

N° 557

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur l'ingénierie publique,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Alain Lambert, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR | 7 |
| I. LA REMISE EN CAUSE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE | 9 |
| A. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE | 9 |
| 1. <i>Une tradition ancienne et protéiforme</i> | 9 |
| 2. <i>Une mission de service public exercée sous forme de convention</i> | 10 |
| 3. <i>Un montant de 237,8 millions d'euros par an en 2000</i> | 11 |
| B. LES CAUSES DE L'ÉVOLUTION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE..... | 12 |
| 1. <i>La remise en cause des conditions d'exercice de l'ingénierie publique par la Cour des comptes</i> | 12 |
| 2. <i>La question de l'application du code des marchés publics à l'ingénierie publique</i> | 13 |
| II. LES NOUVEAUX CONTOURS DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE | 15 |
| A. LA RÉFORME DE 2001 : L'ÉMERGENCE DE L'EXPERTISE | 15 |
| 1. <i>La première étape de la réforme : la loi du 11 décembre 2001</i> | 15 |
| 2. <i>La modification du champ de l'ingénierie publique, désormais soumise au code des marchés publics</i> | 17 |
| 3. <i>Le maintien d'une mission de solidarité hors du secteur concurrentiel</i> | 18 |
| B. LES CONSIDÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET LA RÉFORME DE 2008 | 19 |
| 1. <i>La décision gouvernementale de mettre fin aux interventions étatiques dans le secteur concurrentiel</i> | 19 |
| 2. <i>Le redéploiement de l'ingénierie publique</i> | 20 |
| 3. <i>De faibles économies budgétaires attendues</i> | 21 |
| C. LES NOUVELLES MODALITÉS DE L'INTERVENTION ETATIQUE | 23 |
| 1. <i>La réduction et la redéfinition du champ d'intervention de l'Etat</i> | 23 |
| 2. <i>Des services de l'Etat renouvelés</i> | 24 |
| III. QUATRE VOIES DE SOLUTION | 29 |
| A. REDÉFINIR L'ATESAT..... | 30 |
| 1. <i>Une ATESAT renouvelée et pérenne dans les discours</i> | 30 |
| 2. <i>Vers l'expérimentation de la décentralisation de l'ATESAT ?</i> | 31 |
| B. PERMETTRE LA CRÉATION D'AGENCES DÉPARTEMENTALES | 33 |
| 1. <i>Les limites de l'échelon intercommunal</i> | 33 |
| 2. <i>Vers des solutions, souples et adaptées, à l'échelon départemental ?</i> | 34 |
| C. RÉNOVER LE RST..... | 38 |
| 1. <i>Un réseau riche et en mutation</i> | 38 |
| 2. <i>Quelle ouverture aux collectivités territoriales ?</i> | 39 |
| D. MIEUX APPLIQUER LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS | 43 |

| | |
|---|----|
| ANNEXES | 45 |
| <i>Annexe 1 : Examen du rapport d'information de M. Yves Daudigny, sur l'ingénierie publique</i> | 47 |
| <i>Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées et déplacements en régions de votre rapporteur</i> | 63 |
| <i>Annexe 3 : La distinction entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage : la loi MOP</i> | 65 |
| <i>Annexe 4 : Les caractéristiques de l'ATGC</i> | 71 |
| <i>Annexe 5 : Les caractéristiques de l'ATESAT</i> | 73 |
| <i>Annexe 6 : Les organismes scientifiques et techniques au service du développement durable</i> | 77 |
| <i>Annexe 7 : Les seuils de passation et types de marchés publics</i> | 83 |

INTRODUCTION

Les collectivités territoriales : moteurs d'une nouvelle ingénierie publique

Ce rapport s'adresse aux élus des plus de 30 000 communes ou groupements de communes de France qui n'ont pas la capacité d'organiser leurs propres services d'ingénierie. Il aurait pu s'intituler « **chronique d'une mort annoncée de l'ingénierie publique d'Etat** »...

C'était le vieux monde. Les plus anciens des élus en sont, à tort ou à raison, nostalgiques. Dans ce temps, les services publics irriguaient les campagnes. Le maire bénéficiait du premier conseil et de l'expertise de l'ingénieur de subdivision de la devenue mythique DDE (direction départementale de l'équipement). Les discussions techniques se déroulaient souvent dans un climat cordial. Les dossiers étaient préparés et les chantiers étaient suivis à des coûts adaptés aux moyens des petites communes. La direction départementale de l'agriculture pour sa part accompagnait les programmes d'amélioration des réseaux de distribution d'eau potable de la conception des travaux aux contrôles des factures, elle garantissait le sérieux des projets dans le respect des normes du moment. Ce monde semblait immuable, être un aboutissement. Qui aurait pu imaginer un seul instant qu'il n'existerait plus un jour en France de ministère de l'équipement, ni même simplement de direction des routes ?

Mais des forces se sont mises en mouvement. L'Europe et ses directives dont le rôle fut peut-être moins exclusif que je ne l'imaginai au début de ce travail, la remise en cause des conditions d'exercice de l'ingénierie publique par la Cour des comptes posant de fait la question de la légitimité même de celle-ci, les affirmations par l'ingénierie privée d'une concurrence déloyale, l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'ingénierie publique déjà redéfinie s'inscrivait alors dans le cadre des marchés publics mais elle était toujours présente. De nouvelles décisions d'Etat fondées essentiellement sur des considérations financières, à travers la première étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP), allaient apporter le coup de grâce : au 1^{er} janvier 2012, les services de l'Etat n'exerceront plus aucune mission de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre en dehors du conseil apporté dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Cassure brutale vers un monde nouveau. La notion de concurrence devient la référence absolue. Le vide soudain autour de beaucoup d'élus. « *Je me suis senti abandonné. Vouloir rompre le contrat signé en 2006 et m'avertir soudainement, alors que nous sommes à la phase d'élaboration du dossier nécessaire à la mise en concurrence me désespère* » écrit le maire d'une commune de l'Aisne.

Pourtant la multiplication des lois et normes, la complexification technique et juridique des dossiers, la prise en compte des orientations de développement durable, la nécessité de projets qui abordent les aspects de gestion et de maintenance exigent une ingénierie de plus en plus performante, seule garante d'une bonne élaboration des dossiers et d'une exécution de travaux de qualité. Sont perceptibles les dangers de prestations intellectuelles qui ne seraient soumises qu'à la seule loi de la concurrence sans aucune référence à des missions de service public, les dangers de la perte de connaissance du terrain local. Apparaît vite la difficulté de trouver un modèle économique viable pour des prestations en direction de petites communes dans des territoires peu denses. Apparaît, à un autre niveau, le danger de perte de compétences de l'Etat dans notre pays d'ingénierie publique et où ont émergé de grands groupes mondiaux privés de travaux publics.

Plusieurs recommandations sont formulées. Deux d'entre elles reposent sur l'appréciation du département comme niveau souvent le plus pertinent pour l'organisation d'une nouvelle ingénierie publique, à côté de celle déjà existante dans les villes ou agglomérations. Ce constat n'est pas sans intérêt au moment d'une nouvelle définition du rôle des collectivités territoriales.

Cependant si l'ingénierie publique de demain appartiendra aux collectivités territoriales ou disparaîtra totalement, le rôle de l'Etat, à travers son réseau scientifique et technique, demeurera indispensable et déterminant. L'Etat prestataire s'éteint progressivement quand s'affirment ses missions d'impulsion, d'animation, de contrôle. La mission **d'Etat expert**, dans un contexte d'ouverture aux collectivités, est un fondement indispensable pour cette nouvelle ingénierie publique que les élus espèrent et attendent à côté de l'ingénierie privée.

PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Recommandation n° 1 : Votre rapporteur souhaiterait que toutes les directions départementales des territoires (DDT) puissent présenter leur **plan de redéploiement des capacités d'ingénierie publique** de façon systématique à leurs personnels et aux collectivités territoriales concernées. Il lui paraîtrait également utile que ces plans soient **harmonisés**, en tenant compte de la spécificité des territoires, afin que **l'unité de l'ingénierie publique** qui a fait sa force soit préservée.

Recommandation n° 2 : Votre rapporteur suggère que les **conseils généraux qui en font la demande** soient autorisés à expérimenter la prise en charge, dans le domaine de l'ingénierie publique, de **la mission de solidarité et d'aménagement du territoire au profit de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale volontaires**. Les conditions d'exercice de cette mission de solidarité seraient déterminées par une **convention** signée entre le conseil général et les communes ou groupements concernés. Cette convention préciserait les modalités de rémunération de cette « **ATESAT décentralisée** »¹. Les critères d'éligibilité devraient être revus afin que lorsqu'une **solution intercommunale** doit être recherchée pour un meilleur résultat en ingénierie publique, les **seuils d'éligibilité des groupements** de communes n'empêchent pas la réalisation du projet.

Recommandation n° 3 : Votre rapporteur recommande que les expérimentations en cours, visant à permettre l'exercice par les collectivités territoriales, dans le **cadre départemental** notamment, **d'une nouvelle forme d'ingénierie publique territoriale** soient soutenues. Il s'agit de permettre l'exercice d'une **mission de service public**, par des collectivités territoriales et pour elles seules, **sans mise en concurrence mais dans le strict respect des règles communautaires**. Enfin, votre rapporteur suggère la **mise en place d'un réseau** des agences techniques départementales et autres formes d'ingénierie publique territoriale afin que les **bonnes pratiques** puissent être recensées.

Recommandation n° 4 : Votre rapporteur note que l'initiative de la création de l'IDRRIM² est porteuse d'une **amélioration immédiate de la gouvernance du RST**³. Les CoTITA⁴ semblent également être des **instances efficaces et prometteuses**. Il serait sans doute souhaitable de **poursuivre dans ces voies**, et de les **approfondir** avant de développer de nouvelles initiatives. Votre rapporteur propose donc de **privilégier ces formes d'association des collectivités territoriales au RST**.

Recommandation n° 5 : Votre rapporteur souhaite que toute diligence soit faite afin de **clarifier le code des marchés publics et son application** pour que les collectivités territoriales puissent librement choisir les **prestataires les mieux-disants** lorsqu'elles le souhaitent. Les critères permettant le choix du mieux-disant pourraient être élargis. Par ailleurs, les collectivités territoriales se regroupent pour passer un **marché à bons de commande**. Si ce type de procédure semble particulièrement adapté à la voirie ou à l'entretien de réseaux d'assainissement, il paraît plus difficile à mettre en œuvre dans d'autres domaines. Là encore un effort **d'information des collectivités territoriales et de simplification de la législation** pourrait être mené.

¹ L'ATESAT est l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

² Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité.

³ Réseau scientifique et technique.

⁴ Conférence technique interdépartementale sur les transports et l'aménagement.

I. LA REMISE EN CAUSE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE

La définition première de l'ingénierie recouvre « *l'ensemble des plans et des études qui permettent de déterminer, pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'investissement, les tendances les plus souhaitables, les modalités de conception les meilleures, les conditions de rentabilité optimales, les matériels et les procédés les plus adaptés* »¹.

Le terme d'ingénierie est vaste et regroupe concrètement le champ de la maîtrise d'ouvrage (assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil en amont, conduite d'opérations), le champ des études générales (diagnostic, analyse, dessins), pour aller jusqu'à la maîtrise d'œuvre (direction de la maîtrise d'œuvre, conduite des chantiers, réalisation des travaux, contrôle de l'exécution des travaux).

L'ingénierie, phase essentielle de l'acte de construire, est dite **publique** lorsqu'elle est **réalisée par une collectivité publique**. Cette définition est déjà le signe d'une **profonde évolution**. L'ingénierie publique était, jusqu'à une date relativement récente, exercée de façon quasi exclusive par **l'Etat**.

A. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE

1. Une tradition ancienne et protéiforme

L'ingénierie publique est une **spécificité française**, qui explique en grande partie pourquoi les grands groupes internationaux de BTP² sont français, mais aussi pourquoi les équipements et les infrastructures français sont aussi développés.

Les infrastructures nationales et locales ont été réalisées grâce à l'ingénierie publique, qui émanait essentiellement du corps de l'Etat des ingénieurs des ponts et chaussées. Rappelons que toutes les routes « modernes », dites de troisième génération³, ainsi que les voies navigables sont issues de l'ingénierie publique. En revanche des équipements ferrés ont été réalisés plus tardivement au XIX^e siècle par des acteurs privés.

L'origine des prestations de services que l'Etat réalise au profit d'autres collectivités publiques et notamment au bénéfice des collectivités territoriales remonte au décret du **5 fructidor an XII**⁴ sur l'organisation du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

Les départements et les communes disposaient également d'un service de l'Etat, le **service vicinal**, dépendant du ministère de l'intérieur qui

¹ Définition du dictionnaire Larousse.

² Bâtiments et travaux publics.

³ La France s'équipe actuellement de routes de cinquième génération.

⁴ Soit le 23 août 1804.

réalisait pour leur compte les missions d'ingénierie publique. La fusion du service vicinal et du service des ponts et chaussées, en 1940, a, par la suite, donné naissance à un service relevant du ministère des travaux publics, puis du ministère de l'équipement, découpé en directions départementales de l'équipement, les fameuses DDE.

Les fonctionnaires des services de l'équipement et des services de l'agriculture concourent ainsi depuis longtemps à l'accomplissement des missions des collectivités territoriales. Ils aident les élus dans le cadre d'opérations très diversifiées telles que : la **conception** des travaux, la **gestion de services**, les **études**, la **maîtrise d'ouvrage**, le **conseil** et **l'assistance**, la **maîtrise d'ouvrage déléguée**, l'organisation administrative des **marchés publics** en conformité avec la loi, l'aide à la sélection des entreprises, le montage des dossiers de **subventions**, la **maîtrise d'œuvre**, la **conduite d'opérations d'investissement** ou encore le **contrôle des factures** et du règlement des subventions.

Rappelons qu'en leur sein, les collectivités territoriales ont également développé des **compétences fortes** dans ces secteurs, grâce à leurs propres personnels, et ont agi aussi sur l'aménagement de leur territoire. On retrouve aujourd'hui cette **excellence**, basée sur une **profonde diversité des parcours** et un **très fort investissement** des personnels auprès des **élus locaux**, au sein de la **fonction publique territoriale**.

2. Une mission de service public exercée sous forme de convention

Jusqu'en 2001, deux dispositions législatives organisaient les conditions dans lesquelles une collectivité publique pouvait apporter à une autre collectivité publique son concours technique :

- **l'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983** relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat prévoyait que les « *services de l'Etat* », des « *départements* » et des « *régions* » pouvaient apporter leur concours technique aux « *communes* » qui le demandaient pour l'exercice de leurs « *compétences* » ;

- et **l'article 7 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992** d'orientation relative à l'administration territoriale de la République disposait que les « *services déconcentrés de l'Etat* » pouvaient apporter leur appui technique aux « *collectivités territoriales* » (communes, départements, régions) et à leurs établissements publics de coopération pour la réalisation de leurs « *projets de développement* » économique, social et culturel.

Ainsi, deux types de prestations d'ingénierie publique ont émergé :

- la première, prévoyant l'apport d'un appui technique par plusieurs prestataires (Etat, départements, régions) en faveur d'une seule collectivité publique (commune) ;

- la seconde, prévoyant l'apport d'un appui technique par un seul prestataire (les services déconcentrés de l'Etat) en faveur de plusieurs collectivités publiques (communes, départements, régions et leurs établissements publics de coopération).

Dans les deux cas, l'appui technique était apporté dans les conditions prévues par une **convention** entre le prestataire et le bénéficiaire. Jusqu'en 2001, et quel que soit leur montant, les conventions passées en application de l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983 et de l'article 7 de la loi du 6 février 1992 **ne faisaient pas l'objet d'une mise en concurrence** dans la mesure où il n'était pas précisé que ces conventions constituaient des marchés publics.

Selon le ministre de l'équipement, ces concours relevaient pleinement d'une **mission de service public** et garantissaient aux collectivités territoriales « *un accès à un service technique de proximité, compétent, efficace, disponible et garant de la solidarité et de la cohésion nationales* »¹.

3. Un montant de 237,8 millions d'euros par an en 2000

La définition juridique de la maîtrise d'œuvre, de la maîtrise d'ouvrage et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est prévue par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et fait l'objet d'une annexe au présent rapport.

Le contenu des prestations d'ingénierie qui pouvaient être fournies, dans le cadre d'une convention, par les services d'une collectivité publique était défini par l'article 2 du décret n° 2000-257 du 15 mars 2000 relatif à la rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture : « *la conduite d'opération, la maîtrise d'œuvre, la gestion des services, les prestations de contrôle, d'étude, d'expertise, de conseil et d'assistance dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement et de l'environnement, ainsi que le mandat de maîtrise d'ouvrage* ».

Le montant des rémunérations versées par les communes aux départements et aux régions en contrepartie de telles prestations n'a pas été évalué. En revanche, celui des **rémunérations versées aux services de l'Etat par les collectivités locales** et leurs établissements publics en application tant de la loi de 1983 que de la loi de 1992 s'élevait pour les exercices 1998, 1999 et 2000 à **237,8 millions d'euros par an** (soit 1 560 millions de francs)². Les services de l'Etat fournissaient chaque année plus de **30 000 prestations** au

¹ Réponse ministérielle n° 138 du 26 février 1996.

² Depuis la loi de finances pour 2000, les recettes engendrées par ces missions étaient versées au budget général de l'Etat. Elles figuraient sur le compte « 901-530 spécification 331-01 et 331-11 ». Les rémunérations perçues sous forme de fonds de concours par les centres d'étude technique du ministère de l'équipement étaient inscrites à l'article 20 du chapitre 34-97.

bénéfice d'environ **22 000 communes et groupements**. Le montant moyen de chaque prestation était d'environ **5 335,7 euros** (35 000 francs).

Les prestations ainsi servies aux collectivités locales constituaient une part très significative de l'activité de certaines subdivisions administratives des services déconcentrés du ministère de l'équipement.

B. LES CAUSES DE L'ÉVOLUTION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE

1. La remise en cause des conditions d'exercice de l'ingénierie publique par la Cour des comptes

Avec l'introduction de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence dans le code du commerce, traduite dans son **article L. 410-1 soumettant aux règles de la concurrence les activités de production, de distribution et de services des personnes publiques**, les remises en cause de l'ingénierie publique ont été de plus en plus nombreuses. Dès 1997, le rapport Santel¹ préconise la **mutation de la maîtrise d'ouvrage publique**.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2000, intitulé *La fonction publique de l'Etat*, va dans le même sens. Le chapitre qu'elle consacre aux **rémunérations accessoires** des fonctionnaires des ministères de l'équipement et de l'agriculture est relativement critique.

Les magistrats constatent que les services de l'équipement et de l'agriculture sont souvent en **situation de concurrence** entre eux et que les projets de rationalisation de leurs interventions respectives n'ont pas abouti. Le **poids des rémunérations accessoires**, qui constituent un complément de traitement substantiel pour certains fonctionnaires, est jugé **excessif**. D'autant que leur évolution, plus dynamique que celle des traitements, a conduit ces rémunérations accessoires à représenter, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du revenu global, un avantage au bénéfice des corps techniques, au détriment de leurs collègues dits « administratifs ».

Le législateur a souhaité **rebudgétiser** ces rémunérations accessoires et a supprimé, en conséquence, les lois du 29 septembre 1948 et du 26 juillet 1955² qui fondaient le concours des fonctionnaires des services techniques des DDE et des services des directions départementales de l'agriculture et des forêts « *dans les affaires intéressant les collectivités territoriales* »³. Il a abrogé, par la même occasion, les comptes particuliers qui recevaient et distribuaient sous forme de primes les rémunérations dites accessoires.

¹ Rapport de M. Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué ministériel à la réforme de l'Etat, intitulé : « *La modernisation de l'administration territoriale de l'Etat* », octobre 1998.

² Loi n° 55-985 du 26 juillet 1955 réglementant l'intervention des fonctionnaires du génie rural.

³ Ces lois ont été supprimées par l'article 49 de la loi de finances pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

C'est en fait la **question de la légitimité** de l'ingénierie publique qui est alors soulevée. Toutefois, le Gouvernement choisit alors de réaffirmer la possibilité pour ses services techniques de réaliser des prestations d'ingénierie publique dans le cadre du **décret du 15 mars 2000** précité.

Rappelons que ce décret avait fait l'objet d'un **recours** auprès du Conseil d'Etat de la part des professionnels de l'ingénierie privée, qui s'estimaient lésés par l'intervention des services de l'Etat dans leur domaine d'activité.

Il apparaît que la **prégnance du droit de la concurrence** a précipité la réforme de l'ingénierie publique. En effet, le 28 décembre 1998, une plainte avait été déposée devant la Commission européenne par la Chambre des ingénieurs conseils de France pour **violation par l'Etat français des normes communautaires en matière de concurrence**¹.

2. La question de l'application du code des marchés publics à l'ingénierie publique

L'applicabilité du code des marchés publics à l'ingénierie publique a fait l'objet de débats complexes à la fin des années 1990, marqués par de profondes évolutions jurisprudentielles et par la montée en puissance du droit communautaire.

