

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

« Quel soutien le Conseil Général de la Creuse peut-il apporter à l'ingénierie territoriale départementale, et en particulier à l'ingénierie de projet, en fonction des besoins de ses territoires, au moyen de ses futures politiques territoriales pour la période 2014 / 2020 ? »



Stéphanie Dios
Option « Ingénierie du Développement Territorial »
Promotion 2010-2013

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

« Quel soutien le Conseil Général de la Creuse peut-il apporter à l'ingénierie territoriale départementale, et en particulier à l'ingénierie de projet, en fonction des besoins de ses territoires, au moyen de ses futures politiques territoriales pour la période 2014 / 2020 ? »



Stéphanie Dios
Option « Ingénierie du Développement Territorial »
Promotion 2010-2013

Maître de stage : Aurélie Fontaine
Tutrice Pédagogique : Armelle Ribeyre-Maumelat

« L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et / ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro-Sup. »

Remerciements

Je tiens à remercier Eric Mathé, Directeur de l'Action Territoriale, de m'avoir accueilli au sein de ses services au Conseil Général de la Creuse. Un grand merci également à Aurélie Fontaine, chargée de mission « politiques territoriales » et également ma maître de stage, pour sa disponibilité, son soutien dans mon travail, son dynamisme et ses conseils.

Un grand merci également à Armelle Maumelat, ma tutrice pédagogique au sein de VetAgro-Sup Clermont-Ferrand, qui a su être présente pendant toute la durée de mon stage pour me conseiller lors des moments de doute et pour sa présence tout au long de l'avancement de mon travail.

Je remercie également Emmanuel Migot, Valérie Delfolie et Francine Mitrovitch, pour les conseils qu'ils ont su m'apporter et pour les moments que l'on a passés ensemble dans le cadre de mon stage. Un grand merci aussi à Aude Jardon, qui a su m'apporter un soutien non négligeable en tant que stagiaire dans le même service que moi.

Je tiens également à remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées et qui ont accepté de me recevoir, ou pris le temps de répondre à mes questions : agents du Conseil Général de la Creuse, du Conseil Régional, agents des Pays ou des communautés de communes, élus... Pour leur bon accueil, le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer, et la franchise de leurs réponses.

Enfin, merci à toutes les personnes qui se sont impliquées, de près ou de loin, dans la rédaction de ce mémoire et dans le déroulement de mon stage. Merci à elles de m'avoir soutenue pendant ces 6 mois, d'avoir su me rassurer lorsque j'en avais besoin, et d'avoir été présentes, tout simplement.

Abstract

Since 2008, the General Council of Creuse setted up contracts with its territories : territorial agreements. In 2013, this is the end of these contracts, so territorial policies of the Department will be revised, in agreement with reforms and current concerns from the Region, the State or the European Union ; to set up territorial agreements for the 2014-2020 period.

The mission entrusted to me at this training period is to make a survey with associations of municipalities, association of urban area, Regional Natural Reserve and territories of projects on the Department, to know their practices and their needs in territorial engineering, and more particularly in engineering of project. Afterward, I reflected about propositions of actions to include in territorial contracts for the 2014-2020 period.

This mission allowed me to show diverse needs on the territory. Because of these needs, agents cannot realize their missions in a satisfactory way. The needs are needs in skills, staff or tools.

This survey and its conclusions highlighted proposals to be possibly included in the future territorial contracts. It is now to the elected officials and to the agents concerned by this issue to make a judgment on the improvements proposed, to accept them or not, and to reformulate them in order to make new territorial agreements for January 2014.

Key Words

Territorial policy, General Council of Creuse, territorial agreement, territorial engineering, engineering of project, territorial development, department.

Abréviations

ADéLim : Association des Agents de Développement Local du Limousin
ADIT : Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique
ADRT : Agence de Développement et de Réservation Touristiques
ALUR : Atelier Local d'Urbanisme Rural
ATD : Agence Technique Départementale
CAUE : Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement
CPER : Contrat de Projet Etat Région
CPS : Contrat de Pôle Structurant
DCT : Démarche Collective Territoriale
DLA : Dispositif Local d'Accompagnement
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP : Equivalent Temps Plein
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
FSE : Fonds Social Européen
INDL : Institut National du Développement Local
LEADER : Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale
OPAH : Opération Programmée d'Aménagement de l'Habitat
PECT : Pôle d'Equilibre et de Coordination Territorial
PER : Pôle d'Excellence Rurale
PIG : Programme d'Intérêt Général
PLA : Politique Locale d'Accueil
PNR : Parc Naturel Régional
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

Table des matières

Introduction.....	1
PARTIE 1 : Contexte et objectifs de l'étude	
1 Le contexte.....	2
1.1 Le territoire de l'étude : le Département de la Creuse	2
1.1.1 Définition de la notion de « département ».....	2
1.1.2 Généralités concernant le Département de la Creuse.....	2
1.1.3 La structuration du Département.....	3
1.1.4 Les atouts et les faiblesses du Département.....	4
1.2 Le Conseil Général de la Creuse	5
1.2.1 Organisation	5
1.2.2 Le Pôle Développement.....	5
1.2.3 La Direction de l'Action Territoriale	6
1.3 La politique territoriale du Conseil Général de la Creuse	6
1.3.1 Définition du concept de politique territoriale.....	6
1.3.2 Objectifs du Conseil Général de la Creuse à travers ses politiques territoriales.....	7
1.3.3 Champ d'intervention de ces politiques.....	8
1.3.4 Financement des politiques territoriales	9
1.3.5 Les territoires contractualisant avec le Département	9
1.4 La contractualisation territoriale en Creuse.....	9
1.4.1 Historique.....	9
1.4.2 Objectifs des conventions territoriales.....	10
1.4.3 Bénéficiaires et financements	10
1.4.4 Dispositif de pilotage des conventions territoriales	11
1.4.5 Le volet « ingénierie territoriale ».....	12
1.4.6 L'avenir des conventions territoriales.....	12
2 Problématique et objectifs du stage	12
2.1 La commande	12
2.2 Problématique et objectifs.....	14
PARTIE 2 : Méthodologie et mise en œuvre de la démarche d'évaluation	
1 Méthodologie : les différentes étapes suivies	16
1.1 Le calendrier prévisionnel.....	16
1.2 Le calendrier mis en œuvre	17
2 La démarche d'état des lieux des pratiques d'ingénierie territoriale sur le Département de la Creuse.....	17
2.1 Présentation de la démarche d'état des lieux du territoire	17

2.1.1	Le concept d'état des lieux du territoire.....	17
2.1.2	La mise en application de ce concept aux pratiques d'ingénierie territoriale sur le Département de la Creuse	18
2.2	Mise en œuvre de la démarche	17
2.2.1	Le pré-diagnostic	17
2.2.2	Méthode appliquée et acteurs interrogés.....	22
PARTIE 3 : Résultats, discussion et propositions		
1	Le concept d'ingénierie territoriale.....	25
1.1	Définitions liées au concept d'ingénierie territoriale	25
1.1.1	Le développement territorial.....	25
1.1.2	L'ingénierie territoriale	26
1.1.3	Chaîne d'ingénierie territoriale	27
1.1.4	Intelligence territoriale.....	28
1.2	L'ingénierie territoriale au niveau des territoires	28
1.2.1	Les métiers de l'ingénierie territoriale	29
1.2.2	Les compétences requises	29
2	Présentation des résultats des enquêtes sur le département et analyse	30
2.1	Les enquêtes Pays et PNR.....	30
2.2	Les enquêtes auprès des communautés de communes et d'agglomération.....	32
3	Pistes d'évolution et d'amélioration pour les futures contractualisations territoriales	38
3.1	Organisation et coordination des acteurs.....	38
3.1.1	Encourager la coopération et la mutualisation entre les EPCI.....	38
3.1.2	Faciliter les démarches administratives des Pays pour dégager du temps qui sera consacré à l'animation	39
3.1.3	Inciter les Pays à travailler en mode ALUR	39
3.2	Contenu : les outils et la formation des acteurs.....	40
3.2.1	Permettre la mutualisation et la mise à disposition de données, d'informations, d'outils.....	40
3.2.2	Comblent les maillons manquants de la chaîne d'ingénierie territoriale à travers la formation des agents.....	40
4	Bilan et limites de l'étude	41
	Conclusion.....	43

Table des illustrations

Figure 1 : Carte de présentation du territoire.....	Face page 2
Figure 2 : Population du Département de la Creuse (2010).....	Face page 3
Tableau 1 : Chiffres clés.....	Face page 4
Tableau 2 : Atouts et faiblesses du département.....	Face page 4
Tableau 3 : Engagement des crédits départementaux au titre des conventions territoriales 2008 – 2010.....	Face page 10
Tableau 4 : Récapitulatif des financements territoriaux du Conseil Général de la Creuse 2008 – 2010.....	Face page 11
Tableau 5 : Récapitulatif des financements territoriaux du Conseil Général de la Creuse 2011 – 2013.....	Face page 11
Figure 3 : Calendrier prévisionnel du stage.....	Face page 16
Figure 4 : Calendrier du stage mis en œuvre.....	Face page 17
Encart 1 : Les cinq idéaux-types de l'ingénierie territoriale.....	Face page 29
Encart 2 : Les compétences de l'ingénierie territoriale.....	Face page 30
Figure 5 : Carte de population de la Creuse montrant les collectivités ayant répondu au questionnaire.....	Face page 33
Figure 6 : Réponse à la question « Quels sont les programmes ou schémas développés sur votre territoire ? ».....	Face page 34
Figure 7 : Réponse à la question « Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ? » par « Très important ».....	Face page 35
Figure 8 : Réponse à la question « Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ? » par « Assez important ».....	Face page 35
Figure 9 : Réponse à la question « Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ? » par « Pas très important ».....	Face page 36
Figure 10 : Réponse à la question « Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ? » par « Pas nécessaire ».....	Face page 36
Figure 11 : Réponse à la question « Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière... » par « Très satisfaisante ».....	Face page 37
Figure 12 : Réponse à la question « Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière... » par « Assez satisfaisante ».....	Face page 37
Figure 13 : Réponse à la question « Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière... » par « Peu satisfaisante ».....	Face page 38
Figure 14 : Réponse à la question « Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière... » par « Pas satisfaisante ».....	Face page 38
Figure 15 : Réponse à la question « Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'faisabilité et chiffrage de l'opération' d'un projet ? ».....	Face page 39
Figure 16 : Réponse à la question « Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'fonctions de maître d'ouvrage' d'un projet ? ».....	Face page 39
Figure 17 : Réponse à la question « Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'maîtrise des coûts et des délais de l'opération' d'un projet ? ».....	Face page 40
Figure 18 : Réponse à la question « Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'bilan et évaluation' d'un projet ? ».....	Face page 40

Introduction

Le département est une division administrative de la France, une création de la Révolution par la loi du 22 décembre 1989. Ses responsabilités et ses compétences ont depuis évolué, avec la première loi de décentralisation Gaston Defferre en 1982. Cette loi a été suivie par l'Acte II de la décentralisation en 2004, puis par la révision générale des politiques publiques engagée sur la période 2007 – 2011 qui a appelé plusieurs services de l'Etat à se regrouper ou à transférer leurs activités au niveau local. L'Acte III de la décentralisation, réforme actuellement en cours de réflexion, va entraîner divers changements pour les départements, avec des transferts de compétences mais aussi un encouragement à la mutualisation entre les collectivités.

Le Conseil Général de la Creuse mène actuellement une réflexion concernant la révision de ses politiques territoriales à travers de nouvelles contractualisations sur le Département à partir de 2014, mais aussi le soutien qu'il peut apporter aux Pays, communautés de communes et d'agglomération et communes présents sur son territoire, dans la définition et la mise en œuvre de leurs futures stratégies. Ce soutien est nécessaire suite au retrait des services de l'Etat sur les missions de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre, mais aussi en raison de la complexification et de la technicité croissante de la réglementation.

Ce soutien prend la forme d'un appui à l'ingénierie de projet. C'est dans ce cadre que ce stage a été mis en place. Il s'agit de mener une enquête auprès des Pays et des EPCI du Département afin de connaître leurs pratiques et leurs besoins en termes d'ingénierie territoriale, et en particulier d'ingénierie de projet. Suite à cette enquête, il convient de réfléchir à des propositions d'actions à mettre en place dans les futures contractualisations territoriales en cours de réflexion, ou à des conseils au Conseil Général pour lui permettre d'améliorer son aide aux territoires, à plus ou moins long terme.

Ce stage a donc pour but de répondre à la problématique : « Quel soutien le Conseil Général de la Creuse peut-il apporter à l'ingénierie territoriale départementale, et en particulier à l'ingénierie de projet, en fonction des besoins de ses territoires, au moyen de ses futures politiques territoriales pour la période 2014 / 2020 ? ».

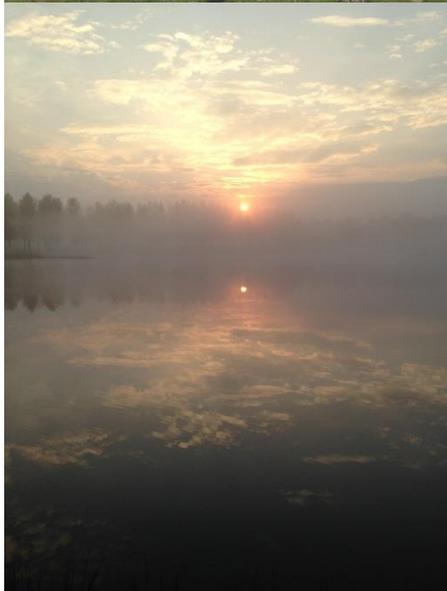
Pour ce faire, une première partie comprendra quelques rappels historiques sur le département, puis le Département de la Creuse et le Conseil Général seront présentés, ainsi que les politiques territoriales qu'il met en place. La mission du stage et son contexte seront ensuite décrits.

Une seconde partie présentera le calendrier mis en œuvre, ainsi que la méthodologie choisie et les méthodes et outils utilisés. La démarche d'état des lieux du territoire sera explicitée.

Enfin, une dernière partie sera consacrée aux résultats des recherches et des enquêtes effectuées et à leur analyse. Les besoins des acteurs concernés seront mis en avant, et des propositions d'actions à mettre en place dans les futures contractualisations et dans leur mise en œuvre tenteront d'y répondre. Enfin, une réflexion sera apportée quant aux limites de la démarche mise en œuvre, ainsi que des pistes d'améliorations de la méthodologie suivie

PARTIE 1 :

Contexte et objectifs de l'étude



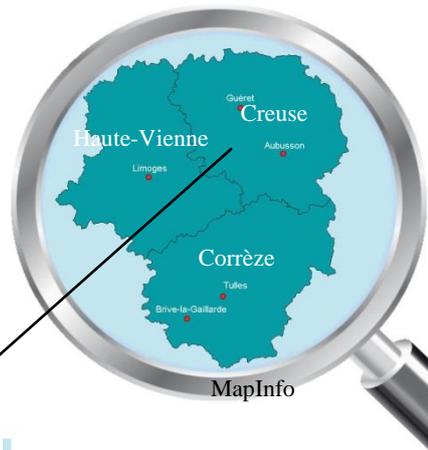
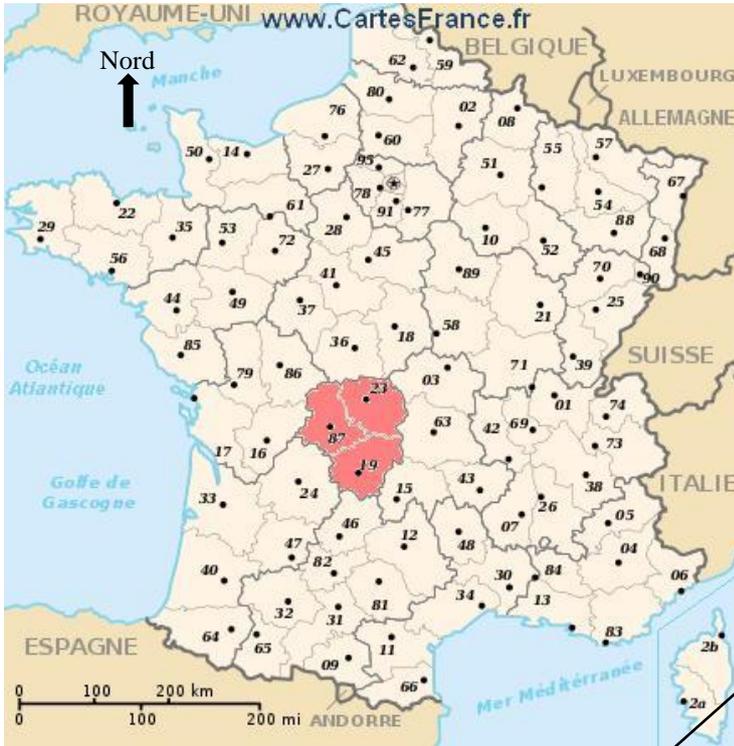


Figure 1 : Carte de présentation du territoire

1 Le contexte

Avant de présenter l'étude proprement dite, il paraît intéressant de la resituer dans son contexte et d'apporter quelques précisions concernant le Département de la Creuse, ainsi que le Conseil Général de la Creuse et sa politique territoriale.

1.1 Le territoire de l'étude : le Département de la Creuse

1.1.1 Définition de la notion de « département »

« Création de la Révolution (loi du 22 décembre 1789), le département devient collectivité locale autonome, avec un organe délibérant et un exécutif élus, par la loi du 18 août 1871. Il est géré par un Conseil Général élu pour 6 ans au suffrage universel, qui élit à son tour un président, exécutif du département qui prépare et exécute les délibérations du Conseil Général, gère le budget et dirige le personnel.

Le département a de larges compétences : action sociale, construction et entretien des collèges, remembrement rural, organisation des transports scolaires...

Un département appartient à une région et une seule. » (Anon, 2013)

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions a été une réforme institutionnelle très importante en France. Elle a été marquée par deux avancées majeures pour les départements.

Tout d'abord, la tutelle exercée par l'administration préfectorale a été allégée. En effet, le Préfet n'exerce plus de contrôle à priori sur les actes de la collectivité, mais uniquement un contrôle à posteriori sur leur légalité. La deuxième avancée majeure concerne le transfert du pouvoir exécutif, puisque l'exécution des mesures prises incombe désormais au Président du Conseil Général (www.creuse.fr).

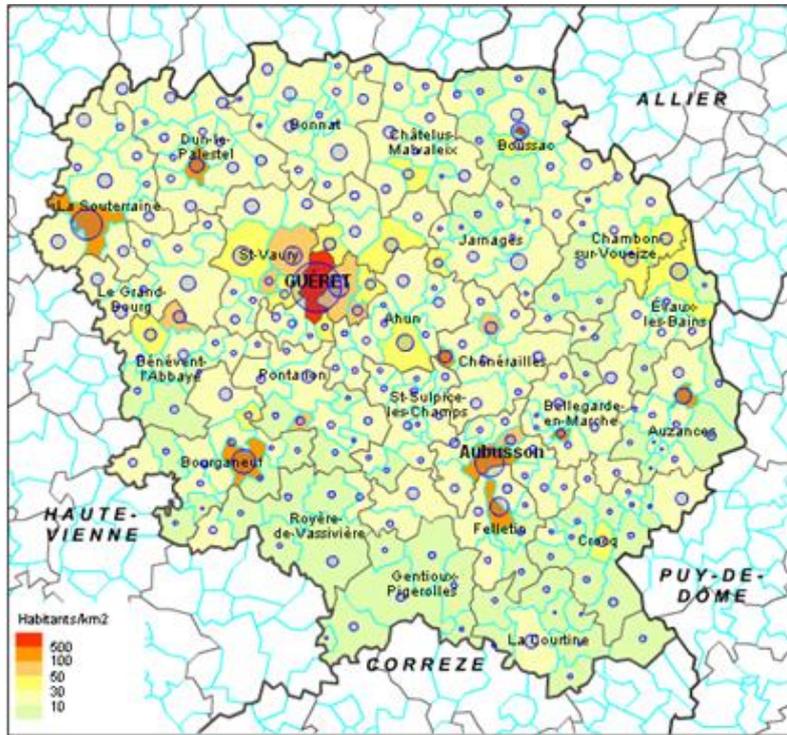
Actuellement, de nombreuses réflexions sont en cours en ce qui concerne les politiques territoriales, avec notamment l'Acte III de la décentralisation qui est au cœur des débats. Il prévoit des changements à tous les échelons opérationnels et décisionnels. Les évolutions prévues pour l'échelle départementale seront présentées dans la suite du rapport.

1.1.2 Généralités concernant le Département de la Creuse

Le Département de la Creuse (23) est situé au centre de la France, au sein de la région Limousin (*Figure 1*). La Creuse est entourée des départements de l'Indre, du Cher, de l'Allier, du Puy-de-Dôme, de la Corrèze et de la Haute-Vienne, avec lesquels elle partage ses frontières. La présence d'axes routiers importants comme l'A20 ou la RN145 au sein du Département lui permet de s'ouvrir aux régions avec lesquelles elle est frontalière.

Ce Département est un territoire rural, avec une faible densité de population : 22 habitants/km² (Conseil Général de la Creuse, 2010), répartie de manière inégale sur le territoire (*Figure 2*). Quatre communes importantes structurent le Département : Guéret, le chef-lieu au centre, La Souterraine à l'ouest, Aubusson au sud-est et Bourgueuf au sud-ouest.

La Creuse est faiblement industrialisée, avec une présence importante des entreprises artisanales. Le taux de chômage sur le Département est de 9,4%, et la majorité (38,2%) des emplois relève de l'administration publique (Conseil Général de la Creuse, 2010).



LA CREUSE

Habitants : 124 470
Superficie (km²) : 5 565
Densité (hab./km²) : 22
Région : Limousin
Arrondissements : 2
Cantons : 27
Communes : 260

www.creuse.com

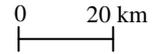
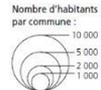


Figure 2 : Population du département de la Creuse (2010)

L'environnement naturel et patrimonial est l'un des points forts du territoire, avec une présence notable de la forêt qui couvre 30% du Département, et des terres agricoles qui couvrent 60% de sa surface. Les milieux humides sont très présents avec 5 275 km de rivières et 3 266 étangs de plus de 1 ha (Conseil Général de la Creuse, 2010). Les espaces réglementaires protégés au sein du Département représentent 190 ha. Les activités de plein air sont nombreuses, avec notamment des sports de pleine nature comme la randonnée.

1.1.3 La structuration du Département

Le Département de la Creuse est composé de 260 communes réparties sur 27 cantons. Depuis les années 1990 et avec la loi du 6 février 1992 faisant de la déconcentration le principe de l'organisation administrative française et entraînant une volonté de coopération entre les territoires, de nouveaux espaces ont progressivement vu le jour (www.creuse.fr).

L'intercommunalité s'est développée de manière exponentielle, et le Département est aujourd'hui presque entièrement couvert par les communautés de communes, à trois exceptions près en janvier 2013 (*ANNEXE 1*).

Une communauté de communes est « *un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.* » (Article L 5214-1 du Code Général des collectivités territoriales).

Sur le Département de la Creuse, ce sont des territoires plutôt ruraux permettant une coopération intercommunale forte sur des axes essentiels de la vie locale. Les deux compétences obligatoires d'une communauté de communes sont l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique. Ses compétences facultatives sont la protection de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la voirie communautaire, les équipements sportifs, culturels et scolaires.

En Creuse, les communautés de communes sont au nombre de 17, auxquelles il faut ajouter la communauté d'agglomération du Grand Guéret. Ce sont pour moitié de petites structures, avec moins de 6 000 habitants. Les EPCI regroupant les communes autour des trois principaux pôles de la Creuse (Grand Guéret avec 35 000 habitants, Pays Sostranien et Aubusson avec 15 000 habitants chacun) sont les plus importants.

Les communautés de communes du Département sont regroupées autour de 4 Chartes de Pays pour la période 2005-2015.

Les Pays sont des territoires de projet. Ils désignent des territoires présentant une « *cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi* » et permettent de mettre en avant et de développer « *la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres* » (Article 22 Loi du 4 février 1995).

Les communautés de communes et les communes qui composent les Pays élaborent un projet commun de développement. Les Pays n'ont pas de compétence propre mais ils assurent une mission d'impulsion et de coordination des initiatives locales d'animation du territoire. Le projet d'un Pays peut donner lieu à un contrat avec l'Etat et la Région dans le cadre du volet territorial des Contrats de Projets Etat-Région (www.creuse.fr).

Les Pays Creusois sont au nombre de quatre (*ANNEXE 2*).

La présence de Pays sur la majeure partie du territoire permet une communication facilitée entre les différents échelons du territoire (communes, EPCI, Département), mais aussi une meilleure articulation des projets de territoire. Cependant, le contexte actuel de réformes territoriales à travers l'Acte III de la décentralisation entraîne un réel questionnement pour les Pays concernant leur future place dans les nouveaux schémas départementaux de la coopération intercommunale (ETD, 2010). En effet, le paysage

Tableau 1 : Chiffres clés (Source : INSEE)

	Creuse	Limousin	France
Nombre de communes	260	747	36 700
Nombre de cantons	27	106	4 055
Nombre d'arrondissements	2	8	342
Nombre de communautés de communes	17	62	2 581
Nombre de communautés d'agglomérations	1	4	221
Nombre de Pays	4	16	390
Nombre de PNR	1	2	46
Nombre d'habitants en 2009	123 584	741 785	64 304 500
Densité en 2009 (habitants / km ²)	22	44	102

Tableau 2 : Atouts et faiblesses du Département (Source : Conseil Général de la Creuse)

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Economique</u> : grande capacité d'innovation et environnement favorable à l'implantation d'entreprises (zones d'activité, foncier peu cher...). Tissu artisanal et commercial très présent. Agriculture performante (cheptel bovin) • <u>Lien social</u> : bassins de vie à l'échelle humaine. Services utiles à l'épanouissement de la famille (petite enfance, culture...). Dynamisme du tissu associatif. Prise en charge des personnes âgées • <u>Environnement</u> : cadre de vie préservé dans un milieu sain. Paysages protégés. Energies renouvelables en développement. Ressource en eau importante et protégée car absence de concentration urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> • Vieillesse de la population et faible densité démographique • Isolement et habitat dispersé • Disparition des services publics • Absence de pôle urbain important • Difficulté à attirer les professionnels de santé sur le territoire • Départ des jeunes diplômés • Transmission difficile des petites entreprises et des exploitations agricoles en raison du vieillissement de la population • Faiblesse du tissu industriel • Crise de l'emploi traditionnel • Problème de mobilité et des infrastructures (routières, ferroviaires, numériques)

intercommunal risque d'être restructuré, et le périmètre des EPCI sera donc modifié. Certaines structures pourraient être supprimées du fait de leur grand nombre (plus de 18 000 SIVU, SIVOM, syndicats mixtes en France). Le Pays est une échelle territoriale large regroupant plusieurs communautés de communes sur un périmètre réfléchi à l'échelle des projets. Cet échelon ne sera donc pas supprimé, mais risque d'être modifié à travers la création de Pôles d'Equilibre et de Coordination Territoriaux (PECT), qui sont des territoires de projets permettant la mutualisation et la coopération entre les communes et les EPCI. Des incertitudes planent encore à ce sujet. Les Pays existants devront donc s'adapter aux modifications légales et contextuelles et adapter leur action à la réforme territoriale à venir.

