



Le Premier Ministre

Paris, le

1 0 MARS 2016

Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires

2016-2018

Depuis trois ans, le Gouvernement a engagé une réforme profonde de l'organisation territoriale de notre pays pour lui permettre de mieux répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels il est confronté. La création des métropoles et de grandes régions dotées de pouvoirs renforcés doit ainsi permettre à ces territoires de jouer à jeu égal avec leurs homologues européens.

L'administration territoriale de l'Etat doit en tirer les conséquences pour ses missions et rester présente auprès des acteurs de terrain dans un contexte renouvelé.

À cet égard, la revue des missions de l'Etat territorial, menée dans une très large concertation, a confirmé un besoin d'Etat de la part des élus locaux, des chefs d'entreprises et des responsables associatifs : les territoires veulent un Etat facilitateur, garant de l'égalité des territoires et de la mise en œuvre des priorités nationales ; un Etat qui « rende possible » les projets, dans un calendrier partagé, et qui énonce en amont les conditions de leur faisabilité.

C'est pourquoi, conformément aux décisions du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, la présente directive nationale d'orientation (DNO) a pour objectif de clarifier le rôle et le positionnement des services de l'Etat en matière d'ingénierie territoriale.

En premier lieu, l'Etat se doit d'être un partenaire privilégié des porteurs de projets, qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires, en mobilisant ses compétences spécialisées.

En deuxième lieu, il revient à l'Etat, parce qu'il est le garant de l'équité entre les territoires, de s'assurer que l'offre d'ingénierie locale, de nature publique ou privée, est organisée de façon à satisfaire les besoins du territoire et particulièrement des collectivités territoriales, notamment des plus petites.

En troisième lieu, l'Etat doit pouvoir accompagner de façon transversale les projets locaux compatibles avec les priorités nationales, et qui s'inscrivent dans le cadre de stratégies territoriales partagées. Il guide les porteurs de projet vers les soutiens idoines, qu'il s'agisse de partenaires ou de leviers financiers.

Enfin, pour mener à bien ses missions en termes d'ingénierie territoriale, l'Etat s'organise : l'administration territoriale de l'Etat a de multiples compétences d'ingénierie à mieux faire connaître et à mobiliser pour accompagner le développement des territoires, la mise en œuvre des priorités nationales et la mise en réseau des acteurs.

Etat expert, Etat incitateur, Etat facilitateur, constituent ainsi les différentes facettes de l'ingénierie d'Etat mises simultanément au service du développement des territoires.

I. L'Etat expert : au service de la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires sur tous les territoires

Les territoires font face à des situations complexes, nécessitant la mise en commun de toutes les énergies. Les services et établissements publics de l'Etat disposent d'expertises et de capacités d'ingénierie développées dans leurs domaines de compétences propres, qu'ils peuvent mettre à profit pour contribuer avec les porteurs de projet, publics et privés, à co-construire des réponses adaptées aux territoires et ainsi mettre en œuvre de façon efficace les politiques publiques prioritaires.

Cette approche territorialisée des politiques publiques nécessite de dépasser les approches thématiques en silo, de prendre en compte le temps long et les différentes échelles (depuis celle du projet à l'échelle des grands territoires) pour construire des projets de territoire durablement fédérateurs. Tous les acteurs de l'ingénierie territoriale peuvent ainsi mobiliser leurs compétences dans une logique de complémentarité.

L'Etat, par son action de mise en réseau à l'échelle nationale et européenne contribue également au transfert de bonnes pratiques et à accélérer les processus d'innovation.

II. L'Etat incitateur : un positionnement rénové pour favoriser l'existence et la bonne organisation d'une ingénierie adaptée aux besoins des territoires

Compte tenu de l'hétérogénéité des offres d'ingénieries publiques et privées selon les territoires et de la diversité des besoins, l'Etat doit également mettre en relation les acteurs de l'ingénierie dans les territoires et initier des synergies locales au service des projets.

Cette action de coordination doit être étroitement articulée avec les collectivités territoriales et leurs groupements pour compléter leurs propres capacités d'ingénierie. Le cas échéant, en particulier pour les nouvelles intercommunalités, elle doit contribuer à leur structuration. Les intercommunalités s'organisent en matière d'appui et conseil aux communes et les conseils départementaux voient, dans les dispositions de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatives à leur mission de solidarité territoriale, se confirmer leur rôle en matière d'assistance technique. De même, les régions, renforcées dans leurs compétences économiques et d'aménagement durable, deviennent un acteur incontournable dans le cadrage et la cohérence des projets infra-régionaux ; et leur intervention en tant qu'autorité de gestion des fonds européens est un levier pour nombre de projets locaux. Doit également être pris en compte le développement d'une offre privée pluridisciplinaire, adaptée aux réalités locales. Représentants de l'État, les préfets doivent identifier les priorités d'intervention en matière d'ingénierie, en prenant notamment en compte pour chaque territoire :

- ses enjeux et la territorialisation des politiques publiques prioritaires qui en découle ;
- les impacts prévisibles des projets ;
- la capacité propre en ingénierie des territoires locaux (notamment pour les collectivités celle des conseils départementaux et des intercommunalités) et la complexité des enjeux auxquels ils font face ;
- l'existence de documents de planification et de stratégies sur les territoires ;
- les complémentarités possibles entre les acteurs locaux compétents en matière d'ingénierie.

