

n° 2004-0256-01

juin 2005

ATESAT - Mission ouvrages d'art Compétences et organisation



Liberté • Egalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du Territoire
du Tourisme et
de la Mer

ATESAT - Mission ouvrages d'art
Compétences et organisation

CHRISTIAN BINET-TARBÉ DE VAUXCLAIRS, IGPC
GEORGES BORNAND, IGPC

Destinataire

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Monsieur le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat
et de la Construction

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
le vice-président

La Défense, le 1^{er} JUIL. 2005

Affaire n°2004-0256-01

Par note en date du 27 octobre 2004, vous avez souhaité que le Conseil général des ponts et chaussées procède à une mission de réflexion et de propositions sur le niveau support de compétences à maintenir à disposition des DDE pour le bon exercice de la mission « ouvrages d'art » de l'ATESAT.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par MM. Christian BINET-TARBÉ de VAUXCLAIRS et Georges BORNAND, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

Ce rapport propose tout d'abord d'engager les DDE à terminer au plus tôt la première phase de la mission d'ATESAT considérée comme la plus technique avant la réorganisation annoncée des moyens du ministère dans le domaine routier.

Pour la bonne exécution des phases suivantes de la mission, le rapport propose de renforcer la formation des contrôleurs chargés du premier niveau d'intervention, et de s'appuyer sur un réseau de référents ATESAT en OA dans chaque DDE, animé au niveau inter-régional par les CETE et dont le pilotage national serait assuré par la DGUHC.

Par ailleurs, le rapport fait des propositions pour clarifier le contenu de la mission et modifier en ce sens les documents de référence déjà publiés afin d'éviter toute interprétation locale pouvant engager les DDE dans des responsabilités allant au delà de leurs obligations réglementaires..

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0256-01

- le directeur général de la DGUHC	3 ex
- le président de la 1 ^{ème} section	
- le président de la 3 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 5 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 7 ^{ème} section	
- le coordonnateur du collège « Ingénierie d'appui territorial »	1 ex
- le coordonnateur du collège « Génie civil et ouvrages d'art »	1 ex
- M. BINET	1 ex
- M. BORNAND	1 ex
- archives	5 ex

ATESAT – Mission Ouvrages d'art

Compétences et organisation

Date : 27 juin 2005

Christian BINET-TARBÉ de VAUXCLAIRS

Georges BORNAND

Affaire n° 2004-0256-01



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement

Sommaire

1. PREAMBULE.....	3
2. CONTENU DE LA MISSION D'ATESAT.....	3
2.1 ANALYSE DES TEXTES QUI DEFINISSENT LA MISSION	3
2.2 PROPOSITIONS D'EVOLUTION.....	6
2.2.1 <i>Opportunité d'une extension de la mission</i>	6
2.2.2 <i>Recadrage de la mission d'ATESAT/OA</i>	7
2.2.3 <i>Réécriture des textes</i>	8
3. ASPECTS JURIDIQUES.....	9
4. COMPETENCES REQUISES	9
4.1 LA COMPETENCE DE PREMIER NIVEAU	9
4.2 LA FORMATION	10
4.3 LE RESEAU PROFESSIONNEL.....	11
5. MOYENS ET ORGANISATION.....	11
5.1 FONCTIONS ET MISSIONS.....	11
5.1.1 <i>Le premier niveau</i>	12
5.1.2 <i>Le référent ATESAT/OA</i>	12
5.1.3 <i>L'animation du réseau</i>	12
5.2 LE DISPOSITIF D'ENCADREMENT	13
6. METHODES ET OUTILS.....	13
7. CONCLUSION	14

Annexes :

- Liste des membres du groupe de travail
- Lettre de mission de la DGUHC

1. Préambule

Par note en date du 27 octobre 2004, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission de réflexion et de propositions sur les dispositifs à mettre en place en vue d'assurer la bonne exécution de la mission « ouvrages d'art » de l'ATESAT.

L'ATESAT (Assistance Technique des services de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) a remplacé l'ATGC (Assistance Technique à la Gestion Communale) depuis le 1^{er} janvier 2004, et comporte en particulier une mission spécifique à la gestion des ouvrages d'art des collectivités territoriales bénéficiaires.

La lettre de mission précise que le départ des services routiers des DDE est susceptible de remettre en cause la disponibilité des compétences nécessaires à l'exercice de la mission « ouvrages d'art » de l'ATESAT. Il est donc demandé au Conseil général des ponts et chaussées de procéder à une analyse des moyens, des compétences, et des modes d'organisation permettant d'assurer correctement les missions obligatoires auxquelles le ministère ne peut se soustraire si elles lui sont réclamées par les collectivités qui peuvent en bénéficier.

Si la question de la mobilisation possible des compétences est pertinente pour l'ensemble de la mission d'ATESAT, elle revêt un caractère plus sensible encore dans le domaine des ouvrages d'art en raison du niveau de qualification technique requis.

L'étude a été menée avec la participation d'un groupe de travail constitué de personnes ayant des fonctions diversifiées dans les DDE et le réseau technique du ministère, et avec l'éclairage des constatations faites au cours des inspections périodiques des DDE ou par MM. LENOEL et MAILLARD dans le cadre d'une mission de portée plus générale portant sur l'ensemble de l'ATESAT (mission n° 2004-0259-01).

