. Participaient à ces réunions ou à l'une d'entre elles :

M. VALLEIX, préfet de la Haute-Marne

M. DEVIMEUX, secrétaire général de la préfecture de la Haute-Marne

M. LALLEMENT, secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de la région Champagne-Ardenne

Mme DORIAN, directrice régionale de l'Équipement de la région Champagne-Ardenne

M. SCHWOB, directeur départemental de l'Équipement de la Haute-Marne

M. GAESLER, chef du service des équipements ruraux à la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Haute-Marne

M. PIVETEAU, chargé de mission à la DATAR

M. OLLIVIER, chargé de mission à la DATAR

M. KHOLLER, chargé de mission à la DATAR

M. AUBOIN, sous-directeur de l'administration territoriale à la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur

Mme BROCAS, chef du bureau de la déconcentration et des politiques territoriales de l'Etat au secrétariat général du ministère de l'Intérieur

Mme MOURAREAU, direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur

M. FREBAULT, président de la 5ème section du conseil général des ponts et chaussées

M. MASSA, directeur adjoint de la direction du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'Équipement

M. LEVY, chargé de la sous-direction des métiers de l'aménagement à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'Équipement

M. CARLOTTI, président de la 6ème section du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

M. MORDANT, président de la 7ème section du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

M. MAUVAIS, chef du bureau de l'organisation des services à la direction générale de l'administration du ministère de l'Agriculture

M. COLMOU, chef de projet à la sous direction des soutiens aux territoires et aux acteurs ruraux du ministère de l'Agriculture

Table

Rapport

Introduction	p. 1
1 – L'analyse des besoins	p. 2
2 – Recensement de l'offre en matière d'ingénierie	p. 8
3 – Propositions	p. 14

Annexes

Annexe 1 – Lettre de mission

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées

Secrétariat général

Documentation

251, rue

de Vaugirard

75 732 Paris

Cedex 15

téléphone :

01 49 55 56 70

Secrétariat général

Bureau Rapports

et Documentation

Tour Pascal B

92 055

La Défense Cedex

téléphone :

01 40 81 68 12/45