Autre territoire de projet en Creuse, le Parc Naturel Régional (PNR) de Millevaches en Limousin est un syndicat mixte à vocation environnementale créé en mai 2004, dont les objectifs sont inscrits dans la Charte de Parc. Il a été mis en place dans le but de protéger le patrimoine naturel et paysager de la région, de contribuer à l'aménagement du territoire, de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de vie et d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public. Durant la vingtaine d'années précédant sa création, un syndicat intercommunal pionnier en France pour les programmes LEADER existait sur le périmètre du Parc. Une volonté de développer et d'organiser ce territoire était donc en place bien avant la création du Parc Naturel en tant que tel. Le Parc Naturel Régional de Millevaches s'étend sur les départements de la Creuse, de la Corrèze et de la Haute-Vienne (www.pnr-millevaches.fr). Sur le Département de la Creuse, qui fait partie du syndicat mixte, il couvre 15 communes du Pays Sud Creusois (*ANNEXE 2*).

Le Département de la Creuse est donc bien structuré, avec cependant une certaine hétérogénéité entre les EPCI : il y a une différence notable entre les trois EPCI les plus gros, et les communautés de communes les moins importantes en termes de taille, de superficie, de richesse ou de population. La totalité du territoire est couverte par des territoires de projet (Pays ou PNR), qui ont pour mission de mettre en œuvre des projets de développement afin de permettre à tous les EPCI et à toutes les communes, quelle que soit leur taille, de se développer, même s'ils n'en ont pas les moyens en interne. Les chiffres clés concernant le Département sont présentés dans le *Tableau 1*.

1.1.4 Les atouts et les faiblesses du Département

Depuis plusieurs années, le Conseil Général de la Creuse a entamé une réflexion à propos de l'élaboration de son Agenda 21. Dans ce but, il a lancé en mars 2013 une consultation publique pour permettre aux citoyens de donner leur avis sur les points importants à aborder. Des réunions publiques ont également eu lieu dans le même but.

Parallèlement, un état des lieux du territoire a été mené par la cellule en charge de l'Agenda 21 au sein du Conseil Général, afin de permettre la mise en avant de ses atouts et de ses faiblesses.

Ces résultats ont été rendus publics et mis à disposition via un document internet et papier (*Tableau 2*).

La Creuse est donc un Département présentant une faible densité de population, et disposant de moyens d'actions limités. Le Conseil Général de la Creuse est organisé de façon à répondre aux besoins du territoire, et à le développer de manière adaptée et satisfaisante.

1.2 Le Conseil Général de la Creuse

1.2.1 Organisation

Le Conseil Général de la Creuse est l'Assemblée délibérante du Département. Ses membres sont élus au suffrage universel uninominal à deux tours. Chaque conseiller général est l'élu d'un canton, soit 27 conseillers généraux pour le Département de la Creuse. Leur mandat a une durée de six ans, mais l'Assemblée est renouvelée par moitié tous les trois ans à l'occasion des élections cantonales.

Le président du Conseil Général, actuellement M. Jean-Jacques LOZACH, est élu par l'Assemblée à chaque renouvellement du Conseil Général, donc tous les trois ans.

Le budget primitif de l'année 2013 de la collectivité est de 226 millions d'euros, répartis en 47,7 millions d'euros pour l'investissement, et 178,3 millions d'euros pour le fonctionnement (Conseil Général de la Creuse, 2013b).

En raison de l'élargissement des compétences des Conseils Généraux suivant les différentes lois de décentralisation, le Conseil Général de la Creuse est segmenté en 3 pôles :

- Le Pôle Jeunesse et Solidarités
- Le Pôle Aménagement et Transports
- Le Pôle Développement.

Ces pôles sont assistés par 4 directions fonctionnelles :

- La Direction de l'Administration Générale (DAG)
- La Direction des Ressources Humaines (DRH)
- La Direction des Finances et du Budget (DFB)
- La Direction de l'Informatique et des Systèmes de Communication (DISC) (*ANNEXE 3*).

Cette organisation a pour but de lui permettre de répondre aux compétences qui lui sont allouées : action sanitaire et sociale qui représente la moitié du budget de fonctionnement de la collectivité ; routes départementales, transports et collèges ; aménagement rural, économie (compétence partagée) ; ou encore domaine culturel (www.creuse.fr). Au-delà de ses compétences obligatoires, le Département a mis en place une politique volontariste en investissant des domaines qui ne relèvent pas de ses obligations légales tels que l'agriculture ou encore les politiques territoriales.

Afin d'exercer ces compétences, le Conseil Général de la Creuse a mis en place des politiques sectorielles et des politiques territoriales.

Les politiques sectorielles assurent l'application du droit commun et sont gérées dans les différents services de chaque direction en fonction de leurs domaines d'actions. Les politiques territoriales s'adaptent aux spécificités de chaque territoire et sont gérées au sein du Pôle Développement, via le poste de Chargé de Mission Politiques Territoriales mis en place au sein de la Direction de l'Action Territoriale.

1.2.2 Le Pôle Développement

Le Pôle Développement couvre diverses directions, assure plusieurs missions et coordonne quelques services présents au sein du Département (*ANNEXE 3*) :

- La Direction de la Coordination et du Secrétariat Général
- Les Archives Départementales de la Creuse

- La Bibliothèque Départementale de la Creuse
- La Direction de l'Action Territoriale
- La Direction de l'Education
- La Direction de l'Environnement, l'Assistance Technique, le Laboratoire d'Analyses
- La Maison Départementale des Patrimoines
- La Mission Culture
- La Mission Economie et Tourisme
- Le Service Sports, Loisirs de Nature et Vie Associative.

1.2.3 La Direction de l'Action Territoriale

La Direction de l'Action Territoriale est en charge de trois thématiques principales (Conseil Général de la Creuse, 2013d) :

- Agriculture – forêt – développement rural
- Politiques contractuelles (Europe, CEPR...)
- Politiques territoriales.

Cette dernière thématique est celle au sein de laquelle est intervenu ce stage.

Ses missions principales sont :

- La contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du Département en faveur des territoires à travers la gestion des conventions territoriales et des programmes Leader
- Le suivi des relations institutionnelles avec les partenaires
- Le suivi des actions « Pôles d'Excellence Rurale »
- La participation à certains projets de développement
- Les relations fonctionnelles avec le responsable administratif et financier
- La préparation et l'exécution des décisions
- La veille en matière de politique territoriale.

Actuellement, le Conseil Général mène une réflexion concernant l'avenir de sa politique territoriale. Il s'agit de préparer la prochaine génération de contrats 2014 – 2020, en lien avec les futurs programmes européens et les orientations stratégiques régionales. C'est dans le cadre de cette réflexion que ce stage a lieu.

1.3 La politique territoriale du Conseil Général de la Creuse

1.3.1 Définition du concept de politique territoriale

Les politiques territoriales correspondent à des politiques qui ont pour objectif de « *donner aux territoires et à leurs acteurs (élus, entreprises, habitants...) la possibilité de se doter collectivement d'un projet stratégique de développement* ». Ces politiques permettent aux élus locaux d'être davantage impliqués dans la vie politique de leur territoire, et de favoriser la démocratie participative à travers « *une plus large participation et implication des citoyens dans les choix et les décisions locales* ».

L'objectif de l'articulation du développement rural et urbain est très présent au sein de ces politiques, afin de permettre une « *plus grande complémentarité et une meilleure organisation des modes de vie de chacun* » (www.territoires-bourgogne.fr).

Il s'agit en fait d'une politique globale d'appui au développement des territoires concernant tous les domaines de l'action publique en lien avec ce développement, tels que l'économie, la culture, le tourisme, l'accueil, la maîtrise de l'énergie, la préservation de

l'environnement... Cette politique concerne également les moyens d'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre de ces actions (ETD, 2006).

La politique territoriale est donc un ensemble de principes, d'enjeux et d'objectifs pour un territoire.

La mise en place de ces politiques s'appuie sur des outils institutionnels comme les Pays, les Agglomérations ou encore les PNR, à travers une contractualisation et une programmation en accord avec les collectivités publiques, telles que le Conseil Général.

Au sein du Conseil Général de la Creuse, un partenariat particulier est mis en place avec l'Etat et la Région (chef de file dans ce domaine en vertu de sa compétence en aménagement du territoire) pour les politiques territoriales. En effet, le Conseil Général est signataire du volet territorial du Contrat de Projets Etat-Région (CPER) pour la période 2008-2013. Ce contrat est également signé par le Département de la Corrèze.

1.3.2 Objectifs du Conseil Général de la Creuse à travers ses politiques territoriales

A travers ses politiques territoriales, le Département exprime la volonté d'être sélectif dans le choix des projets qu'il finance. En effet, les projets qu'il soutient doivent avoir un effet positif sur le développement des territoires concernés, mais aussi sur le développement de l'ensemble du territoire du Département. Pour parvenir à cet objectif, le Département a défini cinq principes directeurs afin de guider ses interventions grâce aux contrats de territoire (Conseil Général de la Creuse, 2007).

Le premier principe directeur qu'applique le Département est **de privilégier l'efficacité de ses interventions et la simplicité de gestion** des contrats de territoire. Pour ce faire, les contrats regroupent un nombre d'actions limité par contrat autour de 2 ou 3 thèmes stratégiques pour chaque territoire.

Le second principe du Conseil Général pour la contractualisation dans le cadre de ses politiques territoriales est de **concentrer les interventions départementales sur trois secteurs prioritaires** qui sont dans l'ordre de priorité suivant : le développement des services pour la solidarité et l'attractivité du territoire, la protection de l'environnement et la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales, le développement économique.

Le Conseil Général a également la volonté d'être **exigeant sur la qualité des projets qu'il finance**, à travers différents critères de qualité (prise en compte des principes du développement durable dans les projets, impact territorial, qualité technique des dossiers présentés, la cohérence des actions entre elles au sein des territoires, caractère innovant des projets présentés...).

A travers les projets de territoire, le Département veut **donner la priorité à l'investissement**, avec une priorité donnée aux investissements matériels, et la possibilité de financer des investissements immatériels tels que les frais de communication, avec une intervention qui est menée au cas par cas dans ce domaine.

Le dernier principe directeur de la contractualisation pour le Département à travers ses politiques territoriales est de **soutenir l'ingénierie sur les territoires**, avec actuellement le financement à 30% du poste de Chef de Projet Pays par le Conseil Général.

Il convient également de rappeler que le Département de la Creuse s'est engagé dans une démarche Agenda 21 au début de l'année 2013 (Conseil Général de la Creuse, 2013a). Il a donc la volonté de s'engager dans la recherche d'un développement durable « *économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable* », ce qui rejoint certains des principes directeurs cités précédemment. « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des*

générations futures de répondre à leurs propres besoins » (Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, 1987).

A l'avenir, les politiques territoriales du Département devront s'inscrire de manière plus poussée dans la démarche Agenda 21, et permettre de répondre aux enjeux qu'elle met en avant (Conseil Général de la Creuse, 2010), à savoir :

- Développer l'attractivité du territoire et favoriser le lien social
- Promouvoir un territoire équilibré et innovant
- Accompagner l'attractivité économique sociale, solidaire et de proximité.

1.3.3 Champ d'intervention de ces politiques

Si le Département a la volonté d'être sélectif sur le choix des projets qu'il finance, le champ d'intervention de ses politiques est large pour permettre à chaque territoire d'adapter ses projets en fonction de ses besoins et de ses spécificités (Conseil Général de la Creuse, 2007). Des champs d'intervention sont donc prévus pour chacun des trois secteurs prioritaires cités précédemment.

En ce qui concerne le secteur « **Développement des services** », les champs d'intervention couverts sont les suivants :

- Enfance, jeunesse : les demandes doivent être compatibles avec le schéma départemental petite enfance du Conseil Général de la Creuse.
- Culture, sports, loisirs : création d'équipements culturels ou sportifs, soutien d'événements culturels ou sportifs mobilisant les acteurs locaux, restauration du patrimoine bâti.
- Adaptation des services : favoriser l'accès aux services, nouvelles formes de services à la population.
- Habitat : actions et animations
- Insertion professionnelle

Le secteur « **Environnement, gestion et valorisation des ressources naturelles** » recouvre les champs d'intervention suivants :

- Ressource en eau : gestion et préservation de la ressource en eau.
- Valorisation des sites naturels.
- Préservation de l'environnement, développement durable : énergie et biodiversité.
- Chartes paysagères, forestières, architecturales.

Le dernier secteur prioritaire pour le Département est le « **Développement économique** » qui recouvre les champs d'intervention suivants :

- Démarches Collectives Territorialisées : actions et animations
- Tourisme : éditions touristiques, structuration de l'offre touristique sur le territoire, mise en réseau des acteurs, projets sur les sites majeurs.
- Agriculture : valorisation de productions identitaires sur le territoire.

Le Département propose donc de financer principalement, dans le cadre de sa politique territoriale : les investissements des territoires, l'animation des structures à travers le soutien du poste de Chef de Projet Pays et certaines actions de fonctionnement, ou encore diverses études sur les territoires.

Le Conseil Général de la Creuse finance les actions proposées par les territoires et retenues après négociations avec ces derniers en fonction de son projet global de développement et de ses orientations politiques.

1.3.4 Financement des politiques territoriales

Le Département de la Creuse a consacré 9 Millions d'Euros au titre des crédits territoriaux pour la période 2008-2013 (Patriat *et al*, 2012).

Des financements dédiés aux politiques territoriales sont également versés par l'Etat et la Région à travers les CPER, ou encore l'Europe avec la mobilisation de fonds européens FEDER, FSE, FEADER).

1.3.5 Les territoires contractualisant avec le Département

Au sein du Département de la Creuse, des conventions territoriales ont été élaborées et signées avec les 4 Pays Creusois : Pays Sud Creusois, Pays Combraille en Marche, Pays Ouest Creuse et Pays de Guéret ; et le PNR de Millevaches pour les périodes 2008-2010 et 2011-2013.

Les conventions territoriales sont le principal outil de mise en œuvre des politiques territoriales sur le département.

Des contrats de pôles structurants ont également été signés avec les communes de La Souterraine, Boussac, Bourganeuf, Aubusson / Felletin et Guéret (*Figure 1*) sur la période 2008-2010, mais ont pris fin en 2010 et se sont traduits en 2011-2013 par un « volet urbain » dans les conventions territoriales.

1.4 La contractualisation territoriale en Creuse

1.4.1 Historique

Une étape importante pour la Creuse en matière de développement local est l'Assemblée Plénière du 19 novembre 2001 et son débat sur l'organisation territoriale de la Creuse (Fontaine et De Reynal, 2012).

A cette date, trois lois organisent l'action territoriale :

- la Loi VOYNET (25 juin 1999 : aménagement et développement durable du territoire)
- la Loi CHEVENEMENT (12 juillet 1999 : renforcement et simplification de la coopération intercommunale)
- la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (13 décembre 2000).

Cette Assemblée conduira à la mise en place de 4 périmètres de Pays englobant les communautés de communes du Département alors au nombre de 13, autour d'une **Charte de Développement à 15 ans**. Les 4 Pays sont validés par des arrêtés préfectoraux en 2003.

Au milieu de l'année 2003, les 4 Pays Creusois sont en fonctionnement, et le nombre de Communautés de Communes passe à 18, ce qui représente la quasi-totalité du Département. Le périmètre du Parc Naturel de Millevaches couvre 121 communes. Des **conventions d'objectifs** sont signées pour la période **2003-2004** afin de permettre aux Pays de démarrer leurs actions dans le but de mener à bien leurs projets de développement en attendant la signature des premiers **contrats de Pays**, en **2005**. Le Parc Naturel de Millevaches signe également pour la mise en œuvre du volet territorial sur le département de la Creuse en 2005.

Un bilan est réalisé en fin d'année 2007, et la négociation de **conventions territoriales pour la période 2008-2013** se déroule en parallèle afin de permettre une signature globale le 25 janvier 2008 de la **première période 2008-2010**. La mise en place de ces conventions s'est faite très progressivement pour différentes raisons :

Tableau 3 : Engagement des crédits départementaux au titre des conventions territoriales 2008 - 2010 (Source : Conseil Général de la Creuse)

Territoire	Enveloppe du Conseil Général	Crédits engagés au 31/12/2010	Taux d'engagement au 31/12/2010
Pays Ouest Creuse	1 110 000 €	873 113 €	79 %
Pays de Guéret	1 442 692 €	1 351 632 €	94 %
Pays Combraille en Marche	610 000 €	485 190 €	80 %
Pays Sud Creusois	1 035 000 €	953 750 €	92 %
PNR Millevaches	100 000 €	90 620 €	91 %

- le nombre important d'actions des anciens contrats de Pays non soldées
- les changements d'orientation intervenus après les élections municipales de 2008
- la maturité insuffisante des projets présentés au conventionnement par les collectivités.

Les conventions territoriales concernent le Département de la Corrèze en plus du Département de la Creuse.

Un bilan a été réalisé en 2010, montrant le taux d'engagement des crédits pour cette première période de contractualisation afin de préparer la suivante. Le taux d'engagement des crédits est satisfaisant puisqu'il est proche des 100 % pour tous les Pays et pour le PNR. Les crédits non engagés au 31 décembre 2010 constituent des reliquats qui complètent l'enveloppe des Pays et du PNR pour la contractualisation suivante (*Tableau 3*).

La seconde période des conventions territoriales est en cours : **2011-2013**. La programmation de ces conventions arrivant à échéance, il a été demandé aux Pays de faire un point sur l'engagement des actions pour disposer d'une visibilité sur la consommation globale des crédits, en identifiant les projets qui ne pourront être engagés avant le 31 décembre 2013.

1.4.2 Objectifs des conventions territoriales

Les conventions territoriales sont l'outil de mise en œuvre des politiques territoriales sur le Département.

Elles sont signées par l'Etat, la Région Limousin, le Département, les Pays et le PNR. Elles ont pour but de préciser les modalités d'intervention concertée de l'Etat, de la Région et du département en faveur de la politique des Pays, des PNR et des agglomérations.

L'ambition des signataires des conventions territoriales est de poursuivre les efforts réalisés en faveur du développement et de l'aménagement des territoires et de coordonner les politiques qui y sont liées afin de les rendre plus lisibles pour les acteurs locaux.

La stratégie exprimée à travers les conventions territoriales consiste à conforter la structuration du territoire régional, à renforcer l'attractivité et la cohésion des espaces et à accroître leur réactivité.

Les signataires de la convention territoriale doivent faciliter la diffusion des informations et des données et encourager de façon concertée les échanges d'expériences à travers la mise en réseau des acteurs.

1.4.3 Bénéficiaires et financements

Les bénéficiaires de ces conventions territoriales sont les territoires de projets organisés en Limousin qui en sont signataires. Sur le Département de la Creuse, il s'agit :

- Des 4 Pays
- Du Parc Naturel Régional de Millevaches.

Les Pays et le PNR sont les interlocuteurs privilégiés du Conseil Général. Ils recensent les projets proposés pour leurs territoires, mettent en place une réflexion et réalisent des diagnostics afin de se rendre compte de leur faisabilité.

Les Pays sont en relation permanente avec les communautés de communes, la communauté d'agglomération, les communes, les associations ou encore les particuliers qui souhaitent mettre en place des projets de territoire.

Les projets des territoires peuvent donc être portés par une multitude d'acteurs de taille variable et de nature publique ou privée.

Tableau 4 : Récapitulatif des financements territoriaux du Conseil Général de la Creuse 2008 - 2010 (Source : Conseil Général de la Creuse)

Pays	Enveloppe rurale		Enveloppe urbaine (1)
	Actions	Animation	
Ouest Creuse	570.000 €	40.000 €	La Souterraine : 75.000 €
Guéret	570.000 €	40.000 €	Guéret : 150.000 €
Combraille en Marche	570.000 €	40.000 €	Boussac : 112.500 €
Sud Creusois	570.000 €	40.000 €	Aubusson : 112.500 € Bourganeuf : 75.000 €
PNR Millevaches	100.000 €	(435.000 €) (2)	
Sous-total	2.380.000 €	160.000 €	525.000 €

Grands projets	Traces de Pas	Médiathèque de Guéret	Centre aqua-récréatif d'Aubusson
	500.000 €	832.692 €	425.000 €
Sous-total		1.757.692 €	

TOTAL	4.822.692 €
--------------	--------------------

(1) Pour le Pays de Guéret, dont la durée du nouveau CPS correspond à celle du contrat de Pays, la totalité de l'enveloppe urbaine de 150.000 € est affectée sur la période 2008-2013.

Les autres CPS ayant débuté avant le 1er janvier 2008, les sommes indiquées dans le tableau correspondent à un prorata pour la période 2008-2013 (1/2 enveloppe pour les contrats de Bourganeuf et de la Souterraine qui couvrent la période 2005-2010 ; ¼ d'enveloppe pour les contrats de Boussac et Aubusson qui couvrent la période 2007-2010).

(2) Participation du Conseil Général de la Creuse au PNR Millevaches, pour mémoire (somme non prise en compte dans le total)

Tableau 5 : Récapitulatif des financements territoriaux du Conseil Général de la Creuse 2011 - 2013 (Source : Conseil Général de la Creuse)

Pays	Enveloppe rurale		Enveloppe urbaine
	Actions	Animation	
Ouest Creuse	700.000 €	50.000 €	La Souterraine : 200.000 €
Guéret	700.000 €	50.000 €	Guéret : 200.000 €
Combraille en Marche	700.000 €	50.000 €	Boussac : 200.000 €
Sud Creusois	700.000 €	50.000 €	Aubusson : 200.000 € Bourganeuf : 200.000 €
PNR Millevaches	150.000 €		-
TOTAL	2.950.000 €	200.000 €	1.000.000 €
		4.150.000 €	

Dans un souci de cohérence des actions menées, les financements sont répartis entre des projets intégrant l'ensemble des procédures territoriales contractuelles en cours, y compris les actions incluses dans le volet régional du CPER, celles qui sont menées dans le cadre des PER, de LEADER, ou de tout autre appel à projets ou dispositif contractuel, dans la mesure où ceux-ci sont en accord avec la stratégie et les objectifs de développement définis par le territoire.

Ces financements sont attribués aux porteurs de projets selon la répartition définie lors de la signature des conventions (*Tableaux 4 et 5*).

Certaines règles internes au Conseil Général fixent l'utilisation des crédits territoriaux :

- Il est impossible de cumuler les crédits sectoriels et les crédits territoriaux sur une même action
- Un taux minimum d'autofinancement de 20% par le maître d'ouvrage est exigé pour chaque opération financée par le Conseil Général
- Le montant de l'intervention départementale est plafonné au montant de l'autofinancement sur chaque opération.

1.4.4 Dispositif de pilotage des conventions territoriales

Le dispositif de pilotage pour le suivi et la mise en œuvre des contrats comporte deux niveaux : un niveau régional, et un niveau local propre à chaque territoire (*Patriat et al, 2012*).

Un **comité de pilotage régional** assure le suivi et la mise en œuvre régionale des contrats de Pays, de Parc et d'agglomération. Il exerce une fonction générale de suivi financier de l'ensemble des contrats de Pays et de leur évaluation. Il veille à l'articulation au niveau régional des procédures dans un objectif de recherche de cohérence de l'action publique. Il fixe également les règles de la négociation et examine les propositions des territoires. Il met en œuvre la négociation intermédiaire entre les deux programmes triennaux.

Il est composé de 3 représentants de l'Etat, 3 représentants du Conseil Régional, et les présidents des 3 Conseils Généraux signataires de la convention territoriale.

Un **comité de pilotage local** permet le pilotage local de chaque contrat de Pays, de Parc ou d'agglomération. Il regroupe des représentants de l'Etat, de la Région, du Département, du territoire concerné et de son Conseil de Développement.

Il a pour missions :

- d'examiner les dossiers des opérations prêtes à être engagées et de donner un avis technique préalablement à la décision des autorités compétentes de l'Etat, de la Région et du Département
- de finaliser et valider les plans de financement des actions non définies au moment de la contractualisation
- de dresser un bilan d'exécution annuel de la convention territoriale
- de proposer aux financeurs d'éventuels ajustements du contrat en cas de modification des délais ou de certaines actions
- de veiller au niveau territorial à l'articulation des procédures dans un objectif de recherche de cohérence de l'action publique.

Les décisions du comité de pilotage local nécessitent la présence de l'ensemble des partenaires signataires de la convention territoriale.

1.4.5 Le volet « ingénierie territoriale »

Comme il a été vu précédemment, l'un des principes directeurs de la contractualisation pour le département de la Creuse, et donc l'un des points essentiels lors de la mise en œuvre des conventions territoriales, est le soutien à l'ingénierie sur les territoires.

Ce soutien s'applique à travers les conventions territoriales avec le financement du poste de Chef de Projet Pays par le Conseil Général. Ce financement représente le volet « animation » de l'enveloppe rurale des contrats de Pays (*Tableaux 4 et 5*). Pour la première période de la contractualisation, ce poste est financé dans la limite de 30% du salaire charges comprises, et de 40 000€ par Pays sur la totalité de la période. Pour la période 2011–2013 de la contractualisation, les conditions sont les mêmes mais l'enveloppe dédiée à ce poste est augmentée, avec une limite maximale de 50 000€ pour la période.

Le Département finance également, via les conventions territoriales, d'autres postes d'animation tels que le poste de Chargé de Mission DCT à hauteur de 15%, et le poste de Chargé de Mission Habitat (OPAH, PIG...) à hauteur de 15% (Conseil Général de la Creuse, 2012).

1.4.6 L'avenir des conventions territoriales

Depuis le milieu de l'année 2012, des réflexions et des initiatives prennent forme afin de réfléchir à la prochaine génération de conventions territoriales sur la période 2014-2020.

La Région Limousin a invité ses territoires à débattre de l'avenir des politiques territoriales le 29 juin 2012, afin d'alimenter le contenu des futures politiques territoriales régionales.

La préfiguration des nouvelles conventions est l'occasion pour le Département de se poser les questions préalables :

- Avec quels territoires souhaite-t-il travailler ? Quels regroupements vont avoir lieu dans le futur, et quelles en seront les incidences sur les Pays actuels ? Quel sera le rôle du Conseil Général dans la structuration de ces territoires ?
- Quelle doit être la méthode de préparation des futurs contrats ? Le Conseil Général doit-il travailler en autonomie ou se mettre en lien avec l'Etat et la Région ?
- De quelle manière prendre en compte le développement durable ?
- Faut-il qu'il y ait une territorialisation plus intégrée des politiques du Conseil Général ou au contraire une sectorialisation du développement territorial ?

L'ingénierie territoriale occupe une place importante dans le développement des territoires, et elle est concernée et impliquée dans la réponse à plusieurs des questions précédentes.

