

n° 2004-0259-01

septembre 2005

Mission d'évaluation de l'Assistance Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT)



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



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

**Mission d'évaluation de l'Assistance Technique
de l'Etat pour des raisons de Solidarité et
d'Aménagement du Territoire
(ATESAT)**

François LENOEL et Jean-Pierre MAILLARD
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Destinataire

Le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note pour Monsieur le Ministre

à l'attention de

Monsieur Pierre-Etienne BISCH, Directeur du cabinet du
Ministre

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

Monsieur Patrick GANDIL, Secrétaire Général

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le **20 SEP. 2005**

Référence : 2004-0259-01

Par note du 12 novembre 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 d'expertise sur l'Assistance Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT)**.

Le 18 mars 2005 un rapport intermédiaire a été produit. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport définitif de cette mission établi par **MM. François LENOEL** et **Jean-Pierre MAILLARD**, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

Ce rapport fait tout d'abord ressortir de forts éléments positifs de la mise en œuvre de l'ATESAT : il s'agit d'une prestation fortement appréciée par les élus (et notamment par les maires ruraux) et d'une activité vue de façon positive par une bonne partie des agents des DDE qui y voient un remède à l'éloignement du terrain qu'engendre, pour ceux qui restent à l'Etat, l'abandon de la gestion de la voirie départementale. La mission a d'ailleurs constaté la satisfaction et le dévouement avec lesquels beaucoup d'agents se consacrent à cette tâche.

Cette satisfaction des principaux intéressés ne doit pas cacher des faiblesses dans la gestion de cette activité et même un certain nombre de risques pour l'efficacité globale de nos services départementaux :

- le plus fondamental est que, dans la plupart des cas, l'ATESAT n'est pas, au jour le jour, pilotée par le siège ni même dans bien des cas par des responsables d'unités territoriales. Ce sont les agents les plus proches du terrain, et notamment les contrôleurs, qui définissent avec les élus les prestations qu'ils mettent eux-mêmes en œuvre.
- cette liberté dont bénéficient en pratique les acteurs de base explique que les prestations fournies sont souvent excessives (par rapport à la loi) dans les domaines traditionnels liés à la voirie alors qu'elles restent très en deçà des ambitions sur les autres domaines, et notamment en matière d'aménagement.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
mél . Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

- la mission a également noté que dans bien des cas la productivité de cette activité pourraient être nettement améliorée notamment par une diminution des déplacements qui implique bien sûr que ceux-ci soient organisés de façon rationnelle et non avec pour objectif de répondre à chaque sollicitation des maires.

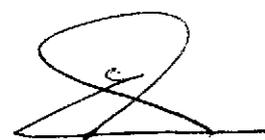
Partant de ce constat la mission fait un certain nombre de propositions.

La plus importante est qu'il est nécessaire que les moyens consacrés par nos services à l'ATESAT soient quantitativement encadrés. A défaut, le risque serait significatif que l'ampleur de ces tâches, correspondant à une vraie demande locale et qui satisfont beaucoup d'agents, empêchent de consacrer des moyens sérieux à d'autres ambitions du ministère. Je constate avec satisfaction que le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction a donné des instructions en ce sens dans les cadrages qu'il donne pour la mise en œuvre du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».

La mission recommande également une plus grande normalisation des instructions et un meilleur suivi du temps consacré par chaque agent à l'ATESAT.

Pour réussir ces évolutions, il faudra accompagner les contrôleurs dans leur mutation car ces acteurs principaux ont encore une tradition forte d'autonomie qui les conduit à répondre seuls aux sollicitations des élus, sans s'interroger sur l'opportunité et la forme optimale de leur intervention. Il conviendra également de tenir compte, dans la mutation qui s'annonce, de la sensibilité des élus sur la question du maintien des services publics dans les milieux ruraux.