Ces priorités devront être définies avec l'ensemble des services et des opérateurs et ont vocation à être concertées localement et diffusées.

III. L'Etat facilitateur : une ingénierie interministérielle pour accompagner les territoires, de la stratégie au projet

Apporter l'appui de l'Etat en matière d'ingénierie territoriale, c'est faire en sorte que l'Etat aide les projets à se faire, dès lors qu'ils sont compatibles avec les priorités nationales : le Gouvernement, par la présente directive, manifeste résolument son souhait de maintenir cette mission, et ce, à tous les niveaux de son administration mais particulièrement dans les territoires, en adaptant sa mission aux spécificités locales.

Il s'agit ainsi d'organiser l'expertise des services, notamment en assurant une veille, d'une part, des évolutions juridiques et du suivi des bonnes pratiques en matière d'ingénierie, et, d'autre part, d'organiser le calendrier des procédures, de garantir au porteur de projet une position unique de l'administration, en prenant soin de bien orienter le porteur de projet vers les bons partenaires et également vers

les leviers de financement idoines. Le préfet doit assurer un rôle de conseil auprès des collectivités, pour prévenir les risques juridiques en amont des projets et en cohérence avec le contrôle de légalité, qui interviendra quand le projet sera déjà très engagé.

Il s'agit également d'accompagner l'émergence de projets dans les territoires, par la détection des signaux faibles, la valorisation des atouts de chaque territoire, la démonstration de la faisabilité des projets grâce notamment à l'appui aux projets innovants ou à l'expérimentation. Il s'agit dans certains cas d'accompagner la définition des principales caractéristiques du projet, pour permettre au porteur de recourir à l'offre d'ingénierie territoriale (privée, publique, pluridisciplinaire, *etc.*) adaptée à ses besoins.

Enfin, aider les projets à se concrétiser, c'est aussi pour l'Etat faciliter en amont l'émergence de stratégies globales des territoires. L'articulation de plusieurs politiques publiques entre elles nécessite la mobilisation et la coordination de compétences multiples.

IV. Une ingénierie d'Etat fondée sur une organisation renouvelée et efficace

Dans le respect des compétences et prérogatives de chaque service, tous les échelons de l'administration d'Etat doivent se mobiliser pour susciter et accompagner les porteurs de projets publics ou privés, qui répondent aux priorités nationales. Le cas échéant, les préfets de département mobiliseront les outils juridiques formalisant cette organisation interministérielle, en ayant recours aux modes plus ou moins intégrés de mobilisation des compétences (délégation interservices, missions interservices, pôles de compétences, pouvoir de modularité offert par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *etc.*).

Au niveau départemental, les préfets, sur proposition des directeurs départementaux interministériels et des chefs de services concernés, organisent l'action des services de l'Etat de façon à faciliter la conception et la mise en œuvre des projets, dans le respect des politiques publiques prioritaires. Pour les projets complexes, l'organisation en mode projet sous l'autorité du préfet ou sous l'autorité de celui qu'il désigne, directeur ou sous-préfet, doit être la règle pour alors pouvoir mobiliser et coordonner toutes les ressources de l'Etat.

Dans les arrondissements, circonscriptions de proximité de l'action administrative locale de l'Etat, les sous-préfets d'arrondissement et les services de l'Etat organisés à cette échelle infradépartementale concourent à la détection et à l'accompagnement des projets. Dans les conditions définies par le préfet, ils mobilisent les compétences nécessaires au niveau départemental ou régional, et le cas échéant signalent ou transmettent certains de ces projets aux services désignés.

De même, dans certains domaines, l'accompagnement des porteurs de projet peut aussi se faire à l'échelle régionale, en complémentarité avec l'échelon départemental¹.

Les préfets de région et les directeurs régionaux organisent ainsi les missions de pilotage, d'animation, de capitalisation et de valorisation, en lien avec les réseaux scientifiques et techniques associés (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, ou Institut national de la statistique et des études économiques, notamment) et assurent, dans le cadre des missions opérationnelles dont ils ont la charge, l'accompagnement des projets.

