



3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2015

Epreuve écrite consistant en la 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

EPREUVE N° 6

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

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.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Code Général des Collectivités Territoriales – art L.5511-1	Page 1
Document n° 2	Code Général des Collectivités territoriales – art L.3233-1	Page 2
Document n° 3	Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la projet de loi N°2529), adopté par le Sénat portant nouvelle organisation territoriale de la République, par Olivier Dussopt Tome 1 – extrait pages 548 à 552	Page 3
Document n° 4	Analyse de l'enquête « Ingénierie » auprès des Communautés de France – AdCF/INET – Juin 2014 – extrait pages 18 à 25	Page 8

Document n° 5	« MAP : dans les collectivités, des idées, mais peu de moyens » - La Gazette des Communes – 9 Avril 2014	Page 16
Document n° 6	« Les départements face à la réorganisation de l'ingénierie publique locale » - Fédération des Entreprises Publiques Locales – Juin 2012 – extrait pages 3 à 6	Page 19
Document n° 7	Instruction du gouvernement du 5 mars 2014 relative aux modalités d'achèvement de les missions d'ATESAT – Ministère de l'égalité des territoires et du logement – texte principal pages 1 à 4	Page 23
Document n° 8	« Encadrement du développement des structures publiques d'ingénierie » Question écrite n°10778 de M. Buffet – Journal officiel du Sénat 6 Mars 2014 / Réponse du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique – JO du Sénat 9 Avril 2015	Page 27
Document n° 9	Ingénierie territoriale : l'intercommunalité, les départements et les pays, meilleurs relais d'appui – Le Moniteur 20 juin 2014	Page 29
Document n° 10	« Territoires ingénieurs – L'ingénierie au service de l'autonomie locale » - étude AdCF – ADF – INET – extrait Pages 42 à 47	Page 31
Document n° 11	« Besoin d'une assistance technique : adhérez à Ingénierie 70 » - site internet Département de Haute Saone	Page 37
Document n° 12	« La coordination des acteurs : une nécessité pour répondre aux besoins d'ingénierie des territoires » - ETD – Octobre 2014 – Pages 23 à 27 et 31 à 32	Page 38
Document n° 13	« Les départements, chefs d'orchestre des ressources » - La Gazette des Communes 26 Novembre 2014	Page 45

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Chemin :

Code général des collectivités territoriales

▶ Partie législative

▶ CINQUIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION LOCALE

▶ LIVRE V : AGENCE DÉPARTEMENTALE

▶ TITRE UNIQUE

DOCUMENT n° 1

CHAPITRE UNIQUE

Article L5511-1

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

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 aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.



Chemin :

DOCUMENT n° 2**Code général des collectivités territoriales**

- ▶ Partie législative
 - ▶ TROISIEME PARTIE : LE DÉPARTEMENT
 - ▶ LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES DÉPARTEMENTAUX
 - ▶ TITRE III : INTERVENTIONS ET AIDES DU DÉPARTEMENT
 - ▶ CHAPITRE III : Dispositions diverses

Article L3233-1

- ▶ Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences.

Liens relatifs à cet article

Cité par:

Rapport du - art., v. init.

Codifié par:

Loi 96-142 1996-02-21

Anciens textes:

Loi 82-213 1982-03-02 art. 23 al. 2

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 - art. 23 (Ab)

En poursuivant votre navigation sans modifier vos paramètres de cookies, vous acceptez l'utilisation des cookies.
Pour gérer et modifier ces paramètres, cliquez ici [Fermer](#)



Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Epreuve n°6

Chemin :

Code général des collectivités territoriales

- ▶ Partie législative
 - ▶ TROISIEME PARTIE : LE DÉPARTEMENT
 - ▶ LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES DÉPARTEMENTAUX
 - ▶ TITRE III : INTERVENTIONS ET AIDES DU DÉPARTEMENT
 - ▶ CHAPITRE II : Aides à objet spécifique
 - ▶ Section 1 : Aide à l'équipement rural

DOCUMENT N°2

Annule et remplace

Article L3232-1-1

- ▶ Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 94

Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine 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 technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

Dans les départements d'outre-mer, cette mise à disposition est exercée, dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

En Corse, les missions d'assistance technique prévues au premier alinéa du présent article peuvent être exercées par la collectivité territoriale de Corse ou par l'un de ses établissements publics.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment les critères de détermination des communes et des établissements visés au premier alinéa et les conditions de rémunération de cette mise à disposition.

Liens relatifs à cet article

Cite:

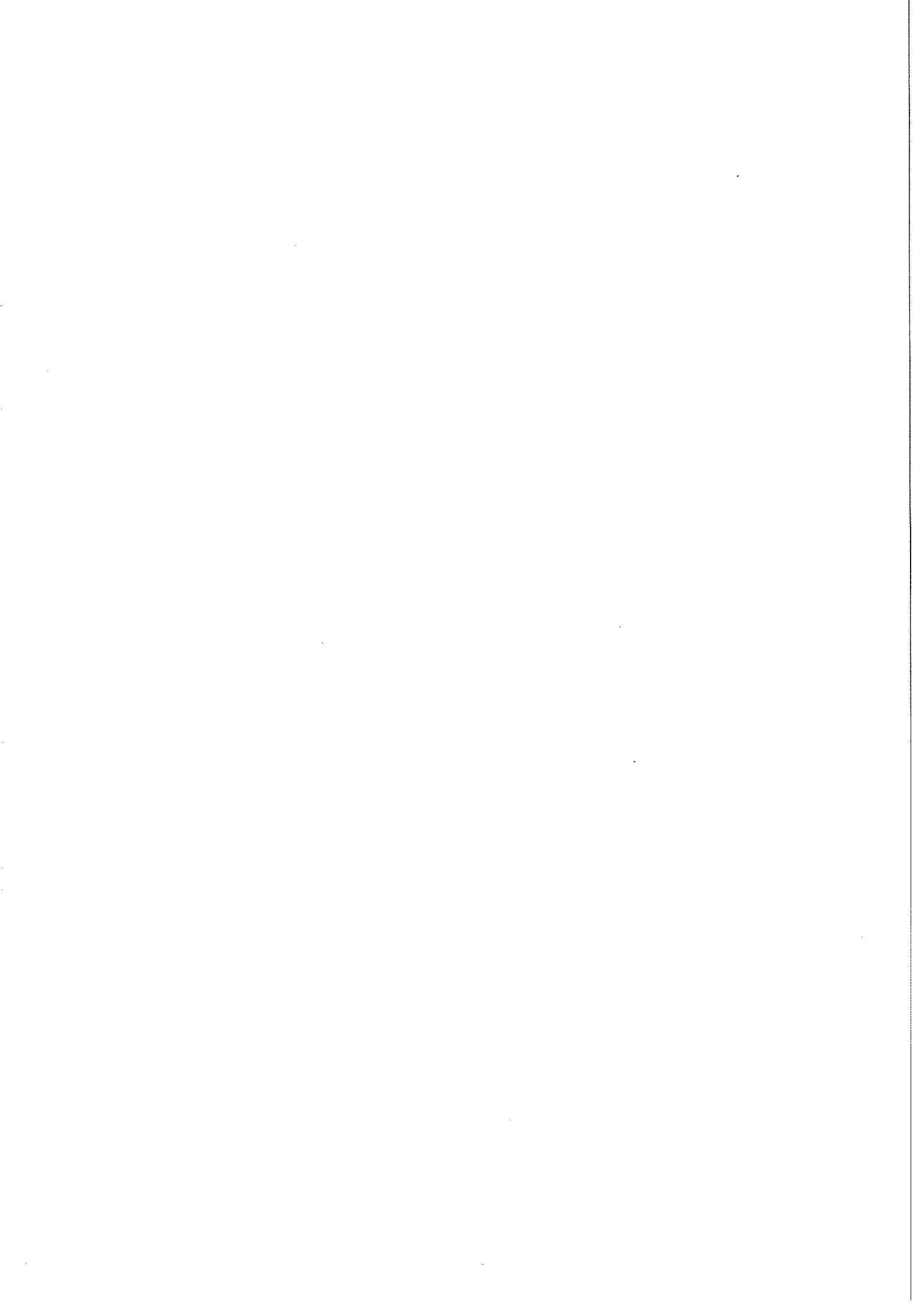
Code général des collectivités territoriales - art. L5721-2
Code de l'environnement - art. L213-13

Cité par:

Décret n°2007-1868 du 26 décembre 2007 - art. 5, v. init.
Arrêté du 21 octobre 2008 - art. 2 (VD)
Arrêté du 21 octobre 2008, v. init.
Code de l'environnement - art. R213-60 (V)
Code général des collectivités territoriales - art. R4424-32-3 (V)

Codifié par:

Loi n°96-142 du 21 février 1996



b. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Sur proposition du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a rétabli, au *b*) du 2° de l'article 24, la consécration du département en matière d'aide sociale et d'accès aux services.

Ensuite, par l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, la commission a supprimé la référence à la solidarité sociale introduite à l'article L. 3211-1 par le Sénat pour revenir au texte d'origine, mentionnant les « solidarités. Le terme « solidarités » au pluriel, inclut en effet tant la dimension humaine, par son volet social, que le soutien aux collectivités, par son volet territorial. Il est d'ailleurs paradoxal que le Sénat ait procédé à cette modification alors que le vœu de sa commission des Lois était de réaffirmer la vocation des départements en matière de solidarité territoriale. L'adoption de cet amendement était au demeurant cohérente avec la modification de l'intitulé du titre III consistant à mettre à pluriel le mot « solidarité ».

Enfin, par cohérence avec la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, la commission a adopté un amendement de votre rapporteur substituant à l'article L. 3211-1 l'appellation « conseil départemental » à celle de « conseil général ».

2. Capacités d'intervention en matière de solidarités territoriales**a. Le dispositif initial et les modifications adoptées par le Sénat**

Afin de rendre effective la vocation du département en matière de solidarité et de cohésion territoriales, le 1° de l'article 24 du projet de loi enrichit le I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, portant sur la participation du département au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des structures intercommunales si – à la suite d'une modification apportée par le Sénat –, elles le demandent. Cette compétence de principe est réaffirmée et étendue aux hypothèses de projets résultants d'une insuffisance ou d'une inexistence de l'initiative privée. Le soutien du département à l'exercice de compétences des groupements de communes est également introduit dans le code.

Les principaux acteurs de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale recouvre l'ensemble des actions entreprises pour soutenir, selon des modalités différentes, des projets mis en œuvre par des échelons territoriaux de taille relativement modeste et, en tout état de cause, d'un degré inférieur à la personne morale de droit public fournissant son appui.

Le département assure au bénéfice des communes et de leurs groupements une mission centrale d'assistance juridique, technique et financière, directement ou au moyen d'agences départementales dont l'existence est prévue à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales.

L'État fournit aux communes et à leur groupement un soutien technique en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse de l'élaboration, de la modification ou de la révision des documents d'urbanisme (article L. 121-7 du code de l'urbanisme) ou de l'instruction des actes d'urbanisme (article L. 422-8 du même code).

Toutefois, en ce domaine, on constate que **l'État s'est partiellement désengagé** avec la disparition en 2014 de l'aide technique de l'État pour des raisons de solidarités et d'aménagement du territoire (ATESAT), qui permettait notamment d'assurer la maîtrise d'œuvre de travaux, principalement relatifs à la voirie, dans les petites communes.

Les missions relevant de l'ATESAT ont été transférées aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2014. Ces établissements assuraient déjà des missions d'appui aux communes membres, qu'il s'agisse d'un soutien en matière d'urbanisme ou de la mise à disposition de leurs services (article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales).

Si le département est perçu comme le principal acteur en cette matière, il n'agit pas seul, et le présent projet de loi ne revient pas sur cette pluralité d'intervenants.

Il convient de noter le revirement du Sénat s'agissant des maîtres d'ouvrages susceptibles de bénéficier d'un financement départemental : alors que le projet de loi, dans sa version initiale, visait à l'alinéa 3 de l'article 24 les groupements communaux, la commission des Lois y avait substitué la notion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, plus réductrice dans la mesure où elle exclut d'autres catégories de groupements, tels que les syndicats. En séance plénière, le Sénat est revenu à la rédaction

gouvernementale afin de ne pas exclure certaines structures porteuses de projets de l'assistance départementale ; il a procédé à la même substitution à l'alinéa 4 de l'article, portant sur l'assistance technique.

Autre modification substantielle apportée par le Sénat au 1° de cet article, celle supprimant, s'agissant de la participation du département au financement d'investissements en faveur d'entreprises et de services marchands, la référence à la défaillance de l'initiative privée. Avec la nouvelle rédaction adoptée en séance, qui revenait sur la version issue de la commission des Lois en supprimant la référence à l'article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales, au champ plus large que celui initialement prévu par le Gouvernement, le département peut intervenir financièrement sans que des lacunes des opérateurs privés aient dû être constatées.

Le 3° de l'article 24 abroge l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait que le département apportait aux communes qui le demandaient son soutien à l'exercice de leurs compétences. Le motif de cette abrogation est celui de la coordination avec les nouvelles dispositions de l'article L. 1111-10, plus précisément du deuxième alinéa de son I.

Il convient toutefois de noter que, hors soutien financier, seuls les groupements pourront bénéficier de l'assistance technique du département : telle est la lettre du nouvel alinéa 2 de l'article L. 1111-10, combinée avec l'abrogation de l'article L. 3233-1, qui visait les communes.

Enfin, l'article 24 du projet de loi a été enrichi au Sénat par plusieurs alinéas, modifiant des articles du code général des collectivités territoriales.

D'une part, avec l'insertion d'un nouveau c) au 2° de l'article 24, le dernier alinéa de l'article L. 3211-1 est complété par une phrase qui reconnaît au département une compétence pour entreprendre toute action visant à un développement équilibré du territoire départemental et un égal accès aux services, dans un souci de solidarité territoriale.

D'autre part, avec l'insertion d'un nouveau 2° bis, les champs d'intervention du département en matière d'assistance technique prévus à l'article L. 3232-1-1 sont enrichis de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

b. Les modifications apportées par votre commission des Lois

• La suppression de la clause de compétence générale a recueilli l'adhésion de votre commission des Lois. C'est par cohérence avec cette position qu'elle a supprimé le c) du 2° introduit par le Sénat, qui revenait en réalité à contourner cette suppression en offrant au département la faculté d'intervenir dans tous les domaines ou presque, compte tenu de la formulation générale et vague retenue au Sénat. Aussi, afin de circonscrire au soutien aux communes et à leurs groupements les actions entreprises par le département au titre de l'ingénierie territoriale, votre commission des Lois a supprimé cette insertion en adoptant, suivant en ce sens

5

l'avis favorable de votre rapporteur, deux amendements identiques déposés, l'un par le Gouvernement, l'autre par MM. Paul Molac, Sergio Coronado et François de Rugy.

● S'agissant de l'appui financier du département aux entreprises de services marchands dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou leurs groupements, votre rapporteur relève que, si la suppression de la référence à l'article L. 2251-3, qui était trop large, est bienvenue, il en va autrement s'agissant de l'absence de précision des cas d'ouverture de l'intervention départementale. L'intervention publique dans les domaines qui, en principe, relèvent de l'initiative privée – et tel est le cas des services marchands – est, d'après une position constante, ouverte à la condition que cette initiative privée ne soit pas en mesure de satisfaire les besoins ⁽¹⁾.

L'adoption d'un amendement du Gouvernement soutenu par votre rapporteur, visant à réécrire le dernier alinéa du 1^o afin de réserver l'action départementale à destination de la sphère marchande aux cas de défaillance ou d'absence de l'initiative privée, a ainsi permis l'opportun rétablissement de cette condition.

● En ce qui concerne l'assistance technique et juridique aux communes, sa conservation par les départements est, aux yeux de votre rapporteur, nécessaire. Or, ainsi qu'il a été vu, l'article 24 du projet de loi supprime cette faculté.

La commission des Lois du Sénat avait souligné, lors de son examen du texte, le rôle précieux des conseils généraux en matière d'assistance technique aux collectivités du bloc communal. Le Premier ministre, devant le congrès de l'Assemblée des départements de France tenu à Pau le 6 novembre 2014, avait quant à lui insisté sur le caractère indispensable du rôle des départements « *en matière [...] de soutien aux communes* » et, en s'adressant aux élus des conseils généraux, avait rappelé que « *le soutien aux communes fait partie du cœur des missions de vos collectivités* » et que « *vous apportez aux communes et aux intercommunalités des compétences et des services dont elles ne pourraient parfois pas bénéficier* », notamment « *l'expertise en matière d'ingénierie territoriale que les départements ont largement investie, pour pallier le retrait [...] des services de l'État dans certains territoires.* »

En conséquence, plutôt que d'abroger l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, il apparaissait plus utile d'enrichir cet article en y incluant, en plus du soutien apporté aux communes, celui destiné aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Deux amendements de votre rapporteur ont ainsi été présentés, le premier supprimant l'appui aux groupements qu'introduisait l'article L. 1111-10, le second

(1) Voir la décision fondatrice du Conseil d'État, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, du 30 mai 1930, et ses développements ultérieurs.

modifiant l'article L. 3233-1 dans le sens indiqué. Dès lors, seule la participation financière du département sera visée au I de l'article L. 1111-10, dont c'est l'objet, tandis que l'assistance technique sera mentionnée dans les dispositions pertinentes du code. Les modalités par lesquelles le département fournit une assistance technique resteront libres et pourront, comme c'est déjà le cas, aboutir à la constitution d'une agence départementale prévue à l'article L. 5511-1.

