

Les départements face à la réorganisation de l'ingénierie publique locale

Rapport introductif



Sommaire

I. L'ingénierie territoriale : vers un diagnostic partagé

- A. L'ambiguïté du terme « ingénierie »
- B. Quelle échelle territoriale ?
- C. L'équation financière
- D. Un nouveau mode opératoire : la Spl

II. Etat des lieux et remontées de terrain

- A. L'aménagement et l'urbanisme
- B. Le développement économique et touristique
- C. L'appui au secteur médico-social et social

Conclusion

Introduction

La disparition totale de l'ingénierie publique assurée par les DDE et les DDAF au 1^{er} janvier 2012 complique considérablement la tâche des maires ruraux qui ne disposent pas toujours en interne des compétences juridiques, administratives et techniques nécessaires à l'analyse de leurs besoins et à la formalisation de leurs demandes.

Même si les services de l'Etat continuent dans certains cas à soutenir financièrement les plus petites communes dans le domaine de l'urbanisme, les petites collectivités doivent désormais s'adresser au secteur privé pour leurs besoins.

Faire appel au secteur privé suppose néanmoins d'être au préalable en capacité d'analyser les problèmes, de formuler la demande dans un cahier des charges et de souscrire à toutes les procédures de publicité et de mise en concurrence préalables à la passation du contrat. Ce n'est pas le cas de la majorité des petites communes.

Il apparaît donc difficilement inconcevable que les petites communes puissent assumer seules les tâches qui leur incombent, alors qu'elles ne disposent souvent que d'un secrétaire de Mairie à temps partiel qui ne peut être à la fois un spécialiste de l'état civil, de la comptabilité publique, du Code des marchés publics, du droit de l'urbanisme, expert technique en réseaux d'eau, d'assainissement, de voirie...

Les conseillers généraux, enracinés dans leur canton, et souvent également maires de petites communes, s'émeuvent de cette situation et considèrent qu'il est du devoir des départements d'assumer les tâches abandonnées par l'Etat.

Certaines communautés de communes considèrent également avoir vocation à assurer cette assistance juridique et technique dans une logique de mutualisation des besoins.

Il apparaît donc nécessaire de pallier une telle carence, en mettant l'accent sur la mutualisation et l'économie des derniers publics.

Le constat actuel porte sur la volonté assez généralisée des départements de se substituer à l'ingénierie publique d'Etat. Certains ont déjà pris des dispositions en ce sens depuis, en internalisant un service d'appui aux communes, en demandant à leur Sem d'aménagement de proposer un service adapté, ou en créant une agence technique.

Depuis la loi sur les Sociétés publiques locales (Spl), un certain nombre de départements considère la solution Spl comme la plus adaptée.

Ce constat a mené un certain nombre de conseils généraux à engager une réflexion sur la réorganisation de leurs outils départementaux et sur le soutien à apporter aux collectivités face au désengagement de l'Etat.

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

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

I. L'ingénierie territoriale : vers un diagnostic partagé

A. L'ambiguïté du terme « ingénierie »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Quelle échelle territoriale ?

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

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

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

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

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

C. L'équation financière

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

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

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

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

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

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

D. Un nouveau mode opératoire : la Spl

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

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

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

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

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

qualité de prestataire, de fournisseur ou de concessionnaire de service public. La Spl est un opérateur.

Il s'agit d'une société commerciale, dont le capital est détenu à 100 % par des collectivités territoriales ou leurs groupements, et qui doit travailler exclusivement pour ses actionnaires. Cette vocation à produire pour ses membres rapproche la Spl du modèle coopératif.

Ses actionnaires font appel à elle sans procédure préalable de mise en concurrence. La relation est dite « in house », dans la maison. Ce caractère « in house » est conditionné par l'adoption de clauses statutaires très strictes afin que les actionnaires/clients exercent collectivement sur cette société un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

Son caractère « in house » facilite l'accès à la commande, évite des procédures complexes et des frais de publicité.

Sans qu'il s'agisse d'une obligation, il est souhaitable qu'il existe une certaine proportionnalité entre la part de capital détenu par un actionnaire/client et son volume de consommation de services. Comme pour une coopérative, il est en effet logique que celui qui consomme beaucoup de services détienne une part importante des voix au conseil d'administration.