2 Problématique et objectifs du stage

2.1 La commande

Le contexte dans lequel s'inscrivent les territoires actuellement est en pleine évolution avec l'Acte III de la décentralisation actuellement en réflexion. Divers changements vont avoir lieu dans les mois et les années à venir, pour les régions, les départements, les Pays ou

les EPCI. Les compétences des régions vont être revues, ainsi que celles des EPCI qui seront rationalisées. Des PECT remplaceront à terme les Pays actuels, avec le même objectif de mutualisation et de coopération. Cette réforme montre une volonté d'une meilleure concertation entre les collectivités ainsi que d'un encouragement à la mutualisation. La participation citoyenne va également être renforcée. Ces nombreux changements vont donc entraîner des modifications d'organisation pour tous les acteurs du développement territorial, qui devront savoir s'adapter.

Le retrait progressif de l'Etat ces dernières années sur les missions de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre a entraîné des besoins croissants en ingénierie territoriale pour les communautés de communes et les communes, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. En effet, la Révision Générale des Politiques Publiques a entraîné « *une diminution des moyens d'action des services déconcentrés, une remise en cause des services publics locaux, une réduction des appuis de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs politiques* » (Patriat et al, 2012). Cette réforme a des effets importants pour les territoires, et les collectivités doivent s'y adapter.

De plus, on assiste à une complexification et à une technicité croissante des réglementations, avec la Loi Grenelle 2 et la volonté d'une couverture totale du territoire national en SCoT d'ici 2017 (Conseil Général de la Creuse, 2013d).

L'évolution récente de la carte intercommunale et ses évolutions futures comme le redécoupage contesté des cantons de la Creuse pour en diminuer le nombre (Guinot, 2013) entraînent des changements auxquels les territoires vont devoir faire face afin de continuer à se développer, particulièrement dans un Département tel que celui de la Creuse, qui est un département rural, et l'un des dix départements les plus pauvres de France avec un taux de pauvreté de 10,9 % contre 7,8% en France métropolitaine (www.insee.fr).

Ce contexte montre que, pour parvenir à mettre en place un développement respectant les volontés et les objectifs qu'il se fixe, le département doit venir en aide à ses territoires. Il est nécessaire de répondre d'une part aux besoins techniques des communes et de leurs groupements afin de pallier au mieux le retrait de l'Etat, et les conséquences que cela implique.

A cette fin, une convention a été élaborée en juillet 2013. Il s'agit d'un partenariat pour la coordination de l'assistance technique et juridique aux petites communes, aux syndicats intercommunaux et aux établissements intercommunaux du Département (Conseil Général de la Creuse, 2013c).

Cette convention initialement signée entre le Conseil Général de la Creuse et le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) a vocation à s'ouvrir à d'autres acteurs et a pour but la coordination des actions des structures qui ont vocation à apporter une assistance technique, juridique ou financière aux collectivités citées précédemment qui en éprouvent le besoin. Cette assistance est mise en place à travers la mobilisation des moyens humains, techniques ou financiers adaptés.

La coordination de ces moyens est mise en œuvre grâce à deux outils : le Comité d'Orientation qui détermine les orientations politiques et les périmètres d'actions, et le Comité de Pilotage qui est chargé du suivi et de la mise en œuvre de la convention.

L'assistance technique apportée par ce partenariat concerne les domaines suivants :

- Assainissement (diagnostic, validation et exploitation des résultats, surveillance, formation des personnels...)
- Alimentation en eau potable (appui à la réalisation de cahiers des charges, partenariats techniques, formation des agents...)

- Juridique (moyens juridiques dont les collectivités ne disposent pas : modèles de guides, veille juridique, appui méthodologique à l'analyse, à la recherche de financements, au montage de dossiers de subventions...)
- Numérique (information et promotion, diagnostics de couverture, étude préalable, échange d'expériences...)
- Urbanisme (création de documents d'urbanisme, accueil, aménagement de bourg, construction d'un bâtiment public, restauration de patrimoine...).

A une échéance d'un an environ, ce partenariat a vocation à s'organiser sous la forme d'une Agence Technique Départementale (ATD).

D'autre part, en parallèle à ce soutien à l'ingénierie technique, le Département de la Creuse a la volonté d'adapter son soutien à l'ingénierie de projet, afin d'aider les territoires qui n'en ont pas les moyens à se développer à travers la mise en place de projets de développement. « *L'ingénierie de projet comprend l'ensemble des phases de réalisation d'une opération, de la décision de mettre en œuvre un projet jusqu'à sa réception et son suivi* » (AgroParisTech, 2006). Elle prend en compte les dimensions stratégiques, sociales, économiques, techniques, financières, réglementaires, évaluatives, de veille et de recherche... qui doivent être maîtrisées pour assurer la qualité et la durabilité du projet.

La commande finale du Conseil Général de la Creuse pour le résultat de ce stage est donc de chercher à connaître l'évolution des pratiques et les besoins des Pays et des EPCI, afin de mener à bien une réflexion concernant l'apport en ingénierie territoriale, et plus précisément en ingénierie de projet, que peut mettre en place le Département dans le futur. Il a été choisi de mener une réflexion s'intéressant davantage à l'ingénierie de projet en raison de la mise en place de la future Agence Technique Départementale qui apportera un soutien technique aux collectivités. Il convient également de réfléchir à la façon dont cet apport peut être mis en place, en prenant en compte l'articulation et à la coordination à organiser avec les actions de la future Agence Technique Départementale.

2.2 Problématique et objectifs

Au moment de la signature de la convention pour ce stage, le sujet sur pressenti était : « Préparation de l'action du Département en faveur des territoires ». Au fur et à mesure des recherches et discussions, ce sujet a été recentré sur le thème de l'ingénierie territoriale, puis plus particulièrement sur le thème de l'ingénierie de projet, sur les territoires de la Creuse. Il s'agit de réaliser un état des lieux des pratiques et des besoins en ingénierie de projet au niveau des Pays et des communautés de communes et d'agglomération, puis d'analyser ces résultats afin d'en tirer des hypothèses de travail et des solutions à mettre en place pour les futures politiques territoriales de la période 2014 / 2020.

Un travail de recherche bibliographique important a été réalisé afin de cadrer le sujet et de mettre en avant les thématiques qu'il recouvre. Suite à ce travail bibliographique, à des discussions au sein du Conseil Général et à des réflexions personnelles, la problématique de ce stage a été précisée et peut être formulée de la manière suivante :

« Quel soutien le Conseil Général de la Creuse peut-il apporter à l'ingénierie territoriale départementale, et en particulier à l'ingénierie de projet, en fonction des besoins de ses territoires, au moyen de ses futures politiques territoriales pour la période 2014 / 2020 ? »

Pour répondre à cette question et ainsi parvenir aux résultats attendus, il convient de mener à bien différents objectifs opérationnels :

- Connaître les besoins réels des territoires, c'est-à-dire dresser un état de leurs pratiques et de leurs besoins en matière d'ingénierie territoriale, et notamment en ingénierie de projet, après avoir défini ces termes et précisé les champs qu'ils recouvrent
- Connaître l'offre d'ingénierie existante : analyser l'adéquation entre les besoins et l'offre afin de cerner les besoins non couverts et les améliorations possibles
- Cibler et calibrer l'offre départementale et mettre en avant des formes de réponses envisageables telles qu'une nouvelle organisation, une offre complémentaire ou encore un soutien financier.

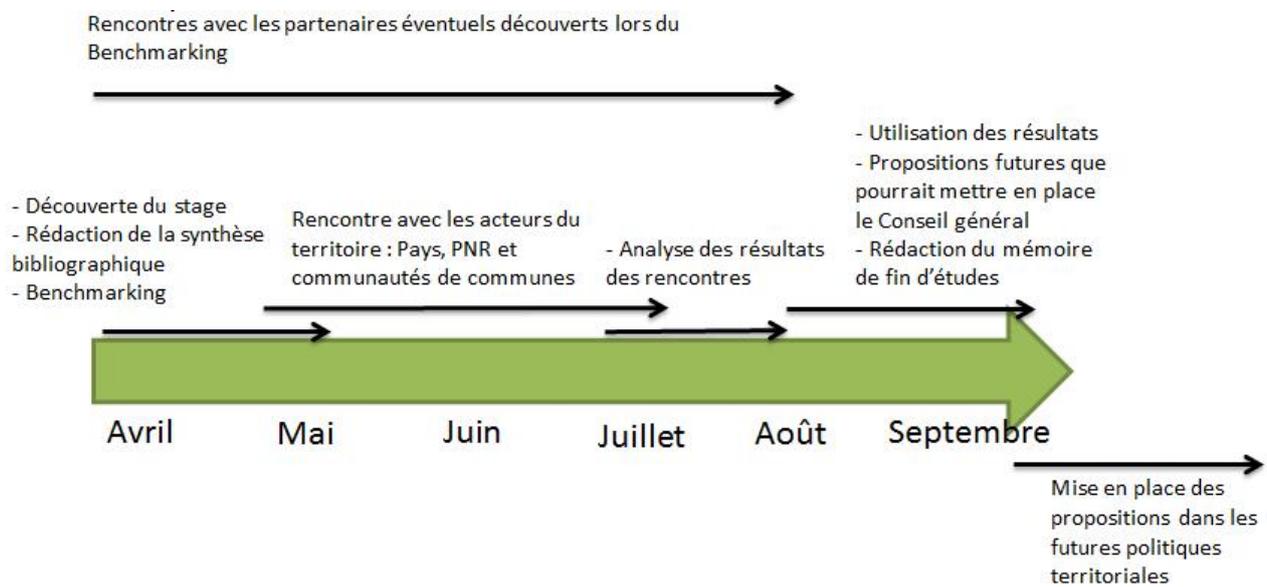


Figure 3 : Calendrier prévisionnel du stage

1 Méthodologie : les différentes étapes suivies

Une enquête de ce type à l'échelle du Département nécessitant la rencontre et l'interrogation de nombreux acteurs du territoire requiert une méthodologie et un calendrier auxquels il est nécessaire de réfléchir au préalable.

Dans le cadre de ce stage, un calendrier prévisionnel a été pensé. Cependant, en raison de circuits hiérarchiques inhérents à une structure de type Conseil Général, et des délais de décision qu'ils entraînent, mais également du contexte politique actuel, le calendrier prévu n'a pas pu être mis en œuvre. Il a en effet subi quelques modifications pour l'adapter aux délais institutionnels et des circuits de décision.

Une présentation des deux calendriers est donc nécessaire pour comprendre le déroulement du stage et les résultats qui en découlent.

1.1 Le calendrier prévisionnel

Lors de la découverte du thème de ce stage, il a été nécessaire de réfléchir à la manière d'aborder le sujet et à la méthodologie qui en découle. La réflexion à propos d'un calendrier prévisionnel s'imposait (*Figure 3*).

Ce calendrier comportait différentes étapes à suivre afin de parvenir aux objectifs fixés lors de la commande :

- La première étape est la constitution d'une synthèse bibliographique concernant la notion d'ingénierie territoriale et les domaines qu'elle recouvre, afin de définir et de cadrer le sujet, ce qui est indispensable pour la suite de la démarche.
- La seconde étape est la recherche d'initiatives exemplaires en termes d'ingénierie territoriale afin d'étudier dans quelle mesure elles pourraient être transférables ou transposables sur le Département de la Creuse. Ces deux étapes s'étendent sur le mois d'avril.
- Les mois de mai et de juin sont consacrés à la prise de rendez-vous et à la rencontre avec les acteurs du territoire. Les acteurs à rencontrer sont les 4 Pays Creusois, le Parc Naturel Régional de Millevaches ainsi que les 17 communautés de communes et la communauté d'agglomération.
- Le mois de juillet est occupé par l'analyse des entretiens réalisés et par la rencontre avec d'autres acteurs ou des partenaires éventuels, suggérés par les rendez-vous ou pensés au fur et à mesure de l'avancée du stage.
- Les mois d'août et de septembre sont consacrés à l'utilisation des résultats obtenus afin de mettre en place des propositions pour les futures conventions territoriales, ainsi qu'à la rédaction du mémoire de fin d'études.

D'un point de vue pratique, rencontrer une à une les communautés de communes et d'agglomération paraissait irréalisable compte tenu du temps imparti et des délais décisionnels et institutionnels à respecter au sein du Conseil Général ; mais aussi du calendrier chargé des interlocuteurs avant la période de vacances d'été. De plus, il a fallu se montrer prudent afin de ne pas susciter des attentes auxquelles le Département ne serait pas en mesure de répondre en totalité. Enfin, il était nécessaire de rester vigilant par rapport au projet d'ATD se déroulant en parallèle, afin d'éviter toute confusion entre les deux démarches. Il a donc été décidé par le Directeur de l'Action Territoriale d'envoyer un questionnaire en ligne aux communautés de communes afin qu'elles puissent répondre si elles le souhaitent.

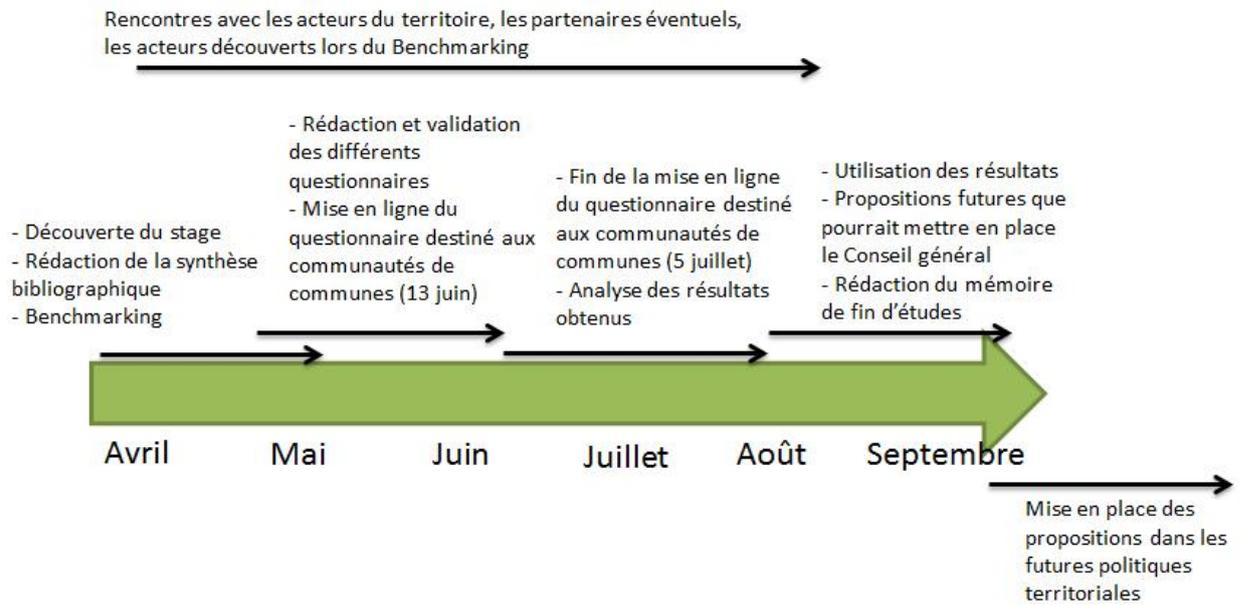


Figure 4 : Calendrier mis en œuvre

De même, les différents guides d'entretiens et questionnaires préparés préalablement aux rencontres avec les acteurs, ainsi que le questionnaire pour les communautés de communes, ont dû être validés par la direction du Conseil Général avant de pouvoir prendre les rendez-vous souhaités. Cela a entraîné un retard dans le calendrier pensé au départ.

Il a donc été nécessaire de repenser la méthodologie et d'adapter le calendrier afin de pallier ces difficultés.

1.2 Le calendrier mis en œuvre

Une méthodologie a donc été mise en place afin de s'adapter aux difficultés rencontrées, qui a débouché sur le calendrier mis en œuvre pendant ce stage (*Figure 4*) :

- La première étape est la constitution d'une synthèse bibliographique concernant la notion d'ingénierie territoriale et les domaines qu'elle recouvre, afin de définir et de cadrer le sujet, ce qui est indispensable pour la suite de la démarche. Les résultats de cette synthèse et les définitions qui en découlent sont présentés par la suite.
- La seconde étape est la recherche de démarches d'ingénierie territoriale mises en place sur le territoire de la Creuse, du Limousin, et la recherche d'initiatives à une échelle plus vaste afin de voir ce qui fonctionne et ce qui pourrait éventuellement être utilisé en tant qu'exemple.
- Parallèlement, des guides d'entretien ont été construits afin d'être utilisés pour mener une enquête auprès des acteurs du territoire concernés par la question de l'ingénierie territoriale : Pays et structures intercommunales, PNR de Millevaches, mais aussi agents internes au Conseil Général, Conseil Régional... avant d'être amendés puis validés par la direction.
- Les entretiens bilatéraux avec ces différents acteurs, mais aussi la mise en ligne du questionnaire réservé aux intercommunalités à la fin du mois de juin, constituent la quatrième étape de ce stage. L'objectif est de connaître les pratiques et les besoins des territoires, mais aussi d'identifier des partenariats pertinents à mettre en place par la suite.
- La dernière étape est celle de la synthèse des résultats obtenus, de leur analyse, et de leur utilisation pour des propositions d'optimisation de l'aide à l'ingénierie territoriale via les futures politiques du Conseil Général de la Creuse.

2 La démarche d'état des lieux des pratiques d'ingénierie territoriale sur le Département de la Creuse

2.1 Présentation de la démarche d'état des lieux du territoire

2.1.1 Le concept d'état des lieux du territoire

L'état des lieux du territoire est « *une synthèse de la situation générale du territoire* » (CERDD, 2007). Il rassemble des informations qualitatives et quantitatives relatives à l'espace, aux acteurs, au fonctionnement et à l'organisation du territoire. Il permet de mettre en avant ses caractéristiques et ses spécificités.

Les ressources et les contraintes du territoire sont mises en avant, de même que les acteurs du territoire ainsi que l'analyse des logiques d'acteurs.

Il est nécessaire d'avoir une vision élargie du territoire afin de se rendre compte des interactions possibles avec des territoires alentours, ainsi qu'une vision dynamique des compétences présentes sur le territoire.

L'interprétation des données mises en avant par l'état des lieux vise à expliquer les phénomènes observés et à définir les grandes problématiques du territoire. Il est nécessaire de s'interroger sur les causes et les conséquences des phénomènes observés afin de déterminer les forces et les faiblesses du territoire, ainsi que ses opportunités et ses menaces.

Un état des lieux partagé mettant en avant les points de vue des différents acteurs est indispensable, afin de considérer la totalité des impacts d'une décision sur le territoire. En effet, ce qui peut paraître un atout pour certains acteurs est en fait une menace pour d'autres, et chaque point de vue compte et doit être mis en avant pour rendre l'état des lieux objectif.

L'état des lieux du territoire est donc une démarche importante pour permettre son évolution, qui permet de mettre en avant les éléments que le territoire maîtrise, mais aussi les points faibles qu'il doit améliorer.

2.1.2 La mise en application de ce concept aux pratiques d'ingénierie territoriale sur le Département de la Creuse

La première partie de la commande concernant ce stage concerne la nécessité de connaître les besoins réels en termes d'ingénierie territoriale sur le Département. Il s'agit de dresser un état des pratiques et des besoins des territoires en matière d'ingénierie et plus particulièrement d'ingénierie de projet. De même, la connaissance de l'offre d'ingénierie existante est nécessaire, afin de permettre l'analyse de l'adéquation entre les besoins et l'offre et de cerner les besoins non couverts et les améliorations possibles.

La réalisation d'une enquête auprès des territoires du Département est donc une nécessité afin de parvenir à un état des lieux de l'ingénierie territoriale satisfaisant.

Différentes étapes sont nécessaires pour la réalisation de l'état des lieux des pratiques d'ingénierie territoriale sur le Département.

Le pré-diagnostic permet de recueillir les premiers éléments de l'état des lieux. Il s'appuie sur l'analyse de l'évolution du contexte politique et légal sur le Département, ainsi que sur la recherche des premiers éléments concernant l'ingénierie territoriale en Creuse. Il s'agit de réaliser une recherche documentaire et de s'informer à propos de ces deux sujets afin d'avoir un premier aperçu du sujet et une vision générale avant la rencontre avec les acteurs du territoire proprement dite.

Le choix des acteurs à rencontrer et la préparation des questionnaires sont les étapes suivantes. Il s'agit de sélectionner les acteurs qui seront interrogés pour permettre l'état des lieux des pratiques en ingénierie territoriale. Les acteurs sélectionnés doivent donc être des porteurs de projets, avoir une vision étendue du territoire et avoir recours à l'ingénierie territoriale. Le choix s'est porté sur les 4 Pays Creusois, sur le Parc Naturel régional de Millevaches en Limousin, sur les communautés de communes et la communauté d'agglomération. D'autres acteurs ont également été mis en avant au fur et à mesure de l'avancée des rencontres et des recherches, comme les chambres consulaires ou encore certains dispositifs d'accompagnement présents sur le territoire de la Creuse.

Le recueil et l'analyse des données permettent de compiler les connaissances obtenues sur la situation du Département, en collectant la matière pour l'analyser. Des données qualitatives et quantitatives sont récoltées et analysées de manière à permettre une analyse objective et étendue.

Les étapes de cet état des lieux sont précisées dans les pages qui suivent.

2.2 Mise en œuvre de la démarche

2.2.1 Le pré-diagnostic

L'objectif de cette première étape est de collecter les données qui permettront de bien comprendre le territoire avant de commencer l'état des lieux proprement dit. Il s'agit de compiler des données et des connaissances sur la situation du territoire, afin d'appréhender et de comprendre le contexte politique et légal, et d'appréhender les premiers éléments concernant l'ingénierie territoriale existante. Cette étape va également permettre de mettre en avant les questions à se poser par la suite, mais aussi les questions à poser aux acteurs du territoire qui seront interrogés.

Ce pré-diagnostic est basé sur des recherches documentaires, mais aussi sur les propos d'agents du Conseil Général de la Creuse qui ont pu partager leurs connaissances et leurs expériences de travail sur le territoire.

2.2.1.1 Organisation de la cellule « politiques territoriales »

Les politiques territoriales concernent la totalité du Département de la Creuse. Il s'agit de 17 communautés de communes, 1 communauté d'agglomération, 4 Pays et 1 Parc Naturel Régional. Ce sont donc 23 acteurs au total qu'il faut avec lesquels il faut communiquer en permanence. Ces politiques concernent de nombreux domaines et demandent donc un temps de travail considérable.

Les politiques territoriales du Conseil Général de la Creuse sont gérées par la Direction de l'Action Territoriale, au sein du Pôle Développement. Cela représente 4 agents qui les suivent au sein du Conseil Général : le chef de la Direction de l'Action Territoriale qui supervise sur ¼ de son temps de travail les politiques territoriales, une chargée de mission politiques territoriales à temps plein qui suit les 4 Pays, une assistante administrative à mi-temps et un chargé de mission en charge du suivi des projets du PNR, sur ¼ de son temps de travail. Cela représente donc 2 ETP sur la mission. La charge de travail pesant sur ce service est assez lourde, et les moyens humains et financiers impartis ne sont pas forcément suffisants pour travailler dans la transversalité avec tous les services et pour tous les dossiers (une cinquantaine de projets en cours sur les Pays et le PNR), même si tous les projets ne représentent pas la même charge de travail.

De plus, il est parfois difficile, pour chaque projet, d'entrer en relation et de collaborer avec le service concerné au sein du Conseil Général, alors que leur appui technique et leur aval pour valider certains sujets serait intéressant. La transversalité au sein de la collectivité est donc perfectible.

Les moyens développés par le Conseil Général de la Creuse pour la mise en place de ses politiques territoriales sont donc peu importants (9 millions d'euros pour la période 2008 / 2013) par rapport aux résultats attendus de ces politiques, et par rapport aux moyens à la disposition d'autres services (3 millions d'euros pour la mission culture pour l'année 2012 ou encore 14 millions en 2012 pour la direction de l'insertion et du logement, qui sont cependant des compétences obligatoires) (Conseil Général de la Creuse, 2013d). Le déploiement d'autres moyens serait un atout non négligeable pour permettre aux territoires de se développer dans les années à venir.

Les politiques territoriales du Département de la Creuse sont menées en étroit partenariat avec la Région Limousin qui donne son avis et contractualise avec les territoires.

Après avoir compris et analysé le fonctionnement des politiques territoriales sur le Département, il est nécessaire de s'intéresser aux premiers éléments concernant l'organisation de l'ingénierie territoriale.

2.2.1.2 L'organisation de l'ingénierie territoriale en Creuse

Une recherche documentaire ainsi que la rencontre avec divers agents au sein du Conseil Général ont permis de mettre en évidence l'existence d'une offre d'ingénierie assez importante sur le Département, apportée par différents acteurs. En effet, si le Conseil Général de la Creuse et le Conseil Régional du Limousin apportent un accompagnement en termes d'ingénierie, ils ne sont pas les seuls organismes à pouvoir le faire.

Comme cela a été expliqué précédemment, la création d'une l'Agence Technique Départementale en juillet 2013 sur le Département, avec un partenariat entre le CAUE et le Conseil Général, permettra un accompagnement technique des projets, avec un suivi et une aide technique et juridique pour les communes et les communautés de communes signataires qui en feront la demande. Il convient donc de s'intéresser dans ces recherches aux organismes proposant un accompagnement en termes d'ingénierie de projet.

Les premiers acteurs ressources en termes d'ingénierie de projet sont les Pays Creusois ainsi que le Parc Naturel Régional de Millevaches. En effet, ceux-ci disposent tous d'un Chef de Projet à temps plein qui a pour rôle d'assurer l'animation sur les territoires, de mettre en place et d'entretenir les réseaux d'acteurs, ou encore d'apporter des conseils pour la mise en place et le suivi de projets permettant d'entretenir une bonne dynamique territoriale. Les communautés de communes et les communes disposent donc avec les Pays d'un acteur privilégié vers qui elles peuvent se tourner, à une échelle plus proche que le Département ou la Région.

A noter le fonctionnement particulier du Pays Combraille en Marche qui a mis en place en 2011 un Atelier Local d'Urbanisme Rural (ALUR) sur son territoire. Il s'agit de mettre en réseau les différents partenaires et de mettre à disposition des projets des méthodes et des outils de travail partagés. Cette mise en réseau est à géométrie variable et s'adapte à chaque projet. Il s'agit d'une plateforme réunissant les forces en présence lors de réunions permettant d'échanger autour de projets, et non d'une structure formalisée avec son personnel dédié. Il n'engage donc pas de frais supplémentaires. L'ALUR a pour volonté de soutenir et d'aider les maîtres d'ouvrage dans le montage et la conduite de leurs projets, afin de répondre aux besoins en ingénierie des territoires ruraux. Il permet de faciliter la prise de décision des élus. Actuellement, l'ALUR est en pleine évaluation, et va vers un renforcement de son action (Pays Combraille en Marche, 2011).