Par leur adoption, votre commission des Lois a témoigné de son attachement aux missions d'assistance dont s'acquittent les départements.

• Enfin, s'agissant de l'extension à la voirie du soutien technique départemental, là encore mue par une volonté affichée de cohérence d'ensemble et à la suite du transfert aux régions de la compétence en cette matière décidé à l'article 9 du projet de loi, votre Commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, deux amendements identiques tendant à supprimer la référence à la voirie à l'article L. 3232-1-1, présentés par le Gouvernement et par M. Alain Rousset et plusieurs de ses collègues.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL986 du rapporteur.

M. le rapporteur. Plutôt que d'abroger l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, un amendement ultérieur proposera de le compléter par la mention de l'assistance aux groupements de communes dans l'exercice de leurs compétences. Je propose donc de supprimer l'alinéa 4 de l'article.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL792 du Gouvernement.

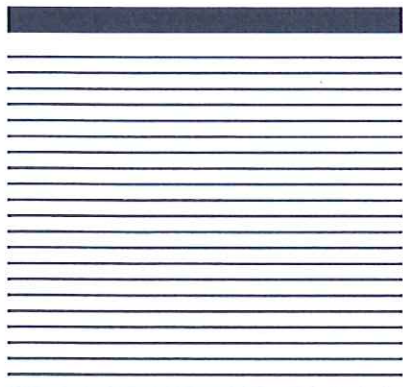
Mme la ministre. Avec votre autorisation, monsieur le président, je présenterai en même temps les amendements CL792, CL793 et CL794 qui tendent à confirmer la suppression de la clause de compétence générale du département et à préciser ce que cette entité peut continuer de faire. L'amendement CL792 précise son pouvoir de soutien aux investissements marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural aux cas où l'initiative privée est défaillante ; l'amendement CL793 précise l'étendue de la compétence de solidarité sociale du département ; l'amendement CL794 supprime la réintroduction par le Sénat de la clause de compétence générale par le biais des alinéas 9 et 10. La compétence de solidarité, qui tendait à éviter tout effet d'aubaine, devait concerner en priorité la santé, l'éducation et la petite enfance.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL792.

La Commission adopte l'amendement.

UN BOUQUET D'OFFRES VARIÉ

DOCUMENT n° 4

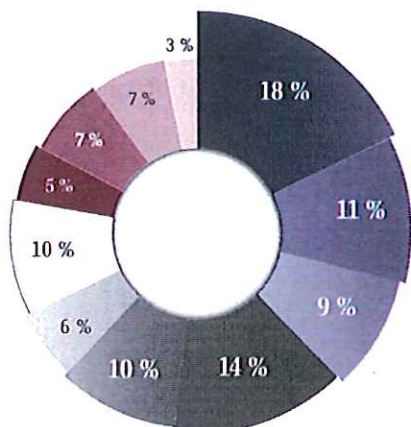


A. L'OFFRE DES COMMUNAUTÉS : UNE PRÉDOMINANCE DES FONCTIONS RESSOURCES

Le soutien apporté aux communes membres concerne de nombreux champs d'expertise : services ressources (notamment juridique, finances et informatique), services techniques (conception et réalisation d'infrastructures et d'équipements), appui à la mise en œuvre des politiques publiques.

Les fonctions ressources prédominent dans l'offre des communautés, qu'il s'agisse de l'ensemble des services ou des seuls services structurés à l'année. Outre leur expertise juridique, les communautés partagent avec les communes leurs compétences informatiques et de systèmes d'information géographique (SIG).

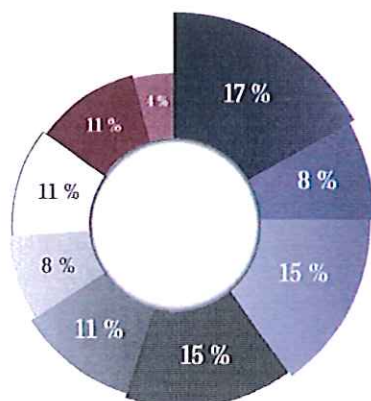
FIGURE 18 - BOUQUET D'OFFRES DES COMMUNAUTÉS AUX COMMUNES MEMBRES (SERVICES PONCTUELS ET ORGANISÉS)



Une dominante de services ressources

- Assistance juridique
- Finances, fiscalité
- Informatique
- Opération d'aménagement
- Opération d'équipement
- Foncier
- Élaboration des documents d'urbanisme
- Autorisations d'urbanisme
- Autres services ressources
- Autres services techniques
- Autres appuis aux politiques publiques

FIGURE 19 - SERVICES ORGANISÉS POUR TOUTES LES COMMUNES



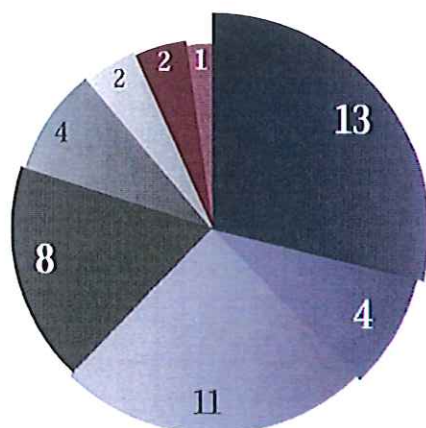
Juridique, informatique et aménagement : trois fonctions centrales

- Assistance juridique
- Finances, fiscalité
- Informatique
- Opération d'aménagement
- Opération d'équipement
- Foncier
- Élaboration des documents d'urbanisme
- Instruction des autorisations d'urbanisme
- Autres

Parmi les autres services d'appui organisés que dix des communautés répondantes proposent, figurent des champs aussi divers que la voirie, les groupements de commandes, le périscolaire, l'habitat, le patrimoine, l'accessibilité, la gestion des risques, la gestion énergétique, la lecture publique, l'action sociale ou l'eau potable.

Le détail des réponses confirme la large palette de services proposés aux communes membres. L'appui aux politiques publiques reste centré sur les domaines souvent confiés aux intercommunalités, comme l'économie ou les bibliothèques. La prise en compte des enjeux environnementaux – énergie, développement durable – est encore timide ; le plan climat énergie territorial n'est cité qu'une fois.

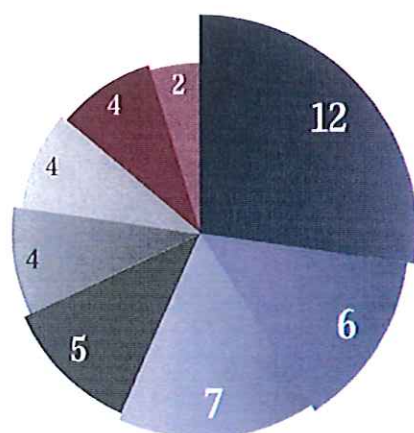
FIGURE 20 - DÉTAIL DES AUTRES SERVICES RESSOURCES PROPOSÉS AUX COMMUNES MEMBRES (NOMBRE DE RÉPONSES)



Une expertise communautaire en matière de SIG

- Système d'information géographique
- E-services et internet
- Ressources humaines
- Groupement de commandes
- Montage de dossiers de subvention
- Secrétariat de mairie
- Archives
- État civil et élections

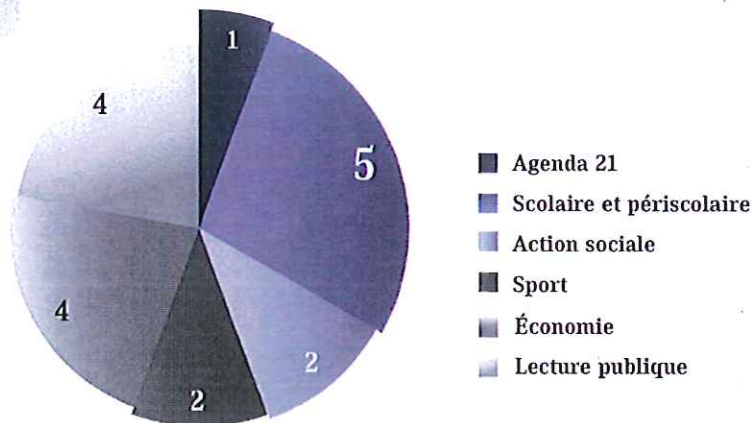
FIGURE 21 - DÉTAIL DES AUTRES SERVICES TECHNIQUES PROPOSÉS AUX COMMUNES MEMBRES (NOMBRE DE RÉPONSES)



Un large spectre d'ingénierie technique

- Voirie, ouvrages d'art, signalétique
- Bâtiments, patrimoine
- Eau et assainissement
- Mise à disposition de personnel d'intervention ou de matériel
- Conseil technique
- Énergie
- Nature et environnement
- Espaces verts

FIGURE 22 - DÉTAIL DES AUTRES APPUIS AUX POLITIQUES PUBLIQUES PROPOSÉS AUX COMMUNES MEMBRES (NOMBRE DE RÉPONSES)

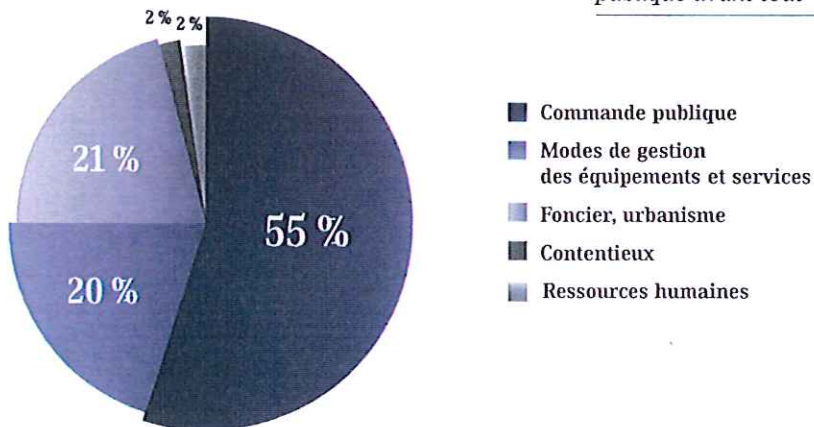


Une expertise en politiques publiques qui émerge timidement

I. Une ingénierie juridique ciblée sur les contrats

Plus de la moitié des communautés interrogées offrent une assistance en matière de commande publique. Le poids de la commande publique dans l'offre juridique est un peu moins marqué dans les communautés qui ont organisé leur appui aux communes membres et qui développent d'autres expertises, notamment dans le champ du foncier et de l'urbanisme.

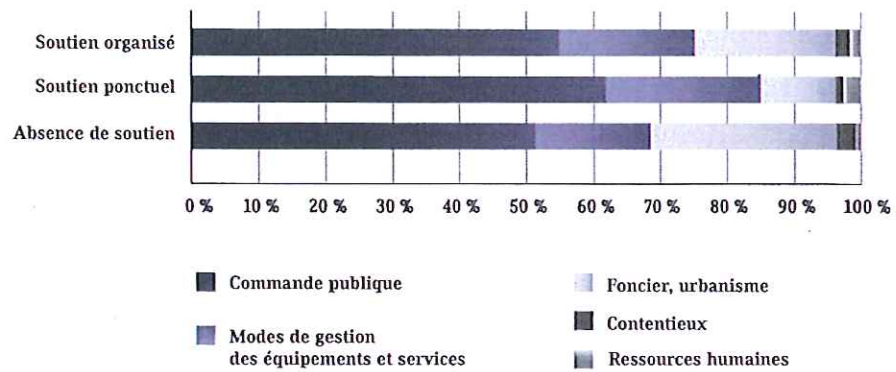
FIGURE 23 - BOUQUET D'OFFRES D'INGÉNIERIE JURIDIQUE



Ingénierie juridique : commande publique avant tout

FIGURE 24 - BOUQUET JURIDIQUE SELON LE DEGRÉ D'ORGANISATION DE L'ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE

Une expertise en matière foncière et urbanistique dans les communautés proposant une assistance organisée



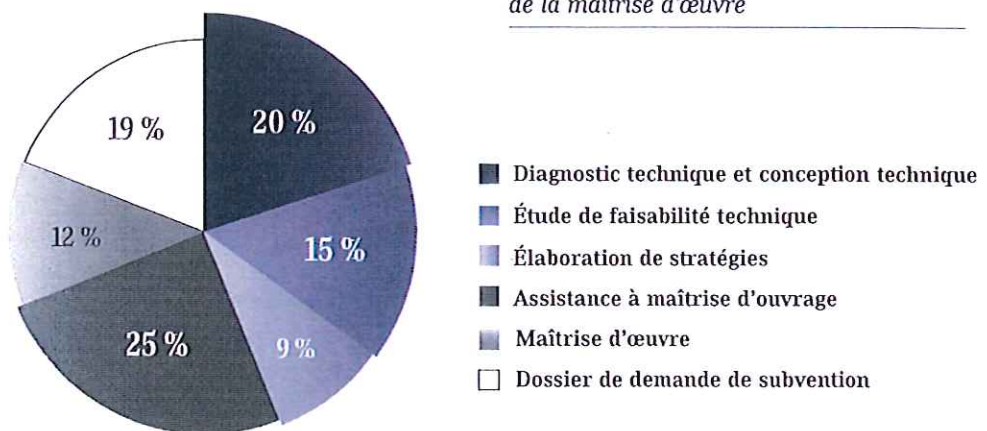
2. Une ingénierie technique en amont de la maîtrise d'œuvre

L'ingénierie technique apportée aux communes membres porte surtout sur les phases de diagnostic et de conception, sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage et sur la constitution des demandes de subvention. Les prestations de maîtrise d'œuvre sont plus rares, en particulier dans les communautés n'offrant qu'un appui ponctuel à leurs communes membres.

Les niveaux d'intervention varient peu selon la taille des communautés ou la typologie des territoires. Seul l'appui à la recherche de subventions est inversement proportionnel à la population des communautés.

FIGURE 25 - BOUQUET D'OFFRES D'INGÉNIERIE TECHNIQUE

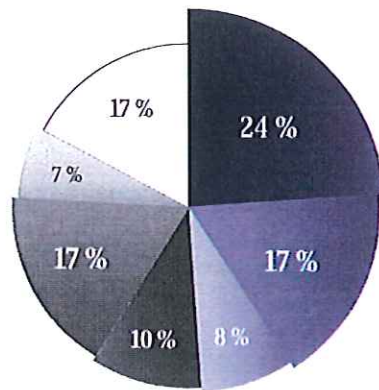
Une ingénierie technique en amont de la maîtrise d'œuvre



3. Une offre diversifiée d'ingénierie de projet

En matière d'ingénierie de projet, les principaux services offerts sont la sensibilisation, la conception de projet et le diagnostic territorial. La répartition change peu selon le degré d'organisation de l'offre, la population des communautés ou le type de territoire.

FIGURE 26 - BOUQUET D'OFFRES D'INGÉNIERIE DE PROJET



Une ingénierie de projet « soft », en amont des stratégies et des projets

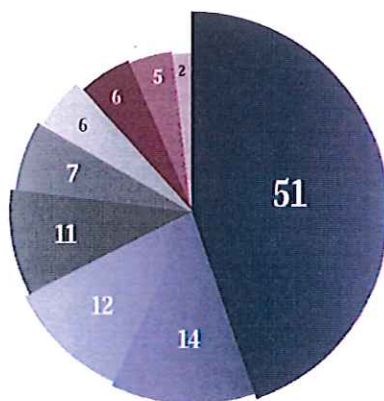
- Formation, sensibilisation
- Diagnostic territorial, observation
- Recherche d'idées, benchmark
- Élaboration de stratégies
- Conception de projets
- Étude d'impact, évaluation
- Outils informatiques et systèmes d'information

B. UNE INGÉNIERIE COMMUNAUTAIRE QUI VA S'ÉTENDRE AVANT TOUT DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME

Les communautés vont continuer à développer une ingénierie administrative au profit de leurs communes membres et vont employer leur savoir-faire juridique pour s'impliquer fortement en matière d'urbanisme, avant tout pour l'instruction des autorisations du droit des sols, et dans une moindre mesure pour concevoir les futurs plans d'urbanisme intercommunaux.

Cette tendance est sensible quelle que soit la taille des communautés ou le type de territoire.