Le rapport traite successivement les points suivants :

- Analyse du contenu de la mission telle qu'elle est définie par les textes
- Besoins d'adaptation des textes à des fins de clarification et de mise en cohérence
- Analyse sur un plan juridique des responsabilités et de la compatibilité avec d'autres types de mission
- Evaluation des compétences requises
- Moyens et organisation
- Besoins en termes de méthodes et d'outils
- Conclusion

2. Contenu de la mission d'ATESAT

2.1 *Analyse des textes qui définissent la mission*

La mission est définie de manière officielle par deux textes, d'une part le décret 2002-1209 du 27 septembre 2002, et d'autre part la circulaire DGUHC du 27 janvier 2003.

Par ailleurs, la DGUHC a produit sur son site intranet un guide d'application constitué d'un ensemble de fiches pratiques thématiques dont l'une (n°3) est spécifique aux ouvrages d'art.

Même si ce dernier document n'est pas d'application obligatoire et n'a pas été diffusé en dehors du ministère, il s'avère que de très nombreuses DDE l'appliquent en pratique et que certaines d'entre elles ont rendu ses termes contractuels dans leurs conventions avec les communes. De ce fait, il convient d'en faire une évaluation au regard du décret et de la circulaire.

Les dispositions principales qui figurent dans ces documents sont les suivantes :

Décret 2002-1209 du 27 septembre 2002

La mission est définie comme une assistance à la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation.

Circulaire DGUHC du 27 janvier 2003

La mission est définie comme une assistance au représentant de la collectivité qui comprend essentiellement les trois phases suivantes :

- Constitution d'un descriptif sommaire du patrimoine (localisation, nature des ouvrages)
- Assistance pour faire réaliser un diagnostic technique et définir une organisation de la surveillance
- Assistance à l'organisation de l'entretien courant

La circulaire est cohérente avec le décret. Notons toutefois que l'entretien est limité par la circulaire à l'entretien courant (ce point sera explicité plus tard).

Il apparaît aussi des différences importantes entre le contenu de la mission relative aux ouvrages d'art et celui de la mission dans le domaine de la voirie :

Pour les ouvrages d'art, le décret limite l'assistance à la conduite des études d'entretien, alors que pour la voirie, l'assistance porte aussi sur la gestion de la voirie, la programmation des travaux, la passation des marchés de travaux et la direction des contrats de travaux.

De même la circulaire, dans son annexe 1, indique que l'ensemble de la voirie fera l'objet d'une reconnaissance périodique, et que l'assistance pour l'entretien et les réparations de la voirie intègre des missions de maîtrise d'œuvre, à savoir l'assistance à la passation des contrats de travaux, la direction de l'exécution des contrats de travaux, et l'assistance à la leur réception. Rien de tout cela n'a été repris au titre des ouvrages d'art.

Il apparaît ainsi une nette différence entre le domaine de la voirie et celui des ouvrages d'art pour lequel l'ATESAT est moins exigeante puisqu'elle ne contient aucune mission de surveillance, ni de maîtrise d'œuvre ; elle est réduite, une fois les caractéristiques du patrimoine définies, à une fonction d'assistance aux communes pour l'organisation de la surveillance et de l'entretien, ces tâches étant elles-mêmes exclues de la mission. Il s'agit donc, pour les ouvrages d'art, d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage excluant toute maîtrise d'œuvre.

Notons toutefois la phrase complémentaire suivante de la circulaire :

« La convention doit indiquer, en fonction de la connaissance qu'a le maître d'ouvrage, de son patrimoine, des expertises déjà réalisées ou des travaux effectués, quels sont ses besoins sur la durée de la convention. Il convient d'examiner l'impact éventuel des investigations qui seront réalisées en termes d'études à mener, de mesures de police à prendre, voire de travaux à effectuer en fonction de l'état des ouvrages d'art. »

Cette phrase engage la DDE dans une mission de conseil faisant appel à une compétence technique spécialisée. Il conviendra donc d'apprécier le niveau de responsabilité qu'elle implique. Ce point sera traité au chapitre 3.

Guide de la DGUHC (fiche pratique n°3)

La fiche pratique n°3 détaille le contenu de chacune des trois phases définies par la circulaire.

Phase 1 : connaissance du patrimoine

Après le travail de recensement et d'identification des caractéristiques des ouvrages, il est demandé de faire une visite sommaire de chaque ouvrage et de rédiger un procès-verbal de restitution des constatations faites sur l'état apparent de l'ouvrage. Cette action, non prévue par la circulaire, donne une responsabilité supplémentaire à la DDE. Il convient néanmoins de relativiser cette responsabilité. La fiche parle de défauts apparents relevés par une personne non-spécialiste. Seuls les défauts qui pourraient compromettre la sécurité des usagers, et ceux qui pourraient compromettre gravement la pérennité de l'ouvrage sont à signaler à la collectivité en lui proposant des mesures appropriées (restriction de circulation, expertises complémentaires, ...).

A ce stade de l'analyse des textes, il apparaît que la fiche pratique contient une tâche non prévue par la circulaire et qui engage la DDE dans une responsabilité requérant une qualification technique plus importante que pour le reste de la mission. Pourquoi cette tâche a-t-elle été rajoutée ? Une explication plausible est que cette tâche était à faire dans le cadre des missions précédentes d'ATGC, et qu'il était nécessaire qu'elle soit totalement accomplie avant le démarrage de la mission d'ATESAT afin d'éviter tout risque de contentieux ultérieur au motif que la DDE n'aurait pas satisfait à ses obligations antérieures. De plus, un tel travail permettait de constituer une base de données initiale tout à fait utile à la gestion du patrimoine.