Au niveau national, les ministères assurent la définition et un pilotage par objectif des politiques publiques prioritaires et des priorités d'intervention en matière d'ingénierie. Ils s'assurent de l'adéquation entre les besoins identifiés en matière d'ingénierie et les moyens effectivement disponibles pour assumer ces missions. Les dialogues de gestion doivent être l'occasion de vérifier cette adéquation et de cibler les champs d'intervention et les compétences nécessaires, à maintenir.

Enfin, les ministères diffusent les bonnes pratiques recueillies dans les territoires ou à l'international à leurs services déconcentrés. En particulier, dans le cadre des appels à projets pilotés au niveau national, les ministères organisent leur diffusion de façon transparente et égale dans les territoires, afin de ne pas engendrer de distorsion dans l'accès à ces dispositifs. Par ailleurs, les ministères participent au maintien et au développement des compétences collectives d'ingénierie, et facilitent la montée en compétences des acteurs du territoire. Les ministères mobilisent, en tant que de besoin et en lien avec les Préfets, les compétences spécifiques absentes du niveau régional, afin que les experts ministériels participent au mode projet.

*

À partir de 2016, chaque ministre déclinera cette directive nationale d'orientation cadre en directive ministérielle ou par politique publique interministérielle. Cet exercice de déclinaison devra être finalisé pour le 1^{er} juillet.

Afin de concrétiser l'ambition qu'elle porte, chaque ministre devra allouer les moyens adaptés en tenant compte de cette priorité gouvernementale de premier niveau dans ses dialogues de gestion, en favorisant à cet effet autant que faire se peut l'allocation d'effectifs au niveau départemental.

Cette DNO et ses déclinaisons ministérielles seront territorialisées au niveau déconcentré dans les *stratégies de l'Etat en région* et les *documents de priorités départementales* prévus par l'instruction du Premier ministre du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés et appelés dans la charte de la déconcentration.

¹ L'accompagnement de certains projets ou la mise en œuvre de certaines politiques peuvent nécessiter localement une organisation différente afin de prendre en compte la répartition des compétences entre les niveaux départemental, régional, et national (ex. : Outre-mer)

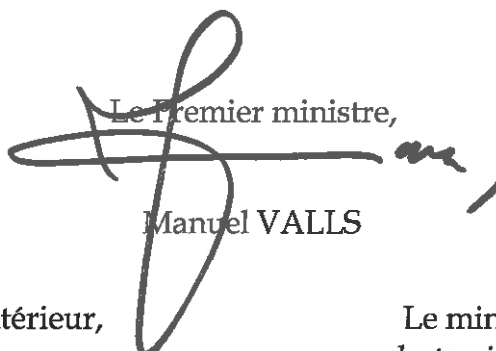
À cette fin, les préfets, avec l'appui des services déconcentrés des ministères, établiront au préalable une cartographie des acteurs et un état des lieux, des enjeux, des outils disponibles localement et des besoins. Une première liste des acteurs de l'ingénierie, à enrichir en fonction des situations locales, figure en *annexe* à titre indicatif.

Ce travail sera conduit localement en étroite concertation avec les collectivités territoriales, afin que l'offre d'ingénierie locale de l'Etat soit d'une part adaptée au besoin formulé territoire par territoire et d'autre part complémentaire et non redondante avec celle déployée par les collectivités.

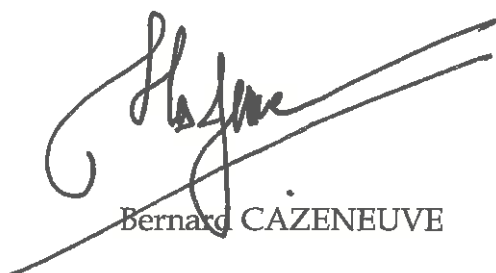
Cette analyse des besoins sera conduite en liaison avec les projets de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, qui sont pour leur part résolument tournés vers le grand public tandis que l'ingénierie territoriale est davantage tournée vers les porteurs de projet que sont les élus locaux, les chefs d'entreprise et les responsables associatifs.

Au niveau interministériel, la mise en œuvre de la présente DNO sera évaluée annuellement, et le cas échéant, actualisée de manière triennale en fonction de l'évolution de l'intercommunalité et de la montée en puissance des collectivités territoriales, des mutualisations et du développement de l'offre privée.

Il s'agit donc d'ouvrir par la présente DNO un processus itératif résolument tourné vers un service de proximité modulable.

Le Premier ministre,

Manuel VALLS

Le ministre de l'intérieur,


Bernard CAZENEUVE

Le ministre de l'aménagement
du territoire, de la ruralité et des
collectivités territoriales,



Jean-Michel BAYLET