Les trois Chambres Consulaires du Département sont également une ressource en ingénierie de projet. La CCI de la Creuse apporte un accompagnement, un soutien et diverses informations aux entreprises afin d'optimiser le développement économique du Département. Elle a la volonté d'apporter une animation économique afin de permettre une ouverture et un échange avec l'ensemble des acteurs du secteur. La CMA affiche son objectif d'accompagner les entrepreneurs dans la création et la reprise d'entreprises artisanales, car elles sont un vecteur important pour le développement local et l'aménagement du territoire. Enfin, la Chambre d'Agriculture de la Creuse est au cœur du dispositif d'accompagnement de l'installation, puisqu'elle oriente des porteurs de projets vers les organismes susceptibles de les aider. Elle mène une politique territoriale axée vers l'environnement et les territoires. Les Chambres ont la volonté de développer un partenariat avec le Conseil Général, afin de permettre une meilleure organisation de l'accompagnement des projets de territoire.

Un organisme assurant un apport en ingénierie de projet sur les territoires est l'Agence de Développement et de Réservation Touristiques (ADRT) de la Creuse. Elle va, pour les projets autour de la thématique tourisme, solliciter l'ensemble des moyens disponibles et coordonner la progression du projet à travers la sollicitation de son réseau d'acteurs. L'ADRT apporte aux projets sa connaissance approfondie du territoire et des acteurs, ce qui la rend efficace lorsqu'elle est sollicitée pour l'accompagnement d'un projet.

Le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) de la Creuse est un réseau de spécialistes de l'économie sociale et solidaire qui apporte un appui technique et un suivi sur le long terme à chaque association dans ce domaine qui en fait la demande. Il permet, à la suite d'un état des lieux des projets de chaque association, de mobiliser des spécialistes compétents dans la gestion de projets, des outils comptables et financiers... Ce réseau est spécialisé dans l'accompagnement de projets d'utilité sociale créateurs d'emplois.

Pour continuer avec l'accompagnement sous forme de réseau d'acteurs, l'association d'Agents de Développement Local du Limousin (ADéLim) regroupe, comme son nom l'indique, un grand nombre d'agents de développement local de la région, tels que les chefs de projet Pays, les Directeurs de Pays... L'ADéLim est une structure de rencontres, d'échanges et de propositions à propos du métier d'agent de développement local. Elle est une ressource dans ce domaine et organise régulièrement des rencontres ouvertes au plus grand nombre afin de proposer des informations concernant l'évolution du contexte et du métier d'agent de développement (Vincent et Sonja, 2013).

D'autres réseaux, associations ou organismes existent, proposant un accompagnement aux collectivités en termes d'ingénierie de projet. Il s'agit par exemple de l'ADIT (Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique, leader européen de l'intelligence stratégique), de l'Institut National du Développement Local (INDL) ou encore de l'UNADEL (réseau associatif des structures du développement local proposant des informations, des analyses, des rencontres et des échanges). Ces centres de ressources sont cependant des réseaux nationaux voire européens, et il est plus difficile de les mobiliser et de les contacter. Nous allons donc nous intéresser davantage aux réseaux mis en avant à une échelle régionale, départementale ou locale.

Chaque réseau et chaque organisme mentionné propose aux territoires la mise à disposition de consultants qui peuvent être contactés pour donner un avis sur un projet ou pour répondre à une question plus précise, mais aussi donner des recommandations à propos de la mise en place de certaines actions.

2.2.1.3 Bilan du pré-diagnostic

Les recherches menées au préalable des rencontres avec les acteurs du territoire ont donc permis de donner une première impression à propos de l'ingénierie territoriale sur le département. Un premier diagnostic peut être mis en avant.

De nombreux moyens d'accompagnement de projets sont présents sur le Département. Les collectivités semblent cependant être en demande de soutien en ingénierie territoriale. Nous pouvons donc nous demander s'il n'y a pas un problème de communication et d'information auprès des Pays, EPCI et communes concernant les moyens à leur disposition dans le Département. Il semble intéressant de vérifier ce point lors des entretiens à suivre.

Ce pré-diagnostic permet de mettre en avant les acteurs présents sur le territoire, qui vont être interrogés par la suite.

2.2.2 Méthode appliquée et acteurs interrogés

2.2.2.1 Les critères et indicateurs

En préalable aux entretiens et à la mise en œuvre des questionnaires, il a été nécessaire de réfléchir aux critères pris en compte lors des enquêtes.

Il a été décidé de s'intéresser :

- A la présentation générale de chaque structure, avec le détail des personnels afin de se rendre compte de l'adéquation entre les réponses et les moyens des structures
- Aux programmes que mène la structure
- Aux fonctions de l'ingénierie territoriale, et plus particulièrement de l'ingénierie de projet, qui semblent être les plus importantes pour chaque structure
- A la manière dont les structures mettent en place ces fonctions et pour quelles raisons
- Aux difficultés que les structures rencontrent dans l'élaboration de leurs projets
- A quelles organisations les structures ont fait appel pour recevoir des conseils à propos du montage de projets et pour quelles raisons
- A l'apport futur que le Conseil Général de la Creuse pourrait proposer pour soutenir l'ingénierie sur les territoires, et plus particulièrement l'ingénierie de projet
- Aux partenariats et réseaux existant entre les différents acteurs du territoire
- Aux objectifs et aux attentes des structures pour les années à venir...

Analyser la diversité des points de vue des structures interrogées semble nécessaire pour une compréhension optimale de leurs pratiques et de leurs besoins à venir. Plusieurs questionnaires et guides d'entretien ont été réalisés afin de s'adapter à la diversité des acteurs interrogés

2.2.2.2 Les acteurs rencontrés et interrogés pour la connaissance des pratiques et des besoins

Comme cela a été expliqué précédemment, il a été décidé de concentrer cette enquête et cet état des lieux sur les Pays Creusois, le Parc Naturel Régional de Millevaches et les communautés de communes et d'agglomération, puisque ces acteurs sont les principaux porteurs de projets sur le département.

Certaines communes sont également des porteurs de projets. Il s'agit principalement des communes les plus importantes comme Guéret, Aubusson, Bourgneuf ou La Souterraine. Pour une raison de manque de temps, il a été décidé de ne pas interroger les communes du territoire, parce qu'envoyer un questionnaire ou rencontrer la totalité des communes (260) aurait demandé un investissement important en termes de temps et de moyens humains. De plus, il n'aurait pas été équitable et pertinent de n'interroger que les communes les plus importantes.

En ce qui concerne le choix des personnes à interroger dans chaque structure, nous avons la volonté d'avoir l'avis et l'expérience d'un technicien et d'un élu par collectivité. En effet, ces acteurs sont ceux qui pourront apporter leur contribution sur le sujet concerné au niveau du territoire, parce qu'ils sont directement associés aux projets.

En ce qui concerne les Pays et le PNR, aucun élu n'a pu se libérer pour les rencontres. Cependant, il a été demandé aux techniciens d'apporter avec eux l'avis de leur élu sur le sujet afin de pouvoir mettre en avant les deux points de vue. Les rencontres ont donc eu lieu avec les Chefs de Projets de chaque Pays, ainsi que le Directeur du Parc Naturel Régional. Ces rencontres ont été menées séparément.

Au niveau des communautés de communes et d'agglomération, un questionnaire a été envoyé. Il a été adressé à un ou plusieurs techniciens par collectivité, ainsi qu'à un élu. Les

élus ont été peu nombreux à répondre, malgré le délai de 1 mois qui leur a été accordé. Les 14 avis collectés sont donc principalement ceux des techniciens, agents de développement ou encore chargés de mission qui ont accepté de répondre.

2.2.2.3 Les outils utilisés

Au moment de la réflexion à propos de la création des questionnaires, nous nous sommes interrogés sur les informations dont nous avons besoins, celles dont nous disposions déjà et celles qui nous manquaient.

Nous nous sommes posé la question des données à collecter, par rapport au traitement qu'il serait nécessaire de réaliser par la suite. A ce moment-là est apparue la question de la forme des données recueillies : doivent-elles être quantitatives ou qualitatives ? Faut-il préférer des questions ouvertes ou des questions fermées avec des « cases à cocher » ?

Il faut savoir que les données quantitatives sont attrayantes car elles montrent l'objectivité des réponses, et elles permettent de mener aisément une comparaison entre les différentes enquêtes. Cependant, pour un sujet comme celui-ci, il est nécessaire de prendre en compte le contexte ainsi que de nombreux éléments qui ne peuvent pas être exprimés sous la forme de chiffres. Nous avons donc choisi de nous appuyer sur des données quantitatives et qualitatives, avec une préférence pour les données qualitatives. Pour les mêmes raisons, des questions fermées ont été associées à des questions ouvertes permettant aux acteurs de s'exprimer librement sur la thématique concernée.

2.2.2.4 Les enquêtes Pays et PNR

Le guide d'entretien a été conçu de manière à comprendre le fonctionnement de chaque structure, et de connaître ses pratiques en matière de développement local. Puis des questions abordent plus précisément le thème de l'ingénierie territoriale afin de connaître leurs pratiques et leurs besoins en la matière.

Le second objectif de ce guide d'entretien est de recueillir des suggestions d'orientations pour les futures contractualisations territoriales qui seront signées en 2014 ainsi que pour les actions qui pourront être mises en place. Les propositions à ce sujet permettent de montrer les objectifs et les attentes des structures pour les années à venir.

Avant d'être proposé aux Pays et au PNR, le guide d'entretien a été corrigé puis validé par le Directeur de l'Action Territoriale, puis par le Directeur Général Adjoint des Services ainsi que par le Directeur Général des Services. Il a ensuite été testé auprès de plusieurs collègues au sein du Pôle Développement afin de vérifier la bonne compréhension des questions, avant de se rendre sur le terrain.

Après avoir pu apprécier la compréhension et la qualité du guide d'entretien, celui-ci a pu être administré dans les structures concernées (*ANNEXE 4*).

Les réponses à ces cinq entretiens n'ont pas été saisies dans un logiciel spécifique à l'analyse, mais analysées en relisant les entretiens et en notant les éléments redondants pour permettre par la suite de mettre en avant les pratiques et les besoins qui reviennent le plus souvent, et les sujets qui ne sont pas évoqués.

L'analyse des réponses qualitatives faites à des questions ouvertes nécessite de la rigueur afin de ne pas interpréter les réponses de manière abusive, et donc de permettre une analyse objective et juste des éléments mis en avant, mais aussi des conclusions pertinentes.

2.2.2.5 Les enquêtes auprès des EPCI

Avant d'être proposé aux communautés de communes et d'agglomération, le questionnaire a été corrigé puis validé par le Directeur de l'Action Territoriale, puis par le Directeur Général Adjoint des Services ainsi que par le Directeur Général des Services (*ANNEXE 5*). Il a été décidé de privilégier les questions fermées, afin de faciliter l'analyse des

réponses, mais aussi d'inciter les personnes sollicitées à répondre au questionnaire, et donc de demander le moins de temps possible aux personnes interrogées.

Afin de permettre l'envoi des questionnaires et la récolte des données, un logiciel proposé par le Conseil Général a été utilisé : LimeSurvey. Ce logiciel permet de créer des questionnaires en ligne et de gérer les réponses reçues, mais aussi de faire une analyse des réponses à travers des graphiques et des courbes. Il était donc intéressant de l'utiliser sur ce type de questionnaire présentant un nombre important de questions fermées.

Les questions ouvertes de ce questionnaire ont conduit à des réponses qui ont nécessité une analyse du même type que celle réalisée pour les questionnaires Pays / PNR : une analyse critique en interprétant les propos des personnes interrogées, mais sans déformer les réponses données.

2.2.2.6 Les autres enquêtes

Afin de compléter les enquêtes menées auprès des Pays et des communautés de communes et d'agglomération, j'ai mené seule diverses rencontres avec des agents au sein du Conseil Général, mais aussi avec des acteurs identifiés au fur et à mesure de l'avancée des recherches menées dans le cadre du stage.

En ce qui concerne les agents internes au Conseil Général rencontrés dans le cadre des enquêtes (*ANNEXE 6*), l'objectif était de connaître leur expérience et leur ressenti à propos des évolutions des politiques territoriales, mais aussi des besoins des collectivités qui pourraient être comblés grâce à ces évolutions. Il s'agissait également de recueillir des renseignements précis sur certaines thématiques comme l'Agenda 21 ou encore l'Agence Technique de Développement de la Creuse, afin de les mettre en lien avec les politiques territoriales. Les entretiens ont été menés sans guide d'entretien précis, mais de manière plutôt ouverte, afin de laisser les agents s'exprimer librement sans être influencés par une liste de questions précises. Aucune exploitation quantitative n'a donc été faite puisque l'analyse de ces entretiens se basait davantage sur une exploitation qualitative des données.

Des entretiens ont également été organisés avec des acteurs externes au Conseil Général, et parfois externes à la Région Limousin. Il s'agit d'agents contactés en raison de leur implication sur le territoire, ou de partenaires identifiés du Conseil Général. Il s'agit également de personnes contactées dans le cadre de la recherche d'informations sur le fonctionnement d'Agences Techniques Départementales dans d'autres départements, de régions exemplaires au niveau de la mutualisation de moyens ou de la coopération entre acteurs (*ANNEXE 7*). Certaines personnes contactées n'ont pas répondu à mes sollicitations.

Pour des raisons pratiques, certains entretiens ont eu lieu par téléphone, ou par d'échange de mails en raison de manque de temps de réponse pour certaines personnes. Il a été décidé de conserver le système de questions ouvertes afin de ne pas influencer les réponses des acteurs, et de leur laisser le plus de liberté possible dans le choix des éléments à communiquer.

Il n'y avait donc pas de guide d'entretien défini. Certains échanges de mails contenaient des questions de la part des deux parties, ce qui permettait un échange mutuel dans la distribution d'informations. D'autres échanges ont permis d'obtenir des documents contenant des données intéressantes. Enfin, certains entretiens ont permis de mettre en avant la volonté de mettre en place des partenariats sur le département.

PARTIE 3 :

Résultats, discussion et propositions



1 Le concept d'ingénierie territoriale

1.1 Définitions liées au concept d'ingénierie territoriale

Plusieurs termes sont liés au concept d'ingénierie territoriale et permettent de mieux l'appréhender et de mieux le comprendre. Nous allons donc nous intéresser aux termes « développement territorial », puis « ingénierie territoriale », « chaîne d'ingénierie territoriale », et enfin « intelligence territoriale » ; et tenter de les définir à travers les résultats de la recherche bibliographique menée préalablement, avant de s'intéresser aux résultats des enquêtes proprement dits.

1.1.1 Le développement territorial

L'ingénierie territoriale est au cœur de l'enjeu de développement territorial. Le développement territorial est une notion qui mérite d'être précisée avant de s'intéresser à la définition de l'ingénierie territoriale proprement dite.

Selon (Vincent et Sonja, 2013), le développement territorial est « *l'interaction entre l'aménagement du territoire nécessitant une coordination collective entre l'Etat et les collectivités, et le développement local qui est un mouvement social collectif nécessitant l'élaboration de stratégies d'adaptation aux évolutions du contexte, basées sur des relations négociées entre les différents acteurs des territoires* ». Il s'agit en fait d'une reconnaissance institutionnelle des pratiques du développement local.

Pour (Janin *et al*, 2012), le développement territorial provient de l' « *interrelation entre culture, comportements et savoir-faire collectifs* ». Il peut prendre diverses formes, que ce soit au niveau procédural, mais aussi au niveau de l'apprentissage collectif. Les compétences qui le composent sont complémentaires, et il est nécessaire d'associer les compétences individuelles, collectives et institutionnelles pour un développement territorial optimal. Cela montre l'obligation de transversalité des projets de territoire.

Certains éléments de définition sont récurrents en ce qui concerne le développement territorial.

Il s'agit de développer un territoire de manière à valoriser l'existant et à créer de nouvelles richesses. La pertinence de l'échelle d'action doit être réfléchie, et les différents acteurs doivent être mis en réseau. Le développement territorial est un travail collectif et partagé, au moins au niveau intercommunal. Enfin, le développement territorial est lié à un renforcement de l'interventionnisme local, ainsi qu'à une certaine proximité économique et politique des prises de décisions. Il doit permettre à un territoire d'améliorer son attractivité, sa compétitivité, sa solidarité et sa cohérence locale. L'innovation est également un élément indispensable lorsque l'on parle de développement territorial (Bosc, 2012).

La notion d'ingénierie territoriale est fortement liée au développement territorial, et la compréhension de l'un de ces termes permet la compréhension de l'autre.

1.1.2 L'ingénierie territoriale

Si l'usage de l'expression « ingénierie territoriale » s'est considérablement développé depuis quelques années (Trognon *et al.*, s. d.), ce terme n'est pas toujours compris ou utilisé à bon escient par tous. Il convient donc de résumer ses différentes définitions et acceptions afin de mieux le cerner.

L'ingénierie territoriale est tout d'abord un dispositif d'accompagnement à la constitution des territoires. Il s'agit cependant d'un dispositif très complexe en raison du nombre d'acteurs concerné et des nombreuses règles qui l'entourent. De plus, l'ingénierie territoriale recouvre de nombreuses disciplines en rapport avec les territoires (économie, urbanisme, aménagement...), ce qui ne facilite pas la compréhension de ses fonctions.

D'après (Trognon *et al.*, 2012), l'ingénierie territoriale est l'ingénierie du développement durable. Il s'agit des acteurs, des champs professionnels, mais aussi des outils et des méthodes mis en place pour le développement territorial.

La notion d'ingénierie territoriale est apparue en 2003. Elle est alors définie comme l'« ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires » (Trognon *et al.*, 2012).

Ultérieurement ont eu lieu de nombreuses évolutions politiques et économiques, mettant en avant de nouveaux défis. L'ingénierie territoriale s'est transformée également, ce qui a entraîné une évolution de sa définition. On peut donc dire que, en 2007, l'ingénierie territoriale se définit comme l'« ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial » (Trognon *et al.*, 2012).

Pour (Bosc, 2012), l'ingénierie territoriale est l'« ensemble des moyens humains et des missions concourant à l'élaboration et à la conduite d'un projet territorial, ainsi qu'à la définition, au montage et à la mise en œuvre d'actions ». L'ingénierie territoriale semble donc être un moyen pour produire de la connaissance, et ainsi permettre aux acteurs d'agir en connaissance de cause, et de choisir les actions qui conviendront au mieux à leur territoire. Elle permet l'animation du territoire ainsi que la mobilisation des acteurs à travers l'assistance technique à des projets. On peut donc comprendre que l'ingénierie territoriale est au cœur de l'enjeu du développement territorial, puisque « le contenu de l'ingénierie territoriale serait la production, la mobilisation, la mutualisation de connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et les aider dans l'action et la décision » (Janin *et al.*, 2012).

L'ultime définition proposée annonce que l'ingénierie territoriale « c'est doter de moyens humains les territoires de projet pour accompagner l'émergence, la conduite, l'animation de projets au plan financier et technique » (Bosc, 2012). Nous pouvons donc en déduire que l'ingénierie territoriale est obligatoirement liée à la conduite de projets de développement territorial. Cela explique l'utilisation régulière de la notion d'« ingénierie de projet ».

Comme son nom l'indique, l'ingénierie de projet met en avant la capacité à accompagner des projets à travers leur conception, leur mise en œuvre et leur évaluation. L'ingénierie territoriale quant à elle fait davantage référence à une ingénierie technique, permettant aux collectivités de trouver des solutions à des problèmes très techniques auxquelles elles doivent faire face au quotidien (assainissement, entretien de la voirie,...).

Cette ingénierie technique était le plus souvent assurée auparavant par les services de l'Etat mis à disposition des communes rurales. Actuellement, l'Etat a tendance à se retirer, laissant certaines petites communes démunies à ce niveau-là.

Pour conclure avec les définitions de cette notion d'ingénierie territoriale, nous pouvons ajouter que les représentations qu'en ont les acteurs sont variables selon que les personnes concernées sont des chercheurs, des acteurs institutionnels, ou encore des élus. L'ingénierie territoriale se trouve à l'interface entre la recherche, l'action et la formation, et concerne l'ensemble des acteurs du développement territorial (Trognon *et al*, 2011).

Cette remarque permet de mettre en évidence la complémentarité d'une diversité d'acteurs agissant pour des projets communs sur les territoires. Ainsi apparaît la notion de « chaîne d'ingénierie territoriale » que nous allons préciser.

1.1.3 Chaîne d'ingénierie territoriale

Comme nous avons pu le constater précédemment, la compréhension de la notion d'ingénierie territoriale met en évidence le fait qu'une série d'acteurs agissent en lien dans l'objectif de mener à bien un projet commun. (Trognon *et al*, 2011) ont introduit le concept de « chaîne d'ingénierie territoriale » pour qualifier l'articulation entre les acteurs et les outils de coordination qui leur sont nécessaires.

D'après les chercheurs ayant participé au projet IngéTerr (Trognon *et al*, 2012), la chaîne d'ingénierie territoriale est « *un réseau imbriqué de compétences multiples, avec ses dépendances mais aussi ses synergies* ». Il s'agit également de la « *capacité collective à agir et innover sur un espace donné* ». Les acteurs réunis autour d'un projet territorial de développement partagent des moyens humains, techniques et financiers tout au long du projet. Pour permettre le fonctionnement optimal de ce réseau d'acteurs, il est nécessaire de penser à l'animation et au pilotage de la chaîne d'ingénierie territoriale.

Une chaîne d'ingénierie territoriale représente donc « *la façon dont les acteurs s'organisent tout au long de la conduite du projet de territoire, selon différentes temporalités et modalités* » (Wikipedia, 2013). Le projet de territoire est donc à l'origine d'une chaîne d'ingénierie territoriale qui représente un réseau d'acteurs coordonnés dans une dynamique de projet de territoire (Trognon *et al*, 2011).

En dehors de la coordination des acteurs du territoire proprement dite, la chaîne d'ingénierie territoriale a également pour rôle de coordonner les interventions. Elle permet d'aborder l'ingénierie territoriale de manière globale, en se concentrant sur toutes ses fonctions : fonction stratégique, fonction financière, fonction juridique... Elle est donc indispensable à la réussite d'un projet de territoire, car tous les territoires n'ont pas tous les acteurs à disposition, et ont donc besoin d'un réseau pour entrer en contact avec les professionnels dont ils ne disposent pas en interne (Boutet *et al*, 2012).

Il semble donc nécessaire de comprendre le fonctionnement de tous les acteurs concernés, mais aussi de connaître leurs besoins et leurs attentes, pour comprendre le fonctionnement d'un territoire.

Pour terminer avec la notion de chaîne d'ingénierie territoriale, elle permet de faciliter la mise en commun de compétences et d'informations pour problématiser une situation sur un territoire donné (Trognon *et al*, 2011). Cela met en évidence l'apparition d'une nouvelle notion : l'intelligence territoriale, que nous allons nous attacher à définir.

1.1.4 Intelligence territoriale

Les études et les diagnostics réalisés sur un territoire avant la mise en place d'un projet de territoire ont un rôle primordial dans l'élaboration des projets, puisqu'ils permettent de problématiser une situation (Janin et Grasset, 2011). Ils sont un signe de réflexion et d'intelligence sur un territoire. C'est ce que l'on appelle l'intelligence territoriale.

L'intelligence territoriale est l' «*ensemble des compétences mobilisées par l'ingénierie*» sur un territoire (Wikipedia, 2013). Les notions d'intelligence territoriale et d'ingénierie territoriale sont souvent confondues ou utilisées de manière équivalente, bien qu'elles n'aient pas la même signification.

En effet, l'intelligence territoriale permet d'acquérir des connaissances pour comprendre une situation ou un contexte donné. Elle est donc indispensable pour l'action et l'innovation, mais elle n'est pas suffisante, puisqu'elle nécessite d'être utilisée avec l'ingénierie territoriale pour permettre à un projet de territoire de se développer. L'intelligence territoriale est en fait «*la pierre constitutive de la compétence*» (Janin et Grasset, 2011). Elle permet d'agir en connaissance de cause et à bon escient. Elle permet également aux élus et aux citoyens qui en ont la volonté d'apprendre et de comprendre ensemble. Enfin, elle est nécessaire pour les acteurs locaux qui veulent dégager une marge de manœuvre politique, puisqu'elle permet de comprendre le contexte dans lequel évolue le territoire à long terme.

L'intelligence territoriale permet donc de résoudre un problème, en permettant de problématiser des connaissances. Il s'agit pour les acteurs de s'approprier les ressources d'un territoire et de transférer les compétences qui y sont liées. Il est nécessaire pour cela de produire, diffuser, valoriser et capitaliser l'information, la connaissance. L'intelligence territoriale est une «*science dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale*» (Trognon *et al.*, 2011).

Suite au traitement de ces définitions, on peut dire que les deux notions : «*ingénierie territoriale*» et «*intelligence territoriale*» s'englobent réciproquement. En effet, l'ingénierie territoriale nécessite la mobilisation d'intelligence territoriale, c'est-à-dire la collecte de données et d'informations pour comprendre le contexte au sein duquel doit se développer le territoire. L'ingénierie territoriale, ce sont les actions et les compétences qui agissent sur la connaissance, c'est-à-dire sur l'intelligence territoriale.

L'intelligence territoriale est donc un «*moyen partagé de progresser ensemble*» (Janin et Grasset, 2011). Elle permet un développement territorial adapté et réfléchi par les acteurs concernés.

1.2 L'ingénierie territoriale au niveau des territoires

L'ingénierie territoriale est une discipline qui se situe au croisement de l'aménagement du territoire, du développement local, du développement rural, du développement urbain, du développement économique, du secteur social et du secteur de l'animation (Trognon *et al.*, s. d.).

De nombreux métiers sont associés à l'ingénierie territoriale, nécessitant la mobilisation de nombreuses compétences auxquelles les agents de développement doivent faire appel. La recherche bibliographique menée permet de mettre en avant ces métiers et ces compétences, et de les comprendre au préalable aux enquêtes sur le terrain.

Encart 2 : Les cinq idéaux-types de l'ingénierie territoriale (Source : Cayre et Al., 2010)

Le premier idéal type est l' « animateur acteur ». Il est principalement chargé de tâches d'animation dans une volonté de développement des zones rurales. La coopération est un élément important de ses tâches, puisqu'il est chargé de porter les attentes de la population auprès des élus afin de les leur transmettre. Il doit être polyvalent, dynamique et autonome. On peut facilement attacher cet idéal type au métier de chargé de mission, dont les tâches sont équivalentes.

Le second idéal type est « spécialiste animateur ». Il a une fonction plus procédurière que l'idéal type précédent, puisqu'il est chargé de l'animation du développement local via l'accompagnement de collectifs. Il s'agit de l'idéal type le plus répandu, qui nécessite des qualités relationnelles importantes car la coordination est l'une de ses missions principales. Cet idéal type regroupe les métiers de chargé de mission et d'ingénieur.

L'idéal type suivant est le « spécialiste expert » qui possède un savoir approfondi dans un domaine précis. Son rôle est la production et la diffusion de données spécialisées. Il coopère avec les instances de décision pour les guider et à propos de son domaine de prédilection, mais ne décide pas lui-même. Ses qualités principales sont l'adaptabilité et l'innovation.

Le quatrième idéal type mis en avant est le « manager spécialiste ». Il maîtrise un savoir approfondi de son secteur d'activité, ce qui lui confère une légitimité de professionnel. Il a un rôle de conseil essentiellement. Les compétences qu'il doit maîtriser et mettre en avant concernent le management, l'aide à la décision, la stratégie ou encore l'expertise. Les métiers concernés par cet idéal type sont les métiers de chef de projet, ou encore d'ingénieur du développement.