Phase 2 : Assistance à la réalisation d'un diagnostic et à la définition d'une organisation de la surveillance

Cette phase est décomposée en trois points :

- La réalisation d'un diagnostic technique
- La définition d'une organisation de la surveillance
- Le contrôle périodique des ouvrages

Dans les trois cas, il s'agit d'une mission de conseil et d'assistance pour aider le maître d'ouvrage à choisir un prestataire, et à donner des suites à ses conclusions.

La rédaction du texte comporte une certaine ambiguïté, notamment sur le troisième point, en ne distinguant pas suffisamment entre les tâches à effectuer pour assurer une bonne gestion du patrimoine et à faire réaliser par des prestataires, et celles que la DDE doit au titre de sa mission. Les principes semblent acquis mais leur énoncé prête à confusion. Il y aurait donc matière à revoir la rédaction de la fiche pour répondre à cette critique.

Phase 3 : Assistance à la conduite des actions d'entretien courant

L'entretien courant y est défini d'une manière qui est conforme à celle de l'instruction en vigueur pour les ouvrages de l'Etat. Il s'agit essentiellement d'actions de nettoyage.

Ainsi la circulaire d'application et la fiche pratique n°3 restreignent la mission au domaine de l'entretien courant, alors que le décret n'apporte quant à lui aucune précision sur ce sujet.

Il est probable que cette limitation répond à l'objectif des rédacteurs de ne pas engager les DDE dans des missions qui comportent une phase de conception et donc dans des missions de maîtrise d'œuvre au sens de la loi MOP. Ces textes confirment la volonté de limiter l'intervention à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et donc à engager les collectivités à faire appel à d'autres ressources pour leurs besoins d'ingénierie.

La fiche pratique n°3 donne par ailleurs des précisions sur les tâches de la DDE. Elle énonce en effet que dans la mesure où les opérations d'entretien courant ne nécessitent pas de technicité ou de moyen particulier par rapport à l'entretien courant de la voirie, elles sont intégrées dans le contrat relatif à l'entretien de la voirie, ce qui veut dire (voir fiche pratique n°2) que la DDE doit assurer la programmation des travaux d'entretien et en assurer la direction de l'exécution des contrats.

Cette phrase interpelle, car en partant du principe que les ouvrages d'art font partie de la voirie, elle étend les tâches de la DDE à une mission qui n'est pas explicitement énoncée dans la partie de la circulaire qui traite des ouvrages d'art. Mais cette lecture du texte, si on la prend en compte, impliquerait d'étendre aux ouvrages toutes les missions définies pour la voirie, notamment la nécessité de faire une reconnaissance périodique. Ce point mérite donc discussion.

En conclusion de cette lecture des textes, il apparaît le besoin d'une mise en cohérence des trois niveaux de texte. Cela devrait se traduire par une réécriture soignée de la fiche pratique, et la reprise de certaines phrases de la circulaire, à des fins de cohérence et de clarification.

2.2 Propositions d'évolution

2.2.1 Opportunité d'une extension de la mission

Cette approche de la mission ATESAT/OA limitée strictement à une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) peut être considérée comme une vision très restrictive et correspondant mal aux besoins des collectivités éligibles à l'ATESAT dans la mesure où celles-ci ne disposent justement pas des moyens techniques et financiers pour mettre en œuvre les conseils donnés. Si l'on se réfère à l'ancienne ATGC, celle-ci incluait bien la surveillance des ouvrages. Ainsi le numéro spécial de la revue « Démocratie locale » publié le 18 mars 1982 de manière conjointe par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Transports énonçait de manière

explicite que dans le cas d'une mission d'ATGC, la DDE devait assurer la surveillance continue des ouvrages d'art, leur surveillance périodique (à l'exception toutefois des inspections détaillées) et réaliser l'entretien courant de la superstructure en surface. Les interventions pour les travaux d'entretien de la structure porteuse, assimilés à des missions de maîtrise d'œuvre, pouvaient être réalisés dans le cadre d'un concours occasionnel.

Les inspections périodiques des DDE réalisées par le CGPC ont mis en évidence de grandes insuffisances de la part de ces services à assurer correctement leurs obligations. Le nombre de DDE disposant d'un recensement exhaustif des ouvrages communaux était en effet, avant la mise en œuvre de l'ATESAT, limité à quelques unités tout au plus, et le rythme de progression était faible malgré les recommandations faites de manière répétée par l'inspection générale.

Le diagnostic sur la mise en œuvre de l'ATESAT s'avère plus positif, et l'on peut constater un changement très net de comportement des services avec, en général, une planification du travail et un suivi beaucoup plus stricts. On peut toutefois craindre que l'élan initial impulsé par la nouveauté du dispositif et par les engagements précis pris dans le cadre des conventions, ne s'essouffle au bout de quelques années. La diminution inéluctable des compétences des DDE dans le domaine de la voirie, en raison des transferts aux départements d'une grande partie du réseau des routes nationales et, pour les routes restant à l'Etat, de la création de nouveaux services routiers distincts, ne permettra pas une extension de la mission à des tâches plus exigeantes sur le plan technique.

