*Résolution d’un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d’organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local :*

*Vous êtes directeur(trice) général(e) adjoint(e) en charge de la Solidarité territoriale d’un Département de plus d’un million d’habitants, composé de deux communautés d’agglomération et de zones rurales. Le Président, nouvellement élu, issu d’un canton rural, souhaite développer l’action du département en termes d’assistance aux communes en matière d’ingénierie. En effet, le département ne dispose pas d’outil d’ingénierie spécifique en dehors de son action en termes de subventions aux communes ou des structures prévues par les lois.*

*Dans ce cadre, le Directeur Général des Services vous demande une note permettant d’identifier les attentes, le cadre juridique, les principaux enjeux et risques à prendre en compte. Il vous demande également de proposer quelques modalités à préparer pour la mise en œuvre d’un nouvel outil d’assistance technique aux communes du département.*

Département X Y, le 6/10/2015

Direction de la solidarité territoriale

Directeur général adjoint

Note à l’attention du

Directeur général des services

s/c Directeur général

Objet : le développement de l’assistance technique aux communes du département

Avec la disparition de la mission d’assistance technique de l’Etat pour des raisons de solidarité et d’aménagement du territoire (ATESAT), depuis le 1er janvier 2014, le développement de l’assistance aux communes en matière d’ingénierie constitue un enjeu majeur, d’autant que le département ne dispose pas d’outil d’ingénierie spécifique, en dehors des subventions aux communes.

L’objet de cette note est de présenter des premiers éléments relatifs à la mise en œuvre d’un nouvel outil d’assistance technique aux communes du département.

Cette note identifie les attentes des communes en la matière et le cadre juridique dans lequel pourrait s’inscrire cette assistance (I). Elle présente ensuite les principaux enjeux et risques à prendre en compte (II) et propose quelques modalités à préparer pour la mise en œuvre d’un nouvel outil d’assistance technique aux communes du département (III).

1. Si les attentes des communes s’articulent autour des fonctions ressources et de domaines techniques, le code général des collectivités territoriales (CGCT) fournit un cadre juridique de l’assistance aux communes en termes d’ingénierie
2. Les attentes des communes en matière d’ingénierie s’articulent autour de l’assistance juridique et de domaines techniques

Une enquête « Ingénierie » menée auprès des Communautés de France par l’Assemblée des communautés de France en partenariat avec les élèves de l’Institut national des études territoriales (INET) révèle que les attentes des communes concernent d’abord les fonctions ressources, et notamment l’assistance juridique (17% des attentes), avec des demandes relatives à la commande publique, le mode de gestion des équipements et services, le foncier et l’urbanisme. Arrivent ensuite des demandes relatives aux opérations d’aménagement et d’équipement (15% et 11% des attentes), puis des demandes relatives à l’élaboration des documents d’urbanisme (11%) et l’instruction des autorisations d’urbanisme (11%).

En termes de domaines, les attentes des communes concernent, dans les départements en partie ruraux, la voirie, l’eau potable, l’assainissement, l’espace public. Les communes ont particulièrement besoin d’assistance relative à la conduite de projet, l’analyse des besoins, la recherche de financements, la rédaction de cahiers des charges, la maîtrise d’œuvre.

1. Le code général des collectivités territoriales propose aux départements plusieurs outils pour apporter une assistance aux communes en matière d’ingénierie : l’agence départementale et la signature d’une convention

L’article L5511-1 du CGCT, créé par la loi du 24 février 1996 prévoit que « le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d’apporter aux collectivités territoriales et établissements publics intercommunaux qui le demandent, une assistance d’ordre technique, juridique ou financier ».

Par ailleurs, l’article L3232-1-1 du CGCT prévoit que le département peut mettre à disposition des communes (et des EPCI depuis la loi du 7 août 2015) qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l’exercice de leurs compétences dans les domaines de l’assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l’entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l’aménagement et de l’habitat, une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. Le département peut déléguer ces missions d’assistance à un syndicat mixte dont il est membre. Certains conseils généraux ont créé des associations qui fonctionnent sur le système de conventions annuelles d’objectifs. Mais ce système est lourd à gérer.