Le dernier idéal type auquel nous pouvons nous intéresser est celui de l' « agent administratif ». Il met en œuvre des politiques et des actions publiques. Il est au courant des procédures administratives et réglementaires en vigueur. On retrouve principalement cet idéal type au sein de la fonction publique territoriale. Les métiers concernés sont des métiers tournés vers l'ingénierie de projet, mais sans mission d'animation, contrairement à certains autres idéaux types.

1.2.1 Les métiers de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale recouvre de nombreuses fonctions, et donc des métiers divers. Ces derniers sont cependant complémentaires pour la bonne réussite d'un projet (Boutet *et al*, 2012).

Le métier est à l' « *interface entre les compétences et le travail à accomplir* » (Janin *et al*, 2012). Il peut définir à la fois une identité professionnelle, mais aussi un statut social. Il est également signe de mise en place de stratégies, de spécifications.

Il reste cependant difficile de définir des métiers au sein de l'ingénierie territoriale, car les acteurs dans ce domaine sont souvent écartelés entre leurs multiples fonctions et compétences.

Pour pallier ces difficultés, (Kirchner *et al*, 2011) propose de parler d' « idéaux types » de l'ingénierie territoriale, plutôt que de parler de ses métiers. Les idéaux types permettent de mettre en avant les profils présents au sein d'une structure en s'intéressant à leur spécialisation, et à leur liberté de travail. Dans le cadre du projet IngéTerr, P. Cayre a mis en évidence cinq idéaux types de l'ingénierie territoriale (*Encart 1*).

La professionnalisation du développement territorial avec notamment la clarification des métiers qui lui sont associés est en cours. En effet, l'espace social concerné est très éclaté, et de nombreux métiers apparaissent et se structurent au fur et à mesure de l'avancée des politiques du développement territorial (Bosc, 2012).

La variabilité des profils de l'ingénierie territoriale favorise l'effet de « métiers flous », avec des profils très différents, qu'il s'agisse de généralistes ou de spécialistes, d'élus, ou encore d'associations. La polyvalence semble cependant être un critère essentiel lorsqu'on s'intéresse aux métiers du développement territorial.

De plus, de nombreux réseaux d'ingénierie territoriale existent, qui ne sont pas forcément en interrelation. Cela peut parfois être contre-productif pour la professionnalisation de cette discipline, avec notamment la coexistence de réseaux similaires qui ne communiquent pas entre eux.

Les métiers de l'ingénierie territoriale sont donc nombreux, variés, et leur définition n'est pas encore stabilisée. Ils nécessitent la mobilisation de nombreuses compétences indispensables au développement d'un projet de territoire (Janin *et al*, 2012).

1.2.2 Les compétences requises

L'ingénierie territoriale mobilise de nombreuses compétences ainsi que des savoirs que les agents de développement doivent savoir utiliser et mettre en œuvre dans les bonnes conditions.

Ces compétences peuvent être classées en quatre « bouquets de compétences » permettant de les comprendre et de les synthétiser selon leur utilisation (Kirchner *et al*, 2011) (*Encart 2*).

L'étude de ces compétences met en avant la polyvalence des fonctions au sein de l'ingénierie territoriale. Les rôles sont cependant répartis, ce qui entraîne de nécessaires

Le premier bouquet de compétence est le bouquet « conduite de projets ». Il synthétise les compétences permettant la mise en œuvre, l'accompagnement, la conduite et l'évaluation d'un projet de territoire. Outre ces compétences, on peut également y inclure le lobbying ou encore la promotion d'un projet, mais aussi la construction de partenariats.

Le bouquet de compétences suivant est le bouquet « médiation ». Il regroupe les compétences d'animation, de traduction, mais aussi de création d'un lien entre les acteurs du territoire. Les compétences permettant la mise en place d'une dynamique de groupe, la gestion des conflits, la participation, la mobilisation des ressources mais aussi la mise en réseau sont référées dans ce bouquet de compétences. Plus généralement, les compétences incluses dans ce bouquet concernent la communication entre les acteurs du territoire.

Le bouquet « production et maîtrise de la connaissance » est en rapport avec la notion d'intelligence territoriale définie précédemment. Il s'agit de la mise en place de veilles scientifiques, de synthèses, de diffusion de l'information ou d'aide à la décision. Une compétence est mise en avant dans ce bouquet : la capacité à se positionner, que ce soit en retrait de l'élus ou en interface entre le public ou le privé.

Le dernier bouquet de compétences est le bouquet « management » qui regroupe les compétences permettant une coordination optimale des ressources matérielles, financières et humaines. Les agents de développement doivent être capables de traduire les intentions et les directives politiques en dispositifs stratégiques, et de la même manière d'assurer la cohérence entre les dispositifs et les actions. La mise en place de chaînes d'ingénierie territoriale est également une compétence clé de ce bouquet de compétences.

En complément de ces quatre bouquets de compétences, peuvent être mis en avant trois savoirs socles présentant des compétences et des connaissances fondamentales, qui sont indispensables à l'agent de développement pour la bonne conduite d'un projet de territoire.

Le premier savoir socle, « aptitude personnelle et habileté relationnelle », met en avant la capacité d'un agent de développement à faire preuve d'adaptabilité, de polyvalence, de rigueur, d'organisation et de créativité. L'agent de développement doit être capable de travailler en collectif et de faire preuve de diplomatie. Il doit donc avoir le sens du contact humain et de la négociation.

Le second savoir socle met en avant les compétences et les connaissances autour de la « réflexivité » de l'agent de développement. Il doit être capable d'apprendre en continu, et d'adapter ses pratiques aux évolutions du territoire pour lequel il travaille. Il doit pouvoir reconnaître et analyser un besoin ou un changement au sein du territoire.

Le dernier savoir socle mis en avant regroupe les « connaissances socles » dont a besoin un agent de développement pour mener à bien les projets du territoire. Il s'agit de connaissances concernant la géographie, la science politique, l'économie ou le management. Les principes du développement économique ou encore les jeux d'acteurs sont des connaissances à acquérir pour être efficace et compétent sur de tels projets.

interactions entre les acteurs. Les techniciens doivent être capables de comprendre et d'appliquer les commandes politiques des élus (Bosc, 2012).

Les compétences mobilisées dans le cadre de l'ingénierie territoriale sont donc complexes et multiples. Elles sont cependant complémentaires pour assurer un projet de territoire dans les meilleures conditions possibles (Boutet *et al*, 2012). L'articulation des compétences et la coopération entre les différents échelons sont indispensables, mais trop rares du fait de la spécialisation des structures.

Les agents de développement doivent donc être capables de s'adapter dans de nombreuses circonstances, et de mobiliser les compétences qui sont nécessaires aux étapes pertinentes des projets de territoire.

Les résultats de la recherche bibliographique ont permis de mieux appréhender certaines notions liées au concept d'ingénierie territoriale avant de mener les enquêtes sur le terrain et d'analyser les résultats obtenus.

2 Présentation des résultats des enquêtes sur le département et analyse

Les résultats obtenus suite à l'enquête menée sur le département seront présentés l'un après l'autre, en présentant dans un premier temps les résultats des enquêtes Pays et PNR, puis dans un second temps les résultats des questionnaires destinés aux EPCI.

Ils seront ensuite synthétisés afin de parvenir à des pistes d'amélioration à éventuellement intégrer dans la future politique territoriale du Conseil Général.

2.1 Les enquêtes Pays et PNR

Les rencontres avec les Pays Creusois et le Parc Naturel Régional de Millevaches en Limousin ont permis d'aboutir à une vision globale et complète des moyens qu'emploient ces structures pour mener à bien leurs projets de territoire, mais aussi des besoins qu'ils expriment pour les années à venir.

Les personnes interrogées sont les Chefs de Projet Pays ainsi que le Directeur du Parc Naturel Régional qui ont pour missions le suivi et la coordination des conventions territoriales, l'animation de la structure et l'appui aux porteurs de projets. Ils ont pu nous donner leur vision globale des besoins des collectivités sur leurs territoires respectifs.

➤ Rôles de l'ingénierie territoriale sur le territoire

Bien que les rencontres avec ces cinq acteurs aient eu lieu séparément, de nombreux éléments récurrents ressortent de ces entretiens. Cela montre que ces acteurs locaux, qui ont une vision globale du développement territorial, identifient certains besoins de façon consensuelle.

Les entretiens ont tout d'abord permis de mettre en avant les rôles de l'ingénierie territoriale que ces acteurs pensent primordiaux sur les territoires. Les rôles principaux qui en ressortent sont la fonction stratégique (émergence et élaboration d'un projet de territoire) et la fonction d'animation, de coordination ainsi que la mise en réseau d'acteurs, qui sont cités par les cinq personnes interrogées.

Sont également citées par les Pays et le PNR les fonctions de conception et de mise en œuvre d'actions de développement, d'appui technique et juridique, et d'aide aux porteurs de projets.

La fonction d'évaluation des projets est citée comme très importante, comme la fonction de veille qui permet d'améliorer la qualité des projets sur le territoire en s'appuyant sur ce qui existe ailleurs, ou sur ce qui a déjà été fait à l'échelle locale.

L'ingénierie territoriale a également été citée comme « outil politique d'aide à la décision », puisqu'elle fait partie intégrante des éléments permettant les choix politiques des élus.

L'ingénierie territoriale a donc des rôles divers et aussi importants les uns que les autres sur les territoires. Il est maintenant nécessaire de savoir de quelle manière ces fonctions sont mises en place sur les territoires, et donc quels sont les besoins et les manques mis en exprimés convient de corriger.

➤ **Besoins mis en avant**

Suite à l'analyse des entretiens menés avec les Pays et le PNR, quatre besoins principaux en ingénierie ont été mis en avant sur le département.

Le premier est un manque en **ingénierie juridique et technique** (marchés publics, assainissement...), puisque de nombreuses demandes sont effectuées auprès des Pays à ce sujet, et ceux-ci ne sont pas forcément à même d'y répondre.

Le second besoin principal est un besoin en **animation et en ingénierie généraliste**, afin de garder un contact permanent avec les acteurs du terrain et de maintenir des relations de confiance entre les différents échelons. Cette fonction est indispensable à une avancée satisfaisante des projets, il semble donc nécessaire de combler ce besoin. L'un des rôles des chefs de projet Pays interrogés est de mener à bien cette mission, mais ils n'ont pas forcément le temps de le faire en raison de la lourdeur et la difficulté des tâches administratives au sein des collectivités. Ces tâches sont indispensables pour un bon fonctionnement, mais elles demandent beaucoup de temps et peuvent donc parfois empêcher les équipes de se consacrer à d'autres tâches, comme l'animation. Les logiques de gestion des structures prennent donc souvent le pas sur la mission première des chefs de projets, c'est-à-dire l'animation du territoire.

Concernant l'une des fonctions de l'ingénierie territoriale mise en avant précédemment, il semble que les Pays et le Parc Naturel ont de réels besoins concernant **la veille et l'évaluation** des projets. En effet, leurs équipes n'ont pas le temps de s'y consacrer, et ne comprennent pas forcément l'importance de se renseigner à propos des projets qui ont lieu ailleurs ou qui ont déjà été mis en place sur leurs territoires. De plus, elles ne possèdent pas les outils et la formation nécessaires à l'évaluation de leurs projets, et ne prennent pas le temps de le faire.

D'autres besoins ont également été mis en avant lors des entretiens. Il s'agit par exemple d'un manque de transversalité des chargés de mission spécialisés dont le poste est financé par les organismes publics, et qui ne peuvent donc pas sortir de leurs missions pour faire, par exemple, de l'animation généraliste, en raison du cadre strict du dispositif qui finance le poste (exemple des chargés de mission DCT). Des difficultés sont également mises en avant au niveau des outils concernant la stratégie des territoires, mais aussi en ce qui concerne les projets innovants et la recherche.

Après avoir listé ces besoins, il est nécessaire de s'intéresser aux raisons de ces manques. Il ressort des entretiens que les manques mis en avant proviennent :

- D'un **défait de compétences en interne** : les Pays et le Parc Naturel ne possèdent pas en interne les compétences pour mener à bien toutes les fonctions qui mériteraient d'être réalisées.
- De **manque de temps** car il y a beaucoup de tâches à effectuer pour un petit nombre de personnel, et le temps à disposition est en partie utilisé pour mener à bien les tâches administratives.

Certains problèmes de communication, de coordination ou encore de relation sont parfois mis en avant, du fait que certains élus ou certaines communautés de communes ne souhaitent pas faire entrer le Pays dans leurs projets : ils ont une réticence à faire les faire participer parce qu'ils ne comprennent pas toujours leur rôle. Il est difficile pour les Pays de faire comprendre aux élus des collectivités qu'ils ont **une plus-value à apporter aux projets**.

- D'un **manque de personnel** dans les collectivités, mais aussi dans les Pays et le PNR, particulièrement des animateurs généralistes, ou encore des personnes dédiées aux tâches administratives.

Ces entretiens montrent donc que, si la volonté de mettre en place des projets existe, elle n'est pas forcément mise en œuvre pour diverses raisons, principalement pour des raisons de manque de moyens ou de personnel.

➤ **Perspectives des Pays et du PNR**

Il est intéressant de chercher à connaître les perspectives des Pays et du Parc Naturel pour le territoire pour les années à venir, ainsi que les idées qu'ils ont pu exprimer pour leurs stratégies futures et pour le développement de projets de territoires.

Les Pays et le PNR ont pour volonté de continuer à animer le territoire à travers les projets qu'ils pourront mettre en place. Ils expriment une volonté de travailler en équipe avec les collectivités, mais aussi avec les autres partenaires possibles, comme les chambres consulaires. Ils ont également la volonté de montrer la plus-value de leur existence comme support d'ingénierie auprès des porteurs de projets grâce à leurs actions sur certains projets de développement.

2.2 Les enquêtes auprès des communautés de communes et d'agglomération

Les résultats des enquêtes auprès des communautés de communes et d'agglomération ont pour objectif de montrer quelles sont les pratiques et quels sont les besoins de ces collectivités en matière d'ingénierie territoriale, et plus particulièrement d'ingénierie de projet.

➤ **Taux de réponse et représentativité**

Le questionnaire a été envoyé aux 17 communautés de communes et à la communauté d'agglomération du Département.

Au total, 39 invitations ont été envoyées : il a été décidé d'envoyer au minimum 2 questionnaires par collectivité, l'un destiné à un technicien ou un agent de développement, et le second destiné à un élu. Certaines collectivités ayant dans leurs services plusieurs agents de développement, nous avons choisi de faire parvenir le questionnaire à chacun de ceux dont nous disposons de l'adresse mail, afin d'obtenir le plus de réponses possible.

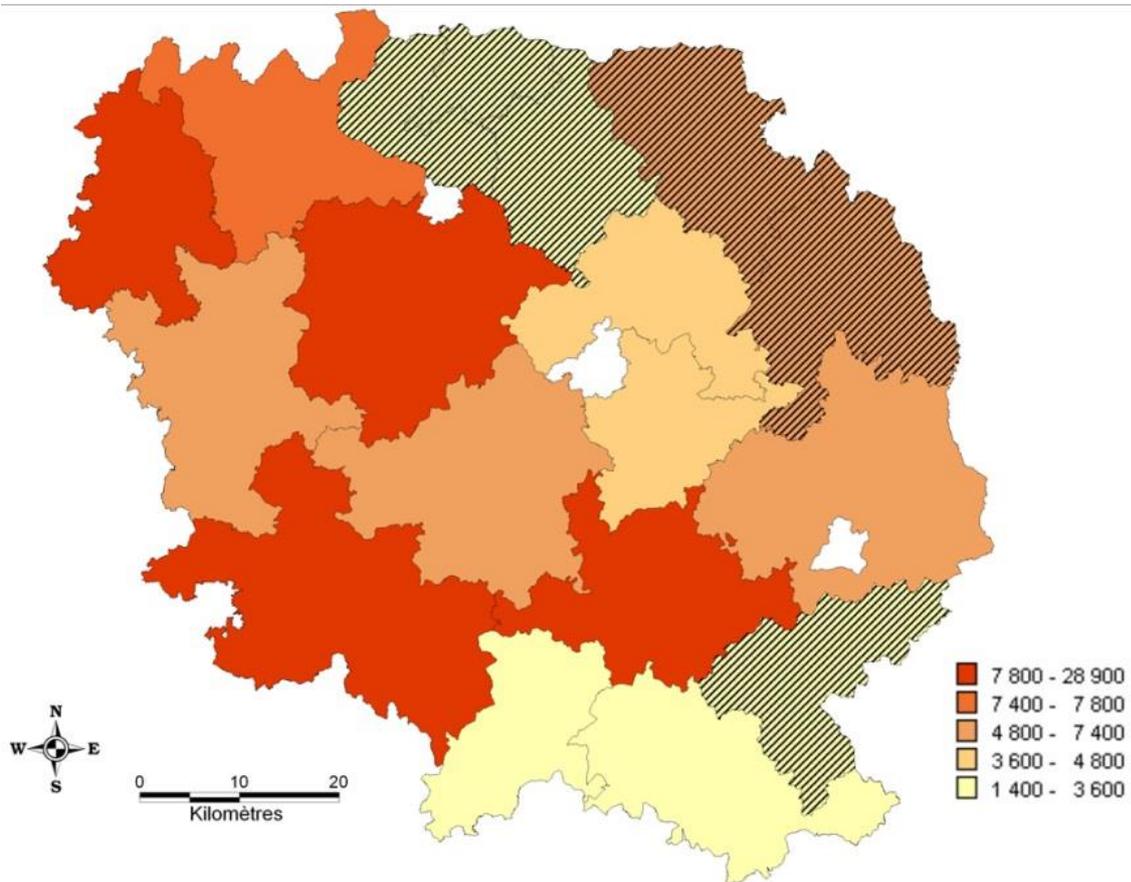


Figure 5 : Carte de population du Département de la Creuse montrant les collectivités ayant répondu au questionnaire

Sur les 18 collectivités invitées à participer au questionnaire, 12 ont répondu entièrement au questionnaire (*Figure 5*). Le taux de réponse pour les collectivités est donc de 67%, représentant 80% de la population du département, ce qui est assez satisfaisant pour une enquête de ce type. De plus, la *Figure 5* permet de montrer que la représentativité des réponses peut être considérée comme satisfaisante, puisque les collectivités les plus peuplées sont représentées dans les réponses. Les collectivités les plus petites ont été relancées par téléphone, mais elles n'avaient pas le temps, ou pas les connaissances pour répondre au questionnaire.

Il faut savoir que 24 réponses ont été reçues suite à ce questionnaire, dont 12 seulement étaient complètes. Nous allons donc analyser les résultats de manière à en prendre en compte le maximum, que les questionnaires aient été remplis de façon complète ou non.

➤ **La composition des équipes des collectivités**

Chaque collectivité possède sa propre équipe, dont la composition varie selon sa taille, ses besoins, ses projets et les moyens dont elle dispose. Le questionnaire (*ANNEXE 5*) mis à disposition des communautés de communes et d'agglomération permet de s'intéresser à la taille des équipes des collectivités, mais aussi à leur composition administrative et technique. L'analyse de cette composition peut également permettre d'apprécier le niveau de mutualisation de personnel sur le territoire.

En ce qui concerne l'effectif total des personnels, 15 collectivités ont répondu à cette question. Ces 15 collectivités représentent 160 emplois (ETP) dont 28% sont mis en place sur la communauté d'agglomération de Guéret Saint-Vaury, cela représente 45 postes. Les plus petites collectivités ayant répondu ont quant à elles une équipe composée d'une seule personne à temps plein, qui assume toutes les fonctions inhérentes à la gestion et au fonctionnement d'une communauté de communes. 25% des communautés de communes ayant répondu ont une équipe composée de 3 personnes ou moins, et 50% des EPCI sont composés de moins de 8 personnes, pour une moyenne de 10 personnes par collectivité.

Les collectivités sont donc des structures de plutôt petite taille, composées à quelques exceptions près d'un nombre de personnes assez réduit, par rapport à la charge de travail entraînée par la gestion de ces structures.

Il est intéressant d'observer la composition des équipes des collectivités, à savoir les effectifs de personnel technique et de personnel administratif présent au sein de chaque collectivité.

Au sein des deux communautés de communes les plus petites, la seule personne employée assume les postes administratif et technique. Elle cumule donc les deux fonctions.

Pour les collectivités composées d'au moins deux personnes, 1 ETP au moins est en charge des tâches administratives. Le maximum de personnel administratif se situe au sein de la communauté d'agglomération du Grand Guéret, avec 7 personnes à ces postes. La moitié des communautés de communes ont moins de 3 personnes en charge des tâches administratives, et 25% seulement ont plus de 4 personnes à ces postes. Sur la totalité des collectivités ayant répondu, le personnel administratif représente 39 postes.

En ce qui concerne le personnel technique pour les collectivités composées d'au moins 2 personnes, il représente au moins 1 ETP au sein de l'équipe. Le maximum est toujours situé au sein de la communauté d'agglomération, avec 17 personnes en charge des tâches techniques. 25 % des collectivités ont moins de 2 personnels techniques dans leur équipe. Sur la totalité des collectivités ayant répondu, le personnel technique représente 38 postes.

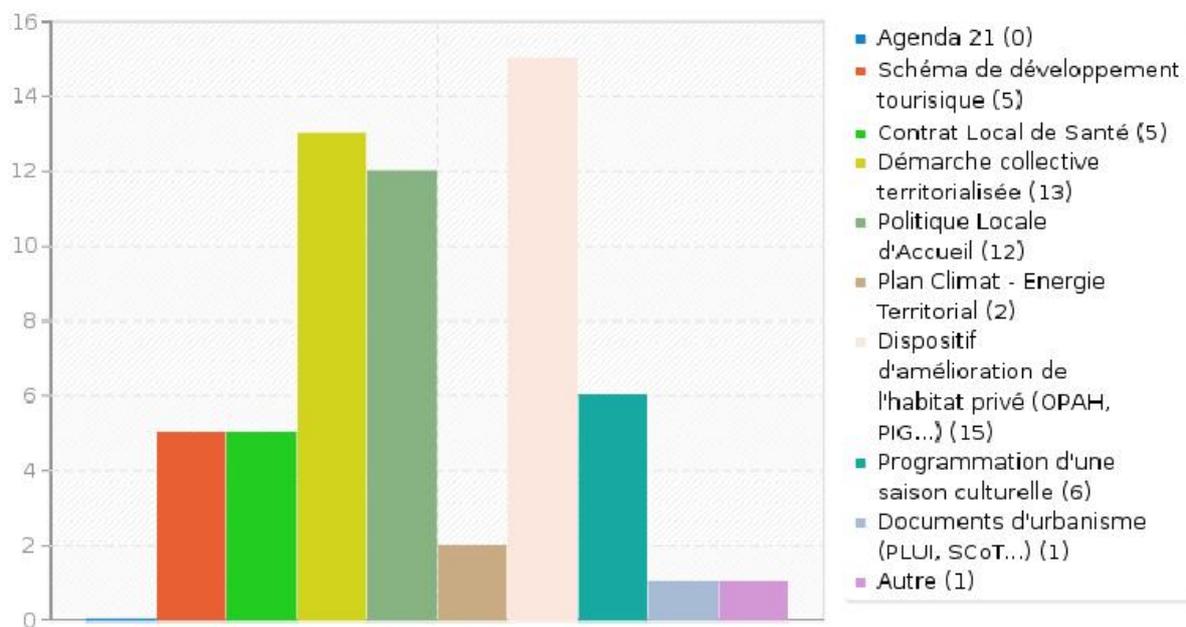


Figure 6 : Réponse à la question "Quels sont les programmes ou schémas développés sur votre territoire ?"

Ces observations sont en accord avec les premiers résultats concernant le nombre de personnes travaillant au sein de chaque collectivité. En effet, les communautés de communes les plus petites composent avec le peu de personnel dont elles disposent, et les plus importantes peuvent se permettre d'avoir du personnel dédié à chaque tâche.

Le personnel affecté à temps plein au suivi de projet représente 17 postes, c'est-à-dire 10% des 160 postes du département. La part d'agents dédiés au suivi de projets est donc assez faible, on peut penser à un manque de moyens humains et financiers des collectivités. On peut également imaginer que cette faible représentativité est due au fait que l'intérêt d'embaucher un agent de développement au sein des EPCI n'est pas encore entré dans les esprits. En effet, les EPCI semblent perçus davantage comme des collectivités de gestion plutôt que de projet, et le personnel employé est donc davantage composé de gestionnaires.

Pour en terminer avec les résultats concernant la composition des équipes des collectivités, il est nécessaire de s'intéresser à la mutualisation de personnel, et donc au personnel partagé avec d'autres structures. 11 personnes sont mutualisées entre différentes structures. Il est impossible, d'après les résultats obtenus, de savoir si ces personnes sont des postes administratifs ou techniques. Si ce nombre semble faible par rapport aux 160 postes présentés précédemment, les collectivités semblent exprimer la volonté de mutualiser davantage afin d'augmenter leurs effectifs sans devoir payer un salaire à temps plein, ce qui est hors des moyens des plus petites communautés de communes.

Les équipes des collectivités sur le Département sont donc de taille très variable. Les petites communautés de communes doivent composer avec leur manque de moyens humains et fonctionner avec peu de personnel pour faire avancer leurs projets. La mutualisation ne semble pas être entrée dans les mœurs sur le Département, mais certaines collectivités partagent du personnel avec d'autres structures, il semble donc possible de mettre ce fonctionnement en place en Creuse.

➤ **Rôles de l'ingénierie territoriale sur le territoire**

• Les programmes et schémas développés sur les territoires :

Il est intéressant de connaître les programmes et schémas développés sur chaque collectivité pour comprendre quels sont leurs besoins en ingénierie thématique et à quels niveaux ils se situent dans le déroulement d'un projet.

14 collectivités ont répondu à cette question, ce qui représente 15 réponses puisqu'une communauté de communes a répondu à travers deux de ses agents (communauté de communes du Pays Dunois) (*Figure 6*). Ces réponses montrent que tous les répondants mettent en place un dispositif d'amélioration de l'habitat privé de type OPAH ou PIG par exemple. 87% d'entre elles ont une DCT sur leur territoire, et 80% d'entre elles mettent en place une PLA. Ces dispositifs sont des dispositifs d'aide nationaux « clé en main » dont les démarches sont formalisées et mises en place à grande échelle.

La programmation d'une saison culturelle, un schéma de développement touristique ou encore les contrats locaux de santé sont des programmes organisés sur la moitié d'entre elles.

Enfin, on constate que certaines actions de type documents d'urbanisme, plan climat-énergie ou encore l'Agenda 21 ne sont que rarement, voire jamais, menés. Ce sont des documents de planification stratégique de développement à long terme, qui demandent des qualités de prospective, d'analyse, des compétences en matière de diagnostic...

Les besoins en ingénierie de projet seront donc situés sur des thématiques très diverses, pour des actions menées régulièrement par les collectivités comme pour des thématiques plus rarement mises en place.