Le renouvellement des visites sommaires systématiques telles que prévues dans la première phase de la mission par la fiche pratique n°3, à chaque échéance triennale des conventions, apporterait manifestement une plus-value importante aux collectivités. Mais ceci conduirait à introduire le principe d'une visite périodique à faire tous les trois ans par la DDE, même si cette visite était conçue comme « sommaire ». Les rapporteurs considèrent qu'un tel engagement pris par la DDE serait trop important dans la mesure où il nécessiterait la mise en place de compétences et de moyens supplémentaires difficiles à mobiliser. Il est certain que la responsabilité prise dans un système de visites périodiques est plus engageante en terme d'obligation de résultat que celle prise dans le cadre d'une mission initiale d'identification du patrimoine à gérer, mais le transfert des moyens de la filière d'exploitation des routes se révèle un handicap trop important pour la prise de tels engagements. Cette extension n'est donc pas recommandée.

2.2.2 Recadrage de la mission d'ATESAT/OA

Les auteurs du rapport sont d'avis que le contenu de la mission doit être strictement limité aux termes du décret et de la circulaire. Il s'agit bien d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui ne doit contenir aucune mission de maîtrise d'œuvre. Les actions qui pourraient être assimilées à ce type d'intervention, à savoir le recensement et la visite initiale sommaire, doivent être présentées comme un préalable au démarrage de la mission d'ATESAT et non pas comme faisant partie de la mission.

Au titre de cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la DDE doit aider la commune à définir ses besoins, à organiser ses consultations pour la recherche de prestataires, à la conseiller sur le choix de ses prestataires, notamment en phase d'études. Tout acte de conception est à exclure de la mission. L'assistance porte donc plus sur l'analyse des besoins, la détermination des objectifs, l'élaboration du programme fonctionnel, la manière de

conduire le projet, la maîtrise des processus et des procédures à suivre ..., que sur le contenu technique de la production. Si en phase de conception, l'assistance à la collectivité pour la recherche d'un prestataire fait bien partie de la mission, il n'en est pas de même pour l'élaboration du cahier des charges de la consultation des entreprises de travaux qui doit être assurée par le maître d'œuvre.

Les missions de maîtrise d'œuvre doivent bien être considérées comme sortant du cadre de l'ATESAT/OA pour entrer dans le champ de la concurrence ; un service du ministère tel qu'une DDE ou un CETE sollicité dans un tel cadre par une collectivité ne peut donc y répondre qu'après s'être assuré :

- que le secteur privé n'est pas à même d'assurer la mission,
- que le service dispose bien des compétences requises,
- qu'il dispose du temps et des moyens nécessaires,
- que son offre est calculée au juste prix.

2.2.3 Réécriture des textes

L'analyse des textes en vigueur, conduit à devoir engager un travail de réécriture.

- S'agissant de la circulaire, il semble nécessaire de préciser d'une part la définition des ouvrages d'art qu'elle concerne, et d'autre part de déterminer quelles sont les tâches à assurer sur ces ouvrages d'art en les différenciant nettement de celles dues au titre de la voirie.
- S'agissant du guide et de sa fiche pratique spécifique aux ouvrages d'art, il convient d'en supprimer les ambiguïtés et de clarifier la nature de la mission.

A cet effet, les principes suivants devraient servir de cadre à ce travail :

1. Non-extension de la mission à des tâches de gestion du même type que celles prévues aujourd'hui au titre de la voirie. Toutefois il pourrait être admis que l'entretien courant de la partie de l'ouvrage qui forme continuité avec la partie courante de la voirie (chaussée, trottoirs, dispositifs de sécurité, assainissement superficiel) soit intégré aux interventions à faire au titre de la voirie si elles sont maintenues.
2. Affirmation du caractère initial des visites sommaires et de leur non-renouvellement par la suite. La fiche pratique devrait faire apparaître une nette distinction entre le contenu de la mission permanente et l'état des lieux initial à réaliser en préalable.
3. Affirmation du principe général qu'en dehors de la première phase d'identification du patrimoine, la nature de la mission est limitée à celle d'une AMO ; de ce fait elle ne comprend aucun élément de mission de maîtrise d'œuvre tel que défini par la loi MOP, ni de tâches de surveillance ou d'évaluation périodique.
4. Séparer nettement ce qui décrit les actions de gestion du patrimoine que tout gestionnaire, notamment le maire ou le président de l'intercommunalité gestionnaire du patrimoine, doit normalement assurer (en faire un chapitre à part par exemple), de ce qui décrit les tâches à accomplir par les DDE au titre de l'ATESAT
5. Préciser les limites du rôle de conseil technique pouvant être assuré auprès de la collectivité en complément des prestations qui lui sont fournies par ailleurs. (Le conseil porte plus sur la méthode que sur le produit).

S'agissant du premier point, il est admis que l'ouvrage ne doit pas constituer un hiatus dans la continuité fonctionnelle de la route. S'il était confirmé que la mission d'ATESAT en matière de voirie comprend bien des actes de gestion en matière de surveillance et d'entretien courant, il serait normal de considérer que ces actes ne doivent pas exclure les ouvrages. Une rédaction claire doit être produite pour éviter toute ambiguïté : il s'agirait uniquement de la surveillance et de l'entretien de la partie superficielle de l'ouvrage qui forme continuité avec la chaussée adjacente : chaussée, trottoir, équipements, et en aucun cas de la structure porteuse et de ses appuis.

Ce travail de réécriture devra être fait en temps utile pour pouvoir être pris en compte dans le renouvellement des conventions à l'échéance de leur durée de trois ans, c'est à dire avant la fin de l'année 2006.