FIGURE 27 - CHAMPS PRIORITAIRES DANS L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE D'INGÉNIERIE COMMUNAUTAIRE (NOMBRE DE RÉPONSES)



Une ingénierie de l'urbanisme appelée à monter en puissance

- Urbanisme
- Commande publique
- Système d'information géographique et informatique
- Ressources humaines
- Services à la population
- Assistance à maîtrise d'ouvrage
- Eau et assainissement
- Finances et fiscalité
- Maîtrise d'œuvre

C. UNE INGÉNIERIE EXTERNE QUI RENFORCE ET COMPLÈTE L'OFFRE DES COMMUNAUTÉS

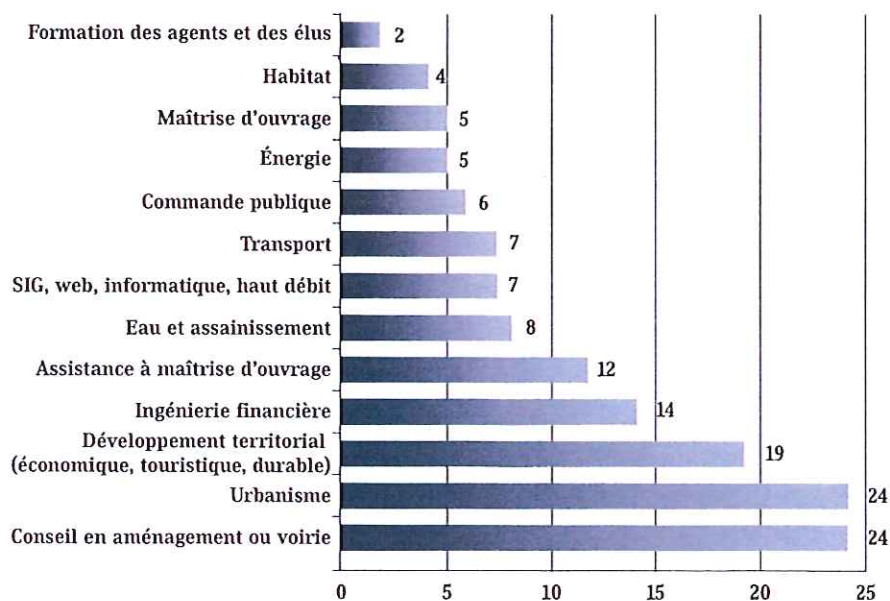
I. Une ingénierie plus technique offerte par l'État et les autres niveaux de collectivités

Le bouquet de services proposé aux communes par les autres acteurs de l'ingénierie ne diffère pas substantiellement de celui proposé par les communautés. Seuls se distinguent les domaines de l'habitat et des transports, peu présents dans l'offre communautaire.

Entre ingénierie externe et ingénierie communautaire, c'est surtout la répartition des différents services qui change. Ainsi, le conseil en aménagement ou voirie, l'urbanisme et l'appui au développement pèsent plus dans l'offre externe que les SIG ou la commande publique.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage est deux fois plus citée que la maîtrise d'œuvre, dans l'assistance des autres acteurs comme dans l'assistance communautaire. Ces deux services ne sont pas l'apanage des petites communautés rurales : ils sont cités par des communautés comptant jusqu'à 50 000 habitants pour la maîtrise d'œuvre, et jusqu'à 150 000 habitants pour la maîtrise d'ouvrage.

FIGURE 28 - BOUQUET DE SERVICES OFFERTS PAR LES AUTRES ACTEURS DE L'INGÉNIERIE

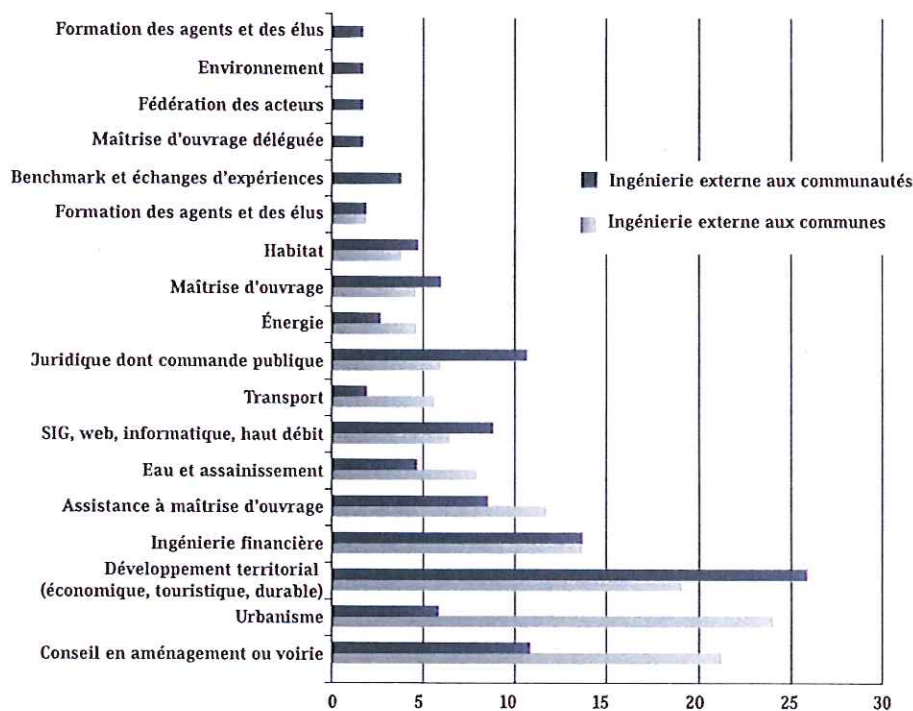


2. 2. Une ingénierie d'appui aux communautés axée sur les stratégies territoriales

Pour l'élaboration de leurs stratégies territoriales, les communautés sont souvent appuyées par des acteurs externes, notamment au travers de dispositifs d'observation et de développement économique.

FIGURE 29 - BOUQUET D'OFFRES EXTERNES AUX COMMUNAUTÉS ET AUX COMMUNES

Une ingénierie externe aux communautés : davantage d'ingénierie stratégique et juridique, moins d'ingénierie technique



Ce sont surtout les communautés de plus de 10 000 habitants dotées d'une ville centre qui recherchent ce type d'ingénierie stratégique autour du développement territorial. Ce sont aussi ces mêmes communautés qui ont formalisé leur offre d'ingénierie aux communes membres.

L'appui externe en maîtrise d'œuvre concerne les communautés les plus petites, de moins de 10 000 habitants, qui ne disposent souvent d'aucune offre pour leurs communes membres.

Les services d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont surtout destinés aux communautés comptant entre 15 000 et 30 000 habitants, qui n'offrent pas ou peu d'appui à leurs communes membres.

FIGURE 30 - BOUQUET DE SERVICES REÇUS PAR LES COMMUNAUTÉS SELON LEUR POPULATION

Un appui marqué aux stratégies territoriales intercommunales dès 10 000 habitants

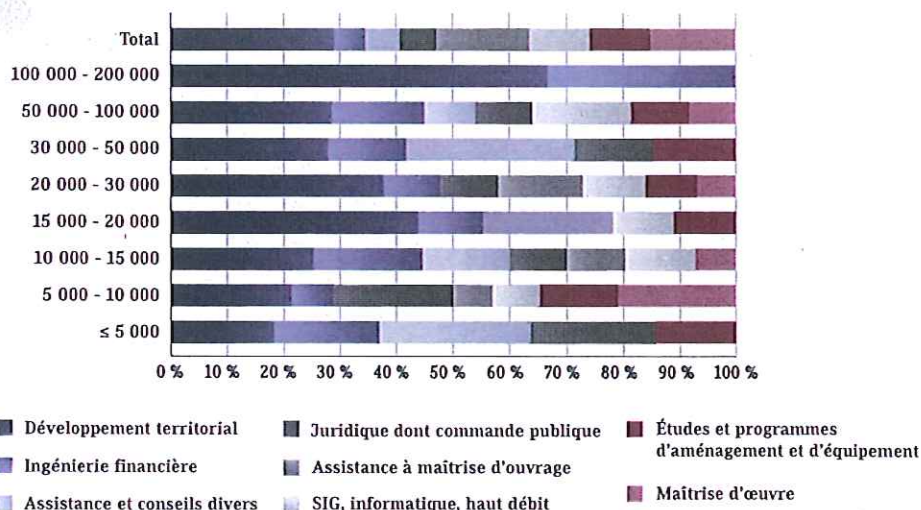
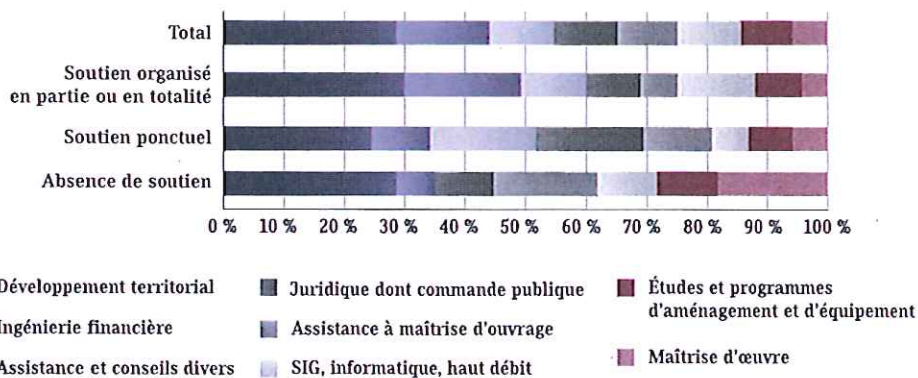


FIGURE 31 - BOUQUET DE SERVICES REÇUS PAR LES COMMUNAUTÉS SELON LE DEGRÉ D'ORGANISATION DE L'INGÉNIERIE COMMUNAUTAIRE

Une ingénierie aux communautés corrélée au niveau d'assistance aux communes membres



[Retour à l'article](#)[Imprimer](#)**DOSSIER** : MAP : moderniser pour économiser ?Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/229622/map-dans-les-collectivites-des-idees-mais-peu-de-moyens/>

RÉFORME DE L'ÉTAT

MAP : dans les collectivités, des idées mais peu de moyens

Sylvie Brouillet, Monique Clemens, Delphine Gerbeau, Virginie Fauvel | A la une | Dossiers d'actualité | France | Publié le 09/04/2014

Si des expérimentations sont menées avec les collectivités territoriales pour améliorer le fonctionnement des services publics, la disparition de l'Atesat monopolise l'attention.



[1]Expérimentation pour des marchés publics

simplifiés, réflexion sur une adaptation des services publics aux contextes locaux... le laboratoire d'idées de la MAP se déploie aussi dans les territoires. Il amène les services déconcentrés à s'interroger sur leurs pratiques. « Dans le cadre de la MAP, nous avons voulu avoir une approche globale qui impose une réhumanisation des systèmes, pour les usagers comme pour les agents », explique Eva Aliacar, chargée de mission « pilotage de la performance et de la démarche qualité » à la direction départementale des territoires (DDT) du Territoire de Belfort. « Une mission avec un volet RH très fort et moteur. L'enjeu du bien-être de l'agent est au cœur du dispositif, et les organisations syndicales sont très impliquées. L'idée, c'est que la DDT reste attractive, que nous puissions recruter des personnes motivées », précise-t-elle.

Incitation à la polyvalence - S'il fallait trouver un avantage à cette MAP, selon Alain Guillot, agent municipal à Lons-le-Saunier, dans le Jura, et membre de la CGT Territoriale, ce serait l'incitation à la polyvalence. « Si elle nous permet de découvrir d'autres métiers et d'être plus concernés, c'est une bonne chose. Mais cet avis n'engage que moi. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas parler social si on parle rentabilité, ce sont deux mots contradictoires. »

A la DDT du Territoire de Belfort, pourtant, ces deux notions ne semblent pas si incompatibles. « Dans le cadre de la MAP, nous avons voulu avoir une approche globale qui impose une réhumanisation des systèmes, pour les usagers comme pour les agents », explique Eva Aliacar, chargée de mission « pilotage de la performance et démarche qualité » depuis janvier. « Une mission avec un volet RH très fort et moteur : l'enjeu du bien-être de l'agent est au cœur du dispositif, et les organisations syndicales sont très impliquées. L'idée, c'est que la DDT reste attractive, que nous puissions recruter des gens motivés, avec un espace d'oxygène. »

4 chantiers - Quatre chantiers viennent ainsi de démarrer, diversement avancés. Celui d'un pôle interdépartemental pour les questions de construction durable a débuté en janvier 2014 avec la Haute-Saône et montre des premiers résultats. « Un pôle mutualisé plutôt que deux petits pôles sans moyens », explique Eva Aliacar. « Il est basé à Vesoul mais toute l'équipe travaille pour les deux départements, plus efficacement,

avec un plan de campagne annuel plus conséquent et une meilleure répartition des tâches. » Fin 2014, un bilan sera réalisé pour évaluer le gain en termes d'activité et de confort des agents. « Il y a quelques ajustements à la marge, mais le dispositif fonctionne et semble apprécié », poursuit la chargée de mission.

Le même esprit a prévalu dans le deuxième chantier mené dans le plus petit département de France : celui sur la modernisation du management. Une charte pour l'équilibre des temps de vie a été signée le 7 mars, qui promeut l'égalité hommes-femmes et l'équilibre vie professionnelle/vie personnelle. Une expérimentation en télétravail est en cours, avec un stock annuel de jours où l'agent peut travailler à la maison. « Cette expérimentation interpelle les managers, et notre souhait est d'aller vers un management par objectif, dans un climat de confiance. » Début avril, la DDT va lancer un appel à candidatures pour tester le dispositif sur quatre ou cinq agents pour cette première année.

Le troisième chantier est celui du déploiement de la démarche qualité, dans un souci de satisfaction de client usager, mené dans tous les services de l'Etat, et le quatrième celui de l'engagement du service public à mieux communiquer. « L'idée, d'avancer dans la dématérialisation, par les SMS notamment, avec les agriculteurs, les pétitionnaires, sur l'environnement. C'est aussi d'être plus clair et de se positionner en prestataire de service plutôt qu'en organisme de contrôle. »

La Franche-Comté est par ailleurs l'une des quatre régions – avec l'Aquitaine, la Champagne-Ardenne et la Bretagne – qui vont expérimenter, pendant trois ans, les dispositifs d'autorisation unique ICPE et de certificat de projet (lire encadre).

Baisse d'effectif, de qualité - Pour le moment, la MAP reste surtout associée à l'idée de restriction aux yeux des agents et des élus locaux. Willy Garing, membre de la CGT – fonction publique d'Etat en Franche-Comté, estime que « la MAP s'illustre uniquement par une baisse d'effectifs et, donc, de la qualité des missions et des contrôles. Il y a une perte de compétences et des problèmes de sécurité apparaissent pour les agents. Nous allons tirer la sonnette d'alarme. »

De plus, en Franche-Comté comme ailleurs, la disparition programmée de l'aide technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) et celle de l'instruction de l'application du droit des sols (ADS) par les DDT inquiètent les élus locaux, qui cherchent des solutions relais.

« Lozère Ingénierie » prend le relais - C'est le rôle attribué à l'agence technique départementale Lozère ingénierie, au statut d'établissement public administratif, qui a tenu, le 18 mars 2014, sa première assemblée générale. A ce jour, 80 collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) y ont adhéré. L'agence proposera du conseil, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre dans les domaines de la voirie, de l'aménagement des espaces publics, du développement des TIC, etc. « Nous ne voulons pas refaire ce qui existe », assure Jean-Paul Pourquoiier, président du département, également président de Lozère ingénierie. Et il existe déjà au conseil général les services Satese et Satep pour l'eau potable et l'assainissement, et depuis septembre 2011 une agence Lozère Energie créée avec les chambres consulaires, la FFB et la Capeb, conseillé tous les publics, dont les collectivités, sur les économies d'énergie. « Le syndicat départemental SDEE passe les marchés de voirie (regroupés par cantons) pour les communes, l'agence s'occupera des chantiers et suivi des chantiers. »

« Comment ne pas laisser les maires dans l'impasse ? C'est la réflexion que nous avons menée depuis 2013 à l'annonce de la fin de l'Atesat. Nous avons envoyé un questionnaire à tous les maires pour savoir quelles missions les intéressaient », lance Jean-Paul Pourquoiier, président du conseil général de la Lozère (77 000 habitants et 185 communes). « L'association des maires, confirme son président Jacques Blanc, a travaillé avec le conseil général pour répondre aux besoins des communes, qui portent surtout sur la voirie. » Les Lozériens sont aussi allés visiter le Cantal voisin, où le conseil général a créé une agence départementale à la rentrée 2012.

Entre 300 à 500 euros HT par jour - Les recettes prévisionnelles de Lozère Ingénierie sont estimées à 430 000

AA

euros pour 2014, et le conseil général a voté une subvention d'équilibre de près de 246 000 euros. Si la cotisation d'une commune (forfait annuel de 0,4 euros HT par habitant) lui donne gratuitement accès au volet conseil, les prestations « travaux » seront rémunérées soit en fonction du temps passé par les agents (de 300 à 500 euros HT par jour selon le grade) soit de façon forfaitaire pour des missions de longue durée (5 % du coût TTC des travaux). « Ce sera plus cher, car les missions assurées par l'Etat étaient très peu coûteuses », reconnaît Jean-Paul Pourquier.