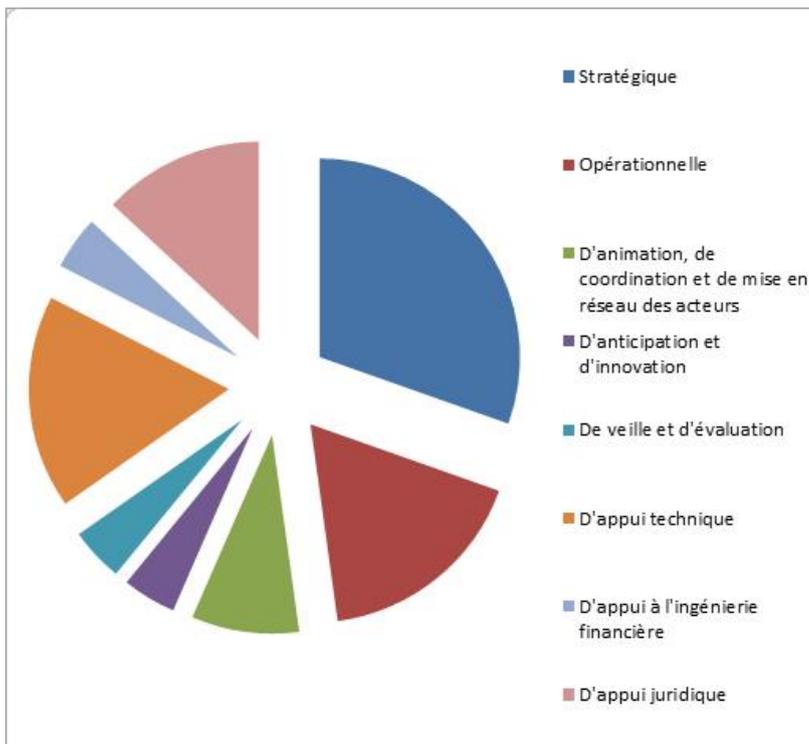


Figure 7 : Réponse à la question "Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ?" par "Très important"

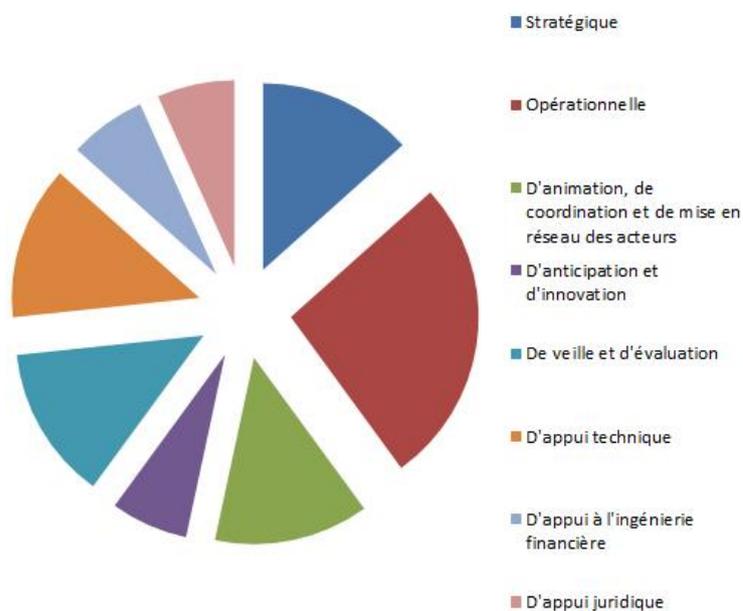


Figure 8 : Réponse à la question "Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ?" par "Assez important"

- **Les rôles et les fonctions de l'ingénierie territoriale :**

Il a été demandé aux collectivités de définir les rôles et les fonctions de l'ingénierie territoriale, et de les classer par degré d'importance, afin de connaître leurs priorités.

15 réponses ont été données à cette question, ce qui représente 14 collectivités pour la même raison que précédemment.

Il ressort de ces réponses que les fonctions qui ressortent comme « très importantes » ou « assez importantes » sont la **fonction stratégique** (élaboration d'un projet de territoire à long terme) avec 30% des réponses, la **fonction opérationnelle** à travers la définition et la mise en œuvre d'actions (27% des réponses), mais aussi la **fonction d'appui technique** auprès des communes par exemple (10% des réponses) (*Figures 7 et 8*).

En revanche, les fonctions de l'ingénierie territoriale considérées par les collectivités comme « pas très importantes » ou « pas nécessaires » sont les fonctions liées à **l'anticipation et l'innovation** (33% des réponses), à **la veille et à l'évaluation** (20% des réponses), mais aussi à **l'appui à l'ingénierie financière** (28% des réponses) et à **l'appui juridique** auprès des communes (28% des réponses) (*Figures 9 et 10*).

Il semble donc que les collectivités voient en l'ingénierie territoriale un moyen de mettre en place leur projet de territoire et de mettre en œuvre des actions, à travers notamment un appui stratégique et technique. En revanche, elles ne pensent pas que l'ingénierie ait pour rôle la recherche, l'anticipation et l'innovation. Ce n'est donc pas, pour les collectivités, un moyen de faire de la prospective ou d'aller chercher des informations et des exemples sur les territoires voisins. L'ingénierie ne semble pas non plus être vue comme soutien juridique ou soutien à l'ingénierie financière auprès des communes, mais ce n'est pas le rôle des EPCI.

- **La manière dont les collectivités assurent ces fonctions :**

Suite aux réponses proposées par les 14 collectivités, il semble nécessaire de s'intéresser à la manière dont elles estiment assurer les missions citées précédemment.

On constate que 53% des collectivités estiment assurer de manière « très satisfaisante » et « satisfaisante » la **fonction opérationnelle** de l'ingénierie territoriale, soit une des fonctions citée comme « très importante » précédemment. 33% des collectivités estiment également assurer de manière « assez satisfaisante » la **fonction d'animation, de coordination et de mise en réseau d'acteurs** (*Figures 11 et 12*).

En revanche, on constate que 62% des collectivités estiment assurer de manière « peu satisfaisante » ou « pas satisfaisante » les **fonctions d'anticipation et d'innovation, d'appui à l'ingénierie financière ou d'appui juridique** auprès des communes. Ces fonctions sont les fonctions citées comme « pas très importantes » ou « pas nécessaires » précédemment. On peut donc imaginer que les collectivités n'assurent pas ces fonctions parce qu'elles ne le souhaitent pas, ou qu'elles se rendent pas compte de leur importance.

Cependant, 40% des collectivités estiment ne pas assurer de manière satisfaisante la **fonction d'appui technique** auprès des communes. Or cette fonction a été définie comme importante lors des réponses précédente. Il conviendra donc de s'intéresser aux raisons qui font que les collectivités ne la satisfont pas (*Figures 13 et 14*).

Les collectivités semblent donc assurer de manière satisfaisante les fonctions de l'ingénierie qui leurs paraissent importantes, mise à part la fonction d'appui technique qui ne les satisfait pas. En revanche, elles ne semblent pas mettre les moyens pour assurer les fonctions qui ne leurs semblent pas importantes. Il est nécessaire d'étudier les besoins qu'elles expriment dans la suite de l'analyse, ainsi que les difficultés observées.

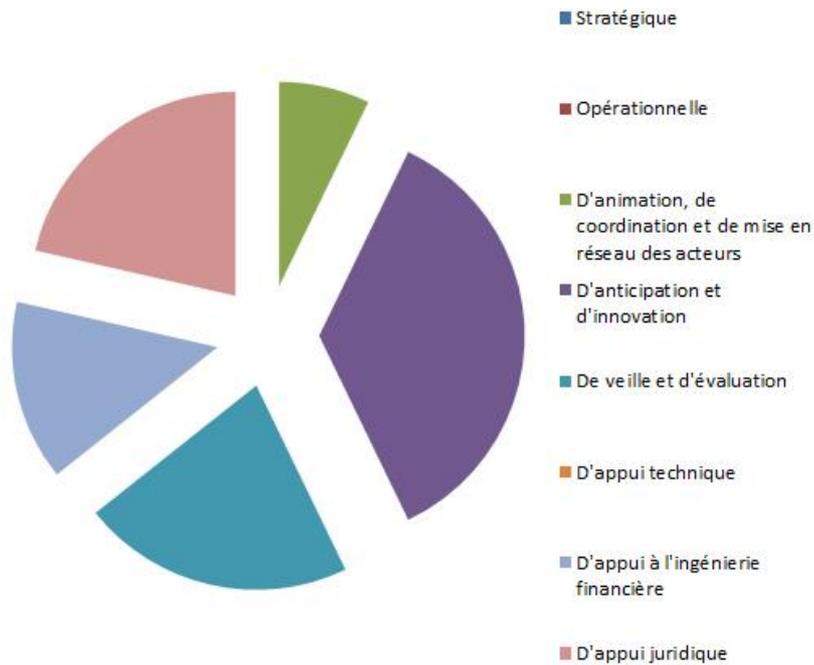


Figure 9 : Réponse à la question "Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ?" par "Pas très important"

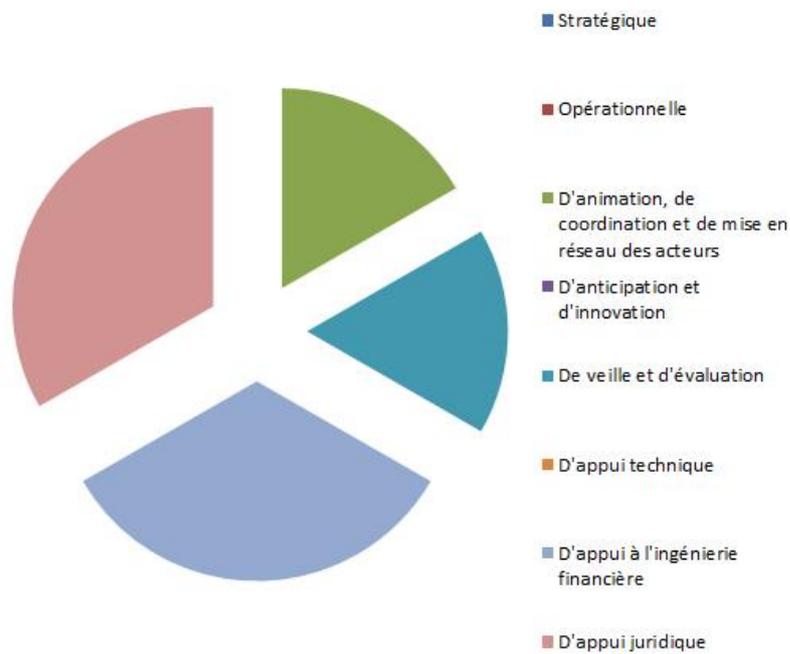


Figure 10 : Réponse à la question "Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire en degré d'importance ?" par "Pas nécessaire"

➤ **Besoins mis en avant**

L'étude des besoins mis en avant par les collectivités, et des domaines dans lesquels ils se situent, est indispensable pour comprendre le fonctionnement des collectivités et les aides qu'il sera nécessaire de leur apporter dans le futur.

La première question porte donc sur les raisons pour lesquelles les collectivités n'assurent pas les fonctions citées précédemment de manière satisfaisante. Les réponses apportées montrent que les collectivités n'assurent pas ces fonctions pour deux raisons principales. 65% des collectivités répondent qu'elles n'ont ni le **temps**, ni les **moyens humains** pour mettre en place toutes les fonctions de manière satisfaisante. En effet, les tâches administratives occupent une grande partie du temps du personnel, ce qui ne leur permet pas de mener leurs projets de la manière dont elles le souhaiteraient. 43% des collectivités estiment également qu'elles manquent de certaines **compétences** en interne, particulièrement au niveau du suivi technique des projets.

Les collectivités rencontrent des difficultés dans le montage de leurs projets auxquelles il convient de s'intéresser.

• **Les difficultés rencontrées par les collectivités :**

Chaque étape de l'élaboration et du montage de projet peut entraîner des difficultés pour les équipes des collectivités. Les étapes vont être listées afin de montrer à quels moments il est souhaitable d'apporter un soutien à l'ingénierie de projet aux collectivités :

- **Analyse des besoins, étude d'opportunité :** 78% des collectivités n'éprouvent peu ou pas de difficultés à ce niveau du montage de projet. Cette étape correspond à l'étape « élaboration d'un projet de territoire » citée précédemment comme « très importante » pour les collectivités. Son importance est donc bien mesurée et elle est correctement maîtrisée sur le territoire.
- **Faisabilité et chiffrage de l'opération :** la moitié des collectivités ayant répondu n'éprouvent pas de difficultés à ce niveau, alors que l'autre éprouve beaucoup de difficultés. L'importance de cette étape semble donc bien mesurée, mais elle n'est pas maîtrisée de manière équivalente par toutes les collectivités (*Figure 15*).
- **Définition du programme ou rédaction du cahier des charges :** la majorité des collectivités rencontre peu ou pas de difficultés au moment de cette étape, qui semble donc relativement bien maîtrisée.
- **Montage des dossiers et recherche de financements :** 80% des collectivités rencontrent peu ou pas de difficultés au moment de cette étape, qui est donc bien maîtrisée par la plupart.
- **Mise au point des marchés et maîtrise des procédures :** comme les deux étapes précédentes, peu de difficultés sont mises en avant par les collectivités puisqu'elles sont 93% à partager cet avis. Cependant, il convient d'être prudent en analysant les réponses aux deux étapes précédentes, puisque les petites collectivités ne mettant pas en place de projets ne ressentent donc pas de difficultés à ce niveau-là, ce qui peut fausser les résultats.
- **Fonctions de maître d'ouvrage** (relations avec le maître d'œuvre et les entreprises, suivi du chantier...): les difficultés exprimées dans le cadre de cette étape sont moyennes, puisque la moitié des collectivités pensent avoir des « difficultés moyennes » dans ces démarches. L'autre moitié des collectivités éprouvent peu ou pas de difficultés à ce moment-là des projets (*Figure 16*).
- **Maîtrise des coûts et des délais de l'opération :** les collectivités semblent éprouver quelques difficultés au niveau de cette étape, puisqu'elles sont 71% à éprouver des

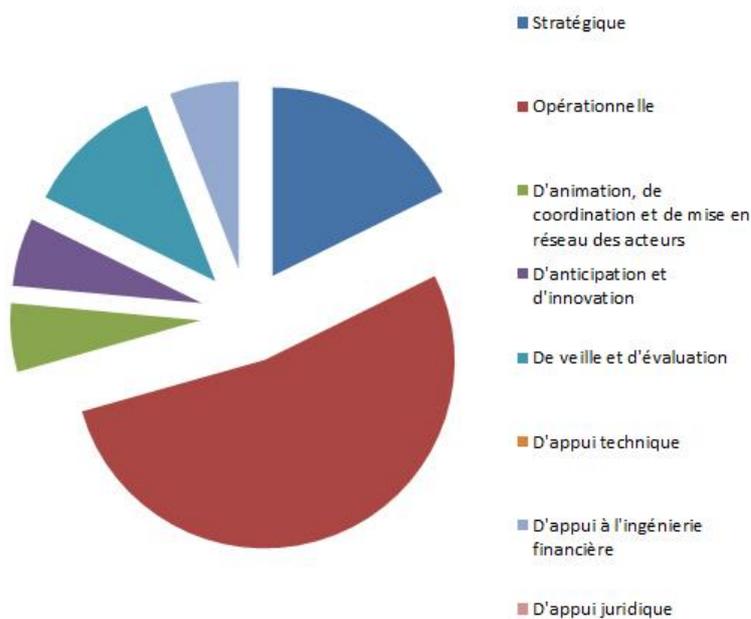


Figure 11 : Réponse à la question "Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière..." par "Très satisfaisante"

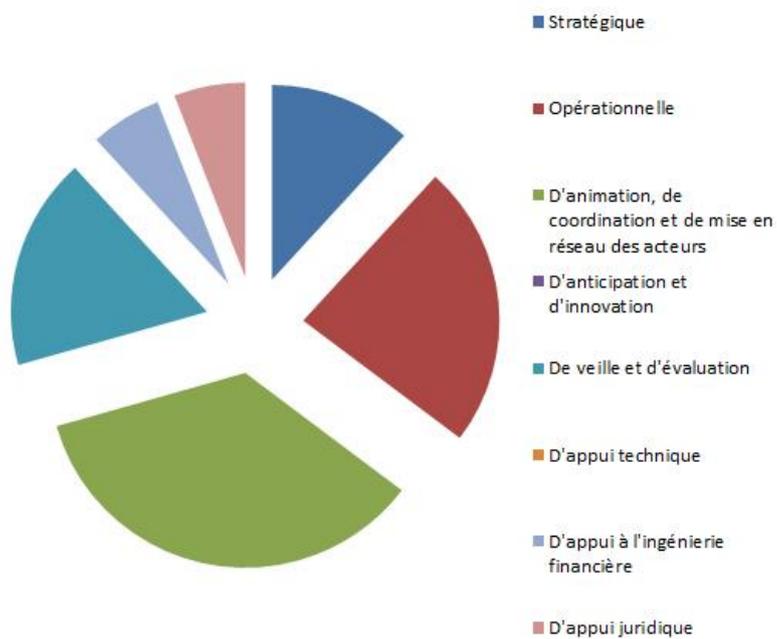


Figure 12 : Réponse à la question "Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière..." par "Assez satisfaisante"

« difficultés moyennes » ou « assez de difficultés ». Cette étape n'est donc pas totalement maîtrisée, et une aide pourrait leur être apportée à ce niveau (*Figure 17*).

- **Gestion administrative et réception du chantier** : les équipes n'éprouvent pas de difficultés particulières à ce niveau-là des projets, même si elles admettent que les tâches administratives nécessitent une grande quantité de temps, ce qui les empêche parfois de mener à bien d'autres tâches.
- **Mandatement ou facturation** : 87% des collectivités éprouvent peu ou pas de difficultés à ce niveau, parce que la plupart des collectivités ayant répondu ont un gestionnaire. Cette étape est donc bien maîtrisée par toutes.
- **Bilan ou évaluation du projet** : les collectivités ont des impressions variables pour cette étape des projets, puisque certaines n'éprouvent aucune difficulté, alors que d'autres éprouvent des difficultés moyennes. Cependant, les réponses précédentes ont montré que la veille et l'évaluation des projets ne sont pas des fonctions importantes pour les collectivités. Il convient donc de rester prudent à propos de ces réponses. Un appui serait souhaitable à ce niveau (*Figure 18*).

Les difficultés éprouvées par les collectivités varient donc selon l'avancement du projet et les étapes mises en œuvre. On peut constater que les étapes au sein desquelles le plus de difficultés sont éprouvées sont la faisabilité et le chiffrage de l'opération, les fonctions de maître d'ouvrage, la maîtrise des coûts et des délais de l'opération ainsi que le bilan et l'évaluation du projet. Cependant, il convient de rester prudent en analysant ces résultats puisqu'il n'est pas certain que les collectivités soient conscientes de l'importance de certaines fonctions qu'elles jugent « bien maîtriser ».

• **Ingénierie complémentaire mobilisée par les collectivités** :

81% des collectivités ont déjà fait appel à l'assistance d'un tiers pour l'élaboration et la conduite de projets. L'ingénierie privée, les services de l'Etat, les chambres consulaires ou encore les territoires de projet (Pays et PNR) sont les structures auxquelles les collectivités font le plus souvent appel. Cependant, avec le retrait des services de l'Etat ces dernières années, il y a une évolution en ce qui concerne l'ingénierie mobilisée. En effet, les EPCI se tournent désormais davantage vers les Pays ou le PNR, mais aussi vers le Département.

Les domaines pour lesquels une aide est sollicitée sont principalement l'appui technique (87% des collectivités) et l'appui opérationnel (53% des collectivités) pour la définition et la mise en œuvre d'actions.

Dans 87% des cas, les réponses qui ont été apportées par ces organismes sont très satisfaisantes ou assez satisfaisantes. Les collectivités ont donc trouvé dans les organismes extérieurs les réponses qu'elles attendaient et ont pu avancer dans leurs projets.

Les collectivités qui n'ont pas fait appel à une aide extérieure n'en ont soit pas ressenti le besoin parce qu'elles ont les compétences nécessaires en interne, ou alors elles n'avaient pas les moyens de payer le coût supplémentaire entraîné par l'assistance.

➤ **Perspectives pour les territoires**

Dans le futur, les collectivités ont la volonté de continuer à développer des projets, dans la limite de leurs moyens.

Elles auraient besoin de recruter du personnel afin de disposer de davantage de compétences. Les moyens leur manquant, plusieurs petites communautés de communes expriment leur volonté de mutualiser certains postes afin de disposer de compétences particulières même si elles n'ont pas les moyens d'en disposer seules.

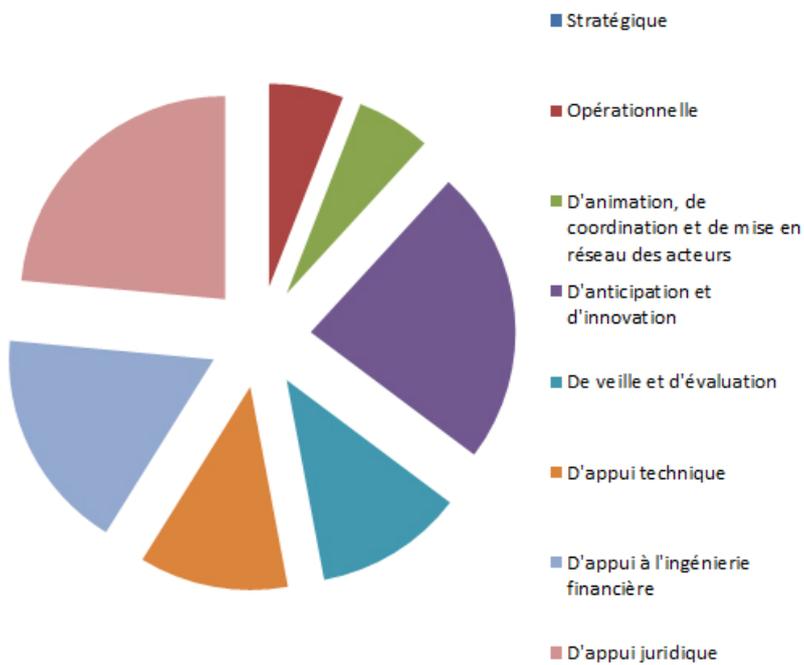


Figure 13 : Réponse à la question "Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière..." par "Peu satisfaisante"

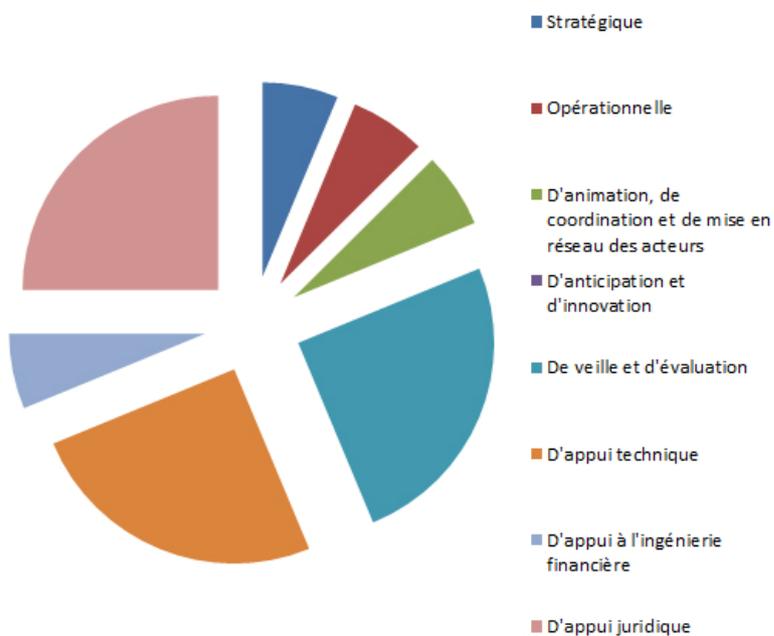


Figure 14 : Réponse à la question "Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière..." par "Pas satisfaisante"

La volonté de création d'un réseau avec les autres communautés de communes est également exprimée, afin de réaliser des projets en commun ou de connaître les erreurs à éviter lors de la mise en place de certains projets.

Le bilan de l'état des lieux de l'ingénierie territoriale en Creuse, et plus particulièrement de l'ingénierie de projet, mené auprès des collectivités montre donc que des besoins existent, particulièrement en termes de compétences et de personnel. La volonté de mener à bien des projets est présente sur les territoires, mais les moyens pour le faire ne sont pas forcément adaptés et suffisants. Certaines fonctions indispensables pour un bon fonctionnement des projets ne sont pas assurées et mériteraient de l'être davantage.

3 Pistes d'évolution et d'amélioration pour les futures contractualisations territoriales

Suite à l'enquête menée sur les territoires du Département, les pratiques et les besoins des agents des EPCI, des Pays et du PNR ont été identifiés. Il convient maintenant de réfléchir à des actions pouvant être mises en place pour pallier ces besoins, ainsi qu'aux moyens qu'elles nécessitent, à travers notamment la convention globale d'animation et d'ingénierie qui sera signée avec la Région dès le 1^{er} janvier 2014. En plus de répondre aux besoins présentés, les politiques territoriales doivent permettre une plus grande efficacité des aides dans un contexte budgétaire contraint et de réforme territoriale qui pourra avoir des incidences sur les soutiens à privilégier et leur mise en œuvre.

Il est indispensable de respecter les réglementations en vigueur, mais aussi la répartition des compétences entre les différentes collectivités. Cependant, les politiques territoriales ne sont pas une compétence obligatoire du Conseil Général, et permettent donc une certaine souplesse d'intervention. Elles reposent sur la concertation entre les différents acteurs : la consultation des agents et des acteurs concernés tout au long de la mise en œuvre des actions est indispensable, tout comme l'intégration des propositions dans une démarche de développement durable, à travers l'Agenda 21 par exemple. Les actions suivantes sont donc proposées.

3.1 Organisation et coordination des acteurs

3.1.1 Encourager la coopération et la mutualisation entre les EPCI

Les agents des EPCI interrogés ont exprimé un manque de personnel et de compétences au sein des structures, qui les limite dans la mise en place des projets et dans la mise en œuvre d'actions de développement. En effet, les tâches administratives sont nécessaires, mais impliquent une charge de travail importante. Les agents ont donc exprimé un besoin en personnel, afin de permettre une répartition égale entre le temps passé sur les tâches administratives, et le temps consacré à l'animation et à la conduite de projets proprement dites.

Cependant, la Région a exprimé sa volonté de globaliser le personnel et de rationaliser les moyens mis à disposition des territoires. De plus, tous les EPCI, et notamment les communautés de communes de plus petite taille, n'ont pas besoin d'un agent de développement à plein temps sur leur territoire. Il convient donc de réfléchir à une mutualisation des compétences et du personnel des EPCI, afin de parvenir à une efficacité optimale tout en rationalisant les moyens à disposition.