Au-delà des textes qui l'encadrent et qui méritent d'être pour partie réécrits, les auteurs rappellent que ce sont les termes de la convention qui engagent l'Etat vis à vis de chaque collectivité bénéficiaire. La DDE est engagée dans une responsabilité contractuelle qui doit être mise au point au cas par cas avec la collectivité et clarifiée dans la convention. A ce titre la convention type élaborée par la DGUHC n'est qu'un modèle qui ne peut en aucun cas être reproduit systématiquement sans adaptation à chaque collectivité.

3. Aspects juridiques

D'une analyse effectuée par la DAFAG à la demande des auteurs, il paraît important de mettre en évidence les éléments suivants :

Dès lors que l'Etat est engagé dans une mission vis à vis des collectivités, sa responsabilité est généralement reconnue du fait de ses compétences supposées et du devoir de conseil qui y est associé. Ce devoir de conseil est une obligation qui s'impose aux services de l'Etat même en l'absence de texte ou de convention. Il ne peut se soustraire à ces obligations qu'au travers d'écrits contractualisés visant à limiter cette responsabilité.

La bonne mise en œuvre de l'ATESAT tient en la bonne rédaction de la convention qui ne doit aller ni au-delà, ni en deçà des missions prévues par les textes réglementaires. De plus, sa bonne application doit pouvoir être prouvée par des documents, ce qui suppose le développement de la culture de l'écrit dans les relations avec la collectivité.

Il convient de veiller à ne pas engager la responsabilité de l'Etat par des actions allant au-delà des dispositions contractuelles. Toute information portée à la connaissance du service l'engage en effet dans une obligation de conseil dont le manquement pourrait lui être opposé dans le cadre d'une action contentieuse.

4. Compétences requises

4.1 La compétence de premier niveau

Les compétences requises sont celles relatives à une mission d'AMO, et portent plus sur les processus et les procédures à mettre en œuvre que sur un savoir technique en matière de diagnostic et de réparation. Néanmoins une compétence minimum dans ce domaine est

indispensable pour alerter la commune sur des risques graves qui nécessitent une intervention d'urgence, pour l'aider à faire des choix de prestataires, pour la conseiller éventuellement sur des questions de nature technique. Pour ce rôle de conseil technique, le correspondant permanent de la DDE doit être apte à évaluer l'importance des risques, à connaître les limites de sa compétence, et être capable de faire appel si nécessaire à des personnes de la DDE ou du RST ayant des compétences techniques d'un niveau supérieur.

Ces tâches peuvent être assurées normalement par des cadres de catégorie B (contrôleurs des TPE, ou techniciens supérieurs), même si ces personnes doivent être intégrées dans une organisation qui les soutient d'un point de vue technique ou administratif. Elles requièrent une formation en ouvrages d'art complémentaire à la formation initiale reçue.

Pour ce qui concerne la phase préalable de recensement qui comprend la réalisation de visites initiales sommaires, la compétence requise est d'un niveau technique plus élevé, notamment pour faire une évaluation qui conduit à détecter à bon escient les ouvrages à problème. La responsabilité de la DDE est plus importante, même s'il ne s'agit que d'un état des lieux sommaire qui doit être approfondi ultérieurement par un prestataire chargé de produire un véritable diagnostic.

Cette compétence est encore disponible aujourd'hui au niveau des CDOA, ce qui ne sera plus le cas lorsque la réorganisation des services routiers de l'Etat sera accomplie. Il est donc important que cette première phase soit achevée avant son terme (fin 2006). Les rapporteurs recommandent fortement d'alerter les DDE sur l'atteinte souhaitable de cet objectif.

En conséquence, si le contenu de l'ATESAT demeure sans incorporation d'une évaluation périodique de l'état des ouvrages, la mission d'assistance de premier niveau peut alors normalement être assurée par une personne de catégorie B technique (contrôleur ou technicien supérieur). Les compétences requises doivent comprendre des connaissances générales sur le fonctionnement des ouvrages et leur constitution, sur les principes généraux en matière de surveillance et d'entretien et sur les désordres graves les plus fréquents qui peuvent apparaître. A cet égard, une bonne référence est celle du guide de l'entretien courant en subdivision que la direction des routes a diffusé en 2000 dans toutes les subdivisions territoriales, document qui est en général bien apprécié. Il conviendra cependant de bien faire apparaître qu'un tel document a été conçu pour les personnes en charge de la gestion courante d'un patrimoine d'ouvrages d'art, rôle qui diffère de l'assistance à fournir par les DDE dans le cadre de l'ATESAT. Des connaissances complémentaires en matière de procédures de commande d'études ou de travaux sont bien entendu nécessaires, comme pour ce qui relève de la voirie.

4.2 La formation

On peut estimer que la formation initiale des techniciens supérieurs répond correctement aux besoins en matière de connaissance du fonctionnement des structures ; par contre il est probable que des compléments soient nécessaires en matière de processus de surveillance et d'entretien (cette partie n'est en effet traitée qu'en une demi-journée de formation).