La commune de Sainte-Enimie (550 habitants) a adhéré à Lozère Ingénierie le 24 février 2014. « La voirie représente dix dossiers par an, justifie le maire François Gaudry. Nous sommes des élus, pas des techniciens. Le coût de l'adhésion n'est pas exorbitant. Sur les prestations, il y aura un surcoût mais cela reste très compétitif par rapport à un bureau d'études privé. »

Lozère Ingénierie fait appel à la mutualisation avec la mise à disposition d'agents volontaires (11 etp à terme) du conseil général. Elle démarre avec un directeur et 5 ETP dédiés à la voirie et aux espaces publics. « Afin de pouvoir prendre le relais, il fallait être opérationnel rapidement », relève Jean-Paul Pourquier. Ce que confirme le maire de Sainte-Enimie, qui a voté l'adhésion le 24 février. « Heureusement, la DDT a accepté de réaliser les devis jusqu'à la mise en place de l'agence départementale. Maintenant, tout est couvert et il va falloir mettre en musique. »

Les élections ont un peu compliqué la naissance de Lozère Ingénierie, des communes ayant préféré attendre le résultat pour mettre l'adhésion à l'ordre du jour. « Le conseil général relancera une campagne et les communes et intercommunalités auront jusqu'en mai-juin pour adhérer », assure Jean-Paul Pourquier. C'est lors de cette deuxième étape que l'agence devrait débiter les missions de conseil juridique et de développement TIC.

Dans le Doubs, l'Atesat et l'ADS pourraient être reprises par le département ou par les EPCI. Mais quelle que soit la solution retenue, le président de l'Association des maires ruraux du Doubs, Daniel Cassard, déplore ce désengagement de l'Etat : « Il engendre des coûts au niveau du département ou des intercommunalités qui, au final, sont à la charge du contribuable. »

Manque d'effectif - L'un des représentants du SNITPECT-FO de Franche-Comté, agent de la DDT de la Haute-Saône, déplore la baisse d'effectifs dédiés aux services de l'Atesat et la disparition du suivi des travaux. « Quant à l'ADS, concrètement, on délivre de plus en plus de permis tacites. Seuls sont traités les dossiers qui ont davantage d'enjeux. » Selon lui, la reprise des services au sein du conseil général, solution envisageable, est loin de représenter une économie de moyens. « Hier, dans une échelle de mutualisation départementale, dix agents instruisaient les autorisations d'urbanisme en DDT, aujourd'hui, il faudrait une vingtaine de personnes pour assurer les mêmes missions. »

Cependant, un pôle interdépartemental pour les questions de construction durable a été lancé en janvier avec le Territoire de Belfort et montre les premiers résultats. « Un pôle mutualisé plutôt que deux petits sans moyens », résume Eva Aliacar.

La solution la moins mauvaise, en Haute-Saône, serait la reprise de ces missions par Ingénierie 70, une agence départementale d'ingénierie d'investissement, ce qui n'est pas tout à fait le même métier et, du coup, s'annonce complexe. Mais rien n'est encore décidé.

Fin de l'Atesat

L'article 66 de la loi de finances pour 2014 a scellé la fin de l'aide technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) au plus tard le 31 décembre 2015. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové réserve le même sort à l'instruction des autorisations d'urbanisme et du droit des sols (ADS) au plus tard le 1er juillet 2017.

DOCUMENT n° 6

La juxtaposition de différents opérateurs spécialisés dans le développement économique, la promotion touristique, les domaines de l'environnement, de l'aménagement et du logement n'est pas toujours facteur d'efficacité. Le modèle allemand ou belge de sociétés publiques intervenant dans plusieurs domaines complémentaires est apparemment source d'économie et d'efficacité, favorisant la constitution d'équipes pluridisciplinaires plus aptes à traiter des sujets complexes ou à mettre en œuvre des politiques globales.

Ces réflexions ont amené la Fédération des Epl à recenser les situations locales pour proposer aux collectivités des pistes de réorganisation de leur action en matière d'ingénierie publique. Ce rapport introductif constitue une première analyse qui a vocation à être complétée.

I. L'ingénierie territoriale : vers un diagnostic partagé

A. L'ambiguïté du terme « ingénierie »

L'ingénierie désigne étymologiquement « l'activité de l'ingénieur », ce que l'on appelait au siècle dernier le « génie » (rural ou militaire...).

La loi MOP traite des « rapports entre la maîtrise d'ouvrage publique et l'ingénierie privée », et fixe les règles de passation des contrats de maîtrise d'œuvre.

Les contrats d'ingénierie sont donc, au sens de la loi MOP, des contrats entre bureaux d'études ou cabinets d'architecture et maîtres d'ouvrages publics.

Certes, rien n'interdit clairement à une collectivité publique de se doter d'un bureau d'études ou d'un cabinet d'architecture intégré, sous forme de régie interne, ou de société publique, mais cette activité doit rester de l'autoproduction et non une activité concurrentielle.

Cette « autoproduction » d'ingénierie et d'architecture était courante il y a seulement 20 ans. Aujourd'hui, il est couramment admis que cette activité relève davantage du secteur privé, et ne doit rester publique ou semi publique que si la carence de l'initiative privée est avérée.

Il était considéré que l'intérêt financier du secteur public n'était pas de se lancer dans une activité qui fait l'objet d'une forte offre privée à des coûts de prestations très concurrentiels. Mais ici ou là, commence à poindre un discours contraire, constatant que le prix des prestations de maîtrise d'œuvre du privé augmente substantiellement, notamment dans le domaine de l'assainissement, de l'eau ou des infrastructures routières. Il n'est donc pas exclu que certaines collectivités créent un service de maîtrise d'œuvre pour répondre à leurs propres besoins.

Il convient, dans ce cadre, de bien analyser le besoin des collectivités rurales. Souvent, les élus et les services évoquent le nécessaire remplacement des DDE et DDA, pour assurer « l'ingénierie locale ».

Il est important de bien identifier les domaines où les champs de compétences qui peuvent être considérés comme victimes de la disparition des services de l'Etat. Il s'agit essentiellement de :

- l'instruction des autorisations d'urbanisme,
- l'élaboration et la gestion des documents d'urbanisme (cartes communales, PLU, anciens POS),
- la maîtrise d'œuvre en infrastructure (routes, assainissement etc.),
- la conduite de projets,
- l'aménagement de Zac ou de lotissements,
- du suivi et du contrôle des services publics délégués à des sociétés concessionnaires (eau, assainissement, déchets, télécommunication, électricité et gaz).

Mais « l'ingénierie territoriale » désigne plus globalement à la fois le savoir-faire en matière de **conduite de projets**, la connaissance des réglementations, et la capacité à analyser les besoins.

En réalité, les collectivités rurales manquent surtout de savoir-faire en matière de conduite de projets et d'expertise juridique.

Un maire connaît les architectes, les géomètres, les paysagistes et les bureaux d'études susceptibles de répondre aux besoins de sa commune. Mais il ne sait pas forcément formuler sa commande par un cahier des charges, ne connaît pas les réglementations en matière d'hygiène, de sécurité, de droit de la commande publique, d'assurance construction, de recherche de financements, de fiscalité etc.

Dans ces domaines, il est essentiel que le secteur public, soit directement, soit à travers ses organismes satellites, garde son expertise et son autorité.

La **qualité de la commande publique** en dépend. Tout dessaisissement du public au profit du privé constituerait une régression et un désaisissement du pouvoir politique.

B. Quelle échelle territoriale ?

Dans un passé récent, aucun projet de zone artisanale, de station d'épuration ou de groupe scolaire ne pouvait être envisagé sans une subvention départementale.

Le conseiller général était le défenseur vigilant des intérêts de son canton. Et le président du conseil général devait nécessairement apparaître comme le garant d'une certaine impartialité et solidarité entre cantons. Les Conseils généraux ont gardé cet état d'esprit et estiment être l'échelon territorial de solidarité pertinent.

Parallèlement, les communautés de communes, EPCI agissant avec une relative autonomie d'action, n'ont pas vocation première à agir pour chaque commune membre mais à agir pour leur propre compte, ou plus précisément à exercer pour le compte de leurs membres des compétences qui leur sont transférées. Ce transfert progressif des compétences peut cependant inquiéter les communes soucieuses de continuer à exercer leurs prérogatives.

Lorsque l'équilibre entre compétences transférées et compétences conservées sera atteint, il est supposé que les communautés de communes auront vocation naturelle à offrir leur coopération à leurs communes membres. Elles le font déjà pour beaucoup d'entre elles, mais l'urbanisme, le PLU et l'octroi des permis de construire, restent des sujets difficiles.

Et dans ces domaines, il semble cohérent que le territoire de mutualisation soit le territoire départemental, comprenant l'institution départementale mais aussi les intercommunalités.

C. L'équation financière

Il est important cependant de séparer la problématique de l'absence de moyens techniques des communes rurales et celle de leur manque de ressources. Il faut, dans ce domaine, faire preuve d'une grande transparence. Jusqu'à présent, aucune solution économique pérenne n'a été trouvée.

Le coût réel de l'assistance apportée aux communes rurales est souvent masqué par des tarifs de convenance, mais est-ce pérenne et juste ?

Les flux migratoires positifs engendrent de nouveaux besoins en matière d'équipements publics, qui sont très mal maîtrisés par les collectivités d'accueil. La nécessité impérieuse d'une assistance à ces territoires ruraux constitue un enjeu stratégique aussi important que celui des territoires en voie de désertification.

L'analyse des évolutions récentes révèle la nécessité d'un aménagement concerté et raisonné de ces territoires en forte mutation. Cette réflexion doit se faire à une échelle qui dépasse souvent celui des intercommunalités. La taille du département paraît souvent idéale pour une compréhension dynamique de la géographie.

Mais au-delà, quelles peuvent être les sources de financement notamment pour les études de faisabilité et la réalisation d'opération ? Quelle solidarité territoriale organiser ?

Il semble nécessaire d'assurer un mode de financement transparent, sans recours à la subvention cachée qui grève le budget des collectivités.

D. Un nouveau mode opératoire : la Spl

Pour éclairer le choix du statut choisi pour le service d'assistance aux petites communes, il convient d'analyser les différents modes de fonctionnement (Spl, Sem, associations, agences techniques) possibles et déjà mis en œuvre sur les territoires.

Les associations fonctionnent sur le système de conventions annuelles d'objectifs. L'association doit assurer un certain nombre de tâches d'intérêt général en contrepartie du versement d'une subvention. Ce système est relativement lourd à gérer.

Quant aux agences techniques départementales, elles fonctionnent souvent selon un système de rémunérations, combinant un « abonnement », qui donne droit à un minimum de services forfaitaires, et un coût à la demi-journée, selon un barème révisé chaque année.

Certains conseils généraux ont par ailleurs aussi confié cette mission à leur Sem, selon des modalités différentes.

Parallèlement, un autre cadre juridique existe pour la mutualisation des moyens entre collectivités et l'appui à l'ingénierie territoriale : la Société publique locale, la Spl, créée à l'unanimité du Parlement par la loi du 28 mai 2010. Elle est considérée par beaucoup d'acteurs publics comme un possible vecteur de rénovation de l'action publique. Cette structure ne dispose en aucun cas d'un pouvoir politique autonome. Son rôle est d'agir en

DOCUMENT n° 7

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'égalité des territoires et du logement

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Secrétariat général

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages

Service des affaires générales et de la
performance

Service du pilotage et de l'évolution des services

AN

Instruction du Gouvernement du 5 mars 2014

relative aux modalités d'achèvement des missions d'ATESAT

NOR : ETLL1400438C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de l'égalité des territoires et du logement à ,

Pour exécution :

Préfets de département

Directions départementales des territoires (et de la mer)

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Martinique

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guadeloupe

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Réunion

Pour information :

Préfets de région

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France

Secrétariat Général du Gouvernement

Secrétariat Général (DAJ, SPES, DRH)

DGALN (DHUP, SAGP/SDP)

Résumé : La présente instruction a pour objet d'explicitier les conditions dans lesquelles il est mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2014, aux missions d'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Catégorie : Directive adressée par la ministre aux services chargés de son application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles

Domaine : Collectivités territoriales ;
Transport, équipement, logement

Mots clés liste fermée : Collectivités Territoriales_Aménagement Développement Territoire_Droit Local		Mots clés libres : Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)	
Texte(s) de référence : Loi n° 2013- 1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (article 123) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (article 7-1) Décret n° 2002- 1209 du 27 décembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'Etat au bénéfice des communes et de leurs groupements et pris pour l'application du III de l'article 1er de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier Arrêté du 27 décembre 2002			
Circulaire(s) abrogée(s) : circulaire n° 2007-29 du 27 janvier 2003 et circulaire n° 2003-6 du 30 avril 2007			
Date de mise en application : à compter du 1 ^{er} janvier 2014			
Pièce(s) annexe(s) : 2			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> B.O.	<input checked="" type="checkbox"/> Circulaire.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

L'article 123 de la loi de finances initiale pour 2014 abroge l'article 7-1 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 dite loi ATR qui régissait jusque-là l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Ainsi, il met fin, à compter du 1^{er} janvier 2014, à la possibilité de conclure ou de reconduire des conventions ATESAT entre l'Etat et les collectivités jusque-là éligibles. Pour autant, les collectivités ayant bénéficié de l'ATESAT en 2013 pourront obtenir, jusqu'au 31 décembre 2015 au plus tard, l'appui des services de l'Etat pour l'achèvement des missions qui le nécessiteraient.

La présente instruction a pour objet, d'une part, de présenter les principes à retenir pour la conclusion des conventions relatives à l'achèvement des missions d'ATESAT, d'autre part, de rappeler les modalités de facturation des prestations réalisées au titre des conventions ATESAT conclues en 2013.

1. La conclusion de conventions pour l'achèvement des missions

Afin de permettre l'achèvement des prestations ATESAT engagées avant le 31 décembre 2013 et, ainsi, de faciliter le retour au droit commun des collectivités, des conventions peuvent être conclues entre l'Etat (préfet de département) et les communes ou groupements de communes ayant bénéficié de l'ATESAT en 2013.

Ces conventions prennent effet à l'expiration de la convention ATESAT, y compris si celle-ci devait intervenir début 2014. Leur durée sera fonction des interventions restant à réaliser, lesquelles devraient être limitées dans le temps, une part des missions ATESAT étant par nature annuelle. En tout état de cause, elles prendront fin, comme en dispose la loi, le 31 décembre 2015 au plus tard.

Ces conventions doivent permettre de définir les modalités d'achèvement des missions d'ATESAT, y compris le calendrier, dans un cadre concerté avec les collectivités signataires. A cet égard, vous veillerez à ce que les éléments techniques liés aux dossiers d'opération ayant fait l'objet d'une convention ATESAT soient, une fois les opérations achevées, transférés aux collectivités concernées.

Il convient de préciser que la signature d'une telle convention est une faculté ouverte par la loi qui ne concerne que le cas où l'achèvement de certaines missions en cours la rendrait nécessaire pour la collectivité ; elle ne revêt donc pas de caractère systématique.

Deux cas de figure sont à distinguer, étant rappelé qu'instruction a été donnée en 2013 de ne reconduire les conventions que pour une seule année, excluant par là même toute clause de tacite reconduction : celui où la convention ATESAT a pris fin en 2013 et celui où le terme de la convention ATESAT excède le 31 décembre 2013.

Si la convention ATESAT est arrivée à échéance en 2013, il est possible de conclure dès le 1^{er} janvier 2014 une convention telle que mentionnée par la présente instruction, si les missions qui faisaient l'objet d'une assistance n'étaient pas toutes terminées. Celle-ci aura donc pour objet de fixer les modalités d'achèvement des opérations engagées en 2013 qui le nécessiteraient.

Une convention ATESAT dont la durée excède le 31 décembre 2013 pourra aller jusqu'à son terme. De même qu'indiqué au paragraphe précédent, une convention spécifique pourra ensuite lui succéder pour, s'il y a lieu, solder les prestations qui n'ont pas pu l'être.

L'hypothèse peut néanmoins se rencontrer où, dans la convention en cours, aurait été maintenue la clause de tacite reconduction. Deux cas sont alors à distinguer, selon que le renouvellement tacite a déjà été mis en œuvre ou non.

Si l'on se trouve déjà dans une période de renouvellement par tacite reconduction (cas d'une convention conclue en 2012), il conviendra d'y mettre fin à son terme en informant la collectivité que ce renouvellement tacite ne sera pas reconduit, mais que pourra lui succéder une convention spécifique pour, s'il y a lieu, achever les opérations qui n'auraient pas pu l'être.