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° 2004-0259-01

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	3 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	2 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le chef de la mission stratégie (DAEI)	1 ex
- le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer - M. Etienne BISCH, directeur du cabinet - M. Paul LEMPEREUR directeur adjoint de cabinet	3 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. François LENOEL	1 ex
- M. Jean-Pierre MAILLARD	1 ex
- M. le Coordonnateur de la MIGT 08	1 ex
- M. le Coordonnateur de la MIGT 09	1 ex
- archives du CGPC	1 ex

SOMMAIRE

1	RESUME	2
2	INTRODUCTION.....	3
2.1	METHODE DE TRAVAIL.....	3
2.2	UN NOUVEAU FONDEMENT JURIDIQUE POUR L'ATESAT	4
3	CONSTATS	5
3.1	UNE MISSION APPRECIEE DES ELUS.....	5
3.2	UN IMPORTANT TRAVAIL DE METHODE EST CONDUIT PAR LA DGUHC	5
3.3	UNE ATESAT CENTREE SUR LES QUESTIONS DE VOIRIE	7
3.4	ET ENCORE PEU DIVERSIFIEE	8
3.5	UNE ACTIVITE MAL PILOTEE	9
3.6	DONT LA PRODUCTIVITE PEUT ETRE LARGEMENT ET RAPIDEMENT AMELIOREE.....	9
3.7	ATESAT ET INTERCOMMUNALITE	10
3.8	LES CONTROLEURS, ACTEURS PRINCIPAUX DE L'ATESAT	10
4	RECOMMANDATIONS	13
4.1	POURSUIVRE L'ATESAT ACTIVEMENT	13
4.2	ALLER VERS UNE ATESAT DE PROJETS EN LA PILOTANT AUTREMENT.....	13
4.3	UN TRAVAIL EN EQUIPES INTEGREES, BIEN ENCADREES	14
4.4	LA PRODUCTIVITE DOIT ETRE FORTEMENT AMELIOREE	15
5	CONCLUSIONS	17
6	ANNEXES	18
6.1	LETTRE DE COMMANDE DE LA MISSION D'EVALUATION	18
6.2	LISTE DES SERVICES RENCONTRES.....	19

1 RESUME

La loi Murcef a créé en 2001 un service d'intérêt économique général nommé l'Atesat. Ce service est assuré aux petites collectivités qui en font la demande, par les services de l'État, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. Il remplace l'ancienne Atgc.

Un constat : l'Atesat est une Atgc mieux assurée, mais alourdie et encore peu diversifiée

La réforme connaît un grand succès auprès des communes, un succès moindre auprès des structures intercommunales. Elle a le mérite d'avoir fait sortir la mission d'Atesat de la confidentialité dans laquelle s'exerçait auparavant l'Atgc. Les services considèrent désormais cette activité comme une chance et un enjeu.

Un travail important de méthode a été conduit par la DGUHC pour définir le contenu des missions et former les services. Cette explicitation des tâches concrétisée par la passation de conventions entre l'État et les collectivités bénéficiaires a souvent conduit les services à étendre leur intervention, en dépassant la simple assistance technique prévue par la loi, pour multiplier les travaux en direct : gestion des réseaux de voirie, diagnostics, maîtrises d'œuvre. En particulier la directive donnée aux services de dresser des inventaires de l'état des voies et des ouvrages d'art a induit un lourd travail de rattrapage qui a parfois suscité des risques juridiques auxquels le personnel apparaît peu sensibilisé encore.

Les questions de voirie restent aussi prépondérantes que dans l'Atgc. Les services peinent à faire monter en régime les autres missions que la loi Murcef prévoit pourtant, telles que le conseil en aménagement et en habitat. D'autres sujets qui pourraient intéresser les communes, comme le développement économique, l'environnement ou les risques ne sont que très peu traités dans le cadre de l'Atesat.