S'agissant de la qualification des contrôleurs, la DPSM a mis en place une formation post-concours qui comprend deux modules de 35 jours. Le premier module est destiné à donner aux stagiaires une vision générale sur l'organisation et les activités du ministère. Le second, à caractère professionnel intervient postérieurement à la prise de poste de chaque agent ; il est adapté à la nature du poste d'affectation. Il est organisé autour de cinq métiers de base dont

l'un est intitulé « Conseil et assistance aux collectivités locales ». Les fonctions correspondantes à ce dernier sont décrites dans le cahier des charges de la formation établi par la DPSM pour le domaine « Aménagement et infrastructures terrestres ». Les ouvrages d'art ne sont pas pris en compte d'une manière spécifique dans les objectifs de cette formation mais sont supposés traités dans le cadre de la voirie. Le seul item en rapport avec le sujet est ainsi libellé :

« Faire les études et diriger les travaux d'entretien en matière de voirie et d'ouvrages d'art »

Ce libellé pose en lui-même un double problème : d'une part son contenu se révèle tout à fait insuffisant en matière de connaissances nécessaires à la gestion du patrimoine d'ouvrages d'art, et d'autre part sa formulation laisse à penser que la DDE réalise les études et dirige les travaux, alors que la mission est limitée à de l'assistance.

Avant de porter un jugement définitif, il serait néanmoins souhaitable de connaître la manière dont ce cahier des charges a été mis en oeuvre par les CIFP.

4.3 Le réseau professionnel

Mais quelle que soit la qualité de la formation, les personnes en charge de la mission auront besoin quelquefois de faire appel à des compétences plus spécialisées. Aujourd'hui, elles en disposent au sein de la CDOA. Dans l'avenir elles devront les trouver dans un autre service. Selon la nature des questions rencontrées, deux types de qualification peuvent être recherchés, l'une de niveau ingénieur mais sans compétence spécifique en ouvrage d'art, l'autre spécialisée en ouvrages d'art. S'il est raisonnable de penser que le premier type de compétence pourra exister au sein de la DDE, par exemple dans un bureau d'études en ingénierie publique, il est moins évident de pouvoir maintenir une compétence spécialisée en ouvrages d'art dans chaque département.

Cette constatation conduit à devoir organiser un réseau professionnel que la DDE puisse solliciter en cas de besoin. L'initiative de faire appel à ces compétences extérieures devrait normalement être prise par la personne désignée au sein de la DDE pour être ce qui est défini plus loin comme le « référent technique génie civil » des actions de la DDE dans le domaine de l'ATESAT.

Il faut noter à cette occasion que le recours dans le cadre de l'ATESAT à des ressources extérieures à la DDE ne peut se faire que de manière gratuite pour la collectivité territoriale, ce qui limite les prestations (d'un CETE par exemple) à du conseil ponctuel à la DDE.

5. Moyens et Organisation

5.1 Fonctions et missions

Trois niveaux de compétence sont souhaitables :

- Le niveau contrôleur dont la fonction principale est d'être le correspondant de la collectivité et d'assurer le premier niveau de conseil,
- Le niveau référent ATESAT en ouvrages d'art pour l'ensemble de la DDE,
- Le niveau animateur inter-régional du réseau de référents ATESAT en OA.

5.1.1 Le premier niveau

Les fonctions du premier niveau ainsi que les compétences correspondantes ont été définies plus haut.

5.1.2 Le référent ATESAT/OA

Il apparaît souhaitable que le référent ATESAT/OA ait une qualification minimum en ouvrages d'art. Il peut être situé au siège de la DDE, au service de l'ingénierie publique par exemple, ou dans une subdivision territoriale. Sa désignation doit être faite, plutôt en considération de sa qualification que de sa fonction principale. Ses missions seraient les suivantes :

Missions du référent ATESAT en OA :

- Animation des intervenants de premier niveau,
- Assistance de la hiérarchie dans le pilotage de l'activité,
- Ressource en matière d'information et de documentation,
- Evaluation de la qualité des prestations et des besoins en formation,
- Organisation de l'échange d'expérience au sein de la DDE,
- Conception d'outils communs,
- Appui technique si nécessaire auprès du premier niveau d'intervention et recherche des appuis extérieurs qualifiés,
- Participation au réseau inter-régional des référents OA.

5.1.3 L'animation du réseau

Le troisième niveau est une fonction d'animation du réseau régional des référents ATESAT des DDE. Les objectifs de ce réseau sont de faire partager l'expérience, les méthodes et les outils nécessaires au premier niveau d'intervention, d'évaluer les besoins en formation et de proposer au CIFP les actions de formation correspondante, de développer la communication, les échanges, la professionnalisation, au sein du réseau. Cette fonction devrait être assurée par les CETE (DOA ou Laboratoires régionaux). Elle ne comprend pas a priori de mission de conseil technique au cas par cas, mais ne l'interdit pas en cas de nécessité à condition de le faire à titre d'assistance de la DDE et dans le cadre strict de sa mission d'AMO.

Comme tout réseau de ce type, des financements seraient à prévoir de la part de la DGUHC, pour en assurer le fonctionnement, à destination des CETE pour leur rôle d'animation, à destination des CIFP pour les actions de formation.

Il est clair que le réseau ATESAT/OA tel que défini plus haut dans ses compétences et son organisation, doit aussi être structuré et dimensionné pour répondre aux obligations contractées en ce domaine vis à vis des collectivités éligibles.

- Au niveau des structures territoriales de la DDE (subdivisions), les contrôleurs affectés aux missions de contact avec les collectivités et donc formés pour faire face au premier niveau de conseil, devront demeurer en nombre suffisant pour assurer les engagements contractés dans ce cadre. Cela veut dire qu'il doit en être tenu compte à l'occasion de la redistribution des moyens à faite dans le cadre de la décentralisation.