Si le renouvellement par tacite reconduction est simplement mentionné dans la convention, sans que cette reconduction ait encore été effective, vous informerez la collectivité que la convention ne sera pas renouvelée au terme de sa première période d'un an, mais que pourra lui succéder une convention spécifique pour, s'il y a lieu, achever les opérations qui n'auraient pas pu l'être.

Vous trouverez, en annexe 1 à la présente instruction, une trame-type de convention. Celle-ci pourra, si nécessaire, être adaptée à la marge.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre (DGALN/SAGP/SDP) et pour le 1^{er} juin 2014 au plus tard, du nombre de conventions que vous aurez conclues et de leur contenu sur le modèle joint en annexe 2 à la présente instruction.

2. La facturation des missions d'ATESAT au titre des conventions conclues en 2013

La facturation des missions réalisées au titre des conventions ATESAT conclues en 2013 s'organisera selon des modalités identiques à celles des années précédentes (par exemple, utilisation de l'application GIPSE). En particulier, les dispositions du décret n° 2002- 1209 du 27 décembre 2002 et de l'arrêté du 27 décembre 2002 restent applicables.

Cette facturation s'appliquera à l'ensemble des prestations réalisées au titre des conventions ATESAT conclues en 2013, y compris celles qui seraient pour partie réalisées en 2014.

Il est précisé que les interventions prévues dans les conventions faisant l'objet de la présente instruction sont réalisées à titre gracieux.

3. Le programme pour la revitalisation des centres bourgs.

Une circulaire spécifique développera les modalités du programme pour la revitalisation des centres bourgs annoncé par le Premier ministre devant les maires de France.

Mes services (DGALN/SAGP/SDP – SG/SPES/PPST) restent à votre disposition pour vous apporter toutes les précisions complémentaires que vous jugeriez utiles.

La présente instruction sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le 5 mars 2014

La ministre de l'égalité des territoires
et du logement

SIGNE

Cécile DUFLOT

Encadrement du développement des structures publiques d'ingénierie

DOCUMENT n° 8

14^e législature

Question écrite n° 10778 de M. François-Noël Buffet (Rhône - UMP)

publiée dans le JO Sénat du 06/03/2014 - page 586

M. François-Noël Buffet attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur l'avenir des professionnels de l'ingénierie privée face au développement des structures publiques d'ingénierie.

Depuis plusieurs années, la multiplication des structures publiques d'ingénierie, créées sous des formes juridiques variées, vient s'ajouter aux nombreuses entités publiques ou parapubliques existantes et qui concurrencent déjà les professionnels privés.

Ces derniers ne contestent en aucun cas la nécessité pour les collectivités territoriales d'accroître leurs compétences et leurs moyens, notamment pour l'application et le contrôle du droit des sols et pour la gestion de leur rôle de maître d'ouvrage.

Pour autant, l'étendue et la multiplicité des prestations susceptibles d'être exercées par ces structures publiques d'ingénierie nouvellement créées entament très sérieusement le champ de leurs activités.

En effet, le développement non maîtrisé de l'ingénierie publique risque d'affaiblir progressivement les capacités de création et d'innovation des structures privées, et de réduire leur faculté de faire progresser la qualité.

Les conséquences de l'expansion des marchés attribués directement à des structures publiques et donc soustraits aux professionnels privés sont dommageables : dumping sur les honoraires, déstabilisation des équipes, ajournement de formations, retard dans le renouvellement des matériels.

Aussi, il lui demande quelles sont les mesures que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour garantir un développement harmonieux de l'ingénierie publique et des prestations privées, et des conditions de concurrence loyale entre les deux.

Transmise au Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Réponse du Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

publiée dans le JO Sénat du 09/04/2015 - page 822

Les collectivités publiques disposent, en matière contractuelle, d'une diversité d'outils juridiques pour leur permettre de répondre à leurs besoins et d'une liberté de choix dans les modalités de mise en œuvre de leurs compétences. Si le droit européen de la commande publique impose le respect des principes de transparence, de liberté d'accès et d'égalité de traitement entre les candidats, il admet des exceptions. La Cour de justice de l'Union européenne juge ainsi que les collectivités publiques peuvent conclure des contrats sans publicité ni mise en concurrence préalable avec certains opérateurs dès lors qu'elles entretiennent avec ceux-ci une relation « in-house ». La Cour de justice

encadre néanmoins strictement cette exception dans la mesure où l'existence d'une relation de quasi-régie n'est caractérisée que lorsque, d'une part, la personne publique exerce sur l'entité concernée un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et, d'autre part, que l'entité concernée réalise l'essentiel de son activité pour la personne publique (CJCE, 18 novembre 1999, affaire Teckal, C-107/98). À défaut, les règles fixées par le code des marchés publics s'appliquent pleinement. Les nouvelles directives européennes n° 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et n° 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation des marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, opèrent une codification de cette exception tout en précisant ses contours. Outre le maintien du critère du contrôle analogue, la part d'activité réalisée par l'entité contrôlée pour le compte de la personne publique qui la contrôle a été fixée à 80 %. Si les nouvelles directives introduisent un assouplissement à l'interdiction de participations directes de capitaux privés au sein de l'entité contrôlée, il demeure toutefois strictement encadré. Ces directives, entrées en vigueur le 17 avril 2014, feront l'objet d'une transposition dans un délai de deux ans. Au cours de cet exercice, le Gouvernement sera particulièrement vigilant à préserver l'équilibre qui inspire ces dispositions, conciliant l'impératif de concurrence et d'égalité de traitement des candidats et le degré de souplesse nécessaire à l'action des collectivités publiques.

Généralisation 2016

In partenariat avec LE MONITEUR.fr

A l'affiche Territoires Construction bois Loi Macron Réforme des marchés publics Travailleurs détachés

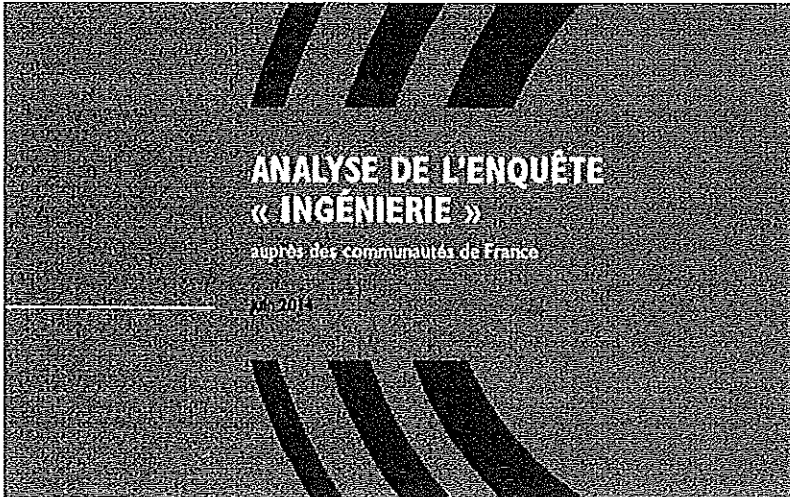
Accueil > Réglementation > Etat et collectivités > Ingénierie territoriale : l'intercommunalité, les départements et les pays, meilleurs relais d'appui

ETAT ET COLLECTIVITÉS

Ingénierie territoriale : l'intercommunalité, les départements et les pays, meilleurs relais d'appui

Bénédicte Raïu - LE MONITEUR.FR - Publié le 20/06/14 à 09h44

Mots clés : Etat et collectivités locales



© ADCF - Enquête réalisée en janvier-février 2014

Selon une étude (1) menée par l'Assemblée des communautés de France en partenariat avec les élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales auprès des intercommunalités et publiée ce mois de juin, le meilleur échelon de mutualisation pour l'aide en ingénierie se situe au niveau départemental et infradépartemental.

Retrait de l'Etat en matière d'assistance technique aux collectivités (2), moyens financiers diminués, technicité croissante des questions d'urbanisme, de commande publique, des opérations de construction... Face à ces problématiques, les intercommunalités apparaissent pour bien des communes comme un recours essentiel en matière d'ingénierie territoriale. L'étude réalisée par l'Assemblée des communautés de France (ADCF) en partenariat avec les élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (Inet) auprès de plus de 200 intercommunalités, parue en juin, montre que trois quarts de ces établissements intercommunaux à fiscalité propre (EPCI) apportent un appui à leurs communes membres.

Assistance juridique et urbanisme

Cette aide intervient avant tout dans les fonctions ressources. L'assistance juridique est la plus demandée. La commande publique, les modes de gestion des équipements et services, le foncier et l'urbanisme sont les secteurs où le besoin est le plus cuisant. Les services techniques constituent un

LES ARTICLES LES PLUS LUS

- 1 > Réforme des marchés publics : les architectes, pas rassurés du tout
- 2 > Contrats publics : comment déjouer l'application de pénalités de retard
- 3 > La commande publique est-elle inefficace ?
- 4 > « Mieux armer les architectes pour répondre aux spécificités de la commande privée », Jean-François Authier, architecte
- 5 > 38 propositions pour moderniser le dialogue environnemental... et construire plus vite

Surélévation d'immeubles

FORMATIONS GROUPE MONITEUR

BOR MARCHÉS

La réglementation des Marchés décryptée



Une sélection d'articles d'analyses, de textes officiels et de documents professionnels sur les Marchés publics ou privés.

Accéder à la BOR Marchés

Contenus adaptés Services pratiques Outils personnalisables

Découvrez nos offres Premium

autre grand domaine où les intercommunalités apportent leur soutien pour la conception et la réalisation d'infrastructures et d'équipements. Mais cet appui technique intervient essentiellement « en amont de la maîtrise d'œuvre », relève l'étude, sur les phases de diagnostic et de conception, sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage et sur la constitution des demandes de subventions. L'informatique et les systèmes d'information géographique (SIG) sont un troisième champ aussi très exploité. A l'avenir, l'ingénierie de l'urbanisme est « appelée à monter en puissance », pour les auteurs de l'étude. 51% des répondants souhaitent que l'offre en matière d'ingénierie apportée par les intercommunalités se développe en ce sens, « avant tout pour l'instruction des autorisations du droit des sols, et dans une moindre mesure pour concevoir les futurs plans d'urbanisme intercommunaux ».

Triptyque

Pour apporter ce soutien à leur membre, les intercommunalités n'hésitent pas à se tourner elles-mêmes vers des acteurs référents en matière d'ingénierie territoriale. Et ce ne sont ni l'Etat (dont le retrait sur ce sujet est aujourd'hui intégré par les collectivités), ni les régions.

Un « triptyque » s'est peu à peu dessiné et « va se confirmer », analyse Christophe Bernard, secrétaire général de l'ADCF, qui a assuré le pilotage technique de l'enquête. Outre les intercommunalités, les départements avec 34% des réponses et les pays avec 22% sont les deux autres grands acteurs de l'ingénierie territoriale. « C'est une surprise », pour Christophe Bernard. Surtout pour les pays, « que l'on n'attendait pas à ce niveau, leur place par rapport aux collectivités étant très hétérogène ».

Un pays est en effet un regroupement de communes et/ou d'intercommunalités présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi. Créés en 1995 (3), les pays ont vocation à disparaître depuis l'abrogation de leur fondement juridique lors de la réforme territoriale de 2010 ([article 51 de la loi du 16 décembre 2010](#)). Certains doivent être transformés en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux en vertu de la [loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles \(article 79\)](#).

Services repositionnés

L'ADCF a prévu de publier, avec l'Inet, mais aussi l'Assemblée des départements de France, un complément à cette étude pour évaluer les complémentarités entre niveau départemental et infra-départemental et trouver peut-être des voies de spécialisation en fonction de chacun : l'ingénierie technique aux conseil généraux, aux agences départementales ou aux syndicats, l'aménagement et l'urbanisme aux intercommunalités par exemple. Le tout est de « faire progresser les mutualisations quelle que soit leur forme », nous a indiqué Christophe Bernard.

Les deux projets de loi sur la nouvelle organisation territoriale présentés par le gouvernement le 18 juin et qui donnent aux régions et aux intercommunalités davantage de poids, mais pourraient aussi revisiter les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, risquent cependant de faire évoluer la réflexion et de repositionner les services en ingénierie.

Retrouvez l'étude sur le site de l'ADCF [en cliquant ici](#)

La complémentaire santé des salariés devient obligatoire, l'entreprise s'y prépare



Travailleurs non-salariés : l'offre du groupe Pasteur Mutualité pour les professionnels de santé

17/04/2015



Cartonnage : bientôt un nouveau régime de frais de santé

17/04/2015



Complémentaire santé : l'offre de la Société Générale pour les entreprises

18/04/2015

(1) Etude réalisée sous forme d'enquête électronique entre le 9 janvier et le 19 février 2014 auprès de 221 intercommunalités (échantillon non représentatif).

(2) La loi de finances pour 2014 met fin à l'Aide technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atetat).

(3) Les pays ont été créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 22).

posséder des services techniques développés dans des domaines divers (routes, bâtiments, assainissement, aménagement numérique...) tout en ayant une vue large des problématiques des différents territoires. Enfin, la mission d'appui financier des départements aux communes et intercommunalités est très ancienne, l'ingénierie vient la compléter naturellement.

4 - Quelles sont les demandes d'ingénierie que vous percevez sur le terrain ? Les priorités sont-elles avant tout techniques ?
 Dans mon département, qui est très rural, les collectivités sont de petite taille et ont des demandes dans les domaines classiques de la voirie, de l'eau potable et de l'assainissement. L'agence les aide à réaliser ou faire réaliser leurs études et leurs travaux. Les priorités sont donc d'abord techniques, mais la demande évolue et des attentes nombreuses s'expriment désormais concernant les aspects comptables, juridiques ou encore relatifs à l'urbanisme.

5 - Le département peut-il ou doit-il répondre seul aux besoins d'ingénierie ? Quels peuvent être les partenaires privilégiés du département pour déployer l'offre d'ingénierie ?

Les agences techniques n'ont ni la vocation ni les moyens

de répondre à tout. Ainsi par exemple, les professionnels privés doivent jouer pleinement leur rôle. Or bien souvent, dans les territoires ruraux, ces acteurs privés font défaut surtout pour les opérations de petite taille. Pour ma part, je considère que l'agence permet de faire sortir rapidement des projets qui n'auraient pas vu le jour sans elle, ce qui *in fine* aide les entreprises. Par ailleurs il existe, selon les territoires, d'autres acteurs avec qui il est important de travailler et de se coordonner pour fédérer les énergies (les CAUE, les agences d'urbanisme, les maisons de l'habitat, les ADIL, les agences de développement économique, les établissements publics fonciers...); cela dépend de la richesse en ingénierie de chacun des territoires.

6 - Quels sont les modèles d'organisation de l'ingénierie qui vous semblent les plus pertinents ? Comment se prémunir du contentieux avec le secteur privé ?

Il existe différentes formes juridiques mises en œuvre pas les départements (EPA, syndicats mixtes, associations, SPL). En Haute-Saône, nous avons choisi un EPA. Il est évidemment impératif de respecter les principes du in-house et le Code des marchés publics. Par ailleurs, notre agence pratique des tarifs supérieurs à ceux des professionnels privés,

avec lesquels il faut entamer un dialogue pour expliquer le mode de fonctionnement et montrer en quoi l'agence peut leur être utile *in fine*, tout particulièrement lorsqu'elle agit en assistant du maître d'ouvrage sur les gros projets.

7 - Souhaitez-vous que la notion d'ingénierie soit cadrée par la loi ? Revendiquez-vous un « droit à l'expérimentation » de l'ingénierie ?

Il est important que le projet de réforme territoriale réaffirme le rôle central des Départements en matière d'ingénierie, comme c'était précédemment le cas au moment du projet Lebranchu. Les dispositions de ce texte étendaient en effet les missions du conseil général en matière d'assainissement (art. L. 3232-1-1), d'aménagement, de voirie, d'habitat... C'était une bonne chose car cela solidifiait et légitimait le modèle. Par ailleurs, pour organiser le dialogue et les coopérations entre les différents acteurs, il est plus efficace qu'il y ait un chef de file départemental. Les besoins en matière d'ingénierie sont très divers selon les territoires et ils évoluent dans le temps, il faut donc en effet laisser un droit à l'expérimentation et la liberté d'adaptation locale. Il faut faire confiance à l'intelligence territoriale.

2.1.3.3 Trois modèles d'articulation de l'ingénierie à l'échelle départementale

À la lumière de ces éléments se dégage une typologie d'articulation de l'offre d'ingénierie en trois modèles, présentant un niveau variable d'importance de l'institution départementale dans le système d'acteurs. Le périmètre départemental fait consensus pour articuler les ingénieries, et ce sont le plus souvent les conseils généraux²⁴, qui ont mis en place ces articulations.