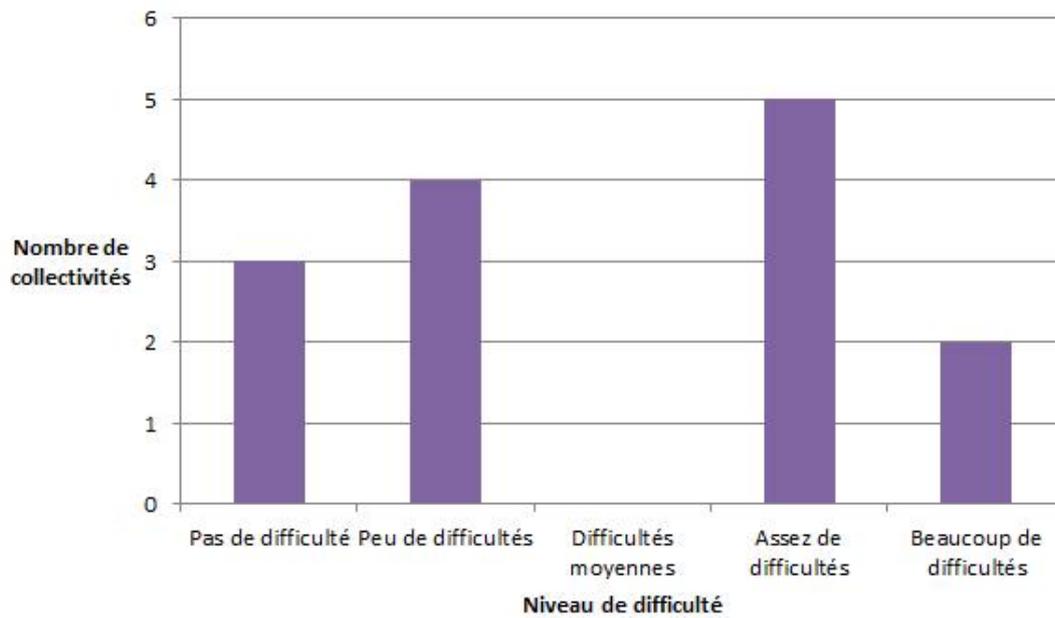


Figure 15 : Réponse à la question "Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'faisabilité et chiffrage de l'opération' d'un projet ?"

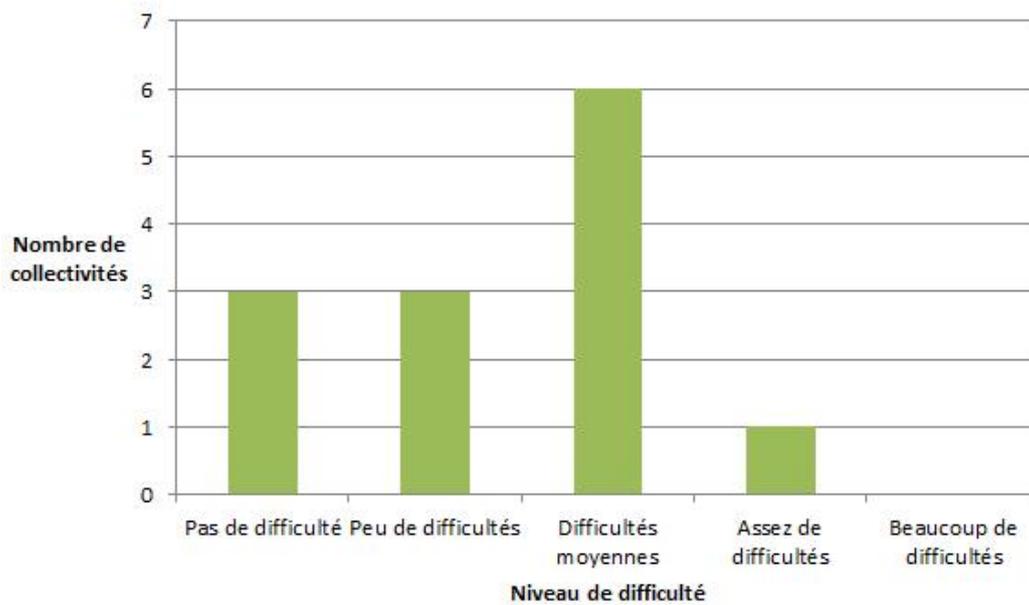


Figure 16 : Réponse à la question "Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'fonctions de maître d'ouvrage' d'un projet ?"

Deux solutions sont envisageables dans ce cas :

- **Le recrutement d'agents de développement sur les communautés de communes.**
Le Conseil Général peut dans ce cas proposer des aides au financement des postes conditionnées, c'est-à-dire le financement de postes regroupés sur plusieurs communautés de communes, voire à l'échelle d'un Pays. Ce financement pourrait être dégressif sur trois ans, afin de permettre aux EPCI de se rendre compte de la plus-value apportée, et de mettre en place leurs propres financements par la suite.
- **La mise à disposition de ressources humaines pour les EPCI.** La création d'une cellule d'accompagnement composée de personnel spécialisé mis à disposition des communautés de communes est envisageable. Le personnel mis à disposition serait composé d'agents de divers services du Conseil Général selon les besoins des EPCI, mais aussi d'agents des chambres consulaires du département qui ont des techniciens répartis sur le territoire et seraient disposés à contractualiser avec le Département dans ce cadre. Cette solution nécessite la mise en place d'une nouvelle personne en charge des politiques territoriales au sein du Conseil Général, ainsi qu'une organisation renforcée de la transversalité en interne au sein du Conseil Général afin de permettre une mobilisation des personnes concernées rapidement. On pourrait envisager une réunion organisée par la Direction de l'Action Territoriale tous les 15 jours, avec la présence des services concernés par le projet. Cette solution entraîne également un besoin de coordination avec l'Agence Technique Départementale afin de pouvoir diriger les EPCI vers ce service s'ils expriment des besoins en ingénierie technique.

On peut imaginer mettre en place l'une de ces démarches dès l'année 2014, année de transition entre les deux périodes de contractualisation territoriale, afin de tester et d'évaluer son fonctionnement. Elle pourra ensuite être organisée définitivement en 2015.

3.1.2 Faciliter les démarches administratives des Pays pour dégager du temps qui sera consacré à l'animation

Les agents des Pays Creusois ont exprimé leur difficulté à assurer leur rôle d'animateur en raison du temps qu'ils consacrent aux démarches administratives. Leur besoin en personnel administratif est donc bien réel. Le Conseil Général pourrait donc mettre en place à partir de 2014 une enveloppe consacrée au financement de personnel administratif sur les Pays. Pour respecter la volonté de rationalisation de la Région, un poste administratif pourrait être financé à condition qu'il soit mutualisé entre deux Pays.

3.1.3 Inciter les Pays à travailler en mode ALUR

L'Atelier Local d'Urbanisme Rural présenté précédemment est une structure informelle permettant de coordonner les compétences existantes sur les territoires. Lors du montage et de la réalisation d'un projet, les personnes compétentes et disponibles se réunissent afin de réfléchir ensemble à la qualité du projet et aux améliorations possibles. L'ALUR a été mis en place par le Pays Combraille en Marche. Après une évaluation et une révision de son fonctionnement, le problème de sa pérennité a été mis en avant. En effet, l'ALUR est une structure informelle, et donc pas pérenne dans le temps. De ce fait, une formalisation de son fonctionnement serait une solution pour assurer sa pérennité.

Un partenariat pourrait être mis en place entre le Conseil Général et l'ALUR dans ce cadre, afin que le Département se rende compte du fonctionnement de cette structure et de la manière dont il est possible de la mettre en place.

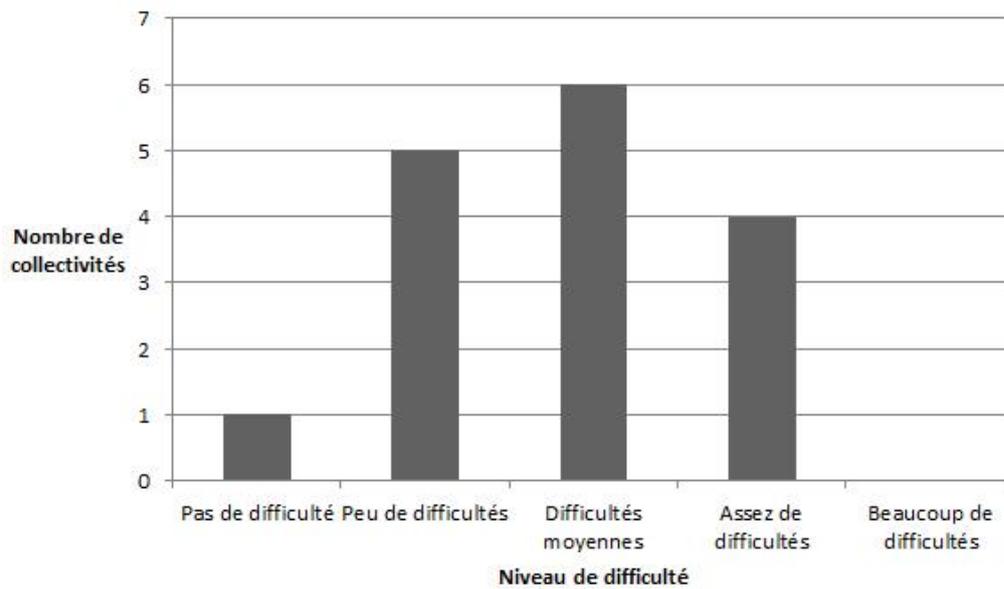


Figure 17 : Réponse à la question "Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'maîtrise des coûts et des délais de l'opération' d'un projet ?"

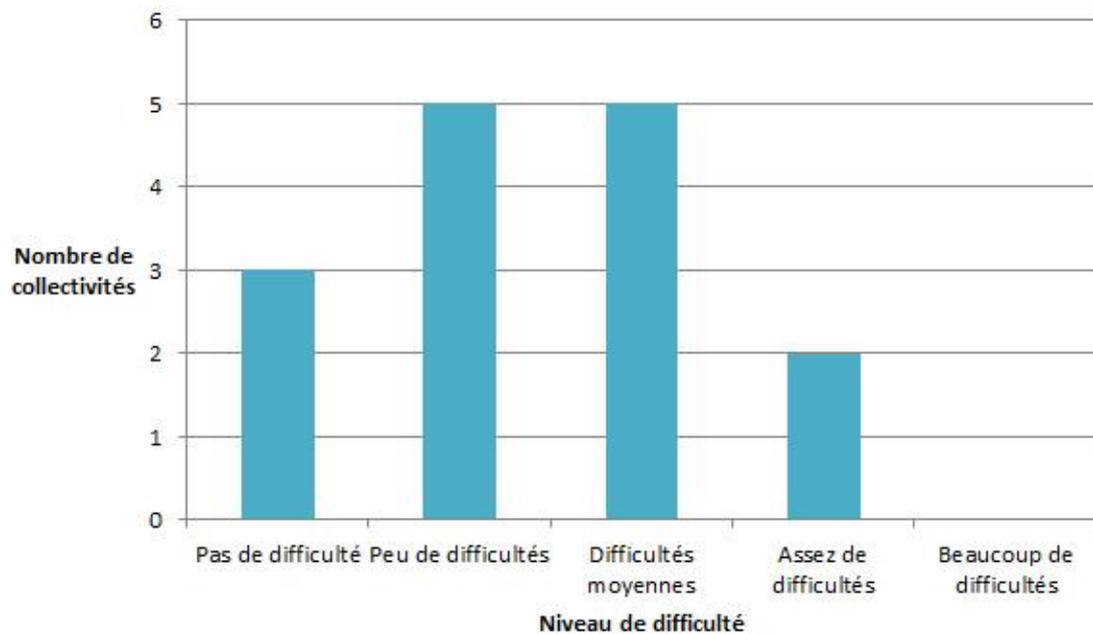


Figure 18 : Réponse à la question "Quel niveau de difficulté l'équipe rencontre-t-elle lors de l'étape 'bilan et évaluation' d'un projet ?"

Par la suite, il serait intéressant d'inciter les autres Pays Creusois à travailler en mode ALUR, car ce fonctionnement permet aux acteurs du territoire de réfléchir en commun à un projet, et donc de le faire avancer en coopération, qui est l'une des volontés exprimée par la Région.

Cette formalisation et cette incitations seront mises en place sur une durée assez longue : on peut imaginer la formalisation de l'ALUR en 2014, et sa mise en place sur les autres Pays à partir de 2015.

3.2 Contenu : les outils et la formation des acteurs

3.2.1 Permettre la mutualisation et la mise à disposition de données, d'informations, d'outils

Les agents interrogés, que ce soient au niveau des Pays ou des EPCI, ont exprimé leur besoin en certains outils, par exemple pour l'évaluation des projets, mais également le fait qu'ils n'ont pas de temps à consacrer à la veille et à la recherche.

Pour combler ces manques en veille et en recherche, le Conseil Général pourrait proposer la mise en place d'un réseau, sous la forme d'un portail présentant les actions exemplaires mises en place sur le Département, mais aussi sur d'autres départements, qui permettrait à chacun de partager ses expériences et ses connaissances, mais aussi de chercher des informations qui lui seraient utiles dans la mise en place de projets. Ce portail serait un outil de communication permettant un partage d'expériences et de conseils, un « guide » à destination du maître d'ouvrage pour lui permettre de travailler au mieux.

En ce qui concerne les besoins en outils, certains outils présents au sein du Conseil Général pourraient être mis à disposition des EPCI et des Pays, qui n'ont pas les moyens ou l'utilité de les mettre en place à leur échelle. On peut penser à l'outil cartographie, comme cela a été fait au sein du PNR, mais aussi à un outil permettant l'évaluation des projets par exemple.

Cette mise à disposition pourrait être mise en place dès 2014, avec une communication pour mettre les EPCI au courant, afin de combler certains de leurs besoins le plus rapidement possible.

3.2.2 Comblent les maillons manquants de la chaîne d'ingénierie territoriale à travers la formation des agents

Si les agents interrogés ont mis en évidence un besoin en personnel au sein des structures, ils se sont également exprimés sur leurs besoins en formation. En effet, ils se sentent parfois démunis à propos de certaines thématiques très particulières (marchés, montage financier, montage juridique, évaluation et prospective, développement économique...) et ne savent pas vers qui se tourner. De ce fait, une formation leur permettrait de maîtriser ces sujets et ainsi de ne pas avoir à faire appel systématiquement à des partenaires extérieurs.

La compétence « formation » est à la charge de la Région, qui met en place des cycles d'appui pour les agents de développement. Cependant, le Conseil Général peut agir à ce niveau en mettant en place des aides conditionnées, et en finançant uniquement les postes concernés si les agents prennent le temps de suivre ces formations régulièrement (3 jours de formations par an obligatoires par exemple). Cela permettrait d'éviter certaines carences en compétences sur les territoires.

Une évaluation continue et approfondie sur quelques projets phares pourrait également être exigée par le Conseil Général lors de la distribution des financements, afin d'inciter les porteurs de projets à mettre en place les outils nécessaires.

Diverses actions pourraient donc être mises en place afin d'apporter un soutien à l'ingénierie territoriale, et plus particulièrement à l'ingénierie de projet, sur le Département de la Creuse. Ce soutien à l'ingénierie est un projet transversal impliquant de nombreux services au sein du Conseil Général, ainsi que divers partenaires. Il est donc nécessaire d'impliquer la totalité de ces acteurs dès le début de la mise en place des actions.

L'objectif de ces propositions est d'accompagner les territoires en répondant à leurs besoins, mais également d'aller au-delà de ces besoins afin d'essayer de les amener vers des fonctions qu'ils ne mettent pas en œuvre, comme l'anticipation, l'évaluation ou l'innovation.

Pour terminer, il convient de penser à l'évaluation des actions des politiques territoriales tout au long de leur mise en place afin de réaliser des ajustements si cela s'avère nécessaire.

4 Bilan et limites de l'étude

Si l'étude demandée a pu être menée à son terme, des difficultés ont pu entraîner certains retards par rapport au planning imaginé lors du début du stage, ainsi que des résultats qui ne sont pas satisfaisants par rapport à ceux qui auraient pu être obtenus.

Tout d'abord, il n'a pas été possible de se rendre sur le terrain afin d'aller enquêter directement auprès des EPCI. Cette volonté émane de l'équipe de direction de l'action territoriale qui n'a pas souhaité de rencontre avec les EPCI pour des raisons de contraintes de calendrier, et des démarches administratives lourdes pour permettre mon déplacement sur le terrain. De ce fait, il m'a été imposé de créer un questionnaire à mettre en ligne afin que les EPCI puissent répondre. La création de ce questionnaire a nécessité une durée conséquente du fait des étapes nécessaires de vérification, correction et approbation du questionnaire par mes supérieurs hiérarchiques au sein du Conseil Général, qui n'avaient pas forcément de temps à consacrer à cela. Cela n'a pas permis d'obtenir les résultats attendus car certains EPCI n'ont pas pris le temps de répondre entièrement au questionnaire, ou de l'ouvrir malgré de nombreuses relances par mail ou par téléphone, puisqu'ils ont reçu le questionnaire à une période durant laquelle ils n'avaient pas de temps à y consacrer. De plus, l'utilisation d'un questionnaire de ce type limite les réponses et la discussion parce qu'il est nécessaire d'utiliser un maximum de questions fermées. L'échange n'a donc pas été possible avec les EPCI malgré une volonté et des demandes multiples de ma part. Cela montre les limites de l'enquête postale qui ne permet pas d'obtenir des réponses aussi complètes qu'elles auraient pu être, et qui auraient été utiles dans le cadre d'une enquête de ce type.

De plus, il m'a été imposé d'utiliser un logiciel précis pour l'envoi du questionnaire : LimeSurvey, qui est un logiciel d'enquête utilisé par le Conseil Général pour des enquêtes à grande échelle. Ce logiciel ne permet pas d'obtenir le détail des réponses données par les collectivités, puisqu'il est impossible de récupérer chaque questionnaire complété, ou de connaître l'identification du répondant. Mes droits d'utilisation de ce logiciel étant limités par l'administrateur du service informatique, l'analyse des réponses obtenues a été plus difficile que prévu.

Enfin, il n'a pas été possible de rencontrer certains partenaires tels que l'Association des Maires de France, pour des raisons politiques.

Cependant, la rencontre avec les Pays et le PNR, avec les agents du Département ainsi qu'avec les autres partenaires ont permis de faire ressortir des besoins et des pistes d'évolution qui n'étaient pas évidentes lors du début du stage. De plus, les réponses reçues au questionnaire ont révélé certaines tendances et certains besoins sur les EPCI, ce qui a permis de se rendre compte des manques sur les territoires, et ainsi de réfléchir à des propositions d'actions à mettre en place ou à des réflexions à adopter dans les futures contractualisations.

Il convient tout de même de remarquer que, le calendrier prévisionnel ayant accusé un certain retard pour les raisons déjà exprimées, il n'a pas été possible d'approfondir les propositions d'actions futures de la manière dont cela était souhaitable pour le délai de rendu du mémoire. Des propositions plus détaillées auront donc lieu durant la suite du stage.

L'objectif et la mission du stage ont donc été remplis malgré les difficultés mises en lumière dues principalement au fonctionnement d'une structure très hiérarchisée de type Conseil Général. De plus, diverses compétences et connaissances ont été mobilisées lors de ce stage, et de nombreuses informations ont été acquises. Le bilan est donc positif, malgré des points qui auraient pu être améliorés.

Conclusion

L'enquête menée auprès des agents des collectivités, des Pays et du PNR de Millevaches sur le Département de la Creuse a permis de mettre en avant les perceptions, les pratiques et les besoins des territoires en termes d'ingénierie territoriale, et plus particulièrement d'ingénierie de projet.

En ce qui concerne la définition de l'ingénierie territoriale et de projet, certaines fonctions qui semblent pourtant importantes pour les agents interrogés ne sont pas mises en place sur les territoires, ou alors de manière peu satisfaisantes. On peut citer par exemple la fonction stratégique de l'ingénierie de projet, avec l'élaboration d'un projet de territoire.

Certaines fonctions de l'ingénierie de projet sont quant à elles considérées comme peu importantes pour les agents, et sont donc peu assurées dans les collectivités, alors qu'elles ont un rôle primordial dans le développement territorial. On parle ici de la fonction d'anticipation et d'innovation, ou encore de veille et d'évaluation des projets.

Les manques ressentis, et qui expliquent ces observations, sont principalement dû à une insuffisance de personnel, et donc de compétences. De plus, les agents mettent en avant le manque de temps à leur disposition pour se consacrer à l'animation et au développement du territoire proprement dits, plutôt qu'aux tâches administratives.

D'autres besoins sont cités par les agents. Il s'agit de manques en matière d'outils et d'informations pour mettre en place certaines fonctions, comme l'évaluation de projets.

Les contractualisations territoriales actuelles sur le Département de la Creuse vont prendre fin à la fin de l'année 2013, pour laisser la place à une nouvelle contractualisation sur la période 2014 – 2020. A cette occasion, des propositions pourront être mises en place afin de pallier les manques mis en avant par cette enquête.

Les solutions imaginées doivent être en accord avec la volonté de la Région Limousin de rationaliser les moyens mis à disposition des territoires et de globaliser le personnel. La première proposition est d'encourager la mutualisation entre les EPCI, en finançant des postes d'agent de développement regroupés sur plusieurs communautés de communes. Une autre possibilité est la création d'une cellule d'accompagnement pour les EPCI composée de personnel spécialisé mis à disposition. La seconde proposition est le financement d'un poste d'agent administratif mutualisé à plusieurs Pays, afin de permettre aux agents de développement d'avoir plus de temps à consacrer à l'animation. Une troisième solution serait de mutualiser des données et des outils entre les structures, à travers la mise en place d'un portail présentant des actions déjà menées sur le Département ou sur d'autres territoires, afin de permettre aux agents de communiquer et de partager les informations dont ils disposent. La solution de proposer aux agents de se former à travers une aide conditionnée leur permettrait également de disposer de compétences qui leur manquent actuellement. Enfin, l'exemple du fonctionnement du Pays Combraille en Marche avec son Atelier Local d'Urbanisme Rural est une idée qui pourrait être mise en place sur la totalité des Pays Creusois.

Les services de la Région Limousin souhaitent que la question de l'intervention en matière d'ingénierie soit abordée lors de la prochaine conférence des exécutifs qui aura lieu en octobre 2013. La signature des futures conventions aura lieu au plus tard à la fin du mois de janvier 2014. Le Conseil Général va donc devoir se décider rapidement sur les actions qu'il souhaite mettre en place pour le soutien à l'ingénierie territoriale, et plus particulièrement à l'ingénierie de projet, sur le département.

Bibliographie

Ouvrages, articles et documents :

- AgroParisTech, 2006. Ingénierie de projet. Consultable : <http://www.agroparistech.fr/Module-2-Ingenierie-de-projet.html> [Consulté le 28 août 2013].
- Anon, 2013. Insee - Définitions et méthodes - Département. Consultable : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/departement.htm> [Consulté le 28 août 2013].
- Bosc C., 2012. Construction, usages et efficacité des politiques de développement territorial : entre quête de cohérence de l'action publique locale et émergence de nouveaux répertoires d'action.
- Boutet A., Rey-Giraud G., Robinot-Bertrand I., Zimmermann A., 2012. Ingénierie territoriale Agir ensemble ! T Comme Territ. ETD, 20-39.
- CERDD, 2007. Diagnostic territorial.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, 1987. Rapport Brundtland.
- Conseil Général de la Creuse, 2013a. Agenda 21 : consulter avant d'agir. Creuse N°57, 7 - 13.
- Conseil Général de la Creuse, 2010. Consultation Agenda 21.
- Conseil Général de la Creuse, 2013b. Guide d'accueil Conseil Général de la Creuse.
- Conseil Général de la Creuse, 2012. Note : Rappel des différents règlements départementaux en terme d'animation.
- Conseil Général de la Creuse, 2013c. Partenariat pour la coordination de l'assistance technique et juridique aux petites communes, syndicats intercommunaux et établissements intercommunaux en Creuse.
- Conseil Général de la Creuse, 2007. Principes directeurs de la contractualisation pour la Creuse.
- Conseil Général de la Creuse, 2013d. Rapport d'activité 2012.
- ETD, 2006. Les politiques territoriales des conseils généraux : analyse de douze départements. 63 p.
- ETD, 2010. Quel avenir pour les pays dans le projet de réforme territoriale ? Consultable : <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Organisation-et-politiques-territoriales/Quel-avenir-pour-les-pays-dans-le-projet-de-reforme-territoriale> [Consulté le 28 août 2013].
- Fontaine A., De Reynal C., 2012. Note de service : Bilan de la politique territoriale.
- Guinot R., 2013. Les élus locaux clament leur opposition. La Montagne, 19.
- Janin C., Grasset E., 2011. Osons l'intelligence collective dans les territoires. Lett. Cadre Territ. N° 418, 26-27.
- Janin C., Lapostolle D., Turquin E., Grasset E., 2012. Notion de compétence, clé de l'ingénierie territoriale.
- Kirchner J., Trognon L., Cayre P., Bergeron J., Seguin-Callois F., 2011. Idéaltpe, profils et parcours des acteurs de l'ingénierie territoriale.
- Patriat F., Didier G., Fichet J.-L., 2012. Evaluer les effets des politiques de retrait de l'Etat dans les territoires, pour mieux répondre aux inquiétudes des élus locaux. - Travaux parlementaires - Sénateurs Socialistes. Consultable : <http://www.senateurs-socialistes.fr/Travaux-parlementaires/Evaluer-les-effets-des-politiques-de-retrait-de-l->

Etat-dans-les-territoires-pour-mieux-repondre-aux-inquietudes-des-elus-locaux [Consulté le 28 août 2013].

Pays Combraille en Marche, 2011. Notice Atelier Local d'Urbanisme Rural.

Trognon L., Cayre P., Lardon S., Maury C., Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? Prod. Gouv. Ingénierie Territ. Rev. Auvergne, 321-342.

Trognon L., Janin C., al., 2012. IngeTerr : Concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale, Projet PSDR, Auvergne Rhône-Alpes.

Trognon L., Lardon S., Payre M., 2011. La chaîne d'ingénierie territoriale, vers un ingenium territorial ?

Vincent P., Sonja K., 2013. Une réflexion sur les enjeux et perspectives pour les métiers au service du développement territorial.

Wikipedia, 2013. Ingénierie territoriale. Consultable : http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Ing%C3%A9nierie_territoriale&oldid=89872812 [Consulté le 15 avril 2013].