- Au niveau du siège de la DDE (même si les agents concernés sont positionnés ailleurs) l'existence d'un référent ATESAT-OA doit être considérée comme un dispositif minimum. Il serait sans aucun doute souhaitable de mettre en place des moyens permettant d'assurer la continuité en cas d'absence ou de départ par la formation systématique et en parallèle d'un suppléant et remplaçant.
- Pour ce qui concerne l'échelon régional, il paraît indispensable de disposer, à côté des moyens d'expertise, d'une fonction d'animation du réseau. Il est souhaitable que cette fonction soit strictement identifiée au sein de l'organisme d'accueil (CETE, Labo.) et puisse aussi y être démultipliée.

Afin de chapeauter cet ensemble il est très fortement recommandé par les rapporteurs que soit désigné, dans le cadre du futur programme AUIP de la DGUHC, un responsable du pilotage du réseau ATESAT/OA ainsi mis en place. Il devra veiller à l'existence et à la continuité des réseaux dans les régions, à l'organisation de leur fonctionnement, à leurs moyens, à leur animation, à la formation des membres ainsi qu'à l'appui juridique administratif et technique du dispositif. Il est en outre très souhaitable, qu'au-delà de cette structuration, des réunions d'animation, d'échanges et de contrôle soient organisées aux différents niveaux de l'organisation. Il s'agit en fait de constituer à moyens quasi constants un véritable réseau professionnel.

5.2 Le dispositif d'encadrement

Si les dispositions proposées ci-dessus visent bien à structurer les compétences, il apparaît de plus important de mettre en évidence la responsabilité et le rôle fondamental que doit remplir la hiérarchie. Il est bien clair que la mission d'ATESAT/OA ne pourra être assurée d'une manière satisfaisante que si l'encadrement se mobilise pour l'organiser, la coordonner, l'animer et en contrôler la qualité et l'efficacité. Pour réussir ce changement, cette mobilisation devra être effective à tous les niveaux de la hiérarchie :

- celui des responsables des unités territoriales auxquelles seront rattachés les contrôleurs
- celui du CORIP (correspondant ingénierie publique)
- celui de la direction de la DDE

Ici comme ailleurs la force de conviction de la chaîne décisionnelle est une condition clef de la réussite d'autant plus qu'il faudra initier un travail d'équipe.

6. Méthodes et outils

Le site intranet de la DGUHC apporte déjà une aide importante aux DDE dans la mise en œuvre de leur mission.

Les aides mises à disposition sur le site sont de plusieurs natures :

1. des documents types :
 - convention type annexée à la circulaire,
 - fiches de recensement,
 - procès-verbaux de visites initiales sommaires,
 - constats de visite annuels,
 - cahier des charges pour la commande d'inspections et de visites sub-aquatiques,

- cahier des charges pour la commande d'un diagnostic
2. des commentaires à la fiche pratique n°3 relative à l'ATESAT/OA
 3. des documents de référence utilisés par l'Etat pour la gestion de son propre patrimoine :
 - liste des fascicules annexés à l'instruction technique de la direction des routes sur la surveillance et l'entretien,
 - catalogue de désordres et système de cotation IQOA,
 - extraits du guide de l'entretien courant à l'usage des subdivisions,
 4. un ensemble de fiches questions-réponses maintenu par la DGUHC

Cet ensemble apporte une aide substantielle aux personnes en charge de l'ATESAT. Il conviendrait néanmoins d'en refaire la lecture et une réécriture partielle pour mettre les documents en conformité avec la rédaction de la nouvelle circulaire recommandée par les auteurs du rapport.

Cet ensemble doit-il être complété par d'autres outils ?

Le bilan fait aujourd'hui sur la période d'initialisation est positif ; les DDE n'ont pas eu trop de difficultés à accomplir la première phase de la mission, à savoir l'inventaire et une évaluation sommaire de l'état du patrimoine. La question se pose maintenant en des termes différents, puisqu'il s'agit de mettre en œuvre la mission permanente d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit d'un nouveau métier qui doit être compris et mis en œuvre par les personnes qui en sont chargés, sans déviance par rapport au positionnement et à l'attitude qu'il requiert, et prochainement sans le support technique de la CDOA. Il y a donc certainement besoin de réaliser des aides appropriées, que ce soit sous forme de documents ou de formations. Ces aides doivent aussi porter sur la manière de rédiger les conventions dans le souci de clarifier les engagements contractuels, et sur la nécessité de formaliser par écrit les actes qui engagent l'administration.

Il est à craindre en effet que l'élan initial des services à engager la démarche ne s'essouffle quelque peu si les personnes en charge du conseil aux collectivités se sentent démunies par rapport à un style d'intervention différent de leurs pratiques antérieures, ou qu'elles reproduisent par facilité ces mêmes pratiques. De manière plus explicite, il n'est pas évident que ceux qui interviendront aient des connaissances suffisantes dans la manière de gérer un patrimoine avec des méthodes appropriées à sa nature et à son importance qui diffèrent notablement de celles du patrimoine de l'Etat ou des Départements.

7. Conclusion

Dans leur démarche les rapporteurs avaient le choix entre deux approches :

- la première consistant, sur la base des besoins des collectivités, à évaluer les compétences et les moyens à mettre en œuvre dans chaque DDE pour y répondre de la manière la plus satisfaisante possible.
- la seconde consistant à tenir compte des moyens disponibles pour accomplir au mieux la mission dans le contexte de la réorganisation des services.