• La « holding départementale »

Exemple 12 : L'agence départementale Loire-Atlantique Développement

Créée en juin 2013, l'agence est partagée en trois composantes : Agence - CAUE (encore en négociation) ; Agence - SEM d'aménagement ; Agence - SPL. Ces trois composantes mutualisent leurs fonctions support sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) et sont pilotées par un seul directeur général. Loire-Atlantique Développement a absorbé les effectifs du comité d'expansion économique et

24 - Il y a bien sûr des exceptions, comme par exemple la Vendée avec l'impulsion de l'Association des maires.

du comité départemental du tourisme en une seule plateforme, en voie d'unification dans un même lieu physique (bâtiment en construction). En outre, la conjugaison de plusieurs formes juridiques permet de répondre à la diversité des requêtes des collectivités en demande d'appui, qu'elles préfèrent ou non passer par une mise en concurrence.

Dans un modèle tel que celui-ci, c'est bien le conseil général, via son agence, qui agit comme une « autorité organisatrice » des prestations d'ingénierie, en pilotant les partenariats et en développant ainsi sa propre présence sur le territoire.

L'objectif recherché : que cette organisation suscite à la fois un effet de synergie et le déploiement d'offres nouvelles du Département au profit des territoires, telles que l'assistance juridique qui n'existait pas auparavant. Le rôle du conseil général est mieux ciblé vers le développement du territoire, en dépassant l'aspect purement financier.

Ce dispositif, marqué par une forte présence de l'institution départementale, est relativement inédit. Il n'en est pour l'instant qu'à sa phase de mise en mouvement, et pour cette raison n'est pas encore tout à fait opérant. Du fait d'une contrainte juridique complexe, les liens entre les structures ne sont pas stabilisés et la « holding » associe encore peu d'acteurs de l'ingénierie sur le territoire. Mais ce modèle inspire d'ores et déjà d'autres démarches.

• *La plateforme multi-acteurs*

Exemple 13 : La plateforme d'ingénierie de l'Isère

Face au constat du désengagement de l'État et de la faible lisibilité de l'ingénierie, dix structures iséroises se sont mises en lien : l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), l'agence de développement économique de l'Isère (AÉPI), l'association pour une gestion durable de l'énergie (AGEDEN), l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, l'agence locale de l'énergie et du climat, le CAUE, l'EPFL, Groupe 38 (GIE d'aménagement regroupant la SEM Territoire 38 et la SPL Isère Aménagement), Habitat et

développement Isère-Savoie, PACT Isère (association habitat). Des partenariats sont également prévus avec des organismes d'aménagement de l'aire lyonnaise. Ces dix structures couvrent la diversité des champs de l'aménagement et sont complémentaires. Elles totalisent 232 agents et 12,3 millions d'euros de budget agrégé.

Les objectifs sont les suivants : assurer une ingénierie de haut niveau, accessible, lisible et efficace ; « mutualiser l'ingénierie des villes et l'ingénierie des champs » : dépasser la dichotomie urbain/rural en alliant les compétences pour un meilleur service ; « faire converger planification et projets opérationnels », pour dépasser le clivage ingénierie stratégique/ingénierie technique. Ainsi, la plateforme apporte un soutien à la planification interterritoriale, territoriale, locale, mais aussi aux grands projets intercommunaux et communaux, jusqu'aux projets à l'échelle d'une parcelle.

Elle s'inscrit dans une logique de partenariat et non de prestation ; les collectivités soutiennent ces organismes mais sans exclusivité. Le conseil général et les EPCI adhérents ont signé avec les organismes qui constituent la plateforme un protocole leur permettant d'être associés à la gouvernance de cette dernière (instance de concertation et co-présidence conseil général/métropole) et de clarifier le mode de financement : dotations aux organismes en contrepartie d'un effort de mutualisation (RH, locaux, logistique).

Dans cette initiative, le conseil général a impulsé la dynamique mais n'est pas pilote de l'offre d'ingénierie sur le territoire. Un organisme référent est désigné pour être l'interlocuteur préférentiel de chaque maître d'ouvrage et coordonner l'intervention des autres organismes support. Procédé de mutualisation souple d'une partie des compétences de dix organismes, après identification des besoins clés sur le territoire, la plateforme met en réseau les acteurs de l'ingénierie pour un service efficace et complémentaire, et, via le conventionnement avec les collectivités territoriales, favorise un accès égalitaire des territoires à l'expertise proposée.

Le conseil général est bien partie prenante, mais au même titre que les autres acteurs. Il ne bénéficie pas d'une place prépondérante.

• *Le guichet unique sous pilotage départemental : l'exemple de l'agence départementale d'appui aux collectivités des Hautes-Pyrénées*

Ce modèle se présente comme un lieu d'échanges entre tous les acteurs sous l'égide du conseil général. Ce dernier joue ici un double rôle : il est à la fois animateur d'un réseau d'acteurs de l'ingénierie, et acteur de l'ingénierie au même titre que les autres acteurs, sans dimension prééminente par principe.

C'est le cas de l'agence départementale d'appui aux collectivités des Hautes-Pyrénées (ADAC 65). Établissement public administratif porté par le conseil général avec l'ambition de structurer un guichet unique pour les élus locaux, cette structure dispose de conventionnements avec de nombreux acteurs de l'ingénierie sur le territoire (ADIL, CAUE, CCI, CDT, parc national des Pyrénées...) sous forme de « conventions de partenariats pour la mobilisation de compétences ». L'agence est dotée d'un règlement intérieur et affiche un guide de bonne conduite qui garantit son indépendance et sa neutralité. L'adhésion est payante.

Sous une architecture similaire, le conseil général de Meurthe-et-Moselle s'inscrit dans une logique de plateforme visant à rassembler les acteurs par une porte d'entrée unique en ingénierie. Lancée en février 2014, cette plateforme a nécessité deux ans de travail partenarial, sous la forme d'une « fabrique » réunissant autour de l'institution départementale une multitude d'acteurs (associations des maires, des directeurs de communauté, des pays, syndicats mixtes de Scot, etc.). Sa structuration s'est mise en place par un double mécanisme : la signature d'un protocole sur la gouvernance de l'ingénierie publique par les partenaires, y compris les services de l'État, et la création d'un établissement public administratif auquel adhèrent aujourd'hui 60 communes et 5 intercommunalités de taille moyenne. Elle garantit le respect du principe de subsidiarité, afin de privilégier les intercommunalités comme interlocuteurs premiers pour répondre aux demandes des communes.

2.1.3.4 L'importance de la gouvernance politique

Sous certains aspects, le rôle des exécutifs locaux dans le portage de l'ingénierie territoriale paraît ambivalent. D'une part, la thématique de

l'ingénierie est très fortement revendiquée et portée par les maires ou présidents de collectivité parce qu'elle offre aux collectivités pourvoyeuses de services d'ingénierie une **vitrine exceptionnelle à l'échelle du territoire concerné**. Cette vitrine leur permet non seulement d'exister sur le territoire, mais également de façonner leur image et se présenter comme un partenaire aidant, dans un objectif de mise en capacité des territoires et d'émancipation, au-delà d'une simple logique de perfusion, parfois mal perçue... L'attrait des grandes collectivités pour un positionnement engagé sur le sujet de l'ingénierie est en phase avec cette dynamique de construction d'une légitimité et de soutien résolu pour le territoire à laquelle elles aspirent (notion d'« ingénierie de séduction » déjà signalée).

D'autre part, dans le même temps, l'ingénierie est intrinsèquement une problématique transversale, et s'accommode assez mal des délégations souvent thématiques accordées aux élus (adjoints ou vice-présidents). Ce qui signifie que lorsqu'il existe, le portage politique de l'ingénierie revient la plupart du temps au chef de l'exécutif, et dépend donc de l'engagement personnel de celui-ci.

Par ailleurs, en matière d'articulation, une évolution de la gouvernance est notable du côté du conseil général, comme cela a déjà été souligné : si les communes restent l'échelon prioritaire dans le canton, de nombreux conseils généraux choisissent dorénavant de passer par leur groupement intercommunal pour les atteindre. C'est le cas, par exemple, du conseil général de la Mayenne qui réunit régulièrement les présidents d'intercommunalité (conférence des exécutifs) pour envisager les nouvelles réponses à apporter aux territoires, et qui construit ses interventions territoriales en comptant à la fois sur le redéploiement des actions par les communautés auprès des communes et sur la participation des communes via leur communauté. Certes, ce fonctionnement n'est jamais sans accroc : en l'occurrence une mobilisation de l'ADM 53 contre un projet de SPL Aménagement et foncier avec actionnariat limité aux intercommunalités, qui semblait donner à ces dernières, un peu trop rapidement, un ascendant non souhaité sur l'urbanisme.

Témoignage 3

**Pierre Jarlier,
sénateur du Cantal,
président du Cerema**

*« Des guichets uniques
de l'ingénierie sous
gouvernance du bloc
communal »*

« Nous sommes actuellement dans une période très intéressante de reconstruction. À l'heure où l'État s'est largement retiré de l'ingénierie opérationnelle, le défi qui s'offre à nous est celui d'éviter que se constituent des territoires à deux vitesses en matière de stratégies d'aménagement et d'aider les territoires, quels qu'ils soient, à faire face à la complexité des approches en matière d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, etc. Or, les réponses apportées jusque-là par l'État et les conseils généraux relevaient pour l'essentiel de l'expertise routière, mais ne

proposaient pas d'approche urbanistique traitant des interfaces entre les différentes facettes d'un projet de territoire (aménagement, mobilité, paysage, etc.). Organiser et fédérer une offre d'ingénierie autour de compétences transversales, y compris dans les territoires dépourvus d'agence d'urbanisme et non attractifs pour l'offre privée, me semble donc être un chantier prioritaire.

Dans la nouvelle organisation territoriale qui se dessine, la Région et l'intercommunalité vont jouer un rôle majeur sur les questions d'aménagement, l'une au travers du SRADDT, qui deviendra le document pivot et prescriptif pour l'ensemble des politiques d'aménagement et de développement, l'autre au travers du Scot et du PLUI. Dans cette configuration, il faut veiller à ce que les outils d'ingénierie soient organisés à une bonne échelle. En la matière, je ne crois pas en des réponses uniformes ; je plaide davantage

pour une organisation à la carte, permettant ici à une grande intercommunalité urbaine de porter l'essentiel de l'offre d'ingénierie, et là à une fédération d'EPCI ruraux de se doter de moyens mutualisés à l'échelle du Scot ou départementale. Si, dans un certain nombre de cas, cette échelle départementale reste pertinente pour penser l'offre d'ingénierie – car il faut l'entendre comme celle du conseil général mais aussi celle des services de l'État –, je reste convaincu que c'est au bloc communal de s'organiser comme il l'entend, dans la mesure où l'essentiel des compétences liées à l'ingénierie relèvent de son niveau. Je suis donc assez favorable à l'organisation de « guichets uniques » de l'ingénierie sous gouvernance du bloc communal, les conseils généraux, les agences d'urbanisme, les services de l'État et de la Région pouvant contribuer, chacun dans leur domaine, à structurer l'offre de ce guichet unique. »

En définitive, l'ingénierie doit bien servir à une responsabilisation des acteurs et une montée en gamme des projets politiques sur un territoire, et non pas à institutionnaliser des aides diffuses, sans vision de long terme.

2.1.3.5 Des risques de concurrence à moyen ou long terme

Si le problème de la concurrence est davantage un risque ou une exception qu'une généralité, il se pose néanmoins à plusieurs niveaux distincts.

• « Concurrence » entre acteurs publics :

Il serait impropre de parler de situation de concurrence entre acteurs publics, puisqu'il n'existe ni rivalité ni affrontement réel. Il s'agit davantage du constat d'un déficit de coordination entre les acteurs en présence, qui peut se révéler préjudiciable à la qualité de l'ingénierie puisqu'il induit une mauvaise lisibilité, des doublons regrettables et une primauté de l'offre sur la définition du besoin.

Les éventuels chevauchements ou lacunes de coordination entre acteurs publics sont plus marqués sur certains domaines particuliers.

En effet, le bouquet de services proposé aux communes par les autres acteurs de l'ingénierie ne diffère pas substantiellement de celui proposé par les communautés – seuls se distinguent les domaines de l'habitat et des transports, peu présents dans l'offre communautaire (hors communautés urbaines) mais traités par plusieurs autres organismes. Ainsi, **de nombreux champs sont couverts simultanément par plusieurs acteurs publics**, à commencer par celui de l'urbanisme, traité par quelques conseils généraux et sur lequel de nombreuses structures intercommunales se positionnent, alimentées également par les réflexions des CAUE, agences d'urbanisme, etc.

Ici, la situation de concurrence peut apparaître et prendre de l'importance si les choix de positionnement des différents acteurs de l'ingénierie se font sans concertation et sans analyse conjointe des besoins. La question de la bonne échelle pour traiter des différents sujets se pose et la réponse doit être adaptée à chaque territoire.

Parfois, afin d'éviter les éventuels entrechoquements et préserver une apparente complémentarité, une ébauche de modèle d'organisation de l'offre semble émerger. S'articuleraient de cette

manière une ingénierie technique départementale et une ingénierie stratégique intercommunale, permettant à chacun de demeurer à la place qui lui est assignée et donc de clarifier et de mettre en cohérence les prestations proposées au service des petites collectivités. Il convient toutefois de marquer un point de vigilance important : la dichotomie entre stratégique et technique semble en réalité peu opérante car la plupart des projets impliquent à la fois un volet technique et un volet stratégique, et l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut et doit considérer la dimension sociale, économique et environnementale d'un investissement. Ainsi, une méfiance subsiste du côté des intercommunalités face à la perception d'un risque de tutelle/ingérence masquée par le biais de l'ingénierie. Même dans le cas d'agences regroupant l'ensemble des acteurs et alors que les représentations semblent équilibrées, un sentiment de méfiance peut parfois exister, plusieurs fois exprimé dans le cadre des monographies.

À l'instar de l'urbanisme déjà cité, différents domaines d'ingénierie sont investis par une pluralité d'acteurs. Ainsi l'ingénierie du développement économique et territorial est nourrie par les agences économiques des conseils généraux, mais aussi par les structures intercommunales, les pays, les Régions et les agences d'urbanisme qui fournissent une offre en la matière, souvent en concurrence.

À l'inverse, le domaine de la voirie et des équipements est pris en charge par divers acteurs mais la tendance est plutôt à la complémentarité, les structures intercommunales intervenant en priorité, le conseil général en soutien, et les agences d'urbanisme de manière indirecte, tout comme les Régions, par le biais des schémas de planification.

• *Concurrence entre acteurs privés et publics :*

Sur certains territoires, l'articulation entre l'offre d'ingénierie des acteurs privés et celle des acteurs publics est un réel sujet de tension lorsque se pose la problématique d'une éventuelle concurrence.

Les revendications sur ce sujet émanent plutôt de la sphère privée et génèrent une crispation assez sensible. De manière générale, il est de l'intérêt de l'ensemble des acteurs que l'ingénierie publique n'évince pas l'ingénierie privée, mais s'articule avec elle. On remarque en effet que

la compilation d'une offre privée et d'une offre publique constitue un véritable avantage comparatif pour le territoire : d'abord, elle permet de disposer d'un catalogue de prestations plus complet et donc potentiellement en meilleure adéquation avec le besoin et, souvent, un équilibre relatif s'installe lorsque l'intervention publique s'opère en soutien sur les opérations trop petites pour être couvertes par le secteur privé ; ensuite, elle produit une émulation intéressante pour une meilleure qualité de l'offre.

À moyen terme, on peut imaginer trois hypothèses d'articulation public/privé sur le secteur de l'ingénierie.

• *Essor de l'offre privée*

Les démarches de stimulation de l'offre privée engagées dans certains départements, à l'instar du Doubs, pourraient porter leurs fruits, permettant au secteur privé de commencer à répondre à des appels d'offres mieux calibrés et à des besoins plus justement spécifiés, exprimés le cas échéant par des maîtres d'ouvrage regroupés pour atteindre une taille critique. Dans cette hypothèse, la carence de l'offre privée n'existant plus, on peut s'interroger sur la capacité pour l'ingénierie publique de réorienter ses missions, voire de se retirer – avec les conséquences que cela entraîne sur le repositionnement d'un certain nombre d'agents et la disparition éventuelle des structures d'ingénierie créées. À ce stade, une structuration de l'offre privée dans certains départements est observée, souvent à l'issue d'un dialogue avec les conseils généraux, mais encore peu d'acteurs publics envisagent une ingénierie « biodégradable » à l'exemple du CAUE de l'Eure déjà cité.

• *Retrait de l'ingénierie publique*

Si les acteurs publics continuent à articuler leur offre d'ingénierie, leurs « clients » risquent de ne plus ressentir le besoin de faire appel au privé... Les crispations, déjà sensibles, que cette évolution générerait du côté du secteur privé pourraient déboucher sur un contentieux croissant, pouvant conduire au retrait de l'ingénierie publique face au risque juridique. À ce stade, la tendance constatée n'est pas celle-ci : devant l'incertitude juridique, l'ingénierie publique tend à se maintenir plutôt qu'à se retirer.