L'Atesat : des missions à poursuivre et à orienter différemment

Il faut poursuivre l'Atesat car c'est une politique appréciée par les bénéficiaires et récemment renouvelée par la loi. Un message optimiste dans ce sens doit être envoyé à des agents inquiets sur l'avenir de l'ingénierie. Ce message est d'autant plus nécessaire que l'Atesat devra affronter comme les autres activités des DDE la perte d'une partie de leurs compétences routières et la moindre proximité du terrain imposée par la réorganisation des services.

Des perspectives positives doivent être proposées aux agents, celles d'une Atesat de reconquête intégrée dans l'ingénierie d'appui territorial, ayant l'ambition d'élever le niveau de qualité des interventions et d'élargir le champ des sujets abordés. La démarche réussira si les services savent repérer les agents à fort potentiel et leur proposer des métiers séduisants et des formations adaptées, s'ils parviennent à organiser un véritable travail collectif engageant une proportion plus grande de chargés d'études et de cadres.

L'activité liée à la voirie est à poursuivre, mais en transférant progressivement aux collectivités les tâches simples et répétitives, en passant de la logique actuelle d'une offre active de prestations traditionnelles, à une logique de réponse dynamique et ouverte aux seules demandes explicites des élus. Elle devra aussi revenir à l'assistance technique évoquée par la loi, et réduire les prestations directes que les services ont multipliées.

Pour réussir ces évolutions, il faudra accompagner les contrôleurs dans leur mutation car ces acteurs principaux de l'Atesat ont encore une tradition forte d'autonomie qui les conduit à répondre seuls aux sollicitations des élus, sans s'interroger sur l'opportunité et la forme optimale de leur intervention. Il conviendra également de tenir compte, dans la mutation qui s'annonce, de la sensibilité des élus sur la question du maintien des services publics dans les milieux ruraux.

Les contraintes sur les moyens qui s'annoncent seront paradoxalement une chance pour l'Atesat car elles imposeront une analyse critique des modes d'intervention et rendront inévitable un pilotage renforcé de l'activité par la hiérarchie. Le regroupement prévu dans les DDE des moyens de l'ingénierie dans un nombre réduit de sites, et le mouvement de mobilisation vers l'ingénierie d'appui territorial favoriseront cette évolution, qui devra se faire progressivement en s'adaptant au contexte de chaque territoire.

2 INTRODUCTION

Une loi dite Murcef du 11 décembre 2001 ⁽¹⁾ a substitué une *Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* (Atesat) à une ancienne prestation d'*Assistance technique à la gestion communale* (Atgc) ⁽²⁾.

Après une année de mise en oeuvre de l'Atesat, la *Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction* (DGUHC) a souhaité une évaluation de cette politique tenant compte du contexte qui s'annonce avec l'arrêt des activités routières dans les DDE, la réorganisation territoriale de celles ci, la réduction annoncée de leurs effectifs et le développement des intercommunalités.

La DGUHC a demandé au *Conseil Général des Ponts et Chaussées* de réaliser cette expertise ⁽³⁾ dont la réalisation nous a été confiée par le Conseil par la mission numéro 2004-0259-01.

Parallèlement à notre travail, une évaluation a été menée sur la gestion des ouvrages d'art dans le cadre de l'Atesat ⁽⁴⁾.

2.1 Méthode de travail

Notre démarche a été volontairement centrée sur un examen fin des pratiques réelles de l'Atesat, basé sur des entretiens avec discussion critique de documents établis localement. Nous nous sommes rendus dans 12 départements où nous avons rencontré longuement un ensemble d'intervenants : parfois le directeur, son adjoint ou le directeur des subdivisions, très généralement le responsable du service d'ingénierie publique, toujours des subdivisionnaires et un nombre aussi élevé que possible de contrôleurs et de chefs d'équipe, des élus (maires ou présidents de structures intercommunales ⁽⁵⁾). Ces entretiens ont été conduits en recherchant une expression spontanée de l'opinion des acteurs sur leur métier et leur vision de l'avenir avec l'engagement de l'anonymat, et donc sans formalisation par un compte rendu.