Il est clair que si le premier objectif correspond mieux, tant au besoin et au désir des collectivités qu'à une volonté de solidarité de l'Etat, il ne peut être considéré comme réaliste. Une telle approche aurait buté sur la mise en œuvre de moyens (qualifications et effectifs) disproportionnés avec les ressources du ministère. De tels objectifs n'ont jamais été atteints dans le cadre de l'ATGC alors que les moyens mobilisables étaient largement supérieurs. C'est donc très pragmatiquement que les auteurs ont choisi la seconde approche en tentant d'organiser au mieux les moyens disponibles pour optimiser le service rendu sur les bases du décret et de la circulaire.

Il ne leur a pas échappé que cette interprétation stricte du contenu de la mission ne peut satisfaire l'intégralité des besoins des collectivités. Bien que l'ATESAT soit fondée sur un enjeu de solidarité, elle ne peut y répondre à elle seule faute de compétences et de moyens suffisants. D'autres formes de solidarité doivent être initiées et mobilisées pour la développer et la compléter comme la solidarité intercommunale, l'aide apportée sous des formes techniques et financières par d'autres collectivités (Région, Département), les subventions de l'Etat ou de l'Europe. L'ATESAT ne peut constituer qu'une première étape incitatrice à la mise en œuvre de telles solidarités.

Les propositions qui découlent de l'approche suivie peuvent être résumées comme suit :

- Alerter dès maintenant les DDE sur la nécessité de terminer au plus tôt la première phase de la mission avant que les moyens des CDOA ne soient réaffectés à d'autres missions dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation des routes nationales ;
- Réécrire la circulaire et la fiche pratique pour les adapter au nouveau contexte du renouvellement des conventions, pour éviter toute ambiguïté sur la nature des prestations à assurer, et pour bien différencier les tâches dues au titre des ouvrages d'art de celles dues au titre de la voirie ;
- Alerter les DDE sur l'importance du soin qu'il convient d'apporter au contenu et à la rédaction de chaque convention ;
- Créer un réseau de compétences s'appuyant sur des référents ATESAT/OA au sein de chaque DDE et sur des animations inter-régionales assurées par les CETE et pilotées au niveau national ; mettre en place les moyens de financement correspondants ;
- Mettre en œuvre des formations adaptées au nouveau métier de l'ATESAT en OA, d'une part dans le cadre des formations post-concours des contrôleurs et d'autre part sous forme de formation continue ;
- Continuer à développer l'outillage en le ciblant dorénavant sur la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage ; bien cadrer les aspects juridiques.
- Mobiliser la chaîne hiérarchique sur les enjeux et les responsabilités.

* * *

*

Membres du groupe de travail

Christian BINET	CGPC
Georges BORNAND	CGPC
Daniel BODIN	DDE 72, chef de la subdivision de Le Mans-Est
Alain COSTILLE	DDE 27, chef du SEC
Joël CULAS	DDE 01, chef du service ingénierie environnement
Jean GARNIER	DDE 89, correspondant ATESAT OA au service de l'ingénierie publique
François HOFF	DGUHC/MA1
François LENOEL	CGPC
Jean-Pierre MAILLARD	CGPC
Jean-Luc NARDIN	DDE 70, chef de la subdivision de Vesoul
Philippe PAWLAK	DDE 26, chef de la CDOA
Georges TEMPEZ	CETE de Metz, directeur adjoint

Avec la participation de Mme Anne SOPPELSA (DAFAG/AJ1) pour l'analyse juridique

**note à l'attention de** Monsieur le vice-président du CGPCministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du Territoire
du Tourisme
et de la Merdirection générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
service
de la Qualité
et des Professions
sous-direction
des Métiers
de l'Aménagement
bureau
de l'Ingénierie Publique

La Défense, le 27 OCT 2004

objet : demande de mission de réflexion sur le niveau support de compétences à maintenir à disposition des DDE pour le bon exercice de la mission OA de l'ATESAT
référence : P.J. : Note de synthèse des résultats du groupe de travail « ATESAT volet OA ».
affaire suivie par : François HOFF - DGUHC-MA1
tél. 01 40 81 96 22, fax 01 40 81 94 73
mél. François.Hoff@equipement.gouv.fr

L'ATESAT (Assistance Technique des services de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) a remplacé l'ATGC (Assistance Technique à la Gestion Communale) depuis le 1^{er} janvier 2004. L'ATESAT comporte en particulier une mission d'assistance à la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation.

Le départ des services routiers des directions départementales de l'équipement est susceptible de remettre en cause la possibilité de mobilisations des compétences nécessaires à l'exercice de ces missions. Il convient donc d'examiner toutes les hypothèses de travail permettant d'assurer, dans un domaine sensible, une parfaite cohérence entre les missions obligatoires et les compétences que le ministère de l'Équipement est capable de mobiliser pour les assumer. Un premier travail d'identification a été mené à partir des réflexions d'un groupe de travail mis en place par la DGUHC sur lequel vous pourrez vous appuyer.

C'est dans cette optique que je vous sollicite pour une mission de réflexions et de propositions sur les dispositifs à mettre en place en vue d'assurer la bonne exécution des différentes phases du volet OA de la mission ATESAT. La note de synthèse ci-jointe des travaux du groupe de travail présente une première évaluation quantitative et qualitative de ces besoins en compétences qu'il vous appartiendra d'ajuster en fonction des réflexions que vous aurez développées. Je souhaite qu'une première analyse puisse être disponible début 2005 et un rapport définitif avant l'été.

La Grande Arche
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tel : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 94 49
Mél ma1.dguhc
@equipement.gouv.frCopie : M. GIBLIN – Président de la 3^{ème} section du CGPC
M. BINET – MIGT 12Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction

François DELARUE

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45