• *Logique concurrentielle acceptée*

Dans cette hypothèse, acteurs publics et privés acceptent la logique concurrentielle. L'intervention de l'ingénierie publique a lieu uniquement dans le cadre d'appels d'offres réguliers et suppose une tarification plus rigoureuse – et donc une comptabilité analytique des coûts réels, un suivi des appels d'offres et une bonne réactivité dans la réponse. Quelques acteurs publics de l'ingénierie se sont lancés dans cette voie, mais ils restent minoritaires.

L'organisation protéiforme constatée révèle un besoin de coordination et la nécessité de respecter des périmètres de compétences propres. Il paraît pertinent et relativement efficace que l'organisation du dialogue entre les acteurs de l'ingénierie sur le territoire incombe aux conseils généraux. De manière générale, on note **un consensus sur la nécessité d'une impulsion du conseil général, notamment du fait d'une reconnaissance de l'intérêt d'une réflexion à l'échelle du département**. Les structures intercommunales semblent néanmoins légitimes à soutenir un projet de territoire global et peuvent craindre une prise de position dominante des conseils généraux sur les autres collectivités.

2.2 La nécessaire adaptation des moyens face à une offre et un contexte évolutifs

2.2.1 L'évolutivité de l'offre

Le champ de l'ingénierie s'est élargi au cours des dernières années, aussi bien à l'échelon communautaire qu'au niveau départemental.

2.2.1.1 À terme, une augmentation de l'offre d'ingénierie territoriale communautaire

À la lumière de l'enquête en ligne, il apparaît que l'offre d'ingénierie territoriale va augmenter chez la plupart (88 %) des intercommunalités interrogées, quelle que soit leur population.

• *Quatre champs prioritaires de renforcement de l'ingénierie intercommunale*

– L'urbanisme

L'urbanisme constitue le principal axe d'ingénierie à développer (42 %), tout particulièrement dans les intercommunalités de moins de 15 000 habitants et de plus de 50 000 habitants. Dans l'enquête de l'AdCF, ce phénomène se retrouve dans des intercommunalités situées dans 20 régions différentes. Cette évolution s'explique par la montée en puissance de l'instruction du droit des sols pour les communes, par le transfert aux intercommunalités de l'élaboration du plan local d'urbanisme, ainsi que par le rôle de plus en plus fréquent d'assistance à maîtrise d'ouvrage joué par les EPCI sur l'urbanisme opérationnel.

Mais les intercommunalités ne sont pas les seules à se positionner sur le champ de l'urbanisme : certains conseils généraux affichent très clairement leur volonté de renforcer leur offre dans ce domaine.

– La commande publique

L'appui à la commande publique sera développé par 12 % des intercommunalités. Cette tendance se retrouve quelle que soit la taille des intercommunalités et répond à des demandes de sécurité juridique, mais surtout d'économies d'échelle (groupements d'achats), ainsi que de montée en gamme de la politique d'achat et de la gestion des marchés publics.

Besoin d'une assistance technique : adhérez à Ingénierie 70

DOCUMENT n° 11

L'Agence départementale, nommée **INGÉNIERIE70**, a débuté son activité le 3 janvier 2011. Cette première année a été un succès avec de nombreuses sollicitations et le respect de l'équilibre budgétaire. Elle a permis de montrer toute l'utilité d'une telle structure qui répond aux attentes des élus de disposer d'une ingénierie publique à leur service.

L'Agence départementale, créée à l'initiative du Conseil général de la Haute-Saône fin mars 2010, a pour vocation d'apporter une assistance d'ordre technique dans les domaines de la voirie, de l'eau potable et de l'assainissement aux seules communes qui en sont adhérentes afin de les aider à réaliser ou faire réaliser leurs études et leurs travaux.

Ces prestations se traduisent par des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'oeuvre ou de délégations de maîtrise d'ouvrage.

L'Agence départementale, établissement public administratif autonome, est financée par le Département et les collectivités adhérentes via les cotisations et les rémunérations des prestations fournies.

En 2012, elle regroupait 338 collectivités adhérentes dont 33 nouvelles adhésions entre 2011 et 2012 : 311 communes, 17 syndicats d'eau potable, 6 syndicats d'assainissement et 4 communautés de communes.

Pour l'année 2013, elle regroupe 352 collectivités adhérentes dont 322 communes, 26 syndicats d'eau potable et d'assainissement et 4 communautés de communes.

L'adhésion de nouvelles collectivités reste possible en cours d'année, mais avec une prise d'effet au 1er janvier de l'année suivante.

Pour plus de renseignements, les bureaux d'ingénierie 70 situés 50 Route de St Loup (anciens locaux de la SAMAS) à Vesoul, sont joignables au 03.84.68.24.70 (fax : 03.84.68.24.71) ou mail contact@ingenierie70.fr.

1. CHAÎNAGE DES INGÉNIERIES

ANJOU INGÉNIERIE TERRITORIALE

www.ingenierie49.fr

Origine

Le Maine-et-Loire compte trente intercommunalités et est couvert par sept SCoT (cinq approuvés et deux en projet).

Dès 2008, le conseil général du Maine-et-Loire affirme sa volonté de mettre à disposition des collectivités ses compétences techniques et de les aider dans le montage de leur projet. Pour ce faire, il met en application le décret du décembre 2007 sur le rôle du Service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration, crée un service d'urbanisme et d'assistance aux collectivités, et met en œuvre le plan départemental de l'habitat (PDH) en contractualisant avec les territoires. Afin d'accompagner au mieux les maîtres d'ouvrage dans la prise en compte des orientations du PDH, le Caue et la Sodemel (société d'économie mixte d'aménagement) regroupent une partie de leurs moyens dans le cadre du groupement d'intérêt économique Anjou urbanisme durable.

En 2011, le Département souhaite prolonger cette démarche en s'adressant de façon privilégiée aux intercommunalités. En partenariat avec l'association départementale des maires et le Cnfpt, il initie un réseau des communautés de communes. Des journées techniques à destination des directeurs généraux des services, des directeurs des services techniques et de leurs collaborateurs, ainsi que des missions d'assistance auprès des communautés de communes sont développées dans le cadre du réseau. Une convention de partenariat d'une durée de trois ans renouvelable est signée par le conseil général, le Cnfpt et l'association des maires.

En 2013, le conseil général entend élargir ce partenariat à d'autres acteurs de l'ingénierie : un protocole de coopération est signé le 17 décembre par le Département du Maine-et-Loire, l'association départementale des maires, le préfet de département, le comité d'expansion économique,

le Caue, le syndicat intercommunal d'énergies, la délégation régionale Pays-de-la-Loire du Cnfpt et la société publique locale d'aménagement de l'Anjou. Le réseau des partenaires s'intitule Anjou ingénierie territoriale.

Depuis la signature du protocole, d'autres acteurs, tels que l'agence d'urbanisme de la région angevine et certains syndicats mixtes de pays, ont manifesté leur intérêt pour intégrer le réseau.

Finalités

Les huit partenaires du protocole ont fait le choix d'organiser un réseau plutôt que de créer une nouvelle structure ou de fusionner les organismes existants. Le réseau vise à tirer le meilleur parti de chaque partenaire en conservant le mode de fonctionnement de chacun et en renforçant les coopérations afin de structurer une offre complémentaire prenant en compte la transversalité des problématiques d'aménagement et de développement.

Le choix d'une organisation souple vise également à pouvoir s'adapter au contexte changeant lié à la réforme territoriale et à l'évolution des intercommunalités.

Le président du conseil général a fortement soutenu auprès des partenaires le choix d'un réseau ayant pour principal objectif de favoriser l'autonomie des communautés de communes et de donner à leurs services une véritable compétence d'assistant au maître d'ouvrage. Cette orientation partagée se traduit par le champ d'action du réseau : l'assistance et le conseil. De fait, les missions de maîtrise d'œuvre sont exclues car l'offre privée est suffisamment présente sur le département ; le réseau œuvre dans ce cas à aider les communautés de communes à recourir à l'offre privée.

Le soutien à la mise en capacité des communes des communes se traduit également par l'organi-

sation d'une offre globale : au-delà des missions d'assistance et de conseil, le réseau propose des journées techniques, des formations et une plateforme commune de ressources et d'échanges dématérialisée.

Le réseau consiste également à renforcer l'interconnaissance des huit partenaires ainsi qu'à favoriser les complémentarités et une meilleure coordination de leurs interventions. Il s'agit autant de mutualiser des bases documentaires, de partager des référentiels et des outils méthodologiques que d'établir une vision partagée des attentes des territoires.

Méthode

Initiateur du réseau, le conseil général est allé à la rencontre de chacun des partenaires pour mesurer leur motivation, tenir compte de leurs objectifs et repérer leurs questionnements. Les organismes engagés dans le réseau y ont en général vu une opportunité pour améliorer la connaissance des besoins des communautés de communes et pour réaffirmer leur action vis-à-vis de ces dernières.

La Région Pays de la Loire n'a pas encore été approchée car elle propose avant tout une ingénierie stratégique alors que le réseau, dans sa phase de lancement privilégie l'ingénierie opérationnelle. Mais une évolution de ce dispositif est inévitable à court terme pour prendre en compte les problématiques soulevées par la réforme territoriale en cours.

Organisation de la coordination

Les missions d'assistance et de conseil proposées aux intercommunalités sont assurées selon les modalités propres à chaque organisme engagé dans le réseau ; certaines missions sont donc gratuites, d'autres non. La communauté de communes s'adresse au chef de file thématique correspondant à la nature de sa demande.

À ce jour il n'est pas prévu d'organiser des missions assurées par plusieurs organismes en commun.

La plateforme de ressources et d'échanges dématérialisée est accessible sur simple inscription. Elle est ouverte à l'ensemble des communautés de communes et des syndicats intercommunaux depuis octobre 2014. L'accès des communes sera possible exceptionnellement par le biais de leurs EPCI dans le respect du principe de subsidiarité.

Conditions de réussite

La préexistence du partenariat entre le conseil général, l'association départementale des maires et le Cnfpt initié en 2011 dans le cadre du réseau des communautés de communes a facilité et légitimé la mise en place d'Anjou ingénierie territoriale.

Le président du conseil général du Maine-et-Loire et le directeur général des services se sont fortement impliqués pour mobiliser les partenaires à l'origine du réseau.

Le conseil général se positionne en facilitateur du partenariat et coordinateur du réseau.

Le réseau n'est pas considéré par les partenaires comme une structure figée dans le temps.

MEURTHE-ET-MOSELLE DÉVELOPPEMENT

www.mmd.cg54.fr

Origine

En 2012, le président du conseil général de Meurthe-et-Moselle invite l'ensemble des acteurs de l'aménagement et du développement territorial à coconstruire une ingénierie territoriale mutualisée.

Cette initiative s'inscrit dans une démarche plus globale du conseil général visant à organiser de nouvelles formes d'appui aux territoires dans un esprit coopératif.

Meurthe-et-Moselle développement est officiellement lancée en mars 2014, après un peu plus de deux ans de travail collectif.

Finalités

La plateforme vise à offrir aux collectivités une porte d'entrée unique sur l'ingénierie, en assurant la complémentarité entre les compétences des acteurs de l'ingénierie des différentes échelles. L'ambition et les principes de la plateforme ont été définis dans le cadre d'une " fabrique " :

- La plateforme ne peut se résumer à créer une agence dans l'esprit de l'Atesat : elle doit privilégier une démarche visant à favoriser à terme la structuration des EPCI afin qu'ils soient en mesure de répondre à leurs objectifs et aux questionnements des communes qui les composent.
- Elle doit préserver et développer un haut niveau d'expertise dans le champ de l'aménagement, du développement social, de l'urbanisme, de l'habitat, du foncier, de l'environnement, de l'énergie et du développement économique.
- L'offre est ciblée sur une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les EPCI et pour les communes lorsque les compétences n'ont pas été transférées. Pour leurs besoins d'ingénierie, les communes doivent, en premier lieu, s'adresser à leur EPCI.

- La plateforme ne doit pas créer de concurrence vis-à-vis des acteurs privés et publics de l'ingénierie, des EPCI, des agences d'urbanisme, des pays. Elle doit rechercher des solutions lorsque des besoins identifiés n'ont pas de réponse adaptée.
- Elle doit garantir une neutralité incontestable grâce à l'élaboration d'un protocole d'accord cadre, d'une charte de déontologie publique et d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Méthode

La coconstruction de la plateforme a pris la forme d'une " fabrique ", méthode participative mise en place par le conseil général de Meurthe-et-Moselle visant à favoriser les coopérations et les mutualisations entre acteurs locaux autour d'un projet collectif. La fabrique dédiée à la plateforme s'est réunie sept fois de septembre 2012 à novembre 2013. Elle a rassemblé des représentants de l'association des maires, de Mairie conseils, des quatre conseils généraux de Lorraine, des syndicats mixtes de SCoT, des pays, des intercommunalités, du Carrefour des pays lorrains, de la Région.

Parallèlement, le conseil général s'est réuni en session en décembre 2012, juin 2013 et décembre 2013 pour adopter progressivement des décisions à partir des réflexions issues de la fabrique (respectivement : principes et nature de l'ingénierie ; offre, articulation entre contributeurs et bénéficiaires, structure juridique ; modèle économique, offre détaillée, tarification). En préalable aux travaux, un questionnaire a été adressé par le conseil général aux EPCI ne disposant pas de ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants, afin de cibler leurs attentes et leur besoin en matière d'ingénierie.

Dans la même perspective d'optimisation des moyens d'ingénierie, le conseil général a inter-nalisé, de juin à décembre 2013, le comité d'aménagement de promotion et d'expansion de

Meurthe-et-Moselle, l'agence de développement touristique et l'agence culturelle. Des réflexions ont été lancées sur le rapprochement et la mutualisation de certaines fonctions du Caue, de l'Adil et du centre d'amélioration du logement.

Les communes et les EPCI ont été informés des résultats de la fabrique et concertés sur le dispositif retenu à l'occasion de plusieurs réunions fin 2013.

La plateforme d'échanges et d'expertise en matière d'ingénierie territoriale « Meurthe-et-Moselle développement » a été officiellement lancée en mars 2014.

Des rencontres entre le Département et des acteurs privés de l'ingénierie (notaires, architectes) ont eu lieu à plusieurs reprises pour échanger sur la création de Meurthe-et-Moselle développement. L'idée d'une rencontre annuelle entre les partenaires de la plateforme et les acteurs privés est avancée.

Organisation de la coordination

La plateforme s'organise autour d'une agence technique départementale sous la forme d'un établissement public administratif et d'un protocole de partenariat signé en février 2014 par treize acteurs : Département, Région, préfet de département, association départementale des maires, Carrefour des pays lorrains (centre de ressources régional), Caue, Adil, centre d'amélioration du logement, SCoT sud 54, communauté de communes du bassin de Pompey, pays terres de Lorraine, pays val de Lorraine, agence de développement du val de Lorraine. Le pays du Lunévillois, le service départemental d'incendie et de secours, l'établissement public d'aménagement Alzette-Belval (opération d'intérêt national) ont ensuite rejoint le protocole.

Le choix de créer un établissement public administratif résulte des conclusions d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée par le conseil général de Meurthe-et-Moselle à un cabinet d'avocats. L'agence permet de réaliser certaines prestations selon le principe du " in house " et d'assurer un modèle économique à l'offre d'ingénierie (cotisations des membres, facturation de certaines prestations au coût réel). Le personnel de l'agence est constitué d'un animateur et d'un assistant mis à disposition par le conseil général.

Le protocole de partenariat est un document stratégique visant à rassembler les contributeurs à la plateforme. Les signataires du protocole sont réunis dans le cadre d'un comité de préfiguration qui travaille à la définition des modalités opérationnelles du fonctionnement en commun. Elles seront déclinées par des conventions.

Le conseil d'administration de l'EPA arrête l'offre de service, le programme d'activités et engage les évaluations.

Organisation du service

Les partenaires envisagent que la plateforme propose une entrée unique aux bénéficiaires. Les modalités opérationnelles sont en cours de définition. L'entrée unique recevrait la demande de la commune ou de l'intercommunalité, la pré-instruirait et proposerait un devis et un programme qui mobilise les compétences nécessaires auprès des services du conseil général et des différents signataires du protocole. Si la commune ou l'intercommunalité accepte la proposition, le programme de réalisation serait lancé.

Le conseil général a recueilli auprès de ses services vingt-sept offres de prestations à verser à la plateforme. Un important travail d'identification des missions assurées, des temps affectés et des coûts correspondants a été assuré dans ce sens en interne. Le Département a évalué que 12,5 équivalents temps plein seraient concernés par ces offres d'ingénierie, en plus de l'équipe d'animation.