Le droit communautaire de la concurrence

L'article 106 § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que *« les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union »*.

Les professeurs Jean-Bernard Auby et Maurice Hauriou ont contesté l'organisation de l'ingénierie publique alors en vigueur. Le premier, en relevant qu'il importait de **préciser le rapport entre les personnes publiques et le droit de la concurrence**, afin de lever toute ambiguïté sur des pratiques de plus en plus contestées et de s'interroger sur les évolutions possibles². Le second, en dénonçant l'illogisme du juge administratif qui refusait que la responsabilité de l'Etat soit engagée dans le cadre de l'ingénierie publique. Les communes étaient ainsi responsables des fautes des agents de l'Etat³. Le juge administratif a finalement **unifié les conditions de mise en œuvre de la**

¹ Une plainte complémentaire avait été déposée le 6 juin 2000.

² Cf. « Dévoilements économiques » de J.-B. Auby, *Droit administratif* 1999.

³ Cf. CE, 13 mai 1907, *Département de Dordogne contre Malleville*.

responsabilité de l'Etat et des prestataires privés¹. Cette évolution n'a valu que pour le droit de l'exécution des contrats d'ingénierie publique, les **conditions de passation restant hétérogènes, seuls les prestataires privés étant soumis au code des marchés publics**.

En effet, le droit en vigueur avant la réforme de l'ingénierie publique survenue en 2001 ne précisait pas si les conventions résultant de l'application de l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983 et de l'article 7 de la loi du 6 février 1992 étaient ou non des marchés publics. Par conséquent, quel que soit leur montant, elles ont longtemps pu être signées **sans passer par les procédures de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics**.

Cette pratique a été **remise en cause** par l'arrêt du Conseil d'Etat *Communauté de communes du Piémont de Barr* du 20 mai 1998, dans lequel était **qualifié de marché public** un contrat d'ouvrage entre deux établissements publics de coopération intercommunale, bien qu'il ne soit pas régi par le code des marchés publics². Par extension, on peut supposer que cette jurisprudence pouvait s'appliquer aux conventions prévues par les deux lois précitées de 1983 et 1992, même si le ministre de l'équipement a pu considérer que les prestations techniques de l'Etat étaient « *des actes qui concrétisent les concours des services déconcentrés de l'Etat, qui ne sont ni des marchés au sens du code des marchés publics, ni des délégations de service public. Elles doivent être considérées comme des **actes administratifs*** »³.

Cette évolution jurisprudentielle accompagne l'évolution de la réglementation nationale en matière de droit de la concurrence. Le nouveau code de commerce a, on l'a vu, intégré les règles résultant de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et les règles résultant de l'article 2 de la **directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004**⁴ qui commande aux pouvoirs adjudicateurs de veiller à ce qu'il n'y ait **pas de discrimination entre les différents prestataires de services** (dont les prestataires de services d'ingénierie, d'architecture et d'aménagement).

Le Conseil d'Etat est allé plus loin dans un avis du 8 novembre 2000 *Société Jean-Louis Bernard Consultant* qui fixe les conditions que doit satisfaire un établissement public administratif pour pouvoir **être mis en concurrence, dans des conditions loyales, avec des opérateurs privés**.

¹ Cf. CE, 2 octobre 1968, *Ministère de l'équipement et du logement contre la commune de Chapelle-Vieille-Forêt*.

² Le juge administratif a ainsi donné à la notion de marché public un champ d'application très large.

³ Réponse ministérielle n° 138 du 26 février 1996, précitée.

⁴ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Ces conditions sont les suivantes :

- proposer un prix déterminé en prenant en compte **l'ensemble des coûts directs et indirects** concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat¹ ;

- ne pas bénéficier, pour déterminer le prix, d'un **avantage** découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa **mission de service public** ;

- pouvoir en justifier, si nécessaire, par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié.

La réforme du code des marchés publics, réalisée par voie réglementaire, a constitué une « bonne occasion » pour le gouvernement de proposer, dans le plus proche support législatif, la mise en conformité du droit de l'ingénierie publique avec les évolutions du droit et de la jurisprudence, et avec les exigences du droit communautaire. Il restait alors à modifier les textes régissant l'ingénierie publique.

II. LES NOUVEAUX CONTOURS DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE

A. LA RÉFORME DE 2001 : L'ÉMERGENCE DE L'EXPERTISE

1. La première étape de la réforme : la loi du 11 décembre 2001

Le principe de la réforme de la maîtrise d'œuvre publique a été décidé par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du **13 juillet 1999**. Celui-ci ne prévoyait de remettre en cause ni le rôle ni la compétence des services de l'Etat. Le **plan de modernisation de l'ingénierie publique (PMIP)** préparé par les ministères de l'équipement et de l'agriculture prévoyait de **développer les missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage** des services extérieurs, qui ne représentaient alors que le tiers des concours apportés aux communes contre 70 % pour les missions de maîtrise d'œuvre.

Lors du comité interministériel du 13 juillet 1999, il fut précisé que la **mission de conseil** auprès des petites communes paraissait beaucoup **plus fondamentale** que celle d'exécution de prestations qui pouvait aisément ou principalement être exercée par d'autres intervenants.

¹ *Le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé sur le caractère déloyal de la concurrence exercée par les services de l'Etat sur le secteur privé : les conditions de la compétition entre prestataires privés et prestataires publics sont inégales. « Pour les techniciens de l'Etat, ces rémunérations ont un caractère accessoire et supplémentaire, alors qu'elles doivent constituer un revenu permanent pour les maîtres d'œuvre privés » selon l'analyse de Nadine Dantonel-Cor, Droit administratif 2001. Le juge a ainsi substitué au principe d'égalité le principe d'égalité concurrence pour comparer les prestataires privés et publics.*

Les orientations stratégiques nationales ont été déclinées en **six axes majeurs** :

- renforcer leur activité dans les secteurs à forts enjeux et au service des politiques ;

- **développer l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités** ;

- faire de la maîtrise d'œuvre un champ d'exemplarité et d'innovation ;

- apporter un appui aux démarches et projets intercommunaux ;

- améliorer la qualité de leurs prestations et **rechercher des complémentarités avec les prestataires privés** ;

- et développer l'assistance à la gestion de patrimoines.

Au titre de l'évaluation menée en 2002-2003, il s'avère que ce plan de modernisation a été convenablement mis en œuvre dans les services de l'Etat.

Cette démarche des ministères de l'équipement et de l'agriculture a été complétée au début des années 2000 par le ministère de l'économie et des finances qui invitait les **collectivités territoriales** et les **services extérieurs de l'Etat** à mettre en place une « **démarche qualité** ».

Les fonctionnaires étatiques se voyaient dès lors assigner un nouvel objectif : **non plus conquérir des marchés** mais se présenter comme des **vecteurs d'innovation et de qualité**. **L'Etat prestataire de services se réorientait ainsi vers un rôle d'expert**.

Il était également question de **mettre prioritairement en œuvre les politiques de l'Etat**, notamment en matière de renouvellement urbain, de développement durable et d'intercommunalité. L'ingénierie publique avait alors vocation à devenir un **levier d'application des politiques publiques** en concentrant ses moyens sur les priorités nationales déclinées localement en fonction des enjeux de chaque territoire.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu l'article 1^{er} de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dite loi MURCEF. Le texte de cette réforme est présenté dans l'encadré suivant.

Extrait de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001

Titre premier : Marchés publics, ingénierie publique et commande publique

Article 1^{er}

I. - L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi rédigé :

« Art. 12. - Les services de l'Etat, des régions et des départements peuvent, dans les conditions prévues par le code des marchés publics, apporter leur concours technique aux communes, à leurs établissements publics et aux établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'aux établissements publics associant exclusivement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale pour l'exercice de leurs compétences. »

II. - L'article 7 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République est ainsi rédigé :

« Art. 7. - Les services déconcentrés et les services à compétence nationale de l'Etat peuvent, dans les conditions prévues par le code des marchés publics, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics. »

III. - Après l'article 7 de la même loi, il est inséré un article 7-1 ainsi rédigé :

« Art. 7-1. - Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'Etat, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le maire ou le président du groupement.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les critères auxquels doivent satisfaire les communes et groupements de communes pour pouvoir bénéficier de cette assistance technique, ainsi que le contenu et les modalités de rémunération de cette assistance. »

Source : Site Internet Légifrance.gouv.fr

2. La modification du champ de l'ingénierie publique, désormais soumise au code des marchés publics

Cet article 1^{er} de la loi MURCEF a modifié les dispositions existantes¹. Il a **supprimé la procédure alors en vigueur**, celle de la **convention** entre les prestataires et les bénéficiaires, et a précisé que les prestations d'ingénierie publique étaient désormais réalisées « **dans les conditions prévues par le code des marchés publics** ». Dorénavant, les bénéficiaires des prestations doivent passer des marchés avec les services du prestataire (l'Etat, les régions ou les départements) pour tous concours techniques, respectant les règles et procédures du nouveau code des marchés

¹ Article 12 de la loi du 7 janvier 1983 et article 7 de la loi du 6 février 1992.

publics. Les services prestataires devaient, de leur côté, **respecter le droit de la concurrence** pour préparer leurs offres, en identifiant notamment l'ensemble des coûts directs et indirects imputables à ces missions (même pour les prestations inférieures au seuil de mise en concurrence¹).

La loi MURCEF a également **modifié le champ des prestataires et des bénéficiaires** de l'ingénierie publique. Elle a précisé que les services de l'Etat, des régions et des départements pourront non seulement apporter leur concours aux communes mais aussi à **leurs établissements publics** et aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Enfin, la loi a indiqué que les services de l'Etat pouvant apporter un appui technique à un projet de développement économique, social et culturel étaient non seulement les services déconcentrés, mais aussi les **services à compétence nationale de l'Etat**. Ceci correspond de fait au **réseau scientifique et technique** dont il sera question ci-après.

3. Le maintien d'une mission de solidarité hors du secteur concurrentiel

La loi MURCEF a créé l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) qui renforce en fait le régime antérieur spécifique dit d'assistance technique à la gestion communale (ATGC). Les caractéristiques de l'ATGC sont présentées en annexe.

La loi MURCEF insère un nouvel article, l'article 7-1, au sein de la loi du 6 février 1992, instaurant un **dispositif de solidarité et d'aménagement du territoire** pour les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur **taille** et de leurs **ressources**, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la **voirie, de l'aménagement et de l'habitat**. Ils bénéficient, **à leur demande**, d'une **assistance technique fournie par les services de l'Etat**, dans des conditions définies par une **convention** passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le maire ou le président du groupement. Pour accorder l'assistance technique, l'Etat doit se fonder sur des « *raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* ». Cette référence est destinée à faire entrer l'assistance technique dans le champ des « *services d'intérêt économique général* » au sens de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette qualification permet aux Etats membres de **déroger aux règles de la concurrence**.

Le régime de l'ATESAT sera examiné ci-après². Il constitue une **exception notoire** au dispositif adopté en 2001 qui vise à placer l'intervention de l'Etat dans le secteur concurrentiel. Au-delà de cette évolution législative,

¹ Dans ce cas, les prix proposés par les services de l'Etat devaient être calculés de manière **loyale**, de façon à ne pas avantager l'ingénierie publique par rapport aux prestataires privés.

² Il fait l'objet d'une annexe au présent rapport.

il apparaît que l'Etat a rapidement souhaité **recentrer l'action de ses services sur un rôle d'expertise**. Orientation qui va être confirmée et renforcée en 2008, en dehors de toute évolution législative nationale ou européenne.

B. LES CONSIDÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET LA RÉFORME DE 2008

1. La décision gouvernementale de mettre fin aux interventions étatiques dans le secteur concurrentiel

La décision de l'Etat de se **recentrer sur un rôle d'expertise** plutôt que sur un rôle de prestataire de services se lit à travers l'évolution des circulaires entre 2007 et 2008. Ainsi la circulaire du 29 mars 2007¹ indique-t-elle encore que les directions régionales et les directions départementales de l'équipement : « *peuvent jouer des rôles de prescripteur et de régulateur, de partenaire des collectivités territoriales sur des compétences partagées ou de prestataires de services sur des compétences propres des collectivités ou des autres ministères* ». La circulaire du 10 avril 2008² prévoit au contraire de **supprimer les interventions des services extérieurs dans le domaine concurrentiel**.

Cette évolution est la conséquence d'un long processus de réforme et de réflexion qui a été formalisé dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques**³ (RGPP) portée conjointement par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, et le Premier ministre, M. François Fillon.

Le second **comité de modernisation des politiques publiques**⁴, visant à définir les modalités d'application de la RGPP, a, suite à sa réunion du 4 avril 2008, adopté un certain nombre de mesures pour adapter l'ingénierie publique relevant tant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) que du ministère de l'agriculture et de la pêche aux **nouvelles priorités** de l'Etat.

¹ Circulaire n° 2007-24 du 29 mars 2007 relative à l'ingénierie d'appui territorial du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

² Circulaire du 10 avril 2008 sur les mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle, conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

³ Selon les informations figurant sur le site du ministère des comptes publics et de la fonction publique, la RGPP est une **démarche de modernisation des administrations publiques**. Son objectif est de « passer au crible toutes les missions de l'Etat pour adapter les politiques menées aux besoins des citoyens, valoriser le potentiel humain de l'administration, dégager des marges de manœuvre pour financer les nouvelles politiques dont la France a besoin ». Lors des trois conseils de modernisation des politiques publiques des 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008, l'ensemble de l'organisation de l'Etat a été examiné et plus de 300 mesures ont été adoptées. Selon le site du ministère : « cette réforme est indispensable pour adapter le périmètre et les missions de l'Etat aux défis auxquels notre pays est aujourd'hui confronté ».

⁴ La circulaire du 19 mai 2009, citée ci-dessous, est ainsi rédigée : « l'arrêt des prestations d'ingénierie publique dans le champ concurrentiel, décidé par le comité de modernisation des politiques publiques d'avril 2008, ne remet pas en cause... ».

Ainsi, pour ces deux ministères, la feuille de route, fixée par la circulaire du 10 avril 2008, précitée, est la suivante : **mettre fin**, au fur et à mesure des redéploiements, **aux interventions dans le champ de l'ingénierie concurrentielle**, en particulier en matière de **maîtrise d'œuvre**, dans la mesure où elles ne seraient pas justifiées par le portage de politique prioritaire ou par le maintien d'un haut niveau d'expertise. **L'échéance est fixée à la fin de l'année 2011**¹.

2. Le redéploiement de l'ingénierie publique

Outre le retrait des services de l'Etat du secteur concurrentiel, il a également été décidé de :

- **recentrer** dans les DDE et les DDEA² (directions départementales de l'équipement et de l'agriculture) la politique de solidarité de l'Etat en faveur des petites communes autour de **l'ATESAT** ;

- renforcer la capacité d'expertise et d'accompagnement des DDT au profit des collectivités territoriales sur les politiques qui répondent aux défis du développement durable, c'est-à-dire du **Grenelle de l'environnement** ;

- conserver et étoffer dans les services territoriaux de l'Etat un **haut niveau d'expertise publique**, ciblée sur des activités à forte valeur ajoutée ou nécessitant une capacité de négociation et de réponse rapide au quotidien, qui viendra en complément du réseau scientifique et technique.

Pour appliquer la révision générale des politiques publiques, un processus de **redéploiement de l'ingénierie publique** a été engagé, qui se décompose en trois phases :

- tout d'abord, il a été demandé aux préfets de département de rédiger une note de synthèse présentant l'état des lieux des prestations d'ingénierie assurée par les anciennes DDE, DDAF ou DDEA. Il s'agira notamment de représenter l'évolution du positionnement de l'ingénierie concurrentielle et des moyens correspondants par territoires, domaines d'activité et types de collectivités afin de dégager des problématiques de positionnement différentes selon les territoires et les sujets. Les préfets proposeront également un **calendrier prévisionnel de mise en œuvre du redéploiement, notamment en fixant une date limite de prise de commande des prestations de maîtrise d'œuvre**, soit le 1^{er} janvier 2012 ;

- ensuite, et sur cette base, une consolidation des réflexions départementales a été organisée au niveau régional afin d'alimenter **le dialogue de gestion et la répartition des moyens** entre les directeurs de programmes budgétaires et les directeurs régionaux ;

¹ Cf. circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel, conjointe du MEEDDAT et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

² Désormais directions départementales interministérielles des territoires, DDIT ou DDT.

- enfin, à l'issue de ce dialogue, la rédaction de **plans de redéploiement des capacités d'ingénierie en région (PRIR)** déclinés sous forme de **plans départementaux** a été entreprise sur la base des missions prioritaires définies par les directeurs de programmes budgétaires. Les caractéristiques de ces plans sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Contenu des PRIR

La circulaire du 22 juillet 2008* définit le contenu des PRIR.

Selon ses termes, ils présenteront notamment :

- les champs d'action et les métiers sur lesquels un redéploiement de moyens est prévu au regard des politiques publiques définies nationalement et des enjeux prioritaires identifiés en région : les orientations stratégiques nationales à prendre en compte sont définies par chacun des ministères dans le cadre de circulaires spécifiques ;
- les modalités d'arrêt progressif de l'ingénierie publique concurrentielle, notamment les dates d'arrêt des prises de commandes de prestations de maîtrise d'œuvre ;
- la description des organisations cibles ;
- la méthode et le calendrier envisagés pour organiser le redéploiement : diagnostic social des équipes en place, opportunités et difficultés prévisibles, construction d'un dispositif local d'accompagnement des agents, description et chiffrage des besoins en formation, besoins en compétences pointues nécessitant des recrutements externes ;
- l'élaboration d'un plan d'accompagnement des collectivités locales ;
- et les actions de communication interne et externe sur la réforme à engager localement.

** Circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel, conjointe du MEEDDAT et du ministère de l'agriculture et de la pêche.*

En parallèle, une **concertation avec les élus locaux** a été mise en place pour examiner les conditions dans lesquelles l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel allait cesser et comment les besoins des élus dans ce domaine devraient être satisfaits.

De façon analogue, un travail de **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)** a dû être mené par les équipes de direction, et un dispositif d'écoute et d'accompagnement au niveau individuel de chaque agent a été mis en place.

3. De faibles économies budgétaires attendues

Les causes de l'évolution de l'ingénierie publique sont intrinsèques à la RGPP. Le retrait du champ concurrentiel des services extérieurs de l'Etat ne répond pas à un durcissement des normes régissant la concurrence au niveau européen mais à **un souci de réduction des dépenses publiques et d'amélioration de la performance des services de l'Etat tels que la RGPP les définit.**

La circulaire du 22 juillet 2008, précitée, indique pourquoi l'Etat se retire du secteur concurrentiel : « *dans un contexte budgétaire*

particulièrement contraint, nos deux ministères ont donc souhaité d'une part, accélérer et achever ce processus de mutation au service du développement de compétences techniques adaptées aux nouveaux enjeux, et, d'autre part, préciser les priorités d'affectation de leur capacité d'intervention.

*Les comités de modernisation des politiques publiques tenus les 4 avril et 11 juin 2008 ont par ailleurs affirmé la nécessité pour l'Etat de disposer de services techniques regroupant des compétences techniques de haut niveau. Ces services doivent en outre veiller à renforcer leur capacité d'expertise dans les domaines nouveaux ou en croissance **en utilisant les marges de manœuvre issues du redéploiement d'une partie des effectifs de l'activité d'ingénierie concurrentielle, l'Etat n'ayant pas vocation à concurrencer l'offre privée** ».*

L'abandon progressif des activités d'ingénierie publique concurrentielle exercées par les DDE et DDEA se traduit par la mise en œuvre d'un **plan de suppression** d'environ **3 300 ETP** (équivalent temps plein) **entre 2009 et 2011** pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), et 1 200 ETP pour le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

L'économie liée à la suppression de l'ingénierie concurrentielle peut ainsi être estimée à **48 millions d'euros en 2010, soit la masse salariale correspondant à 903 ETP**. Ces réductions d'effectifs s'accompagnent d'actions de formation, d'information et d'accompagnement des collectivités et de redéploiement des agents, notamment vers les nouveaux métiers du Grenelle de l'environnement. Le budget qu'il est prévu de consacrer au financement des plans de formation nationaux et déconcentrés est de **900 000 euros, en 2010**.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'essentiel des agents du MEEDDM, ne partant pas à la retraite et concernés par l'arrêt des prestations d'ingénierie publique concurrentielle, sont repositionnés sur des postes relevant du ministère et financés par lui, principalement dans les **directions départementales des territoires**. Toutefois une faible proportion, soit 8 % des agents, se repositionne sur d'autres types de postes. Les nouvelles affectations de ces 8 % de personnels sont globalement les suivantes :

- postes en collectivités territoriales, soit 38 % ;
- postes en direction départementale des territoires financés par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche pour 33 % des personnels concernés ;
- affectations diverses à hauteur de 14 % ;
- postes dans le secteur privé pour 7 % des agents concernés ;
- affectations en établissement public pour 6 % d'entre eux ;
- affectations dans d'autres ministères dont des postes en préfecture pour 2 % de ces agents.