Nous avons préféré cette approche de terrain à l'emploi de questionnaires ou à des débats en groupes de travail, parce qu'il nous a semblé qu'un aspect essentiel de l'Atesat était l'écart entre les intentions affichées pour cette politique et la réalité du terrain. Il nous a paru aussi que les facteurs culturels avaient une importance particulière dans la question qui nous était posée.

Notre objectif dans cette étude n'est pas de porter un jugement sur la politique menée, sur les services et les personnels qui la mettent en oeuvre (qui au demeurant nous sont apparus globalement bien motivés), mais de repérer des pistes de progrès afin que cette activité soit aussi adaptée que possible aux attentes des collectivités, et qu'elle puisse être pérenne.

Les constats recueillis sont très convergents et témoignent d'une forte similitude entre les situations locales. Une enquête menée début 2005 par les animateurs du « club Atesat » de 16 DDE de Bourgogne, Franche-Comté, Rhône Alpes renforce ce diagnostic.

¹ Loi portant *mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier* n° 2001-1168 du 11 décembre 2001. Décret d'application 2002-1209 du 27 septembre 2002.

² Les textes définissant cette Atgc sont les suivants :
- Décret 61-371 du 13 avril 1961
- Circulaire interministérielle 79-123 du 21 décembre 1979
- Arrêté du 20 avril 2000.

³ Voir en annexe 1 la lettre de commande de la DGUHC au CGPC.

⁴ Cette mission enregistrée sous le numéro 2004-0256-01 a été confiée à Christian BINET-TARBE de VAUXCLAIRS et Georges BORNAND.

⁵ Voir en annexe 2 la liste des services qui ont été observés.

2.2 Un nouveau fondement juridique pour l'Atesat

Jusqu'en décembre 2001, l'ingénierie publique était fondée sur une loi de 1948 ⁽⁶⁾ autorisant les agents de l'État à intervenir hors du champ concurrentiel, au bénéfice des communes et de leurs groupements et cela sur une simple délibération de la collectivité et une autorisation préfectorale.

Le droit communautaire ⁽⁷⁾ et deux arrêts, l'un du Conseil d'État, l'autre du Tribunal administratif de Besançon ⁽⁸⁾, ont fragilisé le dispositif. Un plan de modernisation de l'ingénierie publique a donc été élaboré puis mis en œuvre par la loi Murcef du 11 décembre 2001.

Cette dernière établit d'une part un cadre juridique renouvelé pour l'ingénierie concurrentielle : « *Les services de l'État, 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* » (article I-1-1).

Elle crée d'autre part un **service d'intérêt économique général** ⁽⁹⁾, l'Atesat, assuré aux petites collectivités par les services de l'État et dérogeant au droit de la concurrence : « *Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens ... 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'État, dans des conditions définies par une convention* » (article I-1-3).

Plusieurs raisons expliquent l'adoption de ce dispositif : les collectivités territoriales ne souhaitent pas voir disparaître la prestation familière et peu coûteuse qu'était l'Atgc ; le ministère de l'Équipement voyait dans l'ingénierie (concurrentielle ou dérogeant) un moyen de rester fidèle à deux de ses racines : celle de la technique avec les sujets traités (la route, l'aménagement) ; celle du symbole de la présence territoriale. Et cela tout en gérant progressivement la mutation des personnels impliqués dans l'activité d'ingénierie publique.

Le législateur a beaucoup débattu de ce service, en se demandant si l'État était en mesure de tenir ses engagements dans la durée ⁽¹⁰⁾, si ce service ne pouvait pas être assuré par d'autres collectivités ⁽¹¹⁾, si les progrès de l'intercommunalité n'allaient pas en faire disparaître progressivement le besoin ⁽¹²⁾.

⁶ La loi 48-1530 du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des Ponts et Chaussées au profit des collectivités locales. Cette loi a été complétée par les textes suivants :

- Loi 55-985 du 26 juillet 1955 réglementant l'intervention des fonctionnaires du Génie rural au profit des collectivités locales.