Les offres de prestation concernent : l'accompagnement de projets complexes (par exemple conseil pour la mise en œuvre des trames vertes et bleues, assistance en matière de développement des usages du haut-débit), l'assistance administrative financière (par exemple assistance au groupement de commande), l'assistance technique (par exemple assistance et conseil en urbanisme réglementaire, assistance pour la conception de projets innovants d'accueil de personnes âgées et personnes handicapées) et l'animation (par exemple assistance pour la conception d'une offre d'information adaptée en matière d'accueil de la petite enfance). Afin d'assurer ces prestations, des mises à disposition partielles des services du conseil général à l'EPA sont envisagées. Le remboursement des mises à disposition s'effectuera annuellement au prorata du temps passé.

Les acteurs de la plateforme ont choisi d'installer dans un premier temps un dispositif fondé sur l'offre disponible dans les services départementaux qui sera complété progressivement. D'autres offres de services conduites avec les signataires du protocole sont ainsi en cours de définition (par exemple avec l'association des maires sur la formation des élus en matière d'urbanisme et avec le Carrefour des pays lorrains en matière de fonds européens et d'animation territoriale). Elles seront formalisées par des conventions de coordination entre les partenaires. Dans ces cas de traitement multi-partenarial des réponses, chaque acteur participant resterait responsable juridiquement et opérationnellement de son intervention.

Pour accéder à l'offre de service, la commune ou l'EPCI doit adhérer à l'EPA. Le montant de la cotisation est plafonné et modulé pour les EPCI (trois à six centimes d'euros par habitant soit de 250 à 3 500 euros par an) ; il varie de 50 à 200 euros pour les communes, selon le nombre d'habitants.

Conditions de réussite

Les acteurs locaux de Meurthe-et-Moselle partagent depuis de nombreuses années une culture forte du développement territorial qui a facilité le partenariat autour de la plateforme.

42

2. DIALOGUE PUBLIC – PRIVÉ

VOSGES

Origine

Le Département des Vosges dispose d'un service d'appui aux territoires en matière d'ingénierie stratégique. Constitué de trois agents, le service accompagne les territoires dans la définition et la mise en œuvre de leur politique de développement. Face à l'évolution des réglementations et le défaut d'ingénierie dans certains secteurs, les communes, qui ne disposent pas de moyens suffisants, ont demandé la création d'une agence technique départementale.

L'agence des Vosges (sous la forme d'un EPA) a vu le jour le 3 février 2014. Elle a pour mission de réaliser – ou de faire réaliser – pour le compte de ses adhérents, des études et/ou des travaux dans les domaines de la voirie et réseaux divers, de l'eau potable, de l'assainissement, des milieux aquatiques et des bâtiments. Dans ces périmètres, l'agence propose des missions de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Au 1^{er} septembre 2014, l'agence comptait 217 adhérents : 205 communes, un EPCI et 11 syndicats des eaux ou d'assainissements.

Avant même sa création, l'agence a suscité la crainte des bureaux d'études qui y voyaient une forme de concurrence, tout particulièrement en ce qui concerne les missions de maîtrise d'œuvre.

Finalités

Dans le cadre de la mise en place de cette agence, le Département a engagé une réflexion avec les représentants de la maîtrise d'œuvre privée dans l'optique de ne pas freiner la dynamique des entreprises existantes.

Méthode

Des réunions autour de la création de l'agence ont été organisées en réunissant les élus et les bureaux d'études. Ces derniers y ont alors affirmé qu'il n'existait pas de carence de l'offre privée en matière de maîtrise d'œuvre dans les domaines de voiries et réseaux.

Les élus ont mis en avant la nécessité pour les opérateurs privés de s'organiser afin de rendre leur offre plus lisible et identifiable. L'association de l'Union vosgienne des maîtres d'œuvre (UMO 88) a alors été créée le 10 décembre 2013.

Organisation du dialogue

La garantie d'un plafonnement des interventions de l'agence en matière de maîtrise d'œuvre a été donnée. L'agence se limite en effet à assurer des missions de maîtrise d'œuvre en voirie pour des travaux n'excédant pas 90 000 euros hors taxes. L'agence se positionne comme le chaînon manquant de l'ingénierie publique et privée.

Résultats

Les tensions se sont peu à peu dissipées entre les acteurs de l'ingénierie publique et privée. L'agence et les maîtres d'œuvre privés ont noué des contacts : ils ont des échanges réguliers et mettent en place une sorte de plateforme informelle.

Voyant la place qui leur est reconnue par l'ingénierie départementale, les maîtres d'œuvre privés souhaitent désormais formaliser leur partenariat en intégrant un collège de professionnels au sein de l'agence.

43

Conditions de réussite

Le Département a répondu d'emblée aux craintes des maîtres d'œuvres privés en les invitant à échanger. Ce fut ainsi l'occasion de leur préciser que l'agence ajusterait son périmètre en fonction de l'existence de l'offre privée.

Le conseil général a par ailleurs su impulser une structuration de l'offre privée en demandant aux maîtres d'œuvre de s'organiser.

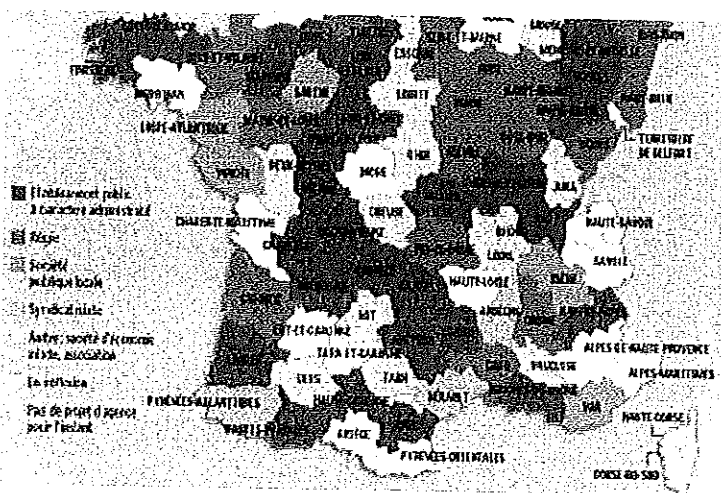
[Retour à l'article](#)[Imprimer](#)**DOSSIER** : L'ingénierie territoriale se réinventeDossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/297871/les-departements-chefs-dorchestre-des-ressources/>

INGÉNIERIE TERRITORIALE

Les départements, chefs d'orchestre des ressources

Delphine Gerbeau | actus experts technique | Publié le 26/11/2014

Une nouvelle carte de l'ingénierie dans les territoires est en train de se mettre en place. La réforme territoriale pourrait apporter des éclaircissements sur le rôle de chacun.



[1] Alors que la loi pour l'accès au logement et un

urbanisme rénové (Alur) a programmé l'arrêt de l'Atesat [2] pour la fin 2015, la réorganisation de l'ingénierie dans les territoires est en marche. Et, de plus en plus, c'est le département qui apparaît comme le chef d'orchestre des ressources. Ainsi, environ 80 conseils généraux ont ou vont proposer, dans les prochains mois, une offre structurée à destination des communes et des intercommunalités [voir la carte de l'offre départementale ci-dessous [3]].

Selon une étude de l'Institut national des études territoriales [4] (Inet), en collaboration avec l'Assemblée des communautés de France, publiée en juin 2014, les trois quarts des intercommunalités interrogées apportent aussi un appui à leurs communes membres. Elles comptent généralement plus de 30 000 habitants, tandis que parmi les communautés n'apportant pas d'aide à leurs membres, celles dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants sont surreprésentées.

Un vaste champ de compétences - Quelles que soient les solutions retenues par les collectivités, la mise en - réseau des compétences se développe et passe, ainsi, par une coopération intercommunale accrue. Les communes et leur intercommunalité étudient en priorité quels moyens elles peuvent mobiliser en interne aussi bien en matière d'eau, d'assainissement, de voirie que d'urbanisme. « Dans certaines communes, des compétences en ingénierie territoriale ont été progressivement acquises au sein d'un syndicat intercommunal à vocations multiples. Parfois, c'est plutôt la communauté de communes ou d'agglomération qui a repris des compétences dont l'Etat s'est défait petit à petit », constate Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux de France.

« Plus qu'aux départements, il revient aux intercommunalités ou aux structures portant les schémas de cohérence territoriale d'être les artisans de leur ingénierie territoriale et de se doter des outils nécessaires », estime Pierre Jarlier, sénateur maire de Saint-Flour (6 700 hab., Cantal), auteur d'un rapport en 2012 [5], intitulé « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme ».

45

Par ailleurs, il ressort de l'étude de l'Inet que le soutien des intercos porte principalement sur trois domaines : le juridique, l'informatique et le financement, ce qui laisse un vaste champ de compétences à couvrir. D'autant que la mutualisation au niveau de l'intercommunalité n'est pas toujours une réalité sur le terrain, surtout en zone rurale. Quant aux régions, elles sont globalement absentes de la carte de l'ingénierie et interviennent plutôt par le biais des pays ou d'une offre de formation.

Les départements ont donc pris la main, au fur et à mesure, soit en régie, en mettant à disposition des communes leurs services, soit en créant des structures externes, de type agence technique départementale (ATD), société d'économie mixte ou société publique locale (SPL [6]). Leurs services deviennent les nouveaux « anges gardiens » des petites collectivités face à une complexité croissante du montage des dossiers, prenant le relais de l'interco lorsqu'elle ne dispose pas des ressources en interne.

Quelle place pour le Cerema ?

Créé le 1er janvier 2014, le Cerema, qui regroupe onze centres d'études techniques, est un centre de ressources et d'expertises techniques au service de l'Etat et des collectivités, géré paritairement par eux. Il a été présenté comme une solution à la fin de l'Atesat, mais sa présence auprès des collectivités reste plus que discrète.

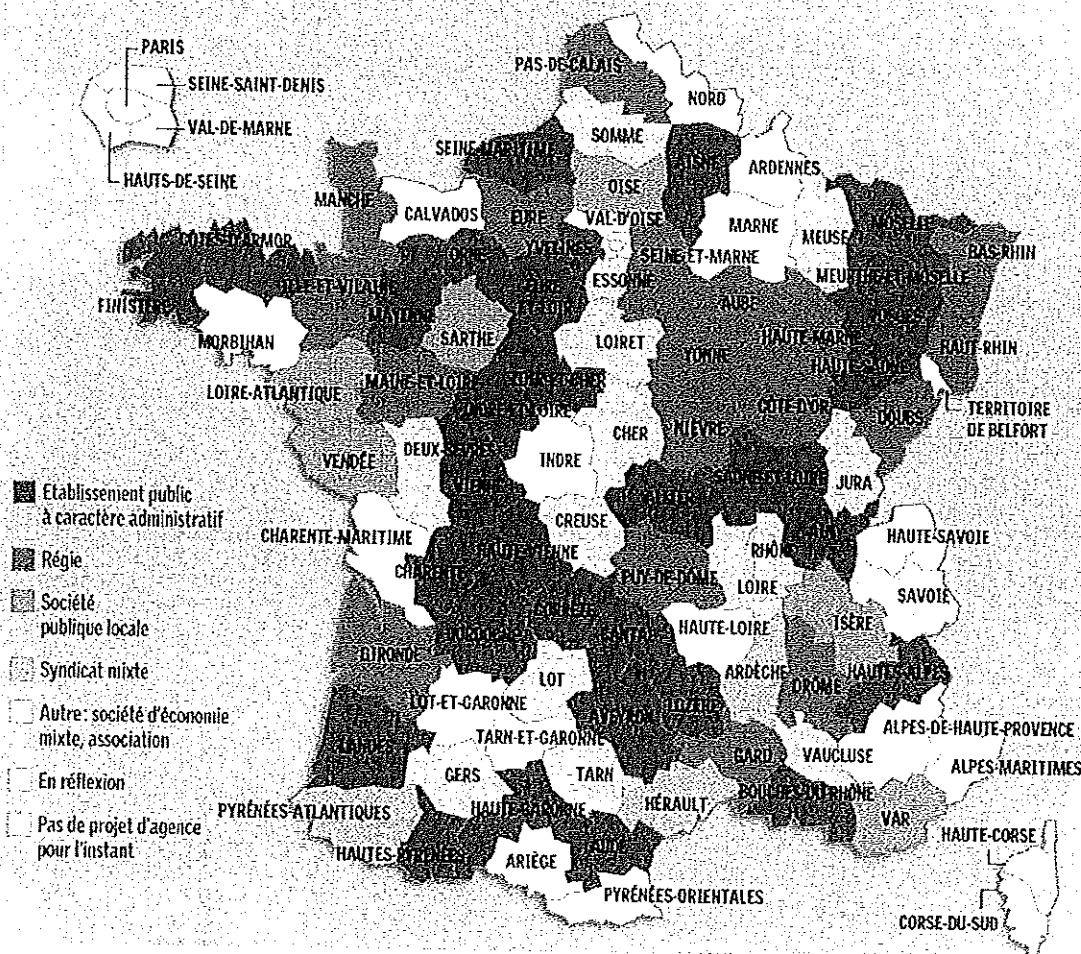
Montée en gamme des services - Lors de la rencontre du réseau des ATD qui s'est tenue à Mâcon les 15 et 16 octobre, plusieurs participants ont évoqué le fait qu'après avoir débuté avec des prestations basiques, communes et intercos ont besoin que celles-ci soient de plus en plus intégrées, ce qui nécessite des compétences variées. Se pose alors la question de la sécurisation juridique de ces établissements, aujourd'hui régis par un seul article du code général des collectivités territoriales. D'ailleurs, le réseau des ATD réclame une réflexion sur un statut plus approfondi, apportant par exemple des réponses sur le taux de TVA auquel sont assujetties leurs prestations, le statut des agents ou les règles de la commande publique. De même, qu'en est-il de l'étendue de l'intervention des départements et de leurs structures, ou de l'instruction du droit des sols, pour laquelle les départements sont également sollicités ? Certains d'entre eux semblent réticents à se positionner sur ce dossier chronophage, pour lequel, selon eux, les intercos seraient un meilleur niveau de proximité.

La réforme territoriale en cours [7] et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) posent aussi question, même si la disparition du département semble de moins en moins à l'ordre du jour. La première mouture du texte, version « Lebranchu », prévoyait d'étendre les services apportés par le département, regroupés dans les syndicats d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux (Satese), à l'aménagement et à la voirie. Puis est arrivé le projet de loi Notre, qui fait l'impasse sur le sujet de l'ingénierie.

Lors de son discours devant le Sénat, le 28 octobre, le Premier ministre, Manuel Valls, a cependant évoqué le fait que d'ici à 2020, durant la phase de transition et d'installation de la nouvelle architecture territoriale, « la collectivité départementale pourra même être confortée sur les compétences de solidarités territoriale et humaine, par exemple, en matière d'ingénierie territoriale et d'accès aux services au public ». Voilà qui devrait rassurer les équipes et les élus départementaux engagés dans des projets d'agences ou de structures d'aides aux communes. La réussite de cette organisation de l'ingénierie pourrait aussi être un argument pour justifier de la nécessité de conserver l'échelon départemental, garant de la solidarité territoriale et de la proximité...

Les conseils généraux font de l'ingénierie sans le savoir

L'offre d'ingénierie départementale au 1^{er} octobre 2014



[8]

[Cliquer sur la carte pour l'agrandir]

Selon les derniers chiffres de l'Assemblée des départements de France : 60 conseils généraux ont mis en place une solution interne ou externe afin d'accompagner les collectivités qui ont besoin de services d'ingénierie ; entre 15 et 20 sont en cours de réflexion pour créer ce service. Mais quid de la vingtaine qui ne déclarent aucune offre ? Certains, comme les Alpes-Maritimes, se cantonnent aux missions traditionnelles des syndicats d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux (Satese) ou de la voirie. D'autres, dans le cadre de l'étude des dossiers de subvention déposés par les collectivités, apportent un conseil juridique ou technique. Enfin, certains omettent de déclarer les satellites tels les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ou les agences de développement économique.

Pas-de-Calais : l'ATD permettra de sécuriser les interventions

« Nous sommes un peu le Google de l'ingénierie dans le département », résume en souriant Martine Leblanc, directrice de la mission d'ingénierie et d'appui départemental (Miad). Lancée en 2007, cette mission constitue une porte d'entrée unique pour bénéficier des services du conseil général. « Dès le début, nous souhaitons optimiser les compétences existantes, à la fois en interne et dans les satellites, comme le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement [CAUE ^[9]], et aussi

47

apporter une méthode donnant plus d'ambition aux projets portés par les communes», explique Henri de Jonghe, conseiller - général chargé du projet.

En 2015, face à des sollicitations de plus en plus complexes, la Miad devrait évoluer sous la forme d'une agence technique départementale (ATD), ce qui sécurisera ses interventions. «Pour faire plus, nous devons externaliser ce service. Nous ne pouvons certes pas remplacer l'Atesat, mais nous pourrions faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, sans aller jusqu'à la maîtrise d'œuvre», résume Henri de Jonghe.

REFERENCES

- Juridique : les agences techniques départementales sont régies par l'article L.5511-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.
- Analyse de l'enquête "ingénierie" auprès des communautés de France [PDF], AdCF, Inet, juin 2014.

ÉPREUVE N° 6