1. Le développement d’une assistance aux communes en matière d’ingénierie doit prendre en compte des enjeux d’articulation avec les acteurs en présence des enjeux organisationnels et les risque de contentieux avec le secteur privé.
2. Le développement d’une assistance aux communes en matière d’ingénierie doit prendre en compte des enjeux d’articulation avec les acteurs en présence en la matière (intercommunalités, secteur privé) et des enjeux organisationnels.

L’assistance développée par le département doit s’articuler avec l’assistance existante, qu’elle émane des deux communautés d’agglomération ou de cabinets privés. Trois quarts des EPCI apportent une assistance aux communes dans les fonctions ressources et en ingénierie technique souvent en amont de la maîtrise d’œuvre. En revanche, l’assistance à la maîtrise d’œuvre est souvent manquante. Par ailleurs, il existe des cabinets privés qui apportent aux communes une expertise. Ainsi, il sera nécessaire d’identifier la place du département dans l’écosystème potentiellement existant.

Par ailleurs, le département doit prendre en compte des enjeux organisationnels et financiers.

Sur le plan organisationnel, le département devra étudier le modèle d’articulation de l’ingénierie à l’échelle départementale :

* la holding départementale : le conseil général via l’agence départementale, agit comme une « autorité organisatrice » des prestations d’ingénierie, en pilotant les partenariats avec les acteurs existants (agence d’urbanisme, conseil d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement, maison de l’habitat, établissement public foncier, ADIL, …).

Cette organisation suscite un effet de synergie.

* la plate-forme multi-acteurs : le conseil général impulse la dynamique mais n’est pas pilote de l’offre d’ingénierie sur le territoire. Il est partie prenante au même titre que les autres acteurs. Un organisme référent est désigné pour être l’interlocuteur préférentiel de chaque maitre d’ouvrage.
* Le guichet unique sous pilotage départemental : le conseil général est animateur d’un réseau d’acteurs et acteur de l’ingénierie à travers une agence départementale, guichet unique pour les élus locaux, avec conventionnement avec de nombreux acteurs.

1. Le développement de cette assistance doit prendre en compte un risque de contentieux avec le secteur privé

Le droit européen de la commande publique impose le respect des principes de transparence, de liberté d’accès et égalité de traitement entre les candidats. Cependant, il admet des exceptions. Une collectivité publique peut conclure des contrats sans publicité, ni mise en concurrence dès qu’elle entretient avec ceux-ci une relation « in house ». Le département devra veiller à la prise en compte de ce risque.

1. Quelques modalités à préparer pour la mise en œuvre d’un nouvel outil d’assistance technique aux communes du département
2. Identifier les besoins des communes en termes d’assistance technique (à court terme)

Pour cela, il serait utile d’élaborer un questionnaire et de l’administrer à l’ensemble des communes. Il serait utile également de rencontrer les deux communautés d’agglomération pour connaître les domaines d’assistance qu’elles apportent et à quelles communes.

Cela permettra au département de trouver, si besoin, des axes de spécialisation.

1. Faire une cartographie des acteurs en présence en matière d’assistance (à court terme)

Outre les communautés d’agglomération, il peut s’agir d’acteurs privés, d’établissements publics fonciers, de maisons de l’habitat,…

1. Choisir la structure juridique de l’assistance du département et son modèle organisationnel (à moyen terme)

La création d’une agence départementale parait intéressante dans un département rural.

Le département devra réfléchir au type d’organisation que cette agence pourrait avoir : holding départementale, plate-forme multi acteurs, guichet unique.

Il sera nécessaire de rencontrer les acteurs privés et de veiller aux risques juridiques en analysant l’applicabilité du concept de « in house » pour la structure créée.

Il conviendra d’établir le modèle économique dans cette structure :

* niveau de cotisation des communes
* définition de l’offre de prestations
* prix des prestations
* statut des agents qui y travailleront
* articulation avec les acteurs en présence (communautés d’agglomération, secteur privé)
* structure juridique : agence départementale ou conventions.

Il sera utile de rencontrer d’autres départements qui ont mis en place ce type de structures.

Je reste à votre disposition pour préparer ces premières modalités de mise en œuvre d’un outil d’assistance technique aux communes.