- Loi 83-8 (article 12) du 7 janvier 1983 répartissant les compétences entre communes, départements, régions, et État.

- Loi 92-125 (article 7) du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république (loi ATR).

⁷ Article 86 du traité instituant la Communauté européenne. Directive « service » 92-50 du 18 juin 1992 (article 3).

⁸ Arrêts du Conseil d'État du 20 mai 1998 (*Communauté de communes du Piémont de Barr*), et du Tribunal administratif de Besançon du 22 juillet 1999 (*M. MONNOT contre commune de Boussières*).

⁹ Le débat préalable à l'adoption de la loi Murcef évoquait pour justifier cet intérêt général les prérogatives de puissance publique, la réactivité et la capacité à agir dans l'urgence des services publics, la solidarité et l'égalité des citoyens. Le sénateur Marc MASSION observe que pour ces missions « *les maires des communes de petite taille sont ... quasiment dans l'obligation de se tourner vers les services de l'État ... lorsqu'une commune entre dans le système de l'Atgc, les services de l'État ... interviennent dans des délais très brefs en cas d'urgence ou de risque* ». Débat du Sénat le 5 juin 2001.

¹⁰ « *Les services de l'État - direction départementale de l'équipement, direction départementale de l'agriculture - seront-ils en mesure d'assurer des missions élargies, alors même que l'on constate des baisses d'effectifs régulières au sein de nos subdivisions rurales ?* » Pierre JARLIER, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat. Débat du 5 juin 2001.

¹¹ « *Il faut bien voir que les dispositions que vous nous proposez ont pour objet de conforter les sureffectifs des services de l'État ... Certes il est légitime que des personnes qui relèvent du circuit public se rendent utiles en travaillant pour le circuit public. Mais pourquoi faudrait-il leur en donner le monopole ?* » Philippe MARINI. Rapporteur général. Débat du Sénat le 5 juin 2001.

Sur ce point, les services de l'État font observer que l'intervention d'une autre collectivité (au premier rang desquelles le département) mettrait les communes sous la tutelle de celle-ci. Et que contrairement à l'État qui doit au titre de la loi Murcef fournir l'assistance technique si elle est demandée, il n'est pas évident que les collectivités qui pourraient intervenir le feraient, ce qui induirait une inégalité entre les citoyens et les territoires. On peut objecter à ce dernier argument que l'État pourrait éventuellement conserver une fonction de substitution en cas de défaillance de l'offre locale.

3 CONSTATS

3.1 Une mission appréciée des élus

Un large succès auprès des communes

L'Atesat connaît dès la première année un large succès auprès des communes : plus de 31 000 d'entre elles ont souscrit une convention sur les 33 500 qui sont éligibles. Tous les élus que nous avons rencontrés affirment qu'ils apprécient cette prestation et les enquêtes réalisées par les DDE ou préfectures dont nous avons eu connaissance confirment cette satisfaction. Visiblement un nombre significatif de communes ont pris conscience avec l'émergence de l'Atesat qu'elles payaient auparavant une Atgc qu'elles ne sollicitaient pas toujours, et elles ont multiplié depuis les demandes d'interventions.

Un impact moindre auprès des intercommunalités

L'Atesat rencontre un moindre engagement de la part des structures intercommunales soit parce que ces structures sont assez fortes pour se passer de la DDE ; soit parce qu'elles n'exercent pas de réelle compétence dans ce qui aux yeux des élus passe pour le domaine de l'Atesat, la voirie ; soit enfin que les équilibres politiques précaires qui y règnent ne les poussent pas à assumer de réelles maîtrises d'ouvrage.

Le conseil pour la création de services intercommunaux ou pour le transfert de compétences à des groupements de communes est une mission inscrite par décret dans l'Atesat. Mais cette prestation ne fait que rarement l'objet d'une demande des élus à nos services, et on peut douter que les DDE aient auprès de la classe politique une image de forte compétence dans ce domaine.