Sites internet :

www.creuse.fr
www.insee.fr
www.territoires-bourgogne.fr
www.pnr-millevalches.fr

Annexes

Annexe 1 : Carte des EPCI du Département de la Creuse en janvier 2013

Annexe 2 : Carte délimitant les Pays et le Parc Naturel Régional de Millevaches sur le Département de la Creuse

Annexe 3 : Organigramme du Conseil Général de la Creuse

Annexe 4 : Questionnaire proposé aux chefs de projets des Pays Creusois et au Directeur du Parc Naturel Régional de Millevaches lors de l'enquête

Annexe 5 : Questionnaire envoyé en ligne aux communautés de communes et d'agglomération du Département lors de l'enquête

Annexe 6 : Agents interrogés au sein du Conseil Général de la Creuse

Annexe 7 : Autres personnes rencontrées ou contactées externes au Conseil Général de la Creuse

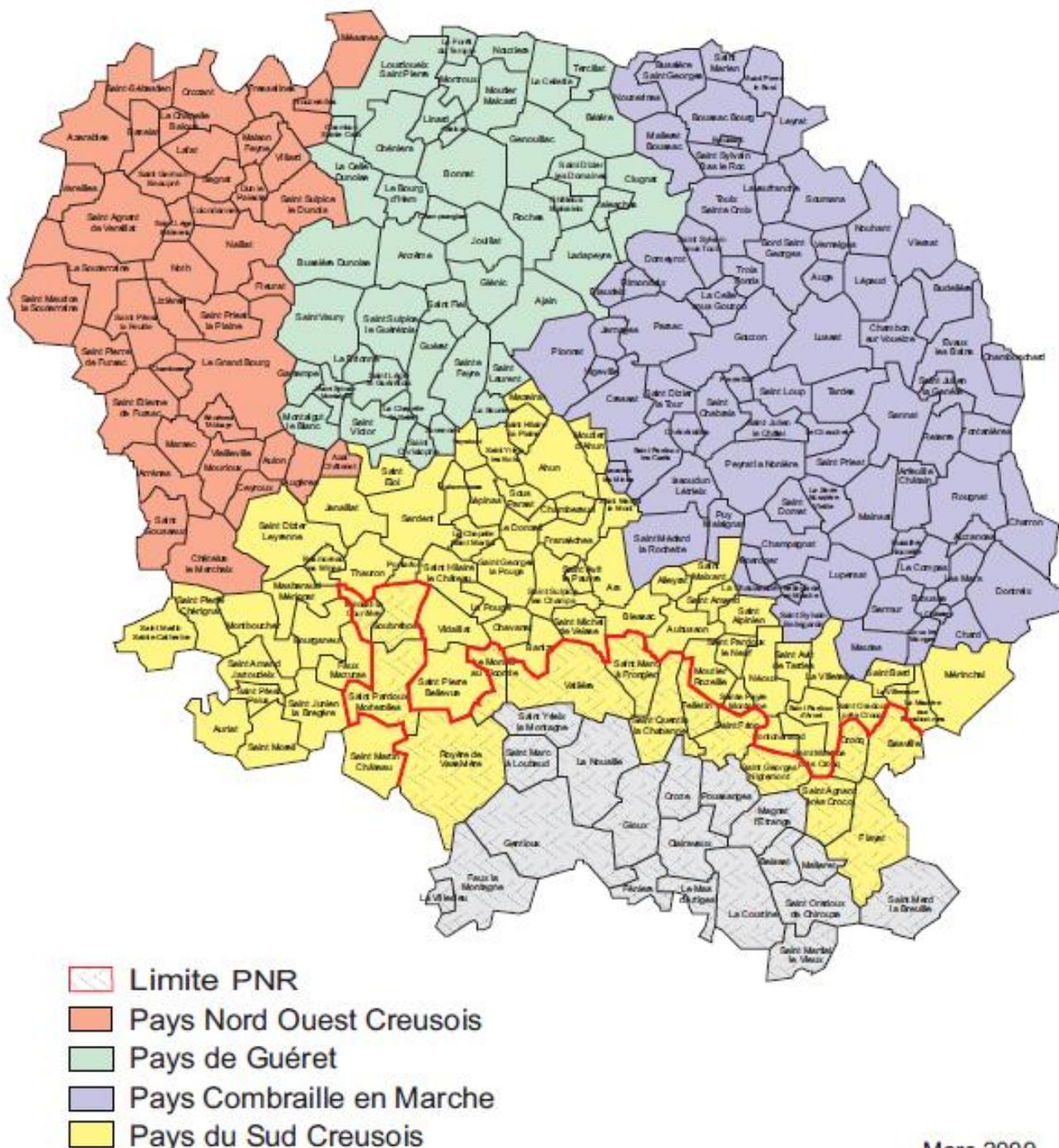
Annexe 1 : Carte des EPCI du Département de la Creuse en janvier 2013 (Source : Préfecture de la Creuse)



- Communauté de communes **Bénévent-Grand-Bourg**
(District créé le 17/12/1991, transformé en CC le 13/07/2000)
- Communauté de communes **Marche Avenir** (14/12/1992)
- Communauté de communes du **Plateau de Gentioux**
(y/c Peyrelevade Carréze) (15/12/1992)
- Communauté d'agglomération du **Grand Guéret**
(District créé le 15/12/1992, transformé en CC le 01/12/1993 et en CA le 01/01/2003)
- Communauté de communes du **Pays de Boussac** (28/12/1992)
- Communauté de communes **CIATE** (30/12/1993)
- Communauté de communes d'**Auzance-Bellegarde** (27/12/1995)
- Communauté de communes du **Pays Sostranien** (28/12/1995)
- Communauté de communes du **Carrefour des quatre Provinces** (28/12/1998)

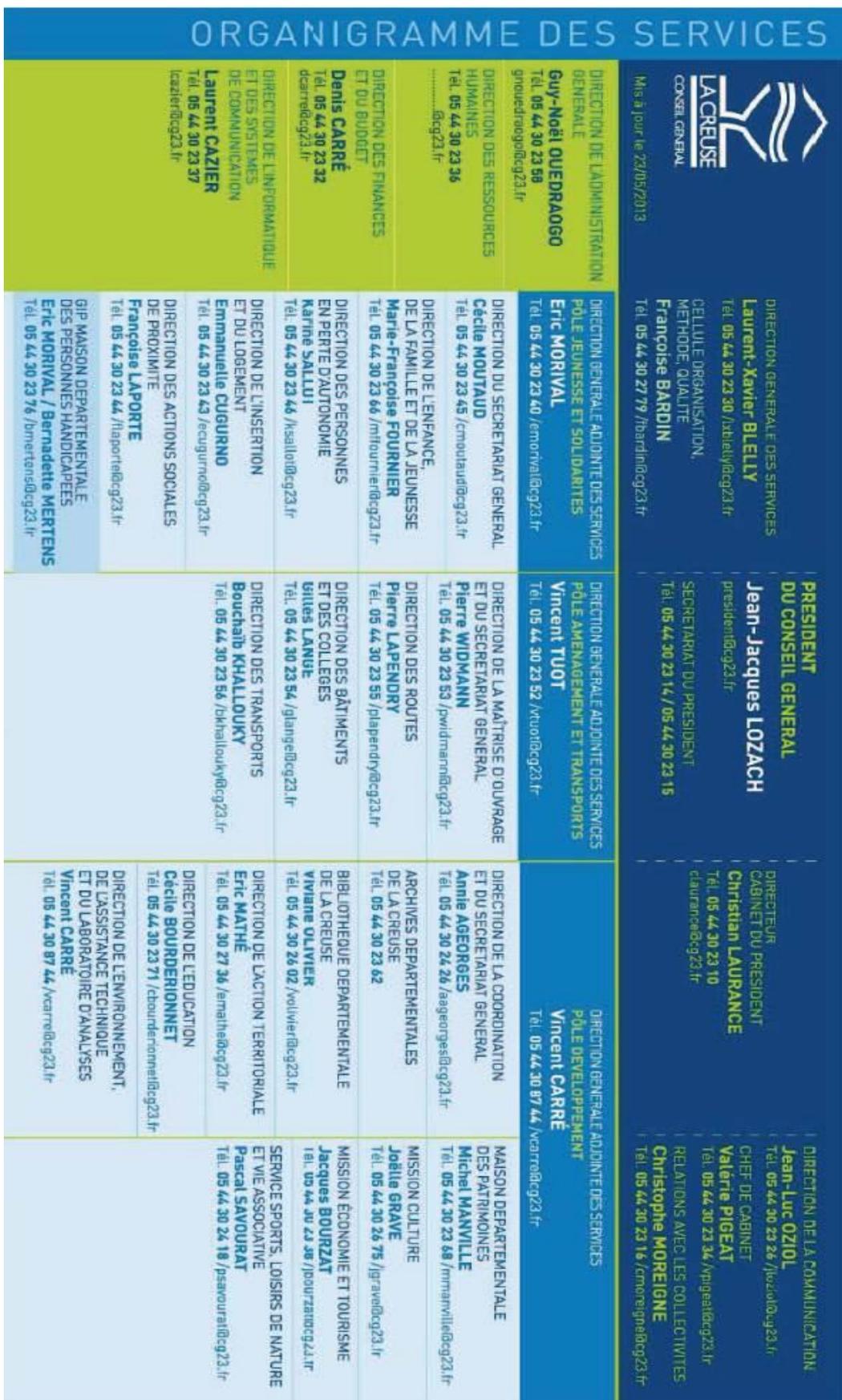
- Communauté de communes des **deux Vallées** (30/12/1998)
- Communauté de communes de **Bourganeuf et Royère-de-Vassivière** (31/12/1999)
- Communauté de communes **Aubusson-Felletin** (27/12/2000)
- Communauté de communes du **Haut Pays Marchois** (18/11/2001)
- Communauté de communes d'**Evaux-les-Bains/Chambon-sur-Voueize** (28/12/2001)
- Communauté de communes des **Sources de la Creuse** (28/12/2001)
- Communauté de communes de **Chénérailles** (31/12/2001)
- Communauté de communes du **Pays Dunois** (03/12/2002)
- Communauté de communes de la **Petite Creuse** (26/12/2002)

Annexe 2 : Carte délimitant les Pays et le Parc Naturel Régional de Millevaches sur le Département de la Creuse (Source : Préfecture de la Creuse)



Mars 2009

Annexe 3 : Organigramme du Conseil Général de la Creuse (Source : Conseil Général de la Creuse)



Annexe 4 : Questionnaire proposé aux chefs de projets des Pays Creusois et au Directeur du Parc Naturel Régional de Millevaches lors de l'enquête

L'INGENIERIE TERRITORIALE EN CREUSE

Questionnaire Pays/PNR

I. Fiche d'identité

Interlocuteur

- 1. Nom de l'interlocuteur :**
- 2. Fonction / missions de l'interlocuteur :**

.....
.....
.....
.....
.....

- 3. Niveau d'études / Formation / parcours professionnel de l'interlocuteur :**

.....
.....
.....
.....
.....

Structure

- 1. Dénomination :**
- 2. Statut juridique de la structure porteuse (SM, Association) :**
- 3. Date de création :**
- 4. Missions de la structure (prévues dans les statuts):**

.....
.....
.....
.....

- 5. Nombre de collectivités sur le territoire couvert par le Pays/PNR**

- *nombre d'EPCI (préciser si CC, CA...) :*
- *population moyenne de ces EPCI :*
- *nombre d'EPCI adhérents :*
- *nombre de communes (préciser nombre de communes isolées) :*

6. Caractéristiques des personnels de la structure

- **Effectif total des personnels :**
- **Répartition par fonction (précisez ETP) :**
 - *Personnel administratif :*
 - *Agents de développement « généralistes » :*
 - *Agents de développement « spécialisés » :*
 - *Agents cumulant des fonctions administratives et d'agent de développement :*
 - *Agents de développement partagés avec d'autres structures :*
 - *Autres personnels :*
- **Types de contrats au sein de la structure (indiquez le nombre) :**
 - CDI :*
 - CDD :*
 - Fonction publique territoriale :*
 - Autre, précisez :*
- **Quelle est la durée moyenne d'exercice des personnels au sein de la structure ?**
- **Quel est le niveau d'étude moyen des agents employés par la structure ?**
- **Combien d'agents de développement sont originaires de la Creuse ?**
- **Combien sont issus d'une formation dispensée dans le département ?
Si oui, laquelle ?**

II. Place et rôle de la structure dans le développement territorial

1. Dans quel(s) type(s) de démarche(s) territoriale(s) êtes-vous impliqué aujourd'hui ?

- Programme LEADER
- Contrat de Pays/Convention territoriale
- Contrat d'agglomération
- Charte de territoire
- Autres, précisez :

2. Dans quel(s) type(s) de démarche(s) sectorielle(s) êtes-vous impliqué aujourd'hui ?

- Habitat (PRIG...)
- Patrimoine / culture (Opération de valorisation du patrimoine bâti...)
- Commerce / artisanat (DCT...)
- Paysage / environnement
- Tourisme
- Accueil (PLA...)
- Autre, précisez :

3. Quelles sont les thématiques prioritaires de la structure ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Combien de programmes ou d'actions la structure mène-t-elle en propre ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

III. INGENIERIE

1. Quelles fonctions recouvre selon vous l'ingénierie territoriale ?

- stratégique*
- d'animation*
- de coordination, mise en réseau des acteurs*
- de conception et mise en œuvre d'actions de développement*
- de veille et d'évaluation*
- d'appui technique, juridique...*
- autres, précisez :*

2. Quelles fonctions la structure assure-t-elle principalement aujourd'hui ?

- Selon vous, est-ce satisfaisant ? Si non, pourquoi ?*

- Quelle(s) fonction(s) souhaiteriez-vous plus particulièrement développer ?*

- Quelles sont les motifs qui empêchent aujourd'hui l'équipe d'exercer pleinement ces fonctions (défaut de compétences en interne / manque de temps / de moyens) ?*

- Selon vous, quelles solutions pourraient remédier à cela (formation, mutualisation de compétences, de personnels, d'outils...) ?*

3. Quel(s) type(s) de difficultés l'équipe rencontre-t-elle le plus souvent dans l'exercice de ses missions ? A quel niveau se situent ces difficultés ?

.....
.....
.....
.....
.....

- *Comment les surmontez-vous ?*

.....
.....
.....

- *Le travail en équipe fait-il partie de vos habitudes / méthodes de travail ? Si oui, vous permet-il de surmonter les difficultés?*

.....
.....
.....

- *Estimez-vous que la façon dont est organisée votre ingénierie soit adaptée à vos besoins et objectifs en la matière ?*

.....
.....
.....
.....

- *En matière d'ingénierie financière, éprouvez-vous des besoins spécifiques (montage financier de dossiers complexes notamment lorsque des fonds européens sont sollicités) ?*

.....
.....
.....
.....

- *Diriez-vous que les élus et les membres du Conseil de Développement du Pays / PNR constituent une ressource en termes d'ingénierie ? Si oui, dans quelle mesure ?*

.....
.....
.....
.....
.....

4. Personnellement, à quelles fonctions consacrez-vous le plus de temps (classez par ordre d'importance) ?

- Animation
- Stratégie (charte de territoire)
- Aide à la décision
- Evaluation
- Suivi administratif et financier
- Formation personnelle
- Conduite de projets
- Communication
- Appui, conseil
- Management
- Autres, précisez (ex : intendance...) :

- Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confronté dans l'exercice de vos missions ? Dans quels domaines ? A quel niveau du montage de projet ?

.....

.....

.....

.....

.....

5. Aide extérieure

- Vers qui vous tournez-vous en cas de difficultés (partenaires institutionnels / privés / Chambres consulaires...) ?

Partenaires institutionnels	Partenaires privés	Chambres consulaires	Autres

- Auxquelles de leurs compétences faites-vous appel ?

.....

.....

.....

- A quelles étapes des projets (en amont, en cours de mise en œuvre, évaluation...)?

.....

.....

.....

- *Les réponses qui vous sont apportées sont-elles satisfaisantes ?*

.....
.....
.....

- *Faites-vous appel à des stagiaires ? Entretenez-vous des liens avec les universités ?*

.....
.....
.....

- *Connaissez-vous des réseaux et / ou centres de ressources susceptibles de vous aider ou de vous apporter l'information nécessaire ?*

- *Participez-vous à ces réseaux ? Pourquoi ?*

.....
.....
.....

- *Faites-vous appel à des centres de ressources (ETD) ? Pourquoi ?*

.....
.....
.....

- *Ces réseaux et centres de ressources répondent-ils à l'ensemble de vos besoins d'informations ? Quels champs ne sont pas couverts (normatifs, techniques ou autres) ?*

.....
.....
.....

6. L'ingénierie apportée par le Conseil Général de la Creuse

- *Est-ce que vous jugez que le Conseil Général vous apporte un appui en matière d'ingénierie aujourd'hui (sous quelque forme que ce soit) ?*

.....
.....
.....
.....

- *A quels services du Conseil Général faites-vous le plus souvent appel (services internes ou satellites) ? Pour quels motifs ?*

.....
.....
.....
.....
.....

- *Selon vous, le Conseil Général est-il à même de répondre aux besoins des territoires dans les années à venir ?*

.....
.....
.....
.....
.....

- *Quelles seraient les améliorations à apporter (appui financier, humain, technique, mise à disposition d'outils ou de ressources, autres...) ?*

.....
.....
.....
.....
.....

7. La structuration de votre ingénierie sera-t-elle en mesure de répondre aux nouveaux enjeux identifiés dans votre stratégie pour la période 2014 / 2020 ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Annexe 5 : Questionnaire envoyé en ligne aux communautés de communes et d'agglomération du Département lors de l'enquête

L'INGENIERIE TERRITORIALE EN CREUSE

IV. Présentation générale de la structure

1. Identification de la personne interrogée

- **Nom :**
- **Fonction/Titre de la personne interrogée :**

2. Caractéristiques des personnels de la structure

- **Effectif total des personnels (ETP) :**
- **Répartition par fonction (précisez ETP) :**
 - *Personnel administratif :*
 - *Personnel technique :*
 - *Personnel cumulant plusieurs fonctions :*
 - *Personnel partagé avec d'autres structures :*
 - *Autres personnels :*
- **Nombre d'agents de développement généralistes et spécialisés ou de personnels affectés au suivi de projets (en ETP) :**

3. Dans quel(s) type(s) de démarche(s) territoriale(s) votre collectivité est-elle impliquée aujourd'hui ?

- Programme LEADER*
- Convention territoriale*
- Contrat d'agglomération*
- Charte de territoire*
- Autres, précisez :*

4. Quels sont les programmes ou schémas développés sur votre territoire ?

- Agenda 21*
- Schéma de développement touristique*
- Contrat Local de Santé*
- Démarche Collective Territorialisée*
- Politique Locale d'Accueil*
- Plan Climat-Energie Territorial*
- Dispositif d'amélioration de l'habitat privé (OPAH, PIG...)*
- Programmation d'une saison culturelle*
- Documents d'urbanisme (PLUI, SCOT...)*
- Autre, précisez :*

5. Dans quels domaines votre structure mène-t-elle des actions de développement transversales (circuits courts, charte forestière...)?

V. INGENIERIE DE PROJET

9. Selon vous, quelles sont les fonctions de l'ingénierie nécessaires au développement d'un territoire (en degré d'importance) ?

- Stratégique (élaboration d'un projet territorial à long terme) : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- Opérationnelle (définition et mise en œuvre d'actions) : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- D'animation, de coordination et mise en réseau des acteurs : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- D'anticipation et d'innovation : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- De veille et d'évaluation : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- D'appui technique (auprès des communes par exemple) : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- D'appui à l'ingénierie financière (auprès des communes) : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- D'appui juridique (auprès des communes) : très important / assez important / pas très important / pas nécessaire*
- Autres, précisez :*

10. Aujourd'hui, diriez-vous que votre collectivité assure ces missions de manière :

- Stratégique : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- Opérationnelle : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- D'animation, coordination et mise en réseau des acteurs : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- D'anticipation et d'innovation : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- De veille et d'évaluation : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- D'appui technique : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- D'appui à l'ingénierie financière : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- D'appui juridique : très satisfaisante / assez satisfaisante / peu satisfaisante / pas satisfaisante*
- Autres, précisez :*

11. Dans les cas où la réponse est pas ou peu satisfaisante, quelles en sont les raisons ?

- Défaut de compétences en interne (si oui, précisez laquelle ou lesquelles)*
- Manque de temps*
- Manque de moyens humains*
- Manque de moyens techniques*
- Autres, précisez :*

12. Selon vous, quelles solutions permettraient d'assurer ces fonctions de manière satisfaisante ?

- Formation
- Mutualisation de compétences/ personnels
- Mutualisation d'outils
- Mutualisation de données, d'informations réglementaires...
- Recours à des prestataires extérieurs
- Autres, précisez :

13. A quel(s) niveau(x) l'équipe rencontre-t-elle le plus souvent des difficultés dans l'élaboration et la conduite de projets ? (Echelle chiffrée de 1 à 5)

Au niveau :

- De l'analyse des besoins, étude d'opportunité : 1 2 3 4 5
- De la faisabilité et le chiffrage de l'opération
- De la définition du programme ou la rédaction du cahier des charges
- du montage des dossiers et la recherche de financements
- De la mise au point des marchés et la maîtrise des procédures
- Des fonctions de Maître d'Ouvrage (relations avec le maître d'oeuvre et les entreprises, suivi du chantier)
- De la maîtrise des coûts et des délais de l'opération
- De la gestion administrative et de la réception du chantier
- Du mandatement ou de la facturation
- Du bilan ou de l'évaluation du projet
- Autres, précisez :

14. Avez-vous déjà fait appel à l'assistance d'un tiers pour l'élaboration et la conduite de vos projets (hors maîtrise d'œuvre) ?

- OUI
- NON

SI OUI

▪ **A qui avez-vous fait appel ?**

- Ingénierie privée (AMO...)
- Services de l'Etat, précisez le(s)quel(s) :
- Services de la Région
- Services du Département, précisez le(s)quel(s) :
- Chambres consulaires
- Autres organismes publics ou parapublics
- Territoires de projets (Pays, PNR)
- Réseaux professionnels
- Centres de ressources, associations d'élus :
- Autres, précisez :

▪ **Dans quels domaines ?**

- Appui juridique*
- Appui stratégique*
- Appui technique*
- Appui opérationnel*
- Demande d'informations*
- Animation, coordination*
- Evaluation*
- Autres, précisez :*

▪ **Les réponses qui vous ont été apportées ont-elles été :**

Très satisfaisantes / assez satisfaisantes / peu satisfaisantes / pas satisfaisantes

SI NON

▪ **Pourquoi ?**

- Pas de besoin ressenti*
- Méconnaissance de l'offre ou des acteurs en mesure de vous aider*
- Coût de l'assistance*
- Manque de temps*
- Autres, précisez*

15. **Quel(s) acteur(s) serai(en)t en mesure de vous apporter un appui utile et adapté en matière d'ingénierie ?**

16. **Dans quel(s) domaine(s) ou sous quelle(s) forme(s) cet appui pourrait vous être utile ?**

- Appui financier (sur les postes d'ingénierie)*
- Appui humain (mise à disposition de personnel)*
- Appui technique*
- Appui juridique*
- Appui à l'ingénierie financière*
- Mise à disposition d'outils*
- Mise à disposition de ressources*
- Autres, précisez :*

17. Qu'envisagez-vous, en termes d'ingénierie, pour répondre aux enjeux identifiés dans la future stratégie de votre territoire ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

18. Expression libre, observations :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Annexe 6 : Agents interrogés au sein du Conseil Général de la Creuse

Mission Politiques Territoriales : Aurélien Fontaine, Chargée de Mission
Christine de Reynal, Chargée de Mission

Mission Agriculture, Forêt, Développement rural : Eric Mathé, Directeur

Mission Agenda 21 : Françoise Bardin, Conseillère organisation, méthodes, qualité

Agence Technique Départementale 23 : Guy-Noël Ouedraogo, Directeur

Direction des Ressources Humaines : Géraldine Massoteau, Communication Interne

Direction de l'Informatique et des Systèmes de Communication : Alain Delavigne,
Administrateur

Service Sports, Loisirs de Nature et Vie associative :

Emmanuel Migot, Chargé de Développement

Francine Mitrovitch, Chargée de Développement

Annexe 7 : Autres personnes rencontrées ou contactées externes au Conseil Général de la Creuse

Chambre d'Agriculture de la Creuse : Gilles Pivette, Directeur (entretien)

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Creuse : Philippe Daly, Directeur (échange de mails)

Chambre des Métiers de la Creuse : Michelle Denis-Gay, Directrice (échange de mails)

Dispositif Local d'Accompagnement 23 : Pascal Bousso, Coordinateur (entretien)

Région Limousin : David Buchet, DGA Pôle Aménagement
Véronique Audhuy, Chargée de mission au service Cohésion

Atelier Local d'Urbanisme Rural : Nicolas Taillandier, Directeur (entretien)

Association d'Agents de Développement Local du Limousin : Ellie Lessur, Animatrice (entretien)

Divers agents de développement au sein d'autres départements et régions :
Céline Rudelle, Chargée de Mission Département du Cher (échange de mails)
Arnaud Boutard, Directeur ATD Aisne (entretien téléphonique)
Hervé Behague, Directeur Aménagement Durable Région Nord Pas de Calais (échange de mails)
Guillaume Desforges, Chargé de Mission Département de la Moselle (échange de mails)
Barbara Villanueva, directrice générale Agence Technique Départementale de l'Oise (échange de mails)

Contacts restés sans réponse :

Région Bretagne

Département du Cantal pour l'Agence Technique Cantal

Département des Côtes d'Armor



DIOS, Stéphanie, 2013, « Quel soutien le Conseil Général de la Creuse peut-il apporter à l'ingénierie territoriale départementale, et en particulier à l'ingénierie de projet, au moyen de ses futures politiques territoriales pour la période 2014 / 2020 ? », mémoire de fin d'études, Guéret, 43 p.

STRUCTURE D'ACCUEIL :

Conseil Général de la Creuse

ENCADRANTS :

Maître de stage : FONTAINE, Aurélie

Tutrice pédagogique : MAUMELAT, Armelle

OPTION : Ingénierie du Développement Territorial

RESUME

Depuis 2008, le Conseil Général de la Creuse a mis en place des contrats avec ses territoires : les conventions territoriales. 2013 est la date de clôture de ces contrats, et donc l'occasion de réviser les politiques territoriales du Département, en accord avec les réformes et préoccupations actuelles au niveau de la Région, de l'Etat, mais aussi de l'Europe ; pour mettre en place les contractualisations territoriales sur la période 2014-2020

La mission qui m'a été confiée dans le cadre de ce stage consiste à réaliser une enquête auprès des EPCI, des Pays et du PNR sur le Département, afin de connaître leurs pratiques et leurs besoins en termes d'ingénierie territoriale, et plus particulièrement d'ingénierie de projet. Par la suite, j'ai réfléchi à des propositions d'actions à inclure dans les contractualisations territoriales pour la période 2014-2020, et dans leur mise en œuvre.

Cette mission m'a permis de mettre en avant divers besoins sur les territoires, qui ne permettent pas aux agents de réaliser leurs missions de la manière la plus satisfaisante possible. On parle ici de manques en matière de compétences, de personnel ou d'outils.

Cette enquête et les réflexions qui en découlent ont fait ressortir un certain nombre de propositions à éventuellement inclure dans les futures politiques territoriales. Il appartient maintenant aux élus et aux agents concernés d'émettre un jugement sur les pistes d'évolution proposées, de les accepter ou non, et de les reformuler pour aboutir à de nouvelles contractualisations territoriales d'ici janvier 2014.

MOTS CLES : politique territoriale, Département, Conseil Général de la Creuse, contractualisation territoriale, ingénierie territoriale, ingénierie de projet, développement territorial.