Comme il est possible de procéder à des reventes ou des transferts d'actions, il est très facile d'adapter périodiquement la part du capital à l'évolution de la situation. Il sera par exemple possible de moduler la part du département et des intercommunalités en fonction des évolutions législatives ou de leur volonté réelle d'assister les petites communes.

La Spl peut fonctionner en contractant un marché « in house » ou « contrat de prestation intégrée » pour chaque mission qui lui est confiée. Cela permet un meilleur suivi, dossier par dossier, et une meilleure adaptation de la commande au déroulement des événements, plutôt que de s'enfermer dans un système d'objectifs annuels. Le coût de la facturation renvoie cependant à la question de l'équation financière mais des modalités de barème peuvent être créées au vu des spécificités des territoires (par exemple, selon le nombre d'habitants).

Depuis la loi du 2 janvier 2002, les Sem - et désormais les Spl - sont sans doute les organismes les mieux contrôlés et les plus transparents (commissaires aux comptes, cour régionale des comptes, rapports à la collectivité, participation des collectivités à la gouvernance, mesures prudentielles sur les avances d'associés...).

Notons également que les salariés de Spl sont normalement soumis au statut du personnel du secteur privé, et que le personnel ayant le statut de la fonction publique territoriale peut être mis à disposition des Spl.

L'existence de fonds propres est également un atout important pour assurer des missions de type concessions d'aménagement ou bail emphytéotique administratif (BEA). En outre, les Spl s'adaptent facilement aux modifications de compétence qui seraient engendrées

par une réforme territoriale. Il suffit de procéder à une cession d'actions, et non à des transferts de personnel et de contrats, pour assurer la continuité du service. Il est par exemple possible de moduler la part du département et des intercommunalités.

Dans de nombreux cas c'est entre une Sem, qui agit dans le secteur concurrentiel, et une Spl que se crée un groupement d'intérêt économique (GIE) pour abriter des fonctions support (comptabilité, service juridique, service informatique...). Ce « mécano » institutionnel permet adaptation, souplesse et efficacité.

Cependant, comme on ne peut « être juge et partie », il n'est pas pertinent de confier à un même outil le champ de l'urbanisme, de l'aménagement, du développement économique et de la promotion touristique, même si, à l'inverse, faut aussi éviter une trop grande spécialisation des opérateurs. Le développement territorial suppose une compétence technique globale et donc la capacité d'exercer plusieurs activités complémentaires. La multiplication des outils concurrents ne crée pas forcément une saine émulation et peut constituer un frein à l'efficacité et engendrer des surcoûts de structure. La constitution d'équipes pluridisciplinaires capables de concilier expertise technique, expérience des projets complexes, gestion de l'immobilier d'entreprises, gestion de services publics, pilotage du développement économique ou touristique, pourrait permettre de moderniser l'action publique locale.

L'instruction administrative et technique des autorisations d'urbanisme, le conseil en architecture et en intégration paysagère (rôle des CAUE), l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme pourrait ainsi être intégrés au sein d'une Spl.

L'existence des Spl doit beaucoup à l'arrêt *Coditel Brabant* du 13 novembre 2008 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui à cette occasion a reconnu la possibilité pour des collectivités territoriales de contracter sans mise en concurrence avec la structure intercommunale dont elles sont membres, y compris lorsqu'elle est constituée sous la forme d'une société, entièrement détenue par des personnes publiques.

Par ailleurs, en s'appuyant sur cette jurisprudence, et par deux jugements du 14 octobre 2008 et du 6 janvier 2009, le Tribunal administratif de Pau a jugé que les conventions par lesquelles un EPCI se voit confier une mission d'assistance à la réalisation de travaux pour le compte de leurs communes membres échappent à l'application du Code des marchés publics en raison de l'existence d'une relation intégrée entre les cocontractants.

Il est donc possible de concevoir qu'une Spl, dont le capital est détenu par des intercommunalités et éventuellement un département, ne travaille que pour des petites communes non actionnaires selon le schéma contractuel suivant :

- La commune confie à son intercommunalité par simple convention, et sans mise en concurrence, une mission d'études ou de réalisation,
- L'intercommunalité sous-traite cette mission à la Spl dont elle est actionnaire sans plus de formalités.