L'Atesat est ressentie comme une Atgc remise en ordre et mieux assurée

Comme les élus, les acteurs sur le terrain, subdivisionnaires, contrôleurs, chefs d'équipes, ont d'abord craint la nouvelle Atesat, puis ils se sont rassurés en constatant qu'elle ne différait guère de l'Atgc que par une définition plus explicite des tâches, ce qu'ils apprécient d'ailleurs. La remise en ordre réalisée à l'occasion de la création de l'Atesat a fait sortir cette mission de la confidentialité dans laquelle s'exerçait auparavant l'Atgc. Les services considèrent désormais cette activité comme une chance et un enjeu pour eux.

3.2 Un important travail de méthode est conduit par la DGUHC

Un travail important de méthode a été réalisé sous la conduite de la DGUHC pour mettre au point des outils et former les services. Une circulaire⁽¹³⁾, des conventions types, des « *fiches pratiques* », des « *questions-réponses* » mises en ligne ont été diffusées, qui sont bien connues des agents sur le terrain (c'est particulièrement vrai des *fiches pratiques*).

Par cette démarche, l'administration centrale entendait définir le mieux possible le contenu de l'Atesat, à la fois pour limiter les missions aux tâches justifiant réellement une intervention de l'État⁽¹⁴⁾ et pour obliger les services à réaliser effectivement les tâches convenues, dont certaines avaient été délaissées dans l'Atgc⁽¹⁵⁾.

Qui induit une forte croissance des tâches

L'explicitation détaillée des missions par des conventions a souvent été interprétée par les équipes présentes sur le terrain comme un encouragement à s'engager davantage. C'est une évolution positive

¹² « *Le développement de l'intercommunalité aura effectivement pour effet, à terme, de faire disparaître l'assistance technique à la gestion communale* » Marc MASSION. Débat du Sénat le 5 juin 2001.

¹³ Circulaire 2003-6 du 27 janvier 2003.

¹⁴ Ainsi la « *direction du personnel ouvrier communal affecté à la voirie* », mission de l'Atgc, est désormais exclue de l'Atesat.

¹⁵ La mission qui a principalement suscité mauvaise conscience dans notre ministère est la gestion des ouvrages d'art.

dans la mesure où elle montre le succès de l'Atesat. Mais elle peut poser à terme un problème de moyens à des DDE.

La loi du 11 décembre 2001 et le décret du 27 septembre 2002 indiquent qu'une « *assistance technique est fournie par les services de l'État* ». La circulaire du 27 janvier 2003 parle d'une « *maîtrise d'œuvre des travaux* » d'entretien et de réparation de la voirie ; et beaucoup de conventions prévoient que le service « *visitera la totalité du réseau la première année de la convention et partiellement les deux années suivantes* »⁽¹⁶⁾. Cette escalade de tâches a été comprise par le personnel comme un encouragement à passer suivant une pente qui lui est naturelle, de l'assistance et du conseil à des missions plus complètes comme les interventions en direct, les diagnostics, les maîtrises d'œuvre. L'effet de ce glissement du statut des interventions n'est pas anodin en terme de volume de travail.

Il faudra remplir les engagements pris

Un autre effet indirect des engagements précis pris par les services à travers leurs conventions est l'obligation qui leur est désormais faite de réaliser les prestations prévues, sous peine d'engager une responsabilité de l'État en cas de défaillance, par exemple vis à vis du devoir d'alerte⁽¹⁷⁾.

Comme le rappelle l'évaluation portant sur les relations entre Atesat et ouvrages d'art⁽¹⁸⁾, la mise en oeuvre de l'Atesat impose une rédaction appropriée des conventions et une exécution des missions qui ne doit aller ni au-delà, ni en deçà des textes réglementaires⁽¹⁹⁾.

Les services devront être d'autant plus vigilants sur ce point que les agents manifestent dans leur grande majorité