C. LES NOUVELLES MODALITÉS DE L'INTERVENTION ETATIQUE

1. La réduction et la redéfinition du champ d'intervention de l'Etat

Par une circulaire du 19 mai 2009¹, faisant notamment suite à la remise du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable relatif à « *L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT - De l'ingénierie à l'expertise* », les nouveaux modes et actions d'intervention à privilégier par l'Etat ont été clairement définis autour de types de fonctions et de domaines d'action qui sont présentés dans l'encadré suivant.

Les fonctions et les domaines prioritaires de l'ingénierie publique aux termes de la RGPP

Cinq grands types de fonctions mobilisant les capacités d'ingénierie ont pu être identifiés :

1. les fonctions **régaliennes et de régulation** (avis de l'Etat, actes réglementaires, instructions d'autorisations administratives, contrôle, demande de financement) ;

2. les fonctions de **maîtrise d'ouvrage** (notamment pour les infrastructures de transport ou le bâtiment) ;

3. les fonctions de **connaissance, d'évaluation et d'étude** (missions de prospective, d'observation, d'étude générale, de recueil et d'analyse de données, d'évaluation et de connaissance des territoires) ;

4. les fonctions de **prestations pour tiers prévues par la loi** ou s'inscrivant dans un **cadre conventionnel** (droit du sol, aides à la pierre, ADEME, ANRU, ANAH, ATESAT) ;

5. et les fonctions **d'impulsion et d'animation** des politiques prioritaires.

Ces fonctions doivent s'exercer, de plus, dans **neuf domaines prioritaires** que la circulaire définit ainsi :

- connaissances ;
- intégration du développement durable ;
- stratégie et action territoriale ;
- climat-air-énergie ;
- bâtiment ;
- logement ;
- gestion intégrée de la ressource en eau ;
- milieux vivants et biodiversité ;
- prévention des risques.

¹ *Circulaire du 19 mai 2009 du MEEDDAT sur l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement.*

C'est donc sur la base des deux grandes typologies, présentées dans l'encadré ci-dessus, qu'une réflexion a pu être entamée pour l'élaboration d'un **document de stratégie régionale** (DSR) encadrant le redéploiement des moyens de l'Etat, dont il va être question ci-dessous.

L'ingénierie publique a subi de nombreuses mutations en l'espace de dix ans avec la succession de deux réformes profondes en 2001 et en 2008, et la soumission aux règles de la commande publique des prestations d'ingénierie réalisées auprès des collectivités territoriales. Si en 1999 l'idée paraissait encore être celle d'un renforcement des prestations dans le champ concurrentiel, désormais il s'agit d'y mettre fin en redéployant ces moyens sur de nouvelles missions et de nouveaux domaines d'interventions. Une **définition actualisée** de l'ingénierie a pu être présentée, comme étant *« l'ensemble des fonctions allant de la conception et des études, y compris à la constitution des connaissances ou la formalisation des besoins des utilisateurs, à la responsabilité de la construction et au contrôle des équipements en passant par l'évaluation de leurs effets sur l'environnement ou le climat »*¹.

2. Des services de l'Etat rénovés

L'adaptation des services de l'Etat aux mutations ci-dessus décrites s'est inscrite dans le cadre du regroupement, dans un même ministère, des secteurs de l'environnement, de l'énergie, des transports et de l'aménagement, auxquels est encore venu s'ajouter celui de la mer. Cette fusion s'est traduite par la **restructuration** des directions d'administration centrale et des programmes budgétaires qui en découlent, ainsi que la **restructuration des services territoriaux** avec la création, au niveau régional, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), regroupement de la direction régionale de l'équipement (DRE), de la direction régionale de l'environnement (DIREN) et de la de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et, au niveau départemental, de directions départementales interministérielles (DDI), et en particulier de directions départementales des territoires (DDT).

La mise en œuvre de la RGPP, qui dicte le retrait de l'ingénierie concurrentielle, pour les services du ministère de l'équipement ou de l'agriculture qui exerçaient antérieurement des missions dans ces champs, se traduit également par la réorientation des personnels vers de nouvelles missions, liées à la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du processus du **Grenelle** de l'environnement.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les **personnels** de l'Etat doivent faire face à un certain manque de visibilité sur l'évolution de

¹ « L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT - De l'ingénierie à l'expertise », rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 006599-01, avril 2009, p.10.

leur mission, d'une part, et sur le format dans lequel elle sera exercée dans les prochaines années, d'autre part.

L'attachement de ces personnels à leur mission de service public et leur compétence ne font pas de doute, mais face aux incertitudes, certains choisissent de réorienter leur carrière, délaissant les champs de l'ingénierie publique, même dans sa nouvelle version axée sur le Grenelle de l'environnement. Votre rapporteur note que les personnels d'encadrement pourraient ainsi manquer à moyen terme, à tel point que **la poursuite de l'exercice des missions de service public pourrait être mise en cause**. De plus, le non-remplacement quasi systématique des personnels réorientant leur carrière se traduit pour **les collectivités territoriales par l'arrêt des chantiers en cours dans de nombreux départements, et par la méconnaissance des missions encore exercées par les DDT**.

Là encore, le manque de visibilité et de prévisibilité est un handicap majeur pour les collectivités territoriales qui ne savent pas dans quels domaines les services de l'Etat sont encore présents, pour combien de temps et dans quelles conditions.

Nombreux sont les témoignages des élus locaux sur le désengagement des services de l'Etat. Dès 2009, la réforme des services extérieurs a pris des contours contraignants en termes d'effectifs. Les DDAF ou DDE s'étaient engagées à finir les chantiers commencés, notamment en termes d'aide à la maîtrise d'ouvrage. Il apparaît aujourd'hui que les DDAF, regroupées avec les DDE au sein des directions départementales des territoires, ne disposent plus dans certains départements que d'un seul ingénieur, qui ne semble pas en capacité de mener à bien tous les chantiers engagés. Votre rapporteur a reçu témoignage **d'opérations interrompues**.

De même, selon une enquête de l'Association des maires de France (AMF), plus de 60 % des communes faisaient état, lors du 92^e congrès des maires de France, tenu en novembre 2009, d'un **arrêt des prises de commandes** de la part des services extérieurs de l'Etat¹, alors que l'arrêt de l'intervention de l'Etat en matière d'ingénierie publique dans le domaine concurrentiel n'est prévu que pour la fin de l'année 2011. 95 % des maires interrogés estiment que l'ingénierie est nécessaire à la réussite d'un projet. **Par ailleurs, seulement 60 % des communes font état d'une information de la part des services de l'Etat sur la nouvelle donne en matière d'ingénierie**.

Le **défaut de communication** est caractérisé. L'Etat qui a pourtant préparé cette mutation de longue date n'est visiblement pas parvenu à associer pleinement ses partenaires premiers : ses personnels et les collectivités

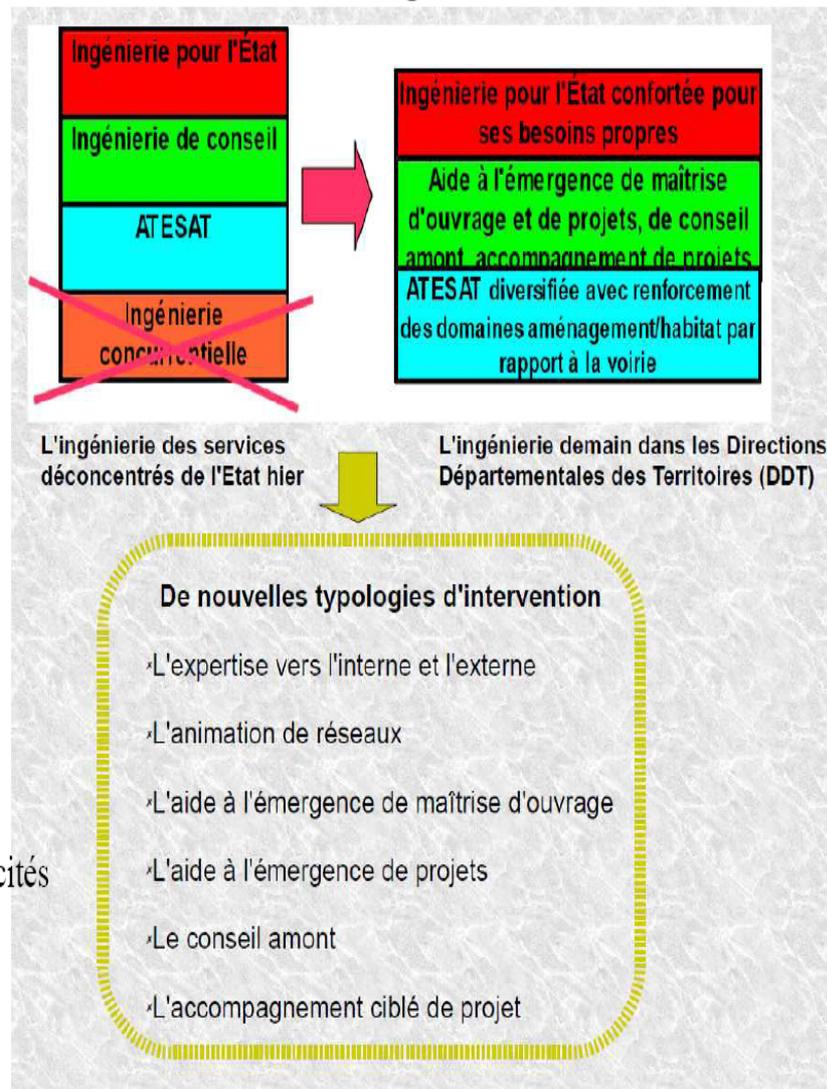
¹ Selon le numéro de décembre 2009 de Maires de France, l'AMF avait interrogé les communes de moins de 10 000 habitants sur l'impact de la réorganisation des DDE et DDAF. Sur 900 réponses, représentant 70 départements, l'enquête fait déjà apparaître un arrêt des prises de commandes d'ingénierie par les services de l'Etat pour 60 % des communes en moyenne (80 % pour la Loire, moins de 40 % dans le Lot et le Loiret).

territoriales. **Votre rapporteur estime que des actions d'information de ces deux publics doivent être mises en œuvre dans les meilleurs délais, et sont indispensables.** Ceci est d'autant plus nécessaire que lors de son déplacement à la direction départementale des territoires du Loiret, à Orléans, le 26 mai dernier¹, votre rapporteur a pu constater que la réforme des services de l'Etat pouvait être menée de **façon intelligente, en préservant une réelle ingénierie publique étatique au service des territoires**, comme en témoignent les extraits suivants de la présentation préparée à l'attention de votre rapporteur.

Recommandation de votre rapporteur : Votre rapporteur souhaiterait que toutes les DDT puissent **présenter leur plan de redéploiement des capacités d'ingénierie publique de façon systématique à leurs personnels et aux collectivités territoriales concernées.** Il lui paraîtrait également utile que ces plans soient **harmonisés**, en tenant compte de la spécificité des territoires, afin que **l'unité de l'ingénierie publique** qui a fait sa force soit préservée.

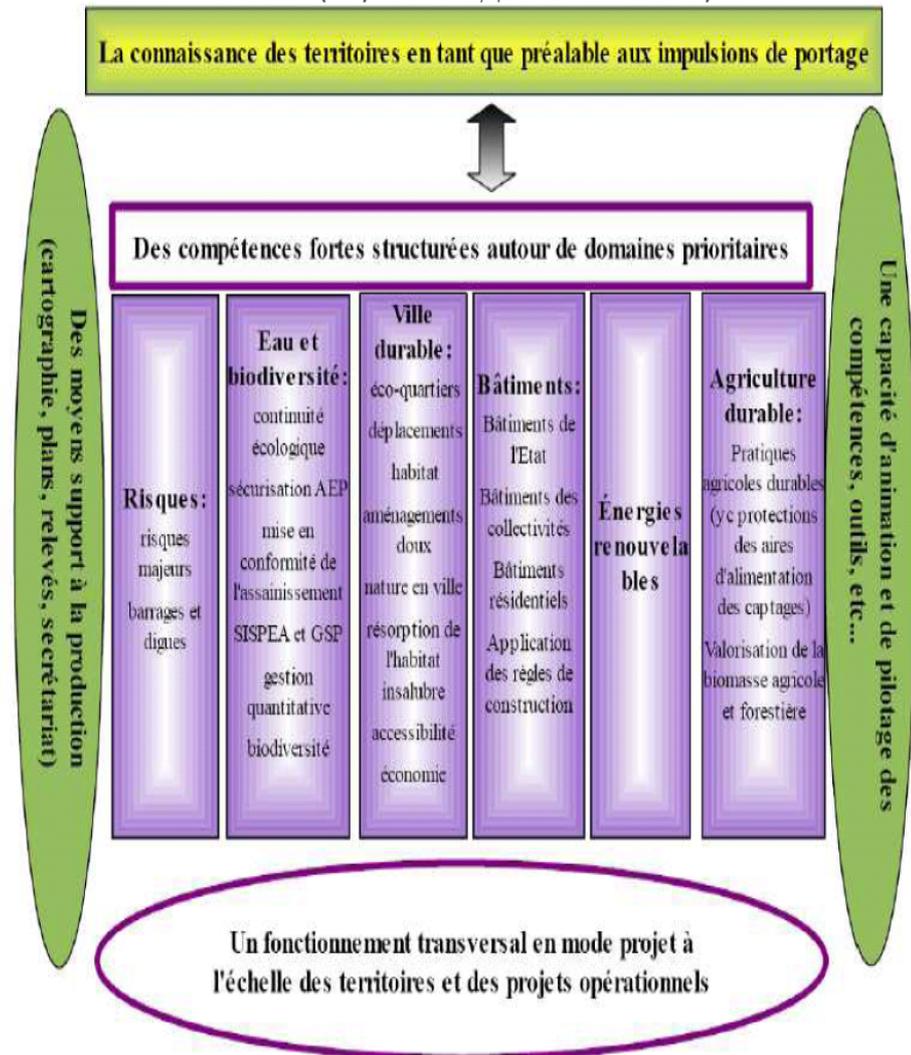
¹ La liste des personnes auditionnées par votre rapporteur, ainsi que le programme de ses déplacements figurent en annexe.

L'évolution attendue de l'ingénierie de l'Etat sur les territoires (extraits du PRIR(*) en région Centre)



(*) PRIR: plan de redéploiement des capacités d'ingénierie en région (DREAL/DRAAF)

L'évolution attendue de l'ingénierie de l'Etat sur les territoires (extraits du PRIR(*) en région Centre)



(*) PRIR: plan de redéploiement des capacités d'ingénierie en région (DREAL/DRAAF)

III. QUATRE VOIES DE SOLUTION

Votre rapporteur a entendu les représentants des collectivités territoriales, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, du monde des entreprises, ainsi que de représentants des personnels concernés et des personnes qualifiées sur ces questions.

Il lui est ainsi apparu que le **désarroi des collectivités territoriales face au désengagement de l'Etat** n'est pas réellement comblé par la mise en place d'une initiative privée qui est pourtant en partie à l'origine du recul des services extérieurs dans le domaine concurrentiel. Les témoignages recueillis par votre rapporteur tendent à prouver que les collectivités territoriales se heurtent à de réelles difficultés pour trouver les prestataires privés dans certaines zones géographiques ou en dessous de certains seuils. L'enquête de l'AMF réalisée à l'occasion du 92^e congrès des maires a montré que, dès le mois de décembre 2009, alors même que les services extérieurs de l'Etat n'avaient pas encore redéployé leur activité dans les champs non concurrentiels, près de **25 % des communes** ayant répondu à l'étude éprouvaient des difficultés à trouver des prestataires ce qui les conduisait à différer, à retarder, voire très marginalement à abandonner des projets.

Les collectivités territoriales risquent de se retrouver seules, l'Etat se concentrant sur ses compétences régaliennes. Les professionnels de la construction ont pourtant besoin de maître d'ouvrage en capacité de leur passer des commandes claires, de la même façon les entreprises de travaux publics ont besoin d'une direction de maîtrise d'œuvre efficace.

Les prestataires privés d'ingénierie publique ont été sollicités par le ministère de l'écologie afin de constituer avec les représentants des associations d'élus¹ un **groupe de travail** visant à permettre un passage en douceur d'une ingénierie publique étatique à une ingénierie privée. Une « convention d'engagement volontaire des acteurs de l'ingénierie », validée le 22 octobre 2009 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer d'une part, et la fédération Syntec-ingénierie d'autre part, a été transmise à votre rapporteur.

La bonne volonté des acteurs du secteur ne fait pas de doute, et ne suffit pourtant pas à résoudre les difficultés. Les représentants de la maîtrise d'œuvre indiquent que le désengagement de l'Etat se traduit par la quasi-disparition de la maîtrise d'ouvrage. Or sans maîtrise d'ouvrage, l'exercice de leur activité est rendu extrêmement difficile.

La maîtrise d'ouvrage et l'assistance à maîtrise d'ouvrage privées peinent à émerger. **Votre rapporteur se demande à l'issue de ses travaux s'il existe un modèle économique viable permettant réellement à**

¹ L'Association des maires de France devrait publier avant la fin de l'année 2010 un guide présentant les évolutions des activités de l'ingénierie publique visant à éclairer les élus locaux.

l'ingénierie privée de prendre la place qu'occupaient les services extérieurs qui rassemblaient, outre les DDE, les unités territoriales. Il paraît difficile pour un acteur privé d'accéder au même degré de **maillage territorial**. Or en son absence, la rentabilité d'un projet est vite mise à mal par la multiplicité des déplacements nécessaires sur le terrain pour le mener à bien.

De même, votre rapporteur a entendu, à de nombreuses reprises, que le faible niveau des travaux envisagés par les petites collectivités territoriales en matière d'ingénierie publique risquait de décourager les structures d'ingénierie, d'autant que dans un climat de concurrence accrue, les prix revus à la baisse rendraient les petits contrats très peu rentables.

Dans ces perspectives, votre rapporteur vous proposera quatre voies de solution visant à garantir la pérennité de l'ATESAT, le développement d'une ingénierie publique territoriale, l'ouverture du réseau scientifique et technique et, enfin, la bonne utilisation des marchés publics.

A. REDÉFINIR L'ATESAT

1. Une ATESAT rénovée et pérenne dans les discours

L'ATESAT¹ est définie par la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite MURCEF, du 11 décembre 2001². Elle vise à fournir un **appui technique**, sous la forme de **conseil et d'assistance, donc sous la forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage**, dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, aux communes ou groupements de communes qui sont déclarés éligibles, soit les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants et leurs groupements ne disposant pas de service technique adéquat³.

Le comité de modernisation des politiques publiques a prévu en avril 2008 que les services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire **ne devaient plus fournir de prestations d'ingénierie dans le champ concurrentiel**. Ceci ne devait pas remettre en cause l'ATESAT, qui, comme le soulignent les services du ministère, assure une « *fonction de prestations pour les tiers, prévue par la loi. L'ATESAT est conservée à moyens constants* ».

Une réflexion sur la répartition des moyens consacrés à l'ATESAT sur l'ensemble du territoire est à l'étude. Une feuille de route, sous forme de circulaire, est en préparation. Elle est destinée aux services départementaux et

¹ Les caractéristiques de l'ATESAT sont présentées en annexe.

² Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, décret d'application du 27 septembre 2002 et arrêté de la même année.

³ Le nombre de communes éligibles en 2009 était de 33 376, le nombre de groupements de communes éligibles était de 1 286.

régionaux du ministère. Elle vise à offrir le même service qu'actuellement et à l'enrichir d'éléments issus du Grenelle de l'environnement.

Selon les informations communiquées par les services du ministère :

« - les activités traditionnellement effectuées par l'ATESAT pour le compte des collectivités éligibles se poursuivent normalement dans le domaine de la voirie et de l'habitat ;

- la feuille de route définit les prestations qui pourront être effectuées pour les collectivités territoriales, sous le vocable « aménagement » et qui appliquent le « Grenelle de l'environnement » dans les petites communes (nature en ville, ville durable, etc.) ;

- en aucun cas, les services de l'Etat ne devront conditionner leur intervention à la présence de demandes dites « Grenelle » dans les besoins de la collectivité : le service est obligatoire, c'est la collectivité territoriale qui en définit le contenu ;

- les collectivités territoriales et l'Etat contractualisent la mise en œuvre de l'ATESAT ;

- les services de l'Etat appliquent le « Grenelle de l'environnement » dans l'exécution de l'ATESAT (recherche d'économies d'eau, d'énergie, de matières premières, etc.) ».

Rappelons encore, que lors du 92^e congrès des maires de France, à l'occasion de la clôture, M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a réaffirmé que l'Etat entendait soutenir les petites communes et ne se désengagerait donc pas complètement des missions d'ingénierie publique. Il a ainsi déclaré : *« l'Etat doit conserver, dans les départements, des effectifs en rapport avec les missions qui restent de sa compétence. En particulier, il est fondamental que l'Etat conserve une ingénierie publique au service des communes et groupements qui disposent de moyens humains et financiers limités, en particulier dans les départements ruraux où l'offre du secteur privé est souvent défaillante. Je serai donc vigilant, avec Jean-Louis Borloo, à ce que les missions d'ATESAT (...) soient maintenues, dans le respect, bien sûr, des exigences du droit communautaire de la concurrence. C'est un point très important à mes yeux. »*

2. Vers l'expérimentation de la décentralisation de l'ATESAT ?

Les assurances données par le plus haut niveau de l'Etat sur la survie de l'ATESAT portent sur le court terme ; les prochains conseils de modernisation des politiques publiques pourraient revenir sur ces orientations. Si tel n'était pas le cas et que le cap était bien conservé, la réduction drastique des moyens en personnel du ministère poserait tout de même de réelles questions.

Il a été indiqué à votre rapporteur que dans certains départements les **missions de l'ATESAT ne seraient plus exercées**, faute de personnel ou suite au départ des personnels compétents dans ces domaines, ou encore en raison d'un changement de politique étatique.

En effet, lorsqu'elles sont encore exercées, les missions de l'ATESAT **sont réorientées vers l'incitation à la mise en œuvre des dispositions du Grenelle**. Sans contester nullement ces orientations, votre rapporteur note que les **besoins des collectivités territoriales ne sont alors pas satisfaits**. Les communes ont des projets immédiats dans les domaines de la voirie, l'accessibilité, ou encore l'aménagement urbain. La réorientation des DDT, et des personnels chargés de la mission de solidarité en leur sein, vers les missions d'économie d'énergie, de ville durable, et autres éco-quartiers, ne devrait pas se faire au détriment des secteurs traditionnels d'intervention des services extérieurs de l'Etat dans lesquels la demande des acteurs locaux est forte.

Votre rapporteur rappelle que, dans le domaine de l'eau, **les conseils généraux se sont vu confier une mission de solidarité pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire**, désormais codifiée à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales¹, dont le texte est présenté dans l'encadré ci-dessous. Les conseils généraux fournissent ainsi une assistance technique, dans des conditions déterminées par convention, sur le modèle des dispositions qui régissent l'ATESAT, aux communes ou EPCI qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs compétences d'assainissement.

Article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales

« **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 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 par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

« En Corse, ces missions 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. »

¹ Créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 – article 73, JORF 31 décembre 2006, en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Rappelons que depuis 2004, les conseils généraux sont compétents dans le domaine de la voirie et en particulier celui des anciennes routes nationales. Ils disposent donc de services techniques, renforcés par le transfert récent des parcs de l'équipement aux départements, à même d'exercer une mission d'ingénierie publique. De plus, ils sont dotés d'ingénieurs territoriaux dont les compétences pourraient être utilisées, avec profit, dans une telle perspective.

Recommandation de votre rapporteur : Votre rapporteur suggère que les **conseils généraux qui le souhaitent soient autorisés à expérimenter la prise en charge, dans le domaine de l'ingénierie publique, de la mission d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande. Il n'y aurait pas de transfert de personnels, mais une extension législative de la compétence des départements.**

Les conditions d'exercice de cette mission de solidarité seraient déterminées par une **convention** signée entre le conseil général et les communes ou groupements concernés. Cette convention préciserait les **modalités de rémunération** de cette « **ATESAT décentralisée** », selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Les critères d'éligibilité devraient être revus afin que lorsqu'une **solution intercommunale** doit être recherchée pour un meilleur résultat en ingénierie publique, les seuils d'éligibilité des groupements de communes n'empêchent pas la réalisation du projet. Il arrive actuellement en effet que les services de l'Etat recommandent la recherche d'une solution à l'échelle intercommunale aux communes qui s'adressent à eux. L'EPCI en question, dans le cadre duquel le projet devrait donc être mené, n'étant pas éligible à l'ATESAT, les services de l'Etat se retirent et laissent les collectivités territoriales sans assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans le cadre de l'expérimentation envisagée, de telles aberrations doivent être évitées.

Il conviendra de veiller à ce que la réforme de la répartition des compétences entre collectivités territoriales ne remette pas en cause la capacité du département à exercer des missions en matière de solidarité territoriale.

B. PERMETTRE LA CRÉATION D'AGENCES DÉPARTEMENTALES

1. Les limites de l'échelon intercommunal

Rappelons que la circulaire du 22 juillet 2008, précitée, prévoyait que les services de l'Etat pourront : « *apporter (...) une expertise et une assistance technique pour aider les collectivités à créer les meilleures*

conditions d'une intervention d'autres acteurs dans les domaines concernés par le redéploiement de l'ingénierie. Un soutien particulier pourra être apporté en faveur d'intercommunalités adaptées aux nouveaux enjeux. Les actions correspondantes devront être décrites dans les plans départementaux de redéploiement. »

Lors du 92^e congrès des maires de France, les intervenants de l'atelier relatif à l'ingénierie ont estimé que les intercommunalités se heurtaient à de **réelles difficultés pour recruter des experts et risquaient de ne pas être compétentes sur tous les sujets**. Les auditions menées par votre rapporteur dans le cadre de la préparation du présent rapport ont **confirmé** que les intercommunalités ne pouvaient **pas constituer une réponse automatique et généralisée**.

Si, dans certains cas, les EPCI sont à même d'assurer une ingénierie publique territoriale, et ne souffrent pas en réalité du désengagement des services de l'Etat, dans de très nombreux départements, notamment ruraux, les intercommunalités ne paraissent **pas être l'échelon pertinent à la mise en œuvre d'une ingénierie publique compensant le retrait de l'Etat**. Il a été souligné à de nombreuses reprises que les moyens financiers des intercommunalités pouvaient être limités, que leur attractivité et leur petite taille pouvaient ne pas permettre le recrutement de personnel qualifié de haut niveau, et enfin que les intercommunalités n'avaient pas forcément reçu compétence dans tous les domaines concernés par l'ingénierie publique.

2. Vers des solutions, souples et adaptées, à l'échelon départemental ?

Une autre piste a alors été explorée : celle de l'organisation d'une **expertise mutualisée au niveau du département**. Cette solution ressortait également de l'enquête de l'AMF du 2 décembre 2009 précitée. Notre collègue Jacques Blanc, sénateur de la Lozère, avait présenté, lors du 92^e congrès des maires de France, l'exemple de son département qui entendait s'appuyer sur une société d'économie mixte existante, dédiée au développement touristique, pour fournir aux communes une aide de premier niveau en matière d'ingénierie publique.

De nombreuses initiatives se multiplient, à l'échelon départemental. Les formes juridiques et les périmètres divergent, et votre rapporteur ne souhaite pas qu'un format unique soit imposé. Il lui semble au contraire essentiel que chaque territoire puisse mettre en œuvre une solution adaptée à ses spécificités, permettant de mettre en place une ingénierie publique territoriale en dehors du champ concurrentiel.

Lors de ses déplacements et de ses auditions, il a eu connaissance de la création d'une **association pour la mutualisation des moyens en matière d'eau**¹. Cette association regroupe des syndicats des eaux et le conseil général. Elle a pour objet l'appui méthodologique et technique des adhérents en matière d'alimentation en eau potable, c'est-à-dire l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage, et la maîtrise d'œuvre dans ce secteur. Deux collègues, l'un de conseillers généraux, et l'autre de représentants des collectivités territoriales, composent l'assemblée générale de l'association et déterminent le programme des activités à venir, qui sont financées par des cotisations des syndicats, pondérées par leur population, leurs linéaires de réseaux d'eau et le montant des travaux engagés les trois années précédant l'adhésion à l'association.

De même, au cours de ses auditions et de ses déplacements, votre rapporteur a noté que les agences d'urbanisme peuvent, dans les départements où elles existent², associer les petites communes ou groupements d'un territoire qui peinent à faire face au désengagement de l'Etat et leur fournir des prestations d'ingénierie publique.

Il a également observé que le nombre des **agences techniques départementales compétentes dans le domaine de l'ingénierie publique** se multiplie.

Les **formes juridiques** varient, allant de l'association dans certains cas à l'établissement public dans d'autres. Les modalités d'adhésion sont en revanche identiques : il s'agit d'une **adhésion volontaire** d'un conseil général, des communes, ainsi que des établissements publics de ce territoire (avec ou sans limitation de population dans le cas des EPCI). Le **champ d'action** de ces agences se décline selon leur ancienneté, les particularités de leur territoire, et le projet politique initial. Dans certains cas, seule l'assistance à maîtrise d'ouvrage est proposée dans les domaines où d'autres acteurs parapublics, tels que les centres d'architecture et d'urbanisme (CAUE), les agences d'urbanisme, les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés publiques locales d'aménagement, etc. n'interviennent pas. Dans d'autres départements, tous les domaines de l'ingénierie publique sont couverts, du simple conseil en passant par l'assistance à maîtrise d'ouvrage et en allant jusqu'à la maîtrise d'œuvre. Enfin les **modalités de financement** de ces agences sont variées : cotisation forfaitaire lors de l'adhésion basée sur la population par exemple, complétée ou non selon les cas par une facturation à l'acte pour chaque opération d'ingénierie publique menée au-delà d'un certain coût.

¹ La Gazette des communes avait mis en exergue, dans son numéro 2025 du 12 avril 2010, cette association dans son article intitulé « Ingénierie publique : combler le vide créé par le désengagement de l'Etat ».

² Il existe à ce jour 52 agences d'urbanisme en France, ayant, pour la plupart, le statut d'association. Tous les départements n'en sont donc pas pourvus et les agences n'ont pas nécessairement compétence dans tous les domaines de l'ingénierie publique.

Votre rapporteur souligne la nécessité de mettre en place une solution stable sur moyen terme et de calibrer en conséquence la participation financière du conseil général et des communes et EPCI.

Dans tous les cas, **le but est de mettre en place une ingénierie publique territoriale face au désengagement de l'ingénierie publique étatique**. Il s'agit de satisfaire les besoins des collectivités territoriales, souvent confrontées à la carence de l'initiative privée, et plus simplement ignorantes des procédures, et ne sachant même pas par quelle étape elles doivent débiter leur projet d'aménagement.

Ces structures visent à exercer une mission de service public dans un domaine concurrentiel tout en respectant les règles communautaires relatives à la concurrence. Un nouvel outil juridique a d'ailleurs été créé dans ce but, la société publique locale, présentée dans l'encadré suivant.

Les sociétés publiques locales

Définitivement adoptée le 19 mai 2010, la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales a été publiée au Journal officiel du 29 mai. Ce texte crée les sociétés publiques locales (SPL), un nouvel outil juridique à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice de leurs compétences. Cet outil vient s'ajouter au nombre des entreprises publiques locales jusqu'alors composées des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

Le régime des SPL

A l'instar des SEM et des SPLA, les SPL revêtent la forme de **société anonyme régie pour l'essentiel par le code de commerce**. Leur création relève d'une **délibération** des collectivités locales ou de leurs groupements actionnaires. Le capital des SPL est **composé exclusivement d'actionnaires publics** (contrairement à celui des SEM). Ce capital doit être détenu par au moins deux collectivités locales (ou leurs groupements).

Les SPL disposent d'un **champ de compétence assez large** puisqu'elles sont compétentes pour : réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, réaliser des opérations de construction, exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toutes autres activités d'intérêt général.

Autrement dit, les SPL peuvent intervenir sur tout type d'activité dès lors que cette activité a un **caractère d'intérêt général et qu'elle entre dans l'éventail des compétences de ses actionnaires**. D'ailleurs, à la différence des SEM, les SPL ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires.

Enfin, les SPL sont dotées d'une comptabilité privée et leurs salariés relèvent du droit du travail, mais les mises à disposition et les détachements de fonctionnaires territoriaux sont possibles.

Les atouts des SPL

Le premier atout des SPL est la maîtrise politique dont disposent les collectivités locales sur ce type de structure puisqu'elles en sont les seuls actionnaires. Elles détiennent donc la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration, lequel nomme et révoque le directeur général. Cette maîtrise totale fait des SPL un **véritable bras armé de ces collectivités**, soumis entièrement à leurs orientations stratégiques et politiques. A noter que les élus administrateurs des SPL disposent d'un régime de protection de leur responsabilité individuelle puisque la responsabilité civile relève de la collectivité et non de l'élu mandataire.

Le second atout est la possibilité de **bénéficier de la dérogation « in house »**. Considérées comme des opérateurs internes, **les SPL n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics**, et ce en **conformité avec la jurisprudence communautaire** relative aux contrats « in house » ou « prestations intégrées ». L'absence de telles procédures permet un gain de temps et d'argent important dans la conduite des projets* mais ne signifie pas pour autant absence de cadre juridique. Toute mission confiée à la SPL doit donner lieu à un **contrat** limité dans le temps visant à régir les rapports entre les collectivités locales et leurs SPL, et **l'obligation de mise en concurrence se reporte sur les SPL elles-mêmes**, qui doivent respecter les règles de la commande publique pour répondre à leurs besoins propres et à l'exécution de leurs missions.

**Pour une ville de plus de 150 000 habitants, on évalue entre 70 000 et 100 000 euros le coût par projet urbain des appels d'offres dont les SPL permettent de se dispenser. Le gain de temps est compris entre 3 et 6 mois pour chaque projet.*

Ainsi les différentes formules que les collectivités territoriales mettent en place visent à pallier le désengagement de l'Etat dans le domaine de l'ingénierie publique, et à se placer dans une **situation non concurrentielle puisqu'elles créent un opérateur qui bénéficie de la dérogation « in house » au droit communautaire de la concurrence**.

En la matière, la CJCE a dégagé plusieurs critères sur les relations « in house ». Depuis l'arrêt *Teckal*¹, **deux conditions doivent être réunies pour qu'un contrat puisse être qualifié de « in house »** : il est nécessaire que la collectivité « *exerce sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » et que ce cocontractant « *réalise l'essentiel de son activité* » avec la ou les collectivités qui le détiennent. Dans ce cadre, l'arrêt *Stadt Halle*² précise que la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. *A contrario*, l'arrêt *Asemfo*³ pose pour principe que, sous réserve du respect des deux conditions fixées par l'arrêt *Teckal*, les sociétés dont le capital est entièrement détenu par des collectivités sont, vis-à-vis de ces dernières, dans une situation de « in house ».

¹ CJCE, 18 nov. 1999, aff. C-107/98.

² CJCE, 11 janv. 2005, aff. C-26/03.

³ CJCE, 19 avr. 2007, aff. C-295/05.

Recommandation de votre rapporteur : Votre rapporteur recommande donc que les expérimentations en cours, visant à permettre **l'exercice par les collectivités territoriales, dans le cadre départemental notamment, d'une nouvelle forme d'ingénierie publique territoriale, soient soutenues.** Il souhaite que l'Etat puisse le cas échéant garantir la sécurité des montages juridiques et ne s'y oppose pas, ou n'impose pas de modèle particulier. L'initiative locale permettra une réelle adéquation avec les besoins et les particularités des territoires concernés.

Il s'agit de permettre **l'exercice d'une mission de service public, par des collectivités territoriales et pour elles seules, sans mise en concurrence mais dans le strict respect des règles communautaires.**

Enfin, votre rapporteur suggère **la mise en place d'un réseau de ces agences techniques départementales et autres formes d'ingénierie publique territoriale** afin que les **bonnes pratiques** puissent être recensées. Ses déplacements l'ont convaincu que dans chaque département des idées émergeaient et pourraient permettre de répondre aux questions soulevées dans d'autres territoires.

C. RÉNOVER LE RST

1. Un réseau riche et en mutation

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) bénéficie de l'existence d'un **réseau scientifique et technique**, dit **RST**, composé de 37 organismes d'études, de contrôle, d'expertise, de recherche et d'enseignement, établissements publics ou services de l'Etat¹.

Les organismes du RST ont pour vocation de produire les **connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'action publique, en matière de transport, d'urbanisme, d'aménagement, de génie civil, d'habitat, d'environnement, de prévention des risques, de connaissance de la terre dans les domaines des espaces marins et littoraux, et des phénomènes météorologiques.** Ils rassemblent près de **38 458 agents**. Le pilotage de ces organismes est assuré par la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST) du MEEDDM.

La modification du périmètre du ministère a conduit à l'extension du périmètre du réseau scientifique et technique. **Le réseau de l'ancien ministère de l'équipement est devenu celui du MEEDDM**, ce qui n'a pas été sans conséquence.

¹ *Les caractéristiques du RST sont présentées en annexe.*

Ainsi les **centres d'études techniques de l'équipement** (CETE) ont dû évoluer. La première phase de ce chantier, qui a intégré les conséquences de la création du nouveau ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et de la RGPP, s'est achevée par la circulaire du 15 juillet 2008 sur l'évolution des CETE. Ce texte définit le calendrier et les modalités de mise en œuvre de la démarche avec, d'un côté, les chantiers transversaux et des contrats de programme et, de l'autre côté, les programmes d'évolution de chacun des centres d'études. Les chantiers transversaux ont pour objet de mettre au point des outils dans les domaines de l'organisation, des ressources humaines, de la gestion des systèmes d'information, de l'ouverture aux acteurs externes, de la communication et de la mesure de la contribution au développement durable. Deux questions, étroitement liées, restent en suspens, celle des relations des centres d'étude avec les collectivités territoriales, et celle du statut des CETE.

L'évolution du réseau se traduit également par des **projets de fusion ou de délocalisation de certains de ses composants**. Votre rapporteur ne peut que souhaiter que ces évolutions soient efficaces et que leurs objectifs soient suffisamment explicités pour emporter l'adhésion.

2. Quelle ouverture aux collectivités territoriales ?

Rappelons que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré une grande partie du réseau routier national aux collectivités territoriales, principalement aux départements qui gèrent désormais 385 000 km de routes contre 55 000 km en 1972. L'Etat ne possède plus que 12 000 km de routes d'intérêt national et autoroutes non concédées. Rappelons que l'article L. 111-1 du code de la voirie routière a été complété en 2004 par deux alinéas ainsi rédigés :

« l'Etat veille à la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. Il veille en particulier à la sécurité, la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

Sur les réseaux relevant de leurs compétences, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux ».

Compétence a été ainsi donnée aux collectivités territoriales, notamment au département, dans les domaines que couvre le RST. Pourtant, le transfert opéré en 2004 n'a **pas tranché la question de l'avenir du RST**, alors qu'il a induit de **nouvelles attentes de la part des collectivités territoriales**, en matière de **normalisation, d'accès à la formation** dispensée par le réseau scientifique et technique de l'Etat, **d'utilisation de ses compétences, de ses personnels** et de son **expertise** et, plus largement, de participation au pilotage et aux orientations des travaux de ce réseau.

Afin d'éviter sa disparition ou la création, au niveau de chaque département, d'un « **RST local** », s'est mise en place, à partir de 2007, une **gouvernance nationale partagée du RST** autour de **l'Assemblée des départements de France (ADF) et du MEEDDM** (plus précisément de la DRAST). A ce niveau national s'ajoute un **dispositif local, les conférences interdépartementales des transports et de l'aménagement (CoTITA)**, visant à rassembler et hiérarchiser les besoins locaux des services de l'Etat et des collectivités territoriales, afin d'orienter les nouvelles activités du RST.

Une initiative intéressante a été mise en place : sur l'impulsion de l'ADF et de l'union des syndicats de l'industrie routière, **un institut de la route, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM) a été créé**. Il est présenté dans l'encadré suivant.

L'IDRRIM

L'IDRRIM a été créé le 24 mars 2010. Il est issu de la signature, le 25 mars 2009, d'une **convention d'engagement volontaire** entre plusieurs acteurs de la construction routière et le ministère du développement durable. Ce texte prévoyait en effet la création d'une instance partenariale de référence en matière de conception, de construction, d'entretien et d'exploitation des routes et des infrastructures de transport. Issu de l'ex-CFTR (comité français pour les techniques routières) l'institut garde comme rôle principal dans un premier temps **d'édifier les règles de l'art et les normes de construction routière**.

L'institut se donne également pour mission **d'appréhender la complexité croissante du monde de la route, des infrastructures et de la mobilité**. Dans cet esprit d'ouverture, de nouveaux membres sont venus apporter leur savoir-faire tels que les directeurs des services techniques départementaux, le concessionnaire autoroutier, des spécialistes des questions urbaines, etc.

Au sein de l'institut devront **dialoguer les collectivités territoriales, acteurs incontournables de la route, mais aussi les acteurs de l'industrie routière** afin de développer l'innovation et les nouvelles technologies dans ce secteur et de mettre en place les routes de cinquième génération. Le débat est actuellement ouvert sur la nécessité et la possibilité de certifier des infrastructures en créant par exemple un référentiel « route durable », inspiré de la démarche HQE (haute qualité environnementale) dans le bâtiment.

L'institut compte aujourd'hui **25 membres** : l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des directeurs de services techniques départementaux (ADSTD), l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), l'association des maires de France (AMF), l'association française des producteurs de géotextiles et produits apparentés (AFPGA), l'association pour la certification et la qualification des équipements de la route (ASCQUER), l'association des sociétés françaises d'autoroutes et d'ouvrages à péage (ASFA), les centres d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (CERTU), le comité français de l'association mondiale de la route (CF-AIPCR), le centre d'information sur le ciment et ses applications (Cimbéton), le syndicat des équipements pour la construction, les infrastructures, la sidérurgie et la manutention (CISMA), le centre technique de la promotion des laitiers sidérurgiques (CTPL), la délégation interministérielle à la sécurité routière (DSIR), le groupement professionnel des bitumes (GPB), le laboratoire central des ponts et chaussées (LCP), le ministère du développement durable (MEEDDM), l'office des asphaltes, le syndicat des équipements de la route (SER), le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA), le syndicat professionnel des entrepreneurs de chaussées en béton et d'équipements annexes (SPECBEA), le syndicat professionnel des terrassiers de France (SPTF), Syntec-ingénierie, l'union nationale des producteurs de granulats (UNPG), l'union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF), et l'union des producteurs de chaux (UPC).

L'IDRRIM est une association qui a pour objet de favoriser, développer et promouvoir une **vision partagée** de la conception, de la réalisation, de la maintenance, de l'exploitation et de la gestion des routes, des infrastructures de déplacements, des espaces publics de mobilité et des services associés. Cette instance collégiale sera présidée pendant un an par notre collègue Yves Krattinger, en tant que représentant de l'ADF. Cet institut comprend un collège en ingénierie présidé par la fédération Syntec, qui aura à réfléchir sur le devenir de l'ingénierie publique ; y participent l'ordre des architectes, des géomètres, l'association des jeunes ingénieurs territoriaux de France et l'association des directeurs de services départementaux.

D'autres initiatives existent, visant à moderniser la gouvernance du réseau scientifique et technique. Un audit a été ainsi demandé sur le CERTU.

Recommandation de votre rapporteur : Votre rapporteur note que l'initiative de la création de l'IDRRIM est porteuse d'une **amélioration immédiate de la gouvernance du RST**, tant il paraît évident que cette structure est un **lieu de dialogue choisi par tous les acteurs concernés**, tant les collectivités territoriales, que les partenaires privés, que les services de l'Etat.

Les CoTITA semblent également être des **instances efficaces et prometteuses**. Il serait sans doute souhaitable de **poursuivre dans ces voies**, et de les **approfondir** avant de développer de nouvelles initiatives.

Votre rapporteur propose donc de **privilégier ces formes d'association des collectivités territoriales au réseau scientifique et technique**.

D. MIEUX APPLIQUER LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS

Les règles applicables aux marchés publics de travaux, de service et de fourniture, ainsi qu'aux marchés à bons de commande font l'objet d'une annexe.

Selon l'enquête de l'AMF précitée, réalisée à l'occasion du 92^e congrès des maires de France, les maires interrogés estiment que **le coût de l'expertise privée reste le principal obstacle à sa mise en œuvre**. Les représentants de la profession déplorent, pour leur part, que le choix du **moins-disant soit trop systématiquement privilégié** par rapport à la qualité de la prestation, soulignant qu'une expertise bien rémunérée évitait des débordements budgétaires lors de la réalisation du projet. Le choix des prestataires les mieux-disants n'est pas fait, soit pour des raisons budgétaires, soit, dans une grande majorité de cas, par crainte d'un contentieux, qui est quasiment systématiquement la conséquence de l'exclusion du moins-disant.

Recommandation de votre rapporteur : Votre rapporteur souhaite que toute diligence soit faite afin de **clarifier le code des marchés publics et son application** pour que les collectivités territoriales puissent **librement choisir les prestataires les mieux-disants** lorsqu'elles le souhaitent. Les critères permettant le choix du mieux-disant pourraient peut-être être élargis.

Par ailleurs, il note que des initiatives intéressantes ont été mises en place, afin de pallier le désengagement des services de l'Etat de l'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel. **Les collectivités territoriales se regroupent pour passer un marché à bons de commande**, permettant de surmonter l'obstacle lié à l'effet de seuil (les trop petits appels d'offres n'intéressant pas les acteurs économiques susceptibles d'y répondre). Si ce type de procédure semble particulièrement adapté à la voirie ou à l'entretien de réseaux d'assainissement, il paraît plus difficile à mettre en œuvre dans d'autres domaines. Là encore un effort **d'information des collectivités territoriales** et de **simplification de la législation pourrait être mené**, notamment au regard du risque d'application de sanctions pénales découlant du non-respect du code des marchés publics.

ANNEXES

Annexe 1 :

Examen du rapport d'information de M. Yves Daudigny, sur l'ingénierie publique

Le mardi 15 juin 2010, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la délégation a procédé à l'examen du rapport de M. Yves Daudigny, rapporteur, sur l'ingénierie publique.

M. Alain Lambert, président. - Avec le rapport de notre collègue Yves Daudigny sur l'ingénierie publique, nous nous lançons dans une nouvelle série de rapports thématiques, que nous avons inaugurés avec la mutualisation et que nous poursuivrons avec le statut de l'élu. C'est d'ailleurs un « passage en douceur » que nous effectuons, car il me semble que la question de l'ingénierie publique n'est pas dépourvue de liens avec celle de la mutualisation.

La nouvelle thématique que nous abordons aujourd'hui porte sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : outre le rapport dont nous allons prendre connaissance aujourd'hui, il comportera :

- celui sur les compensations financières consécutives à des transferts de charge, que nous présenteront dès la semaine prochaine nos collègues Roland du Luart et Yves Krattinger ;

- et celui sur les transferts des effectifs de l'Etat vers les collectivités territoriales, que nous examinerons en octobre.

M. Yves Daudigny, rapporteur. - Ce rapport s'adresse aux 30 000 communes ou groupements de communes de France qui n'ont pas la capacité d'organiser leurs propres services d'ingénierie. Il aurait pu s'intituler « chronique d'une mort annoncée de l'ingénierie publique d'Etat »...

C'était le vieux monde. Les plus anciens des élus en sont, à tort ou à raison, nostalgiques. Dans ce temps les services publics irriguaient les campagnes. Le maire bénéficiait du premier conseil et de l'expertise de l'ingénieur de subdivision de la devenue mythique direction départementale de l'équipement (DDE). Les discussions techniques se déroulaient souvent dans un climat cordial. Les dossiers étaient préparés et les chantiers étaient suivis à des coûts adaptés aux moyens des petites communes. La direction départementale de l'agriculture, pour sa part, accompagnait les programmes d'amélioration des réseaux de distribution d'eau potable, de la conception des travaux aux contrôles des factures ; elle garantissait le sérieux des projets dans le respect des normes du moment. Ce monde semblait immuable. Qui aurait pu imaginer un seul instant qu'il n'existerait plus, un jour, en France, de ministère de l'équipement, ni même simplement de direction des routes ? Mais des forces se sont mises en mouvement.

La définition première de l'ingénierie recouvre concrètement le champ de la maîtrise d'ouvrage : assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil en amont, conduite d'opérations, le champ des études générales, c'est-à-dire le diagnostic, l'analyse, et les dessins, pour aller jusqu'à la maîtrise d'œuvre, qui comprend la

direction de la maîtrise d'œuvre, la conduite des chantiers, la réalisation des travaux, ou encore le contrôle de l'exécution des travaux. L'ingénierie, phase essentielle de l'acte de construire, est dite publique lorsqu'elle est réalisée par une collectivité publique. Cette définition est déjà le signe d'une profonde évolution. L'ingénierie publique était, jusqu'à une date relativement récente, réalisée de façon quasi exclusive par l'Etat. C'était une mission de service public exercée sous forme de convention sur la base de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

L'évolution s'est inscrite dans le moyen terme et les forces agissantes ont été multiples : l'Europe et ses directives, dont le rôle fut peut-être moins exclusif que je ne l'imaginai au début de ce travail ; la remise en cause des conditions de l'ingénierie publique par la Cour des comptes, posant de fait la question de la légitimité même de celle-ci ; les affirmations par l'ingénierie privée d'une concurrence déloyale ; l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment l'arrêt du 20 mai 1998 (« Communauté de communes du Piémont de Barr »), qui qualifiait de marché public un contrat d'ouvrage entre deux établissements publics de coopération intercommunale, bien qu'il ne soit pas régi par le code des marchés publics, et l'avis du 8 novembre 2000 (« Société Jean-Louis Bernard Consultant »), qui fixait les conditions que doit satisfaire un établissement public administratif pour pouvoir être mis en concurrence, dans des conditions loyales, avec des opérateurs privés.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF, qui a précisé que les prestations d'ingénierie publique étaient désormais réalisées « dans les conditions prévues par le code des marchés publics ». L'ingénierie publique était ainsi redéfinie. Elle s'inscrivait alors dans le cadre des marchés publics, mais elle était toujours présente.

De nouvelles décisions d'Etat, fondées, elles, essentiellement sur des considérations financières, à travers la première étape d'une révision générale des politiques publiques (RGPP), allaient apporter le coup de grâce : au 1^{er} janvier 2012, les services de l'Etat n'exerceront plus aucune mission de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre en dehors de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). L'économie budgétaire liée à la suppression de l'ingénierie concurrentielle est minime : elle est estimée à 48 millions d'euros en 2010, soit la masse salariale correspondant à 903 équivalents temps plein (ETP).

Il s'agit là d'une cassure brutale vers un monde nouveau. La notion de concurrence devient la référence absolue. Le vide soudain se fait autour de beaucoup d'élus. « Je me suis senti abandonné. Vouloir rompre le contrat signé en 2006 et m'avertir soudainement, alors que nous sommes à la phase d'élaboration du dossier nécessaire à la mise en concurrence me désespère » m'a écrit le maire d'une commune de l'Aisne.

Pourtant la multiplication des lois et normes, la complexification technique et juridique des dossiers, la prise en compte des orientations de

développement durable, la nécessité de projets qui abordent les aspects de gestion et de maintenance exigent une ingénierie de plus en plus performante, seule garante d'une bonne élaboration de dossiers et d'une exécution de travaux de qualité. Sont perceptibles les dangers de prestations intellectuelles qui ne seraient soumises qu'à la seule loi de la concurrence sans aucune référence à des missions de service public, les dangers de la perte de connaissance du terrain local. Apparaît vite la difficulté de trouver un modèle économique viable pour des prestations en direction de petites communes dans des territoires peu denses. Apparaît, à un autre niveau, le danger de perte de compétences de l'Etat dans notre pays d'ingénierie publique, où ont émergé de grands groupes mondiaux privés de travaux publics.

Plusieurs recommandations sont formulées. Deux d'entre elles reposent sur l'appréciation du département comme niveau souvent le plus pertinent pour l'organisation d'une nouvelle ingénierie publique, à côté de celle déjà existante dans les villes ou agglomérations. Ce constat n'est pas sans intérêt au moment d'une nouvelle définition du rôle des collectivités territoriales.

Cependant, si l'ingénierie publique de demain appartiendra aux collectivités territoriales ou disparaîtra totalement, le rôle de l'Etat, à travers son réseau scientifique et technique, demeurera indispensable et déterminant. L'Etat prestataire s'éteint progressivement quand s'affirment ses missions d'impulsion, d'animation, de contrôle. La mission d'Etat expert, dans un contexte d'ouverture aux collectivités, est un fondement indispensable pour cette nouvelle ingénierie publique que les élus espèrent et attendent à côté de l'ingénierie privée.

Après ce constat, j'en viens à mes recommandations. Je voudrais présenter une première recommandation relative aux services extérieurs de l'Etat. Leur adaptation aux mutations de l'ingénierie publique s'est inscrite dans le cadre du regroupement, dans un même ministère, des secteurs de l'environnement, de l'énergie, des transports et de l'aménagement, auxquels est encore venu s'ajouter celui de la mer. Cette fusion s'est traduite par la restructuration des directions d'administration centrale, ainsi que par la restructuration des services territoriaux avec la création, au niveau régional, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), regroupement de la direction régionale de l'équipement (DRE), de la direction régionale de l'environnement (DIREN) et de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et, au niveau départemental, de directions départementales interministérielles (DDI), et en particulier de directions départementales des territoires (DDT).

La mise en œuvre de la RGPP, qui dicte le retrait de l'ingénierie concurrentielle, pour les services du ministère de l'équipement ou de l'agriculture qui exerçaient antérieurement les missions dans ces champs, se traduit également par la réorientation des personnels vers de nouvelles missions, liées à la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du processus du Grenelle de l'environnement.

Les personnels de l'Etat doivent faire face à un certain manque de visibilité sur l'évolution de leur mission, d'une part, et sur le format dans lequel elle sera exercée dans les prochaines années, d'autre part. De plus, les personnels

d'encadrement pourraient manquer à moyen terme, à tel point que la poursuite de l'exercice des missions de service public pourrait être mise en cause. Enfin, le non-remplacement quasi systématique des personnels réorientant leur carrière se traduit pour les collectivités territoriales par l'arrêt des chantiers en cours dans de nombreux départements, et par la méconnaissance des missions encore exercées par les DDT.

Le défaut de communication est caractérisé. L'Etat, qui a pourtant préparé cette mutation de longue date, n'est visiblement pas parvenu à associer pleinement ses partenaires premiers : ses personnels et les collectivités territoriales. Des actions d'information de ces deux publics doivent être mises en œuvre dans les meilleurs délais, et sont indispensables. D'autant que, lors d'un déplacement à la direction départementale des territoires du Loiret, à Orléans, le 26 mai dernier, j'ai pu constater que la réforme des services de l'Etat pouvait être menée de façon intelligente, en préservant une réelle ingénierie publique étatique au service des territoires.

Je souhaite que la délégation recommande donc que toutes les DDT puissent présenter leur plan de redéploiement des capacités d'ingénierie publique de façon systématique à leurs personnels et aux collectivités territoriales concernées. Il serait également utile que ces plans soient harmonisés, en tenant compte de la spécificité des territoires, afin que l'unité de l'ingénierie publique qui a fait sa force soit préservée.

Ma deuxième recommandation concerne l'ATESAT qui est un appui technique, sous la forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, dédié aux communes ou groupements de communes qui sont déclarés éligibles.

Cette mission, qui s'exerce hors du champ concurrentiel, ne devait pas être remise en cause par la RGPP. Mais, dans certains départements, l'ATESAT n'est plus exercée, faute de personnel ou suite au départ des personnels compétents dans ces domaines, ou encore en raison d'une réorientation des politiques étatiques vers l'incitation à la mise en œuvre des dispositions du Grenelle. Les communes ont des projets immédiats dans les domaines de la voirie, l'accessibilité, ou encore l'aménagement urbain. La réorientation des DDT, et des personnels chargés de la mission de solidarité en leur sein, vers les missions d'économie d'énergie, de ville durable, et autres éco-quartiers, ne devrait pas se faire au détriment des secteurs traditionnels dans lesquels la demande des collectivités territoriales est forte.

Peuvent-elles trouver appui auprès des intercommunalités ? Selon les témoignages recueillis, ces dernières se heurtent à de réelles difficultés pour recruter des experts et n'ont pas reçu compétence dans tous les champs de l'ingénierie publique. Les intercommunalités ne peuvent donc pas constituer une réponse automatique et généralisée.

Depuis 2004, les conseils généraux sont compétents dans le domaine de la voirie et en particulier celui des anciennes routes nationales. Ils disposent de services techniques, renforcés par le transfert récent des parcs de l'équipement, à même d'exercer une mission d'ingénierie publique. De plus, ils sont dotés d'ingénieurs territoriaux dont les compétences pourraient être utilisées, avec

profit, dans une telle perspective. En 2006, les conseils généraux se sont vu confier, par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, une mission de solidarité pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, en faveur des communes ou EPCI qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs compétences d'assainissement

Il me semble donc que les conseils généraux qui le souhaitent devraient être autorisés à expérimenter la prise en charge, dans le domaine de l'ingénierie publique, de la mission de solidarité et d'aménagement du territoire au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande. Sans transfert de personnels, par simple extension législative de la compétence des départements. Les conditions d'exercice de cette mission de solidarité seraient déterminées par une convention signée entre le conseil général et les communes ou groupements concernés. Cette convention préciserait les modalités de rémunération de cette « ATESAT décentralisée ». Les critères d'éligibilité devraient être revus afin que, lorsqu'une solution intercommunale doit être recherchée, les seuils d'éligibilité des groupements de communes n'empêchent pas la réalisation du projet.

Ma troisième recommandation se rapporte aux moyens que les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre pour pallier le désengagement de l'Etat. On l'a vu, les moyens financiers des intercommunalités sont limités, leur attractivité et leur petite taille ne permettent pas toujours le recrutement de personnel qualifié de haut niveau, et enfin elles n'ont pas forcément reçu compétence dans tous les domaines concernés par l'ingénierie publique. Une autre piste doit alors être explorée : celle de l'organisation d'une expertise mutualisée au niveau du département. Cette solution ressortait déjà de l'enquête réalisée par l'Association des maires de France (AMF) à l'occasion du 92^e congrès des maires. Notre collègue Jacques Blanc avait présenté l'exemple de son département qui entendait s'appuyer sur une société d'économie mixte existante, dédiée au développement touristique, pour fournir aux communes une aide de premier niveau en matière d'ingénierie publique.

De nombreuses initiatives se multiplient, à l'échelon départemental. Les formes juridiques et les périmètres divergent. L'imposition d'un format unique n'est pas une bonne solution, il est au contraire essentiel que chaque territoire puisse mettre en œuvre une solution adaptée à ses spécificités. Comme l'avait suggéré notre délégation, je suis allé en régions à la recherche de bonnes pratiques, et je présente, dans le rapport qui vous est soumis, la solution des agences techniques départementales et celle d'une association de mutualisation de la gestion de l'eau. Enfin, je n'exclus pas la question de la nouvelle forme juridique que constituent les sociétés publiques locales.

Je vous propose que les expérimentations en cours, visant à permettre l'exercice par les collectivités territoriales, dans le cadre départemental notamment, d'une nouvelle forme d'ingénierie publique territoriale soient soutenues. Il s'agit de permettre l'exercice d'une mission de service public, par des collectivités territoriales et pour elles seules, sans mise en concurrence mais dans le strict respect des règles communautaires.

J'aimerais également suggérer la mise en place d'un réseau de ces agences techniques départementales et autres formes d'ingénierie publique territoriale afin que les bonnes pratiques puissent être recensées. Mes déplacements m'ont convaincu que dans chaque département des idées émergeaient et pourraient permettre de répondre aux questions soulevées dans d'autres territoires

Ma quatrième recommandation porte sur le réseau scientifique et technique et ses relations avec les collectivités territoriales. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) bénéficie de l'existence d'un réseau scientifique et technique, dit RST, composé de 37 organismes d'études, de contrôle, d'expertise, de recherche et d'enseignement, établissements publics ou services de l'Etat. Les organismes du RST ont pour vocation de produire les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'action publique, en matière de transport, d'urbanisme, d'aménagement, de génie civil, d'habitat, d'environnement, de prévention des risques, de connaissance de la terre dans les domaines des espaces marins et littoraux, et des phénomènes météorologiques. Ils rassemblent près de 38 458 agents. Le réseau de l'ancien ministère de l'équipement est devenu celui du MEEDDM, ce qui n'a pas été sans conséquence.

Ainsi, les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ont dû évoluer. La circulaire du 15 juillet 2008 définit le calendrier et les modalités de mise en œuvre de leur modernisation, mais deux questions, étroitement liées, restent en suspens : celle des relations des centres d'étude avec les collectivités territoriales et celle du statut des CETE. L'évolution du réseau se traduit également par des projets de fusion ou de délocalisation de certains de ses composants. Il faut souhaiter que ces évolutions soient efficaces et que leurs objectifs soient suffisamment explicités pour emporter l'adhésion.

Aux termes de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les départements gèrent désormais 385 000 km de routes. L'Etat ne possède plus que 12 000 km de routes d'intérêt national et autoroutes non concédées. L'article L. 111-1 du code de la voirie routière donne compétence, depuis 2004, aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour définir, conjointement avec l'Etat, les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux.

Cela n'avait pas tranché la question de l'avenir du RST, alors que les collectivités territoriales ont légitimement de nouvelles attentes, en matière de normalisation, d'accès à la formation dispensée par le RST, d'utilisation de ses compétences, de ses personnels et de son expertise et, plus largement, de participation au pilotage et aux orientations des travaux de ce réseau.

Afin d'éviter sa disparition ou la création, au niveau de chaque département, d'un « RST local », s'est mise en place, à partir de 2007, une gouvernance nationale partagée du RST autour de l'Assemblée des départements de France (ADF). L'ADF et l'union des syndicats de l'industrie routière ont favorisé la création d'un institut de la route, des rues et des infrastructures pour la

mobilité (IDRRIM). L'IDRRIM est une association qui a pour objet de favoriser, développer et promouvoir une vision partagée de la conception, de la réalisation, de la maintenance, de l'exploitation et de la gestion des routes, des infrastructures de déplacements, des espaces publics de mobilité et des services associés. Cette instance collégiale sera présidée pendant un an par notre collègue Yves Krattinger, en tant que représentant de l'ADF. Cet institut comprend un collègue en ingénierie présidé par la fédération Syntec, qui aura à réfléchir sur le devenir de l'ingénierie publique ; y participent l'ordre des architectes, des géomètres, l'association des jeunes ingénieurs territoriaux de France et l'association des directeurs de services départementaux. La création de l'IDRRIM paraît porteuse d'une amélioration immédiate de la gouvernance du RST.

Les conférences interdépartementales des transports et de l'aménagement (CoTITA), dispositif local visant à rassembler et hiérarchiser les besoins locaux des services de l'Etat et des collectivités territoriales, afin d'orienter les nouvelles activités du RST, semblent également être des instances efficaces et prometteuses.

Il serait sans doute souhaitable de poursuivre dans ces voies, et de les approfondir avant de développer de nouvelles initiatives. Je propose donc de privilégier ces formes d'association des collectivités territoriales au réseau scientifique et technique.

Enfin, il ressort des auditions des associations d'élus locaux et des professionnels du secteur de l'ingénierie publique que notre délégation doit soutenir les efforts visant à clarifier le code des marchés publics et son application. Ce sera le sens de ma dernière recommandation.

Il paraît nécessaire que les collectivités territoriales puissent librement choisir les prestataires les mieux-disants lorsqu'elles l'estiment opportun. Les critères permettant le choix du mieux-disant pourraient d'ailleurs être élargis pour tenir compte des caractéristiques de chaque territoire.

De plus, les collectivités territoriales ou leurs groupements mettent en œuvre des procédures communes pour passer des marchés à bons de commande. Si ce type de procédure semble particulièrement adapté à la voirie ou à l'entretien de réseaux d'assainissement, il est plus difficile à mettre en œuvre dans d'autres domaines. Là encore un effort d'information des collectivités territoriales et de simplification de la législation pourrait être mené.

M. Alain Lambert, président. - Je vous propose désormais d'ouvrir le débat, après cette présentation de grande qualité.

M. Jean-Claude Peyronnet. - C'est un travail extrêmement complet qui nous a été présenté. Il convient toutefois d'être prudent, toutes les solutions ne sont peut-être pas transposables dans tous les départements. Dans certains cas, les transferts des parcs de l'équipement aux départements ne se traduiront pas par le transfert de personnels capables de définir une nouvelle ingénierie publique. En cela, l'ingénierie publique d'Etat a disparu depuis longtemps. Pourtant, jusqu'en 1992, il était encore interdit aux conseils généraux d'offrir des prestations d'ingénierie publique aux communes. Puis dans les années 90, il est apparu que

les grands ingénieurs d'Etat abandonnaient leurs prérogatives. L'abandon si rapide d'une tradition qui remontait au XVIII^e siècle pourrait faire l'objet d'études historiques tant elle est surprenante.

Lorsque je présidais le conseil général de Haute-Vienne, je me suis retrouvé, il y a quinze ans, dans une situation où les principales difficultés d'ingénierie concernaient l'urbanisme et l'aménagement des centres bourgs. Depuis une dizaine d'années, les problèmes concernent d'abord l'entretien prévisionnel du réseau routier. Le subdivisionnaire, que notre collègue Yves Daudigny a mentionné, définissait, sur la base de son diagnostic, un programme d'entretien annuel, de revêtement, etc. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et les collectivités territoriales se retrouvent soumises aux diagnostics et aux propositions du secteur privé. L'ingénieur public a donc aussi un rôle de limitation des dangers d'une ingénierie exclusivement privée à laquelle seraient soumises les petites communes.

Dans mon département, la solution retenue consiste en une petite agence, regroupant cinq chargés d'études, un directeur et une secrétaire. Toutes les communes rurales adhèrent à cette agence. Contre une cotisation forfaitaire modique, elles ont le droit à cinq jours de prestations annuelles de l'agence, toute demande supplémentaire donnant lieu à un paiement particulier. Cela donne de très bons résultats pour un coût raisonnable. Le conseil général verse une subvention. Cette solution fonctionne, et a permis la création d'un lieu de dialogue entre les collectivités territoriales mais aussi de bonne entente avec les professionnels. Dans un deuxième temps, il pourrait être utile d'étendre les compétences de cette agence au domaine de la voirie, d'augmenter les cotisations en conséquence, et de pouvoir ainsi recruter des ingénieurs, d'un niveau comparable à celui d'un subdivisionnaire.

M. Antoine Lefèvre. - Je souhaiterais que notre collègue puisse développer l'exemple qu'il a mis en exergue dans sa présentation. J'aimerais savoir quelles pistes intéressantes a pu présenter la direction départementale du Loiret.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ce rapport est beau comme un requiem... La situation présentée est bien le fruit d'une volonté politique : on abandonne la régulation par l'Etat et on s'en remet à la concurrence. Face au désengagement de l'Etat, nous en sommes réduits à expérimenter toutes sortes de solutions sur nos territoires. Il faut bien sûr travailler dans cette perspective mais, sans une volonté politique affirmée, pour rappeler la dimension publique de la question, la situation restera sans solution. Bien sûr, les grandes villes pourront faire face mais, pour les petites communes, l'issue n'est pas évidente. Même les grandes villes ne sont d'ailleurs pas à l'abri d'un recours ou d'une plainte au niveau communautaire qui les mettraient en porte-à-faux. Il faut réagir, notamment pour les petites communes.

M. Yves Daudigny, rapporteur. - D'abord globalement, pour revenir sur l'histoire de l'ingénierie publique d'Etat, rappelons qu'elle a connu deux grandes étapes : c'était d'abord une mission de service public exercée sous forme de convention, puis elle a été inscrite dans le champ de la concurrence, mais elle existait encore. Aujourd'hui elle disparaît. La remise en cause de ce système

m'est apparue inéluctable au cours de mes travaux. Les causes poussant à l'évolution étaient multiples : il s'agit certes du droit à la concurrence, mais aussi de la question de la rémunération des agents des DDE, pointée par la Cour des comptes, ainsi que de l'accusation de la concurrence déloyale par le secteur privé et enfin de l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'Etat. C'est la légitimité de l'ingénierie publique qui était ainsi mise en cause.

Dans mon rapport, je précise bien que les récentes évolutions conduisant au retrait des services de l'Etat du champ concurrentiel de l'ingénierie publique ne sont dues qu'à la décision du pouvoir exécutif, prise dans le cadre de la RGPP et basée sur des motifs essentiellement financiers. L'Etat prestataire devient ainsi, on l'espère, un expert, très peu un conseil, et surtout un contrôleur.

Il n'est pas possible aujourd'hui de revenir en arrière. Pour retrouver le maillage territorial qui serait nécessaire à l'exercice d'une ingénierie publique étatique, il faudrait imaginer un niveau d'embauche publique peu compatible avec le cadre des finances publiques actuelles. Il ne reste donc qu'une alternative : soit laisser se développer l'ingénierie privée, qui, dans certains territoires, donne de bons résultats, à l'entière satisfaction des collectivités territoriales qui y ont recours ; soit militer pour le développement d'une ingénierie publique basée sur la notion de service public.

Je suis, pour ma part, favorable à cette dernière alternative pour deux raisons. D'une part, il n'existe pas de modèle économique dans le secteur concurrentiel permettant de répondre à toutes les demandes du secteur rural. Un réel problème de coût de revient de la mise en place d'un maillage du territoire suffisant se pose. Il convient donc de trouver des solutions pour les 30 000 communes de faible population qui ne pourront pas avoir recours à un secteur privé absent. D'autre part, la question se pose de savoir si l'ingénierie, qui est une prestation intellectuelle, peut n'appartenir qu'au secteur de la concurrence. L'existence d'une ingénierie publique, qui soit une référence, permettant d'étalonner les prestations privées, est indispensable.

Comment organiser cette nouvelle ingénierie publique ? Il m'est apparu que le meilleur échelon était certainement l'échelon départemental, qui se heurtait moins que les intercommunalités aux difficultés de recrutement de personnel qualifié. L'exemple cité par notre collègue Jean-Claude Peyronnet va d'ailleurs dans ce sens. J'ai cité le cas des parcs de l'équipement parce que, dans certains départements, leurs personnels peuvent répondre aux attentes des collectivités territoriales. De la même façon, au cours d'un de mes déplacements, j'ai eu connaissance de la création d'une agence technique départementale dans le département de Saône-et-Loire. Cette agence, dirigée par un architecte, regroupe trois ou quatre personnes qui font du conseil dans les domaines de l'ingénierie publique où les autres acteurs publics ou parapublics, l'association départementale des maires, le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), etc. ne sont pas présents.

Les différentes initiatives locales sont très variées. Les formes juridiques sont très diverses, allant de l'établissement public au syndicat mixte ouvert, en passant par l'association. Les modes de financement peuvent être soit le paiement

des prestations fournies, soit le versement d'une cotisation forfaitaire, voire une combinaison des deux, dans des proportions différentes d'un territoire à l'autre. Quant aux prestations, il peut s'agir d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans un seul ou tous les champs de l'ingénierie publique, mais cela peut également aller, notamment dans les agences les plus anciennes, jusqu'à la maîtrise d'œuvre.

Mais si cette ingénierie publique est nécessaire, il ne faut pas non plus oublier le réseau scientifique et technique, lieu de hautes compétences, d'innovation et de recherche, qui doit continuer de travailler sur les normes. Dans ce domaine, l'attente la plus forte concerne l'ouverture aux collectivités territoriales, et comme je l'ai dit, l'approfondissement de l'IDRRIM me paraît être la voie à suivre.

S'agissant de la DDT du Loiret, c'est l'exemple d'un département dans lequel un directeur et ses personnels ont tenté de s'ajuster à la réforme en cours et à l'évolution vers le conseil. Le plan de redéploiement des capacités d'ingénierie en région montre bien que la disparition de l'ingénierie concurrentielle se traduit par une réorientation des activités de la DDT au profit de l'ingénierie pour l'Etat, pour ses propres besoins, de l'aide à l'émergence de maîtrise d'ouvrage et de projets, de conseil en amont et d'accompagnement de projets et enfin au profit d'une ATESAT diversifiée, avec un renforcement des domaines de l'aménagement et de l'habitat par rapport à la voirie. Cette réorientation, au détriment de la voirie, est une tendance lourde de tous les services de l'Etat, qui m'a frappée, ainsi que la volonté de mettre en œuvre tous les aspects du Grenelle de l'environnement dans les projets des petites communes.

Tout cela se traduit par la mise en place des nouvelles typologies d'intervention suivantes au sein de la DDT : l'expertise interne et externe, l'animation de réseaux, l'aide à l'émergence de maîtrise d'ouvrage, l'aide à l'émergence de projets, le conseil en amont et l'accompagnement ciblé de projets. On a donc des services extérieurs qui s'adaptent aux nouvelles demandes de l'Etat : l'application du Grenelle de l'environnement et la mise en pratique de la réforme de l'ingénierie publique, tout en essayant de répondre à la demande des communes rurales. Rappelons toutefois qu'on reste bien dans le domaine de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et que l'intervention des services de l'Etat s'arrête avant la rédaction d'un cahier des charges permettant de lancer un marché public.

Je souhaiterais faire un commentaire : pendant mes auditions, mes interlocuteurs m'ont garanti que l'ATESAT ne serait pas remise en cause dans le cadre de la deuxième révision générale des politiques publiques. Mais, entre ce discours et la pratique observée, les écarts sont grands. Dans certains départements, il m'a été rapporté que les missions de solidarité et d'aménagement du territoire n'étaient plus exercées.

Pour que l'Etat maintienne son objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux lors des départs à la retraite, il va falloir se demander quelle mission « n'est pas suffisamment obligatoire » et peut, par conséquent, être réduite. L'ATESAT sera certainement alors mise en cause, et le nombre de personnels qui seront alloués à ses missions pourrait être revu à la baisse. C'est

dans cette perspective que j'ai recommandé à notre délégation de permettre l'expérimentation de la décentralisation de l'ATESAT aux conseils généraux.

Mme Dominique Voynet. - Lorsque l'on discute avec des ingénieurs territoriaux, la question de la qualité des projets qui leur sont proposés est rapidement évoquée.

Outre la concurrence exacerbée à laquelle se sont livrés les grands groupes pour attirer les meilleurs ingénieurs, à une époque où le pantouflage était mieux accepté qu'aujourd'hui, le niveau de rémunération, le cadre indemnitaire, les conditions de travail, les délais de réalisation des projets ou la difficulté de réunir des financements posent de véritables problèmes aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, dans le monde rural, beaucoup de communes ont eu recours aux syndicats d'électricité et des eaux, aux chambres d'agriculture, à toutes ces structures qui sont ainsi devenues leurs conseillers dans le domaine de l'ingénierie publique et même, parfois, des partenaires, jusqu'à l'étape d'identification de la maîtrise d'œuvre. Je pense, par exemple, à ces syndicats d'électrification, qui font de l'aménagement urbain pour des communes ou des syndicats de communes.

M. Claude Bérit-Débat. - S'agissant du désengagement de l'Etat dans le domaine de l'ingénierie publique, décrit par notre collègue Yves Daudigny, je constate que la majorité d'entre nous le vit au quotidien dans les départements et les villes. C'est l'une des conséquences de la mise en œuvre de la RGPP dont j'ai également observé les effets dans mon département. En effet, nous disposons, nous aussi, d'une agence technique départementale dont les missions sont semblables à celles de l'agence de Saône-et-Loire évoquée par notre rapporteur. Dans les faits, nous avons une ingénierie territoriale qui se substitue à celle de l'Etat, si bien que son coût est transféré de l'Etat vers les collectivités territoriales.

C'est d'ailleurs ce type de transfert de charges que l'on retrouve dans le thème de la mutualisation des services : dans la mesure où l'Etat ne réalise plus certaines missions, les collectivités territoriales sont dans l'obligation de les reprendre et de mutualiser leurs services pour pouvoir les assurer. Certaines mutualisations s'avèrent d'ailleurs onéreuses. In fine c'est le contribuable du département ou d'une commune qui paye ce désengagement de l'Etat.

M. Alain Lambert, président. - Au-delà des causes du désengagement de l'Etat dans le domaine de l'ingénierie publique, sur lesquelles chacun d'entre nous peut avoir un avis différent, j'observe une réalité incontestable : celle de la faiblesse de la capacité d'investissement de l'Etat. Ce sont désormais les collectivités territoriales qui réalisent la grande majorité de l'investissement public.

Par conséquent, j'approuve la suggestion de notre collègue Yves Daudigny en faveur du développement d'une ingénierie publique territoriale. Dans la mesure où l'ingénierie d'Etat, pour des raisons financières et de procédures, extrêmement longues, ne produit pas toujours un résultat rapide, il devient nécessaire de renforcer l'ingénierie publique territoriale.

S'agissant des instruments, hors Ile-de-France, où en raison de l'importance de la population, la gestion territoriale y est différente, on peut s'accorder sur le fait que le département constitue l'échelon idoine pour mettre en place l'action d'ingénierie publique territoriale.

Je soutiens également l'idée selon laquelle, il n'est pas nécessaire, à ce stade, de définir un cadre juridique qui soit le plus approprié possible. En effet, certains sont en train de naître et il faut encore leur laisser du temps et de la souplesse, avant de juger de leur efficience.

Par ailleurs, lors du déplacement à Bruxelles, dans le cadre du rapport sur la mutualisation des services, j'ai pu constater, avec nos collègues Edmond Hervé et Yves Détraigne, combien l'Etat français devait mieux défendre l'idée, devant la Commission européenne, selon laquelle les conventions entre les personnes publiques ne relèvent pas du droit de la concurrence, tel que la Commission européenne l'affirme encore de manière trop catégorique.

Enfin, je crois que le droit des marchés publics souffre d'une pénalisation excessive. Cette pénalisation est tout à fait justifiée dès lors qu'il s'agit de lutter contre des abus : à partir du moment où notre droit pénal permet de sanctionner les comportements répréhensibles, je ne vois pas pourquoi les règles de marchés publics conduiraient en outre à la mise en œuvre de dispositions pénales, lorsqu'il n'y a eu aucune mauvaise intention, qui peuvent constituer un facteur d'inhibition dans la gestion locale quotidienne.

M. Yves Daudigny, rapporteur. - Tout d'abord, je souhaite préciser que, lors des différentes auditions, les structures évoquées précédemment par notre collègue Dominique Voynet ont été citées à plusieurs reprises. Néanmoins, elles n'apparaissent pas comme des solutions pouvant être généralisées, notamment en raison de leur champ de compétences réduit. Très souvent, ce type d'organisme conseille les collectivités territoriales en amont, mais ne propose pas d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui, si elle est bien conduite, doit aller jusqu'à la réalisation du marché pour trouver un maître d'œuvre.

S'agissant du coût de l'ingénierie, je partage l'avis de notre collègue Pierre-Yves Collombat. Je rappelle cependant que l'ingénierie issue de ce que l'ont peut appeler le monde ancien, n'était pas payée par les collectivités territoriales à son coût réel. Dans la mesure où la concurrence est devenue une règle absolue, notamment, mais pas seulement, en raison de l'impulsion donnée par l'Union européenne, il est désormais impossible pour l'Etat de continuer à fournir aux collectivités territoriales, dans le secteur concurrentiel de l'ingénierie publique, des services dont le prix est inférieur au coût réel.

Je partage également l'avis de notre président sur le fait de ne pas préconiser la mise en place d'un cadre juridique précis pour pallier le désengagement de l'Etat dans le secteur de l'ingénierie. En effet, il n'existe pas actuellement de cadre juridique idéal mais différents types d'instruments. D'ailleurs, j'observe certaines divergences selon les départements. Par exemple, dans l'Oise, le préfet du département a refusé qu'une agence technique départementale soit créée sous la forme d'un syndicat mixte ouvert, alors que cette solution a été retenue dans d'autres départements.

Par ailleurs, en Saône-et-Loire, le département a créé deux établissements : une agence qui intervient en assistance à maîtrise d'ouvrage dans des domaines aussi différents que la voirie ou la construction de bâtiments et dont la forme juridique est celle d'un établissement public. Parallèlement, le département souhaitait instituer un organisme spécialisé dans le domaine de l'eau qui interviendrait en assistance à maîtrise d'ouvrage mais aussi en maîtrise d'œuvre, ce qui nécessitait une forme juridique sécurisée. Pourtant, les services de l'Etat du département ont refusé que cet organisme soit constitué sous la forme d'un syndicat mixte, mais ont accepté qu'il prenne le statut d'une association loi 1901.

S'agissant des sociétés publiques locales (SPL), je n'ai fait qu'explorer ce domaine de la très récente loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, pour le développement des SPL. Celles-ci se définissent comme des sociétés d'économie mixte mais sans l'intervention d'acteurs privés. Leur secteur de compétence est plus large que la seule ingénierie publique. Dans ce contexte, je préfère recommander aux collectivités territoriales souhaitant renforcer leur ingénierie territoriale, la mise en place d'organismes créés sous la forme de syndicat mixte ou d'établissement public.

Enfin, dans le cadre de mon rapport, je n'ai pas particulièrement approfondi la question du code des marchés publics, bien que ce sujet ait souvent été évoqué lors des auditions. Des pistes pourraient évidemment être développées afin d'assouplir certaines dispositions du code des marchés publics, notamment, pour permettre aux collectivités territoriales de choisir le mieux-disant plutôt que systématiquement le moins-disant, sans s'exposer à des risques de sanctions judiciaires.

M. François-Noël Buffet. - Je souhaiterais faire deux observations. La première porte sur la question des marchés publics : il est vrai qu'une simplification des règles de la commande publique serait opportune, sachant que le droit pénal permettra bien de sanctionner les comportements déviants et que l'enjeu de la procédure réside dans la garantie d'une transparence totale dans le processus de décision. Le cas échéant, on pourrait, si on l'estime utile, renforcer les sanctions pénales à l'encontre de ceux qui, délibérément, ne respectent pas cet impératif.

Par ailleurs, tout au moins dans les milieux urbains, j'observe que les agences d'urbanisme, constituées sous la forme associative, au fonctionnement relativement souple, sont de remarquables outils de conseil, d'anticipation, très en amont des projets de développement. De plus, ces agences ont l'avantage d'être constituées d'acteurs publics, comme l'Etat, les régions, les départements ou les communes, ce qui leur permet de conserver une réelle indépendance vis-à-vis du monde économique local. Ainsi, il serait peut-être intéressant de réfléchir à l'idée de développer ces agences dans les territoires ruraux.

Enfin, ces organismes ont l'avantage de fonctionner en réseau. Par exemple, dans le territoire Rhône-Alpes, les agences de Lyon, Grenoble et Saint-Etienne ont constitué un réseau, qui leur permet de préparer des projets de dimension internationale, d'échanger leurs compétences et leur connaissance du territoire, ce qui est également très valorisant pour l'ensemble des élus.

M. Edmond Hervé. - Juridiquement, rien n'empêche une agence de passer un accord avec le département : il suffit de modifier ses statuts, ce qui, dans le cadre d'un dialogue entre le monde urbain et le monde rural, peut être excellent.

Par ailleurs, je tiens à rappeler qu'historiquement, un certain nombre de villes ont développé l'ingénierie publique décentralisée urbaine à la fin des années 60 et au début des années 70. Si je prends le cas particulier de Rennes, la première ZAC réalisée en régie date de 1970, et l'agence urbaine a été créée en 1971. Ainsi, c'est au début des années 70 que l'ingénierie publique décentralisée s'est massivement développée dans les grandes villes.

Je partage la position de notre collègue Yves Daudigny sur l'ingénierie publique ; celle-ci a deux fonctions : d'une part, celle de maîtrise d'ouvrage, de conseil à la maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, une mission de contrôle ou de surveillance, de la réalisation des projets, exercée par délégation ou en régie. Ces deux fonctions, fondamentales, étant très liées à la décentralisation, je milite pour que le département soit l'un des chefs de file dans ce domaine de l'ingénierie publique.

L'Etat doit mettre à sa disposition un certain nombre d'ingénieurs pour qu'il puisse exercer sa propre maîtrise d'ouvrage, dans le respect des grands principes de service public, notamment ceux de continuité et d'égalité. De tels principes ne peuvent être délégués à une entreprise privée, aussi remarquable soit-elle.

Je suis conscient de la concurrence qui se développe actuellement, dans des secteurs comme l'urbanisme, le logement, les finances, l'environnement, la gestion du personnel ou l'environnement. Dans ces domaines, il existe, certes, une concurrence très vive entre les villes et les autres collectivités publiques, mais aussi entre le secteur public et le secteur privé. Je pense que l'exemplarité de nos réalisations et les conditions sociales de travail sont incontestablement des avantages au bénéfice des collectivités publiques.

Par conséquent, je milite pour que, au niveau du département, au nom de la solidarité territoriale, il y ait une ingénierie publique pour faire la maîtrise d'ouvrage. En effet, le véritable problème n'est pas de savoir qui fait quoi mais de savoir si ce qui est réalisé est bien : une entreprise privée peut très bien réaliser un projet, mais la notion de contrôle par une collectivité publique reste déterminante.

M. Yves Daudigny, rapporteur. - Tout d'abord, je tiens à préciser que je n'ai pas retenu l'agence d'urbanisme comme modèle à proposer, notamment dans le monde rural, car il me semble qu'il faut auparavant creuser la question du régime fiscal.

Par ailleurs, je tiens à souligner mon optimisme quant à l'avenir de l'ingénierie publique en France. Certes, les élus locaux se sont parfois trouvés dans des situations difficiles à la suite du désengagement de l'Etat dans ce domaine. Je l'ai moi-même vécu dans mon propre département. Notamment, je me rappelle du désarroi d'un président d'intercommunalité souhaitant mener des travaux sur le réseau d'eau potable, qui, suite au retrait de l'Etat, ne savait plus

vers quel organisme se tourner pour les faire réaliser. Cependant, mon rapport est résolument optimiste, car j'ai pu constater que de nombreuses initiatives se développent dans les territoires pour maintenir une véritable ingénierie publique, à côté d'une offre privée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai intitulé le rapport de la manière suivante : « Les collectivités territoriales, moteurs de l'ingénierie publique ».

Je tiens également à rappeler que le retour à un âge d'or, où l'Etat constituait l'acteur principal, est impossible dans le domaine de l'ingénierie publique. Néanmoins, il est essentiel de conserver un lien entre les collectivités territoriales et le réseau scientifique et technique. J'ajoute que l'échelon départemental me semble le plus adapté pour la mutualisation.

Enfin, je précise que les organismes créés pour proposer de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire à maîtrise d'œuvre, fournissent exclusivement des prestations aux collectivités qui en sont membres. Nous sommes donc bien dans le « in house », et donc en conformité avec le droit européen.

M. Edmond Hervé. - Ces propos me conduisent à rappeler que je partage tout à fait le point de vue de Jean-Pierre Raffarin, selon lequel un bilan de la décentralisation aurait dû être réalisé avant d'engager une nouvelle réforme des collectivités territoriales.

M. Alain Lambert, président. - Je tiens à remercier notre collègue Yves Daudigny pour la qualité de son rapport qui fera naturellement l'objet d'une publication.

Annexe 2 :**Liste des personnes auditionnées
et déplacements en régions de votre rapporteur****Auditions**

MM. Benoît MELONIO, conseiller auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, et Christian LEVY, sous-directeur du service du pilotage et des écoles

MM. Didier LALLEMENT, secrétaire général au ministère d'Etat, et Benoît PIGUET, conseiller, ainsi que Mme Corinne ETAIX, chef du service du pilotage et de l'évolution des services au secrétariat général

MM. Yves KRATTINGER, membre du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF), président de la commission Aménagement du territoire et technologies de l'information et de la communication, Patrick DIENY, directeur de l'association des directeurs de services techniques de département, et Philippe HERSCU, et Mmes Mireille MAESTRI et Elisabeth BARINCOU

M. Charles-Eric LEMAIGNEN, vice-président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire

M. Pierre-Yves COLLOMBAT, premier vice-président délégué de l'association des maires ruraux de France (AMRF)

Mme Florence MASSON, Association des maires de France (AMF), Département ville-urbanisme-habitat

Mme Claudette BRUNET-LECHENAULT, vice-présidente à l'aménagement du territoire du conseil général de Saône-et-Loire et présidente de l'Agence technique départementale

M. Denis HARLE, directeur de la direction interdépartementale des routes Nord-Ouest

MM. Thierry LATGER, secrétaire général du syndicat national des ingénieurs des travaux publics et des collectivités territoriales (SNITPECT), Zaïnil NIZARALY et Laurent JANVIER

MM. Jean-Pierre AUGER, président national de l'association des ingénieurs territoriaux (AITF), François GUILLOT, vice-président, et Jean-Pierre SCHANG

Mme Karine LEVERGER, déléguée générale de la fédération SYNTEC (représentant des groupes et sociétés françaises spécialisés dans les professions de l'ingénierie, des services informatiques, des études et du conseil, de la formation professionnelle)

MM. Christian TRIDON, administrateur de la fédération nationale des travaux publics (FNTP), et Jean-Claude ANGENAULD, responsable des relations institutionnelles

Déplacements

Déplacement du mercredi 26 mai 2010, à Orléans, à la **Direction départementale des territoires**, en présence de MM. Charles GENDRON, directeur, David MOUSSAY, responsable du pôle d'action territoriale, Ludovic PAUL, responsable de la cellule eau et pratiques agricoles durables, et Laurent JANVIER, responsable du service de prospective et d'action territoriales :

- présentation de la direction départementale des territoires (son organisation, sa vocation) ;

- description générale de la mutation d'une ingénierie d'appui territoriale vers une capacité de prospective et d'action territoriale ;

- illustration d'exemples concrets mis en œuvre ou en cours de développement en déclinaison notamment des enjeux issus du Grenelle de l'environnement (dans les domaines de l'eau, des risques majeurs, de l'accessibilité) ;

- évolution de l'ATESAT vers le portage des enjeux issus du Grenelle de l'environnement en lien avec la gestion durable des territoires et du patrimoine des collectivités.

Déplacement du mercredi 9 juin 2010, à Montceau-les-Mines, à l'**Agence technique départementale de Saône-et-Loire**, en présence de représentants du conseil général, Mme Carole LELORRAIN, directeur de la coordination, et MM. Gilles BOUSCHARAIN, directeur, et Stéphane BERNON, directeur-adjoint, chef du service assainissement, et de M. Philippe COMMERCON, directeur de l'agence technique départementale (ATD) :

- présentation de l'association pour la mutualisation des moyens en matière d'eau (ASSMEAU) ;

- présentation de l'ATD.

Annexe 3 :

La distinction entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage : la loi MOP

I. Base juridique de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre publiques

Succédant à la réglementation de 1973, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP, a été instaurée pour clarifier les missions de chaque intervenant en la matière selon trois objectifs :

- donner à la **maîtrise d'ouvrage publique** un véritable statut en la définissant de manière extensive et en énumérant ses principales attributions ;
- fixer le **cadre juridique** du mandat de maîtrise d'ouvrage publique ;
- et définir la **mission de maîtrise d'œuvre** que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé en énumérant les éléments de conception et d'assistance qui relèvent de cette mission¹.

Plusieurs modifications ont été successivement apportées à la loi.

Elle a été modifiée une première fois par la loi n° 88-1090 du 1^{er} décembre 1988, en ce qui concerne **son champ d'application et le contenu de la mission de maîtrise d'œuvre**.

Une deuxième modification a été introduite par loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, visant à exclure de son champ d'application **certaines ouvrages** construits par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, elle a été une troisième fois modifiée par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004², pour la mettre en adéquation avec le **droit communautaire** par rapport à la **délégation de la maîtrise d'ouvrage à un mandataire** et pour l'adapter à des situations complexes comme la **construction d'ouvrages par plusieurs maîtres d'ouvrage**.

En outre, cette loi MOP a fait l'objet de précisions au sein de plusieurs décrets d'application. Une première série de cinq décrets datés du 14 mars 1986 a d'abord été prise, complétée par trois décrets en date du 29 novembre 1993.

¹ *Droit de la Construction, Dalloz Action, Dossier 380 : Maîtrise d'ouvrage publique généralités, Jean-Pierre Jouguelet, 2007.*

² *Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, JO 19 juin, p. 11020.*

On retrouve alors les **textes réglementaires** suivants :

- décret n° 86-453 du 14 mars 1986 modifiant le code des marchés publics relatif aux conditions de passation des marchés de maîtrise d'œuvre ;

- décret n° 86-520 du 14 mars 1986 pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

- décret n° 86-664 du 14 mars 1986 déterminant les conditions dans lesquelles les personnes morales visées à l'article 6-b de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée peuvent assurer la conduite d'opérations ;

- décret n° 86-665 du 14 mars 1986 déterminant les conditions dans lesquelles les personnes morales visées à l'article 6 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée peuvent continuer d'assurer la conduite d'opérations ;

- décret n° 86-666 du 14 mars 1986 fixant les règles d'organisation de la négociation des accords prévus par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

- décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé ;

- décret n° 93-1269 du 29 novembre 1993 relatif aux concours d'architecture et d'ingénierie organisés par les maîtres d'ouvrage publics ;

- et décret n° 93-1270 du 29 novembre 1993 portant application du I de l'article 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, qui a été explicité dans un arrêté du 21 décembre 1993¹.

La loi MOP et ses mesures d'application distinguent le maître d'ouvrage (MOA), le maître d'œuvre (MOE) et les assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO).

II. Le maître d'ouvrage (MOA)

A. La notion de maître d'ouvrage

La loi MOP ne donne pas de définition synthétique de la notion juridique de maîtrise d'ouvrage publique. Celle-ci résulte en fait de la combinaison de son article 1^{er} (qui liste les personnes auxquelles la loi MOP s'applique lorsqu'elles construisent, en qualité de maîtres d'ouvrage, certains ouvrages) et de son article 2 (qui donne une définition du rôle de maître d'ouvrage).

Ainsi, l'article 2 prévoit que : « **le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre** ».

¹ A. 21 déc. 1993, JO 13 janv. 1994, p. 713.

Cette définition de la maîtrise d'ouvrage est par ailleurs identique à celle retenue dans le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux (CCAG-Travaux¹) qui considère le maître de l'ouvrage comme le **pouvoir adjudicateur pour le compte duquel les travaux sont exécutés**. Autrement dit, d'un point de vue générique le maître d'ouvrage est la personne qui **commande les travaux**.

Par ailleurs, en vertu de l'article 1^{er} de la loi MOP, ses dispositions sont applicables à tous les ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont :

- l'Etat et ses établissements publics ;
- les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L. 166-1 du code des communes (soit l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- les organismes privés mentionnés à l'article L. 64 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations ;
- et les organismes privés d'habitation à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés.

Dans ce cadre-là, l'ordonnance du 17 juin 2004 a conduit à des modifications de la loi MOP pour répondre à deux cas particuliers de délégation de maîtrise d'ouvrage :

- celui où les travaux relèvent de plusieurs maîtres d'ouvrage. Dans ce cas, l'article 2-II de la loi MOP modifiée indique que: « *lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrages, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme* ». Ce nouveau dispositif met en place une **véritable délégation de maîtrise d'ouvrage** au profit d'un seul qui sera chargé de la passation des marchés afférents à la réalisation de l'ouvrage ;

- et celui où les travaux relèvent d'un établissement public de l'Etat. L'article 2-III de la loi permet à l'Etat, lorsqu'il confie à l'un de ses établissements publics la réalisation d'ouvrages ou de programmes d'investissement, la possibilité de décider que cet établissement exercera la **totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage**. Il s'agit là encore d'une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'Etat au profit d'un de ses établissements publics.

¹ Dans sa version de 2009, d'ailleurs identique en terme de définition de la maîtrise d'ouvrage à la version de 1976.

B. Les fonctions du maître d'ouvrage

L'article 2 de la loi MOP fixe l'ensemble **des attributions relevant du MOA**. Avant le début des travaux, le MOA doit s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée. Ensuite il lui appartient :

- d'en déterminer la localisation,
- d'en définir le programme,
- d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle,
- d'en assurer le financement,
- et de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

Plus particulièrement, le programme doit contenir : les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire, ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage.

Enfin, il est permis au maître d'ouvrage de confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée. Le recours à un « programmiste » entre dans la catégorie des métiers d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

III. L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

Evoqué à l'article 2 de la loi MOP pour le recours à un programmiste, le recours à une **assistance par le maître d'ouvrage** est véritablement envisagé à l'article 6 de cette même loi qui dispose que : « *le maître de l'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique* ».

Le maître d'ouvrage peut avoir recours à un assistant qui l'aide à mettre en œuvre l'opération au niveau administratif, en lui fournissant une **assistance juridique** notamment pour la passation des contrats ou les demandes d'autorisations éventuelles, au **niveau financier** (contraction d'un prêt) et au **niveau technique** (bureau d'étude en génie civil). Si l'assistance porte sur ces **trois domaines** on parle de « **conducteur d'opération** », mais elle peut porter sur **un seul ou deux de ces domaines** et on parlera de **simple assistance à maîtrise d'ouvrage**.

Au-delà de la loi MOP, l'assistance à maîtrise d'ouvrage doit se comprendre comme l'intervention de tout spécialiste visant à aider le maître d'ouvrage à la **conduite du projet**. Cette fonction ne doit en aucun cas être confondue avec une délégation de la maîtrise d'ouvrage à un mandataire qui assurera la maîtrise d'ouvrage en lieu et place de la personne pour le compte de laquelle l'ouvrage est réalisé. En toute hypothèse, l'assistant à maîtrise

d'ouvrage, qui peut être une personne privée ou publique, est lié au maître d'ouvrage par un **contrat écrit** (article 6 de la loi MOP) qui constitue un **marché public de prestation de service**.

Enfin, la **mission de conduite d'opération exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages, exercée par cette personne directement ou par une entreprise** (article 6 de la loi MOP).

IV. Le maître d'œuvre (MOE)

La notion de **maître d'œuvre privé** (objet de la loi MOP) ne peut être appréhendée qu'en reprenant la multiplicité des définitions légales et réglementaires existantes.

Premièrement, l'article 7 de la loi modifiée du 12 juillet 1985, dite loi MOP, donne pour définition de la maîtrise d'œuvre la mission « *que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé* » afin « *d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme* » défini par le maître de l'ouvrage.

Dans ce cadre, cet article 7 prévoit que « *le maître de l'ouvrage peut confier au maître d'œuvre tout ou partie des éléments de conception et d'assistance suivants* :

- 1) *les études d'esquisse ;*
- 2) *les études d'avant-projet ;*
- 3) *les études de projet ;*
- 4) *l'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation du contrat de travaux ;*
- 5) *les études d'exécution ou l'examen de la conformité au projet et le visa de celles qui ont été faites par l'entrepreneur ;*
- 6) *la direction de l'exécution du contrat de travaux ;*
- 7) *l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier ;*
- 8) *l'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement ».*

Deuxièmement, l'article 74-I du code des marchés publics relatif au **marché public de maîtrise d'œuvre** en donne une définition en lien avec la loi MOP. Il est ainsi indiqué que « *les marchés de maîtrise d'œuvre ont pour objet, en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis par l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et par le décret du 29 novembre 1993 pris pour son application* ».

Troisièmement, selon l'article 2 du nouveau cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux publics, le **maître d'œuvre** est « *la personne physique ou morale, publique ou privée, qui, en raison de sa compétence technique, est chargée par le maître de l'ouvrage ou son mandataire, afin d'assurer la conformité architecturale, technique et économique de la réalisation du projet objet du marché, de diriger l'exécution des marchés de travaux, de lui proposer leur règlement et de l'assister lors des opérations de réception ainsi que pendant la période de garantie de parfait achèvement* ».

Eu égard à ces trois définitions, le maître d'œuvre a donc pour mission de **concevoir, de coordonner et de contrôler la bonne exécution des travaux**.

Cette mission est assurée en deux temps. Avant la réalisation des travaux, le maître d'œuvre remplit une mission de « **conception de l'ouvrage** » tandis que pendant et après la réalisation des travaux, il remplit une mission « **d'assistance** » au maître de l'ouvrage qui consiste à coordonner et à surveiller le bon déroulement du chantier mais aussi à conseiller le maître d'ouvrage et à s'assurer du parfait achèvement des ouvrages.

Ces missions sont confiées, en tout ou partie, à un ou plusieurs maîtres d'œuvres, par un **contrat** qui constitue un marché public de service. **En toutes circonstances, ces fonctions doivent être distinctes, de celles assumées, pour la même construction, par le maître de l'ouvrage et par l'entrepreneur.**

Annexe 4 :

Les caractéristiques de l'ATGC

Au sein des prestations d'ingénierie publique fournies par les services de l'Etat aux communes, il existait un régime spécifique dit d'« assistance technique à la gestion communale » (ATGC).

Le champ de cette assistance technique était défini par l'article 15 de l'arrêté du 20 avril 2000 fixant les taux et les modalités de rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture et précisant les modalités de leur intervention :

- la gestion de la **voirie communale** ;
- le conseil pour l'exercice des pouvoirs de l'autorité municipale au titre de la **police de la circulation et du stationnement** ;
- l'étude et la direction des **travaux d'aménagement ou de modernisation concernant la voirie communale** et les ouvrages nécessaires à son exploitation, à l'exclusion des chemins ruraux et lorsque leur montant hors taxe n'excède pas un certain seuil, fixé en 1998 à 176 000 francs par prestation, soit 26 831 euros, et plafonné à 703 000 francs, soit 107 172 euros par an ;
- le contrôle des travaux exécutés en vue de la réalisation de voies dont la commune a décidé le principe du classement dans la voirie communale ;
- le conseil en matière **d'aménagement et d'habitat**, s'il n'est pas rendu obligatoire par les lois et règlements généraux.

L'originalité de l'assistance technique à la gestion communale par rapport au reste des prestations d'ingénierie publique était double :

- les services de l'Etat étaient rémunérés sur une base qui s'établissait à 4,48 francs, soit 0,68 euro, par habitant et par an en 1998. Il s'agissait en quelque sorte d'un abonnement, ou d'un **droit de tirage**, auquel souscrivaient les collectivités locales auprès des services techniques de l'Etat ;
- le champ de l'assistance technique était, en droit, très limité et concernait des **prestations qui n'étaient le plus souvent pas susceptibles d'être satisfaites par l'initiative privée puisqu'elles relevaient pour une large part de l'exercice de prérogatives de puissance publique**. Par exemple, les pouvoirs de police de la conservation du domaine public ne peuvent être délégués qu'à une autorité publique dûment investie pour établir des constats à la suite d'infractions portant atteinte à la voirie publique. Les pouvoirs de police de la circulation ne peuvent même pas être délégués au représentant d'un groupement de communes. Les maires des communes de petite taille, qui ne disposent pas des personnels

nécessaires, sont donc quasiment dans l'obligation de se tourner vers les services de l'Etat.

Par ailleurs, les petites communes, voire les petites structures intercommunales, ne disposaient pas toujours des moyens techniques nécessaires à la définition de leurs besoins, à la préparation de consultations, ou au contrôle de l'exécution d'un contrat. Elles avaient besoin des conseils de techniciens qualifiés, afin de pouvoir être en mesure de faire ensuite appel à l'initiative privée pour satisfaire leurs besoins.

Lorsqu'une commune entrait dans le système de l'ATGC, les services de l'Etat se comportaient, pratiquement, **comme s'ils étaient les services de la commune** et intervenaient dans des délais très brefs en cas d'urgence ou de risque.

Les rémunérations perçues par les services de l'Etat en contrepartie des prestations d'assistance technique à la gestion communale s'élevaient à environ 110 millions de francs par an, soit **16,77 millions d'euros par an**, acquittés par environ 34 000 communes et 1 350 structures de coopération locale.

Source : Rapport n° 336 (2000-2001) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

Annexe 5 :

Les caractéristiques de l'ATESAT

Mise en place dans le cadre de la loi dite MURCEF du 11 décembre 2001, précitée, **l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) est un service de prestations d'ingénierie publique dont bénéficient de droit, sur leur demande, certaines communes et leurs groupements sans avoir à passer de marché public.**

Ce dispositif repose sur l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992 dont l'alinéa 1^{er} prévoit que: « ***Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'Etat, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le maire ou le président du groupement.*** »

Le contenu de la mission d'assistance est précisé par le **décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002**. Le barème des rémunérations dues à l'Etat est fixé par **l'arrêté du 27 décembre 2002** relatif à la rémunération de l'assistance technique fournie par l'Etat aux communes et à leurs groupements au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

Bien qu'instauré en 2001, ce dispositif a remplacé l'aide technique à la gestion communale (ATGC) à compter du 1^{er} octobre 2002. L'ATGC, comme on l'a vu, consistait, elle aussi, en une mission permanente d'assistance à maîtrise d'ouvrage, hors champ concurrentiel, mais portait essentiellement sur **la voirie et les ouvrages d'art**. L'ATESAT, pour sa part, se déploie dans un champ d'intervention plus large centré sur les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

I. Les bénéficiaires de l'ATESAT

Peuvent être bénéficiaires de l'ATESAT les **communes et leurs groupements** répondant à un **double critère financier et démographique**.

Le seuil d'éligibilité des communes est fixé à 10 000, avec trois strates. Ainsi, sont **éligibles** à ce dispositif :

- les communes dont la population est comprise entre **1 et 1 999 habitants** et dont le potentiel fiscal est inférieur à **1,1 million d'euros** ;
- les communes dont la population est comprise entre **2 000 et 4 999 habitants** et dont le potentiel fiscal est inférieur à **1,6 million d'euros** ;

- et les communes dont la population est comprise entre **5 000 et 9 999 habitants** et dont le potentiel fiscal est inférieur à **2,7 millions d'euros** ;

Le seuil d'éligibilité des groupements de communes est fixé à **15 000 habitants** pour un potentiel fiscal inférieur à **1 million d'euros**.

La liste des collectivités éligibles est publiée chaque année par arrêté préfectoral. Les communes et groupements de communes éligibles doivent adresser une demande aux services de l'Etat pour bénéficier de l'ATESAT, selon des modalités explicitées ci-dessous.

II. Les missions exercées par l'Etat dans le cadre de l'ATESAT

Les missions des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre de l'ATESAT se déclinent en deux types de missions : les **missions de base** et les **missions complémentaires** dans les domaines relevant des compétences exercées effectivement par la commune ou le groupement de communes concerné.

A. Les missions de base

La mission de base de l'assistance technique fournie aux communes et aux groupements de communes est différente selon les secteurs d'activité concernés.

Dans le domaine de **la voirie**, la mission de base comprend :

- l'assistance à la gestion de la voirie et de la circulation ;
- l'assistance pour l'entretien et les réparations de la voirie, à la programmation des travaux et à la direction des contrats de travaux ;
- l'assistance à la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie communale ;
- et l'assistance à la définition des compétences à transférer à un groupement de communes.

Dans le domaine de **l'aménagement et de l'habitat**, elle est centrée sur le conseil et l'évaluation de la faisabilité d'un projet ainsi que sur les procédures et démarches à suivre pour le réaliser.

En outre, pour les **groupements de communes**, les missions de base de l'ATESAT sont **complétées** par trois autres missions d'assistance, qui sont les suivantes :

- le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ;
- l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ;
- et l'assistance à la mise en place d'un service technique.

B. Les missions complémentaires susceptibles d'être prévues dans la convention

Les missions de base peuvent être complétées par des **missions complémentaires prévues au sein de la convention**. Elles sont au nombre de quatre et comprennent :

- l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- l'assistance à l'élaboration de programme d'investissement en matière de voirie ;
- la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- et l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 euros (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90 000 euros (hors TVA) sur l'année.

III. La formalisation de l'intervention des services de l'Etat dans le cadre de l'ATESAT

La nature et le niveau des prestations ainsi que le montant de la rémunération de l'assistance technique fournie par l'Etat sont déterminés par une **convention** conclue entre l'Etat et la collectivité concernée. La durée de cette convention est fixée à **un an, renouvelable deux fois**, par tacite reconduction, dès lors que la commune ou le groupement de communes continue à réunir les conditions d'éligibilité. Celle-ci peut être résiliée moyennant un préavis de six mois.

Le montant de la rémunération des services fournis par l'Etat à la commune ou au groupement de communes est fixé en application de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2002. Il prévoit une **rémunération fondée sur un forfait annuel par habitant différencié selon la taille et le type de collectivité et le type de mission** (c'est-à-dire selon qu'il s'agit de la mission de base ou des missions complémentaires). Le montant de la rémunération est **minoré** lorsque la commune a **transféré au moins un des domaines suivants à un groupement : voirie, aménagement, habitat**.

Enfin, la contribution annuelle est **revalorisée** au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'index ingénierie du mois de juin.

Le tableau suivant présente les barèmes de rémunération des missions de base.

Tableau des barèmes de rémunération des missions de base

| Missions de base pour les communes | | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|--|
| Population | Taux/habitant en euros ⁵⁰ | | | Minoration si appartenance à un groupement |
| entre 1 et 1 999 hab. | 0,75 | | | 70 % |
| entre 2 000 et 4 999 hab. | 0,75 | 2 | | 55 % |
| entre 5 000 et 9 999 hab. | 0,75 | 2 | 5 | 40 % |
| Missions de base pour les groupements de communes | | | | |
| Population | Taux/habitant en euros | | | |
| inférieure à 15 000 | 0,50 | | | |

La **rémunération des missions complémentaires** pour les communes et groupements correspond à une majoration du tarif de rémunération des missions de base. Ainsi, la **contribution annuelle du bénéficiaire de la mission de base** de l'assistance technique qui sollicite des missions complémentaires est **augmentée des pourcentages suivants, pour chacune des missions complémentaires** :

- 5 % pour l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- 5 % pour la mission d'assistance à l'élaboration de programmes d'investissement de la voirie ;
- 5 % pour la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- et 35 % pour l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie.

Notons qu'en **2003, plus de 31 000 communes** avaient passé une convention ATESAT sur les **33 500 communes éligibles**.

Enfin, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) estimait, en 2003-2004, que les missions d'ATESAT représentaient l'équivalent temps plein de **1 735 agents**⁵¹.

⁵⁰ Le taux applicable se décline en trois taux : 0,75 euros du 1^{er} au 1 999^e habitant, 2 euros du 2 000^e au 4 999^e habitant et à 5 euros par habitant supplémentaire.

⁵¹ Estimation DGUHC d'après les données Pilot GT ou Corail pour 2003 et 2004

Annexe 6 :

Les organismes scientifiques et techniques au service du développement durable

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat assure l'animation d'une **quarantaine d'organismes, établissements publics** (ADEME, BRGM, CEA, CSTB, IFP, INERIS, LCPC, Météo-France, MNHN, etc.) ou **services techniques de l'Etat** (CETE, CERTU, SETRA, CETMEF, etc.) qui conduisent une **activité de recherche ou d'expertise scientifique et technique**.

Ils représentent une force de plus de 38 000 chercheurs, experts et techniciens. Parmi eux, certains établissements publics sont placés sous la tutelle du ministère ou sous une tutelle exercée conjointement avec d'autres ministères.

I. Présentation générale

L'ensemble de ces organismes, services et établissements, dont les champs de compétences sont très diversifiés, constituent le **réseau scientifique et technique (RST)**, qui a un rôle majeur à jouer au sein du ministère, pour répondre aux enjeux du développement durable, transversaux par nature.

L'interdisciplinarité des recherches et la complémentarité des savoir-faire et des cultures scientifiques sont en effet des conditions indispensables à l'accroissement de la capacité d'innovation de ces organismes, dans le cadre défini par la stratégie nationale en matière de recherche et de développement durable.

Ils jouent en effet un rôle fondamental de **recherche**, de **conseil** et **d'expertise** pour :

- apporter des **réponses techniques adaptées**, fiables et cohérentes aux décideurs publics ;
- trouver des **solutions innovantes** pour répondre aux enjeux du développement durable, intégrant les dimensions technologiques, sociétales, économiques et environnementales ;
- faciliter le **transfert de la recherche** finalisée vers les entreprises et contribuer au **développement de l'économie et des emplois** ;
- participer à **l'évolution des mentalités** par la diffusion des connaissances scientifiques et techniques et l'apport de leur expertise au débat public et aux échanges avec la société civile ;

- contribuer au développement d'une **recherche européenne** et renforcer la place de la France en matière scientifique et technique au niveau international.

Compte tenu de la diversité des statuts, comme des spécificités des dynamiques de développement et de coopération déjà engagées par les différents organismes réunis dans la nouvelle configuration du ministère, plusieurs actions ont été lancées pour **moderniser** le réseau scientifique et technique.

Dans le respect des missions et des spécificités des organismes qui le composent, il s'agit de créer les conditions d'une **coopération renforcée au sein du RST**, d'engager des **actions d'animation transversales** et de renforcer leur **performance collective** par le rapprochement des compétences sur des thématiques communes.

Les organismes scientifiques et techniques sont largement ouverts aux établissements de recherche : ils collaborent étroitement avec les centres de recherche universitaires et les autres établissements scientifiques et techniques français ou étrangers, mais aussi avec les centres privés de recherche et de développement français et européens. Le renforcement de ces partenariats est un objectif que l'Etat entend demander aux organismes du réseau scientifique et technique français de poursuivre.

Cette **stratégie d'élargissement et d'approfondissement des liens avec l'ensemble du monde de la recherche et du développement** aura un impact d'autant plus important qu'il sera fondé sur un réseau fort, solidaire, rassemblé autour d'objectifs clairs et au sein duquel une connaissance réciproque et des échanges réguliers permettront une vision partagée. C'est la condition d'une mise en œuvre conjointe des politiques publiques auxquelles tous ces organismes contribuent.

Dans cette perspective, une **circulaire ministérielle** doit définir les orientations stratégiques assignées au réseau scientifique et technique du ministère, ainsi que le plan d'actions à mettre en œuvre dans ce cadre.

II. Les organismes scientifiques et techniques sous tutelle

L'exercice d'une tutelle, unique ou conjointe avec d'autres ministères, sur un certain nombre d'organismes à vocation scientifique ou technique, permet au ministère de conforter sa politique de soutien et d'orientation stratégique des recherches conduites dans l'ensemble de ses champs de compétences.

La tutelle assure en effet à la fois un pilotage de l'évolution stratégique des organismes, au travers de la mise en œuvre et du renouvellement des **contrats d'objectifs** signés entre ces organismes et l'Etat, et un suivi précis des actions de recherche qu'ils conduisent.

En fonction des thématiques qu'ils couvrent, ces organismes, placés sous la tutelle ou la cotutelle du ministère, apparaissent, pour certains d'entre eux, à plusieurs reprises dans l'énumération suivante :

A. Ressources, territoires et habitat

- AAMP Agence des aires marines protégées
- Agences de l'eau
- BRGM Bureau de recherches géologiques et minières
- CSTB Centre scientifique et technique du bâtiment
- EPSF Etablissement public de sécurité ferroviaire
- IFREMER Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
- IGN Institut géographique national
- MNHN Muséum national d'histoire naturelle
- ONCFS Office national de la chasse et de la faune sauvage
- ONEMA Office national de l'eau et des milieux aquatiques
- ONF Office national des forêts
- OT Observatoire des territoires

B. Energie et climat

- ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- BRGM Bureau de recherches géologiques et minières
- CEA Commissariat à l'énergie atomique
- IFP Institut français du pétrole
- IRSN Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

C. Développement durable

- ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- MNHN Muséum national d'histoire naturelle

D. Prévention des risques

- ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AFSSET Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
- ANDRA Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
- BRGM Bureau de recherches géologiques et minières
- CEA Commissariat à l'énergie atomique
- INERIS Institut national de l'environnement industriel et des risques
- IRSN Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
- Météo France et le CNRM (Centre national de recherches météorologiques)
- ONF Office national des forêts

E. Infrastructures et transports

- INRETS Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- INSERR Institut national de sécurité routière et de recherches
- LCPC Laboratoire central des ponts et chaussées
- VNF Voies navigables de France

III. Les organismes scientifiques et techniques en lien avec le ministère

Le ministère du développement durable entretient avec de nombreux organismes de recherche des relations régulières, dans le cadre d'un véritable **partenariat scientifique**, qui prend différentes formes : représentation au sein de leur conseil d'administration ou de leur conseil scientifique, co-pilotage de programmes de recherches, conventions bilatérales, etc.

Parmi ces organismes, figurent notamment :

- Cemagref Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
- CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- CNES Centre national d'études spatiales
- CNRS Centre national de la recherche scientifique
- FRB Fondation pour la recherche sur la biodiversité
- InVS Institut de veille sanitaire
- INRA Institut national de la recherche agronomique

IV. Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE)

Avec leurs quelque 3 500 agents, les 8 **centres d'études techniques de l'équipement (CETE)** constituent, par leur ancrage en région et par leur situation en **interface entre l'expérimentation et la recherche**, une pièce maîtresse du réseau scientifique et technique.

Les CETE contribuent largement à la **conception et à la mise en œuvre des politiques publiques conduites par le ministère**, par leur vocation de recherche, d'innovation, d'expertise, d'études et de diffusion des connaissances scientifiques et techniques et par l'appui qu'ils offrent aux directions générales et aux services déconcentrés.

- CETE Est
- CETE de Lyon
- CETE Méditerranée
- CETE Nord-Picardie
- CETE Normandie Centre
- CETE Ouest
- CETE Sud-ouest
- CETE Ile-de-France, pôle réseau scientifique et technique de la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF)

Les CETE ont engagé en 2008 la mise en œuvre d'un plan d'évolution visant à **recentrer leur portefeuille d'activités sur les priorités de la stratégie ministérielle**. Ce plan se traduira par la **réduction des activités d'ingénierie routière et d'ingénierie pour compte de tiers, au profit des activités d'appui scientifique aux politiques publiques dans les champs émergents du Grenelle de l'environnement**.

Par ailleurs, les CETE **ouvrent progressivement leur gouvernance aux collectivités territoriales**. Créées en 2007, les **conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement (CoTITA)** associent, sur le territoire de chacun des CETE, les collectivités territoriales et les services de l'Etat. Elles sont co-présidées par le directeur du CETE et par un directeur de service technique départemental, et permettent à l'ensemble des participants d'exprimer leurs besoins en matière d'appui scientifique à la mise en œuvre des politiques publiques. A ce titre, elles pilotent les clubs métiers et contribuent à la définition des programmes des journées techniques des CETE. Chacune des CoTITA dispose d'un site internet accessible depuis le portail www.cotita.fr.

V. Les services techniques centraux

Organismes spécialisés à vocation nationale, les **services techniques centraux du ministère** définissent, dans leurs champs de compétences respectifs, la **doctrine technique** permettant de décliner les politiques publiques portées par les directions générales du ministère.

- CERTU Centre d'études et de recherches sur les transports et l'urbanisme
- CETMEF Centre d'études techniques maritimes et fluviales
- CETU Centre d'études des tunnels
- CNPS Centre national des ponts de secours
- SETRA Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
- STRMTG Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
- STAC Service technique de l'aviation civile
- STEEGBH Service technique de l'énergie électrique et des grands barrages et de l'hydraulique
- SCHAPI Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations

VI. Les écoles

Les écoles placées sous la tutelle du ministère du développement durable forment des ingénieurs et des personnels de haut niveau, ainsi que des techniciens au service de l'ensemble de la communauté nationale.

Certaines d'entre elles, comme l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) ou l'école nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) notamment, ont des laboratoires de recherche communs avec le CNRS, les universités, des établissements publics, d'autres grandes écoles ou encore des acteurs économiques.

Elles sont toutes ouvertes sur l'Europe et sur l'international, au travers de l'accueil d'étudiants étrangers, comme dans le cadre des programmes de recherche qu'elles conduisent ou auxquels elles participent.

- ENAC Ecole nationale de l'aviation civile
- ENM Ecole nationale de la météorologie
- ENMM Ecoles nationales de la marine marchande
 - Le Havre
 - Marseille
 - Nantes
 - Saint-Malo
- ENPC Ecole nationale des ponts et chaussées
- ENSG Ecole nationale des sciences géographiques
- ENTE Ecole nationale des techniciens de l'équipement
- ENTPE Ecole nationale des travaux publics de l'Etat

Source : www.developpement-durable.gouv.fr, site Internet du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

Annexe 7 :

Les seuils de passation et types de marchés publics

I. La qualification des différents types de marchés publics

Rappelons qu'il existe **trois types de marchés publics en fonction de leur objet**.

Ainsi, selon les définitions données à l'article 1^{er} du code des marchés publics (CMP), il existe des marchés publics de travaux, des marchés publics de services et des marchés publics de fournitures.

Les marchés publics de travaux sont les marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit **l'exécution**, soit conjointement la **conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil** répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

L'exécution des marchés publics de travaux est encadrée pour les marchés qui s'y réfèrent au **cahier des clauses administratives générales de travaux**.

Les marchés publics de services sont les marchés conclus avec **des prestataires de services** qui ont pour objet **la réalisation de prestations de services**. **Les marchés de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont assimilés à des marchés de prestations de services**.

L'exécution des marchés publics de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage est encadrée pour les marchés qui s'y réfèrent au **cahier des clauses administratives générales de fournitures courantes et de services ou de prestations intellectuelles**.

Enfin, les marchés publics de fournitures sont les marchés conclus avec des fournisseurs, qui ont pour objet **l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels**.

II. Les seuils de passation des marchés

A. Les seuils de passation et les types de procédure

L'article 26 du code des marchés publics (CMP) prévoit plusieurs types de procédures de passation des marchés. Ces procédures sont définies en fonction de **seuils relatifs** au montant du marché hors taxe qui **diffèrent selon que le marché concerne l'achat de fournitures, de services ou de travaux**.

Aucune procédure de passation n'est imposée dès lors que le montant prévisionnel du marché est **inférieur à 4 000 euros** hors taxe, et ce quelque soit l'objet du marché (fournitures, services et travaux), en vertu de l'article 28, alinéa 5 du CMP.

Une **procédure adaptée** (dite marché à procédure adaptée, MAPA) prévue par l'article 28 du CMP doit être mise en œuvre si le montant prévisionnel du marché est compris :

- entre **4 000 euros** hors taxe et **193 000 euros** hors taxe pour les marchés de **fournitures et de services** ;

- entre **4 000 euros** hors taxe et **4 845 000 euros** hors taxe pour les marchés de **travaux**.

Enfin, une **procédure formalisée d'appel d'offre ouvert ou restreint**, visée à l'article 33 du CMP, doit être mise en œuvre si le montant prévisionnel du marché est supérieur à :

- **193 000 euros** hors taxe pour les marchés de **fournitures et de services** ;

- **4 845 000 euros** hors taxe pour les marchés de **travaux**.

B. Les mesures de publicité

En parallèle, les mesures de publicité à mettre en œuvre sont, elles aussi, définies en fonction de seuils fixés par **l'article 40** du CMP :

- en dessous de **4 000 euros** hors taxe : absence de publicité obligatoire ;

- entre **4 000 euros** hors taxe et **90 000 euros** hors taxe : il est nécessaire de procéder à une **publicité dite « adaptée »**, c'est-à-dire que *« le pouvoir adjudicateur choisit librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché, notamment le montant et la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause »* ;

- entre **90 000 euros** hors taxe et **193 000 euros** hors taxe pour les marchés de **fournitures et de services**, ou entre **90 000 euros** hors taxe et **4 845 000 euros** hors taxe pour les marchés de **travaux** : *« le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales et à compter du 1^{er} janvier 2010, il*

*publie en outre cet avis sur son profil d'acheteur » et si nécessaire, en raison de la nature et du montant du marché, le pouvoir adjudicateur peut insérer cet avis dans un **journal spécialisé** ;*

*- enfin, au-dessus de **193 000 euros** hors taxe pour les marchés de **fournitures et de services** ou au-dessus de **4 845 000 euros** hors taxe pour les marchés de **travaux** : « *le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un **avis d'appel public à la concurrence** dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics et au **Journal officiel de l'Union européenne**, ainsi que, à compter du 1^{er} janvier 2010, sur son profil d'acheteur.* »*

III. Les marchés à bons de commande

Selon l'article 77 du code des marchés publics, un marché à bons de commande est un **marché conclu avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande**. Lorsqu'un marché à bons de commande est attribué à plusieurs opérateurs économiques, ceux-ci sont **au moins au nombre de trois**, sous réserve d'un nombre suffisant de candidats et d'offres.

Il peut prévoir un minimum et un maximum en valeur ou en quantité ou être conclu sans minimum ni maximum.

L'émission des bons de commande s'effectue sans négociation ni remise en concurrence préalable des titulaires, selon des modalités expressément prévues par le marché.

Les bons de commande sont des documents écrits adressés aux titulaires du marché. Ils précisent celles des prestations, décrites dans le marché, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité.

Toutefois, lorsque le pouvoir adjudicateur a une visibilité sur les quantités souhaitées, il a intérêt à conclure des marchés à bons de commande avec un minimum et un maximum, permettant d'obtenir des offres économiquement plus avantageuses.

Pour des besoins occasionnels de faible montant (moins de 1 % du montant total du marché et moins de 10 000 euros hors taxe), le pouvoir adjudicateur peut s'adresser à un prestataire autre que le titulaire du marché.

Il est à noter que les marchés à bons de commande au sens du code des marchés publics sont des **accords-cadres au sens du droit communautaire** (Conseil d'Etat, 8 août 2008, n° 309136, Commune de Nanterre, mentionné dans les tables du recueil Lebon)