Aucun argument juridique ne paraît pouvoir s'opposer à ce dispositif simple, qui ne vise en rien à se soustraire aux obligations du marché mais juste à établir un efficace mode de coopération public-public, une mutualisation de moyens, source d'économie et garantie d'un meilleur niveau de compétences.

La Spl, par sa possibilité de moduler les participations au capital, permet par ailleurs tous les « dosages » et donc tous les modes collaboratifs entre collectivités territoriales.

Précisons d'ores et déjà dans ce cadre que les Spl peuvent être l'outil de mutualisation entre intercommunalités, grandes agglomérations et département, symbolisant ainsi l'existence d'une solidarité géographique.

Enfin, non seulement les Spl peuvent moduler leur champ d'intervention en fonction de leur actionnariat, mais elles peuvent aussi mutualiser leur savoir-faire à une échelle plus grande au travers de GIE à l'image des GIE déjà constitués à l'échelle régionale entre Sem d'aménagement.

En conclusion, pour assurer un niveau correct de service sur la totalité du territoire, il faut organiser l'assistance aux communes à l'échelle la plus pertinente, qui ne sera pas forcément la même selon que l'on traite de routes, d'ouvrages d'arts, de réseaux d'eau, de constructions scolaires, d'environnement etc. L'échelon le plus adapté aux petites tâches d'entretien et à la construction de petits équipements est sans doute l'intercommunalité, mais le département restera l'échelon idéal en raison de la centralité géographique de la ville chef lieu dans un grand nombre de cas.

Les Sociétés publiques locales peuvent devenir ainsi des instruments de mutualisation entre intercommunalités et département. Elles peuvent moduler leur champ d'intervention en fonction de leur actionnariat et mutualiser leur savoir-faire à une échelle plus grande au travers de GIE, dans une logique de rationalisation, d'économie, d'efficience.

Un des schémas proposés pourrait être sur le territoire :

- une Spl disposant d'une équipe pluridisciplinaire composée d'ingénieurs, d'économistes et de commerciaux, capable de faire du développement de projet,
- une autre Spl assurant les tâches plus « régaliennes » et composée de spécialistes de l'urbanisme et de la planification urbaine,
- un GIE accueillant des fonctions support (administration générale, comptabilité, service juridique).

Un tel dispositif donnerait à l'ensemble des élus locaux les moyens de leurs ambitions et la mise en œuvre d'une réelle « intelligence territoriale » intégrant l'ensemble des savoir-faire permettant de développer des projets cohérents et faire face aux enjeux nouveaux de la modernité.

II. Etat des lieux et remontées de terrain

Les départements réfléchissent actuellement à la réorganisation de leurs organismes d'aménagement, de logement, d'intervention économique ou de tourisme.

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

Le conseiller général était le défenseur vigilant des intérêts de son canton, et le président du conseil général devait nécessairement apparaître comme le garant d'une certaine impartialité et solidarité locale.

La réforme territoriale pourrait faire des communautés de communes le nouveau lieu de solidarités et d'expertise. Par ailleurs, il n'est pas exclu que le niveau régional soit celui qui sera choisi pour organiser la maîtrise d'ouvrage des infrastructures routières ainsi que la construction et la maintenance des lycées et des collèges.

Il est donc essentiel pour les départements d'appréhender l'outil Entreprise publique locale (Epl) comme un mode d'intervention souple qui présente un avantage majeur : la possibilité d'adapter la part de capital détenue par les collectivités locales en fonction des compétences qui leurs sont accordées par la loi.

Ainsi, le département peut créer des outils à son échelle en y associant les intercommunalités afin d'assurer une certaine cohérence territoriale et si les compétences des départements évoluent, il pourra céder ses actions aux nouvelles collectivités concernées. L'actionnariat pourra évoluer en conservant les équipes et les moyens matériels, ce qui constitue l'énorme avantage d'assurer la continuité du service.

La multi-activité des Epl est donc à encourager, dans la limite d'une organisation rationnelle des pouvoirs et des compétences.

A. L'aménagement et l'urbanisme

>Du point de vue des Sem

Les Sociétés d'économie mixte ont été traditionnellement des outils d'aménagement du territoire à l'échelle des départements. Présents sur les zones d'activités, les opérations d'aménagement, les collèges, elles étaient l'outil du département.

Dans cet esprit, la part des départements actionnaires des Epl d'aménagement a augmenté au fil des ans sans augmenter la part de chiffre d'affaires générée par la commande départementale. La plupart des apports en capital concerne dans ce cas l'appui aux stratégies de développement et de diversification de « leur » société.

En effet, un bon nombre d'entre elles ont su prendre le chemin de la diversification afin de mieux répondre aux attentes du territoire et à la commande publique, que ce soit en développant des compétences sur le thème des énergies renouvelables, de l'immobilier d'entreprises et du tourisme. Un certain nombre d'entre elles ont aussi mis leurs compétences au service des agglomérations en créant, à leurs côtés, des structures spécifiques (sociétés publiques locales).

Parallèlement, un certain nombre d'Epl départementales ont répondu à la demande des Conseils généraux souhaitant « investir » le secteur de l'ingénierie publique avant même l'abandon total de cette mission par les services de l'Etat. Ainsi, certains ont mis en place un système de financement ou cofinancement des marchés portant sur des missions de courte durée d'aide à la décision des petites communes.

Un certain nombre d'Epl intervient sur ce secteur avec des organisations internes différentes : un collaborateur ou une structure dédiée, autonome, avec un coût réduit et individualisé, identifié(e) par les collectivités locales, une répartition des missions dans la Sem en fonction des spécialités de l'équipe.

La Sadiv en Ile et Vilaine, la Satel dans les Landes, la Semiper en Dordogne, Territoria dans le Cher, la SED 74 en Haute-Savoie, et bien d'autres démontrent la capacité des Entreprises publiques locales à intervenir dans des domaines très variés : la restructuration des centres-bourgs, la construction de Mapad ou de maisons médicales, les lotissements, la construction de réseaux d'eau et d'assainissement, les énergies renouvelables, la construction d'immobiliers d'entreprises etc.

En ingénierie, quelques cas pratiques :

Cas pratique en Ile-et-Vilaine

La Sadiv a lancé en 2004 un service de conseil et d'assistance dédié aux communes de moins de 2 000 habitants d'Ile-et-Vilaine. Plus de 170 missions ont déjà été réalisées ou sont en cours.

La Sadiv, attributaire de l'appel d'offres du département, s'appuie sur un cahier des charges « calé sur les attentes des communes ». Au programme : des missions de 9 demi-journées au maximum dont le coût pour la commune correspond à 20 % du coût réel. 80 % sont pris en charge par le département, qui règle la totalité de la prestation à la Sem. Au fil des ans, le Conseil général a renforcé les moyens budgétaires alloués à cette prestation afin de mieux s'adapter à la demande des communes rurales.

Ces missions de conseil et d'assistance concernent toute une palette de demandes. Elles ont des problématiques liées à différents thèmes tels que l'aménagement et l'urbanisme (procédures de Zac, de lotissement, restructuration de centre-bourg...), la construction (pré étude programmatique, faisabilité opérationnelle...), les problèmes fonciers (analyse de la dureté foncière sur un périmètre d'aménagement...) ou encore les diagnostics techniques de bâtiments publics (agrandissements, réhabilitations...).

Cas pratique dans le Périgord

La Société d'économie mixte du Périgord (Semiper) développe depuis 2009 un outil opérationnel, composé d'experts, capable de conduire des opérations complexes en ingénierie et management de projets pour les collectivités territoriales. Un nouveau service dont bénéficient particulièrement les communes rurales. Elle peut intervenir dans tous les domaines, et dans tout le département, en études comme en réalisation. Face aux désengagements progressifs de certaines interventions opérationnelles de l'Etat, la Semiper dispose ainsi de la proximité et des compétences pour accompagner les projets communaux et intercommunaux en Dordogne, où se trouvent de nombreuses petites communes avec peu de moyens financiers et en ingénierie. Elle peut les aider à monter leurs projets et à maîtriser leurs investissements. La Semiper travaille actuellement sur une quarantaine d'opérations qui vont du petit lotissement communal d'une dizaine de lots au lycée ou à l'Ehpad.

La création du service ingénierie par la Sem a été bien accueillie par les 557 villes du département, qui comptent, pour la plupart, quelques centaines d'habitants seulement (et parfois beaucoup moins). Avec le repositionnement de la DDE, les communes doivent faire appel à l'ingénierie privée, peu présente en Dordogne en assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans une logique de service public, la Semiper intervient même, lorsque c'est nécessaire, sur de petits projets peu rentables « au nom de l'intérêt général », équilibrant son budget sur d'autres opérations.

>Du point de vue des Spl

La Spl constitue, en terme d'aménagement un nouvel outil qui se développe que ce soit au niveau des agglomérations ou des départements.

Un certain nombre de conseils généraux ont d'ailleurs mis en place, aux côtés de leur Sem départementales, une Spl afin de mener au mieux leurs opérations sur l'ensemble du territoire.

Parallèlement, la volonté des départements de pallier la disparition de l'ingénierie publique d'Etat est en cours d'organisation ou s'est d'ores et déjà concrétisée par la création de Sociétés publiques locales.

En ingénierie, quelques cas pratiques :

Cas pratique dans le Var

Initiée par le Conseil général du Var, la toute nouvelle Spl ID 83 apporte l'appui de spécialistes aux petites et moyennes communes rurales pour « mettre en œuvre leur politique publique » et « les aider dans leurs difficultés administratives quotidiennes ».

Cette Spl constitue donc une mutualisation de la matière grise publique permettant aux communes de bénéficier d'une équipe complète de spécialistes, à coût maîtrisé et en toute transparence. Une soixantaine de petites et moyennes communes rurales sont entrées au capital, leur permettant ainsi de faire appel aux conseils des experts. Les demandes sont à ce stade très variées : un expert en bâtiment pour des études de faisabilité d'écoles ou autres établissements publics, un spécialiste des marchés publics, des problèmes financiers, ou la réalisation d'un cahier des clauses techniques pour un forage d'eau potable.

Cette Spl n'a pas vocation à remplacer les sociétés privées qui apportent une plus-value incontestable aux collectivités publiques dans le cadre de la maîtrise d'œuvre et du génie civil, mais elle apporte une réponse à la restructuration par l'État des administrations techniques dans les zones rurales. Elle permet également aux communes de faire face à une réglementation et à des normes de plus en plus complexes dans les domaines techniques, de la sécurité et du développement durable.

Cas pratique dans l'Oise

Créée d'abord par le Conseil général sous forme d'association en 2009, l'ADTO (Assistance départementale pour les territoires de l'Oise) a pris le 1^{er} mai 2011 le statut de Spl pour répondre aux demandes des collectivités du département en matière d'ingénierie publique dans les petites et moyennes communes rurales.

Dans un département rural où la DDE et la DDAF ont longtemps assuré le contrôle d'au moins 80 % de la maîtrise d'œuvre et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le désengagement progressif de l'Etat depuis 1999 avait créé un vide conséquent.

Plusieurs collectivités de l'Oise se sont ainsi regroupées avec le Conseil général pour fonder ADTO en 2009, cellule d'expertise capable d'assurer à ses adhérents une assistance juridique, financière et technique sur tout ou partie de leurs projets.

Une fois le projet et le budget définis, ADTO met en place pour la collectivité le mode de gestion souhaité : prestation de service ou délégation de service public (DSP). Les demandes d'accompagnement en matière de DSP sont particulièrement importantes : 60 à 70 sont en cours en permanence, en particulier pour des projets liés à l'eau, l'assainissement ou encore au périscolaire. Selon les demandes, la Spl peut s'occuper de plusieurs aspects clés comme le suivi des travaux ou la recherche de financement.

Face aux besoins, ADTO est vite montée en puissance, passant de quatre agents en 2009 à une vingtaine aujourd'hui. La Spl couvre désormais un territoire qui représente 90 % des communes du département, soit à travers une adhésion directe, soit à travers une intercommunalité. Environ 600 opérations sont actuellement en cours pour 450 millions d'euros d'investissements, générant une véritable dynamique économique dans l'Oise.

>La spécificité des CAUE

Les CAUE (conseils en architecture, urbanisme et aménagement) subissent actuellement un contexte institutionnel préoccupant :

- La taxe CAUE qui était prélevée sur chaque construction neuve est désormais incluse dans la taxe d'aménagement,
- Une part de la taxe d'aménagement est réservée aux départements qui pourront ensuite l'affecter soit aux CAUE soit aux espaces naturels sensibles.

Il y a donc un risque de diminution des ressources si les départements décident d'affecter la plus grande part de la taxe à la préservation des espaces naturels sensibles.

Parallèlement, se pose la question de la vocation et des compétences des CAUE dans les domaines de l'ingénierie publique en milieu rural pour traiter notamment des problèmes d'équipements publics, d'eau, d'assainissement et de routes. Les maires ruraux ont par ailleurs besoin d'un appui pour instruire les autorisations d'urbanisme, et gérer les PLU ou les cartes communales. Ce domaine est plus proche de la compétence des CAUE qui, pour l'instant, souhaitent maintenir leur spécificité de conseil en qualité architecturale et paysagère.

Certains CAUE préconisent par conséquent la **création de GIE avec des Sem, Spl** ou agences techniques pour assurer, en parallèle de l'action de ces organismes, un rôle de conseil qualitatif, dans une démarche de mutualisation et de rationalisation.

Néanmoins, les préconisations en matière de paysages et de respect des architectures traditionnelles s'accommodent mal des nouvelles pratiques en matière de développement durable : recherche de la densité et recherche de la performance énergétique.

L'avenir des CAUE est donc une question pour les départements : quelles missions à terme ? Sous quel statut ? Quelle mutualisation ? Certains CAUE ont marqué récemment leur intérêt pour la formule Spl, notamment motivés par la tentation d'offrir aux communes rurales des services de conseils assurés précédemment par les DDE et DDA. Mais les CAUE n'ont actuellement ni vocation, ni compétence interne, pour faire de l'ingénierie ou de la conduite d'opérations. Ils sont par contre souvent en capacité d'apporter une aide en matière d'instruction des autorisations de construire (permis de lotir, permis de construire) et en matière de gestion des plans locaux d'urbanisme.

B. Le développement économique et touristique

>L'action économique

L'action économique des collectivités locales n'a jamais fait l'objet d'arbitrages politiques clairs. La compétence économique est reconnue aux villes, aux intercommunalités, aux départements et aux régions. S'ajoute également parfois la notion de bassin d'emploi ou de bassin industriel.

Le support de l'action est soit un service économique intégré, soit un comité d'expansion, soit une agence sous forme associative, soit une Sem, soit une agence de bassin.

Aujourd'hui, l'essentiel de l'action économique des collectivités locales est assuré par des agences départementales, souvent issues d'anciens comités d'expansion.

Mais quelques départements ont choisi le statut Sem pour accomplir ces missions : la Vendée avec Vendée Expansion, le Lot avec LDA (Lot développement aménagement) et la Haute-Saône avec Action 70.

La forme associative ou la forme Sem ont été mises à égalité par la loi du 2 janvier 2002 qui a introduit dans le Code général des collectivités l'article L. 1523-7.

Ainsi rédigé :

« - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux sociétés d'économie mixte des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises. Une

convention fixe les obligations contractées par les sociétés d'économie mixte en contrepartie de ces aides. Les concours financiers visés au présent article ne sont pas régis par les dispositions du titre Ier du présent livre. »

Enfin, la création législative des Spl, qui autorise une relation « in house » avec la collectivité permet de passer des marchés de prestations de services avec l'organisme de développement économique, au fur et à mesure que de nouveaux dossiers se présentent.

Ce mode de fonctionnement est plus souple que la gestion annuelle d'un contrat d'objectifs, définissant les contreparties d'intérêt général, qui justifie le versement d'une subvention. La collectivité peut en effet ainsi adapter sa commande à l'actualité économique du territoire. La Région Pays de la Loire et la Région Languedoc Roussillon ont déjà fait ce choix.

>L'action touristique

La problématique est identique pour les Comités départementaux du tourisme gérés presque exclusivement en association, excepté Destination 70, Sem départementale de développement touristique de la Haute-Saône. Se pose actuellement la question de leur échelle territoriale, au regard notamment des offices de tourisme qui deviennent intercommunaux, de leur financement, mais aussi de leurs compétences.

Il existe donc actuellement des réflexions au niveau départemental sur le rapprochement des outils de développement économique et de développement touristique. Par contre, se poser la question de la création d'un nouvel outil renvoie inévitablement à la question de la répartition des compétences dans la future réforme territoriale. Aujourd'hui chacun s'accorde à considérer que c'est la région qui devrait se voir octroyer l'essentiel de la compétence de développement économique et touristique des territoires, conjointement avec les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Mais cette vision s'oppose parfois aux réalités de la géographie économique.

C. L'appui au secteur médico-social et social

Définir le champ du médico-social pour tenter de cerner les enjeux posés aux élus, c'est à tout le moins poser la question de l'accueil des personnes âgées, du traitement de la dépendance et de la maladie, la question du logement et des structures d'hébergement et celle de la petite enfance.

En effet, si l'on retient la seule situation du vieillissement de la population, quelques chiffres posent à eux seuls les enjeux : près de 14 millions de français ont plus de 65 ans et en 2050, 16% de la population aura plus de 75 ans contre 8% aujourd'hui, et la progression du grand âge sera particulièrement rapide.

En parallèle aux mesures favorables au maintien à domicile, il convient donc de préparer les réponses aux besoins de prise en charge des personnes âgées, des personnes dépendantes ou malades.

De la même façon, et selon les territoires, la question de l'accueil des enfants de moins de trois ans constitue également un enjeu d'intérêt général et contribue à l'activité des territoires, à son développement économique. Certains territoires s'inquiètent également de l'évolution de leur démographie médicale et constatent des difficultés pour attirer de nouveaux médecins.

En conclusion, le champ du médico-social est large et pose des enjeux sociétaux, financiers et économiques guidés par l'intérêt général et vis-à-vis desquels les Epl se sont déjà pour un certain nombre positionnées.

Le meilleur exemple à ce stade est Lot Aide à Domicile, Sem créée par le Conseil général du Lot afin d'assurer les prestations d'aides à domicile. Les objectifs du département sont à travers la création de cette Entreprise publique locale sont de disposer d'un organisme unique couvrant l'ensemble du département, permettant de pérenniser les services rendus aux personnes âgées et aux personnes handicapées à domicile, en assurant un tarif péréqué sur le département.

Conclusions

Fort de l'ensemble de ces constats, et des réflexions en cours dans les différents départements, une piste d'évolution semble s'imposer : la multi-activité des opérateurs départementaux.

En termes de compétences, le constat est qu'il faut désormais éviter une trop grande spécialisation des outils. Le développement territorial suppose une expertise technique, juridique, économique, financière, et donc la capacité à exercer plusieurs activités complémentaires. La multi-activité permet de se doter des meilleurs spécialistes qui travaillent ensemble et s'enrichissent par leur travail commun. La constitution d'équipes pluridisciplinaires capables de concilier expertise technique, capacité à mener des projets complexes, à gérer de l'immobilier d'entreprise, certains services publics, à faire du développement économique ou touristique, pourrait moderniser considérablement l'action publique locale.

La multi-activité des Entreprises publiques locales au service des territoires est donc à encourager, dans la limite d'une organisation rationnelle des pouvoirs et des compétences.

Les Epl peuvent donc devenir un centre de ressources départementales au service des petites collectivités et de la population en s'adaptant aux compétences des conseils généraux.

Parmi les points d'attention, retenons : une gouvernance correctement organisée entre donneurs d'ordre et actionnaires, la possibilité d'un actionnariat évolutif en fonction de la future organisation territoriale et une capitalisation adaptée à l'outil.



Fédération des Epl

Hélène Le Rai

h.le-rai@lesepl.fr

Tél. : 01 53 32 22 00

Fax : 01 53 32 22 22

www.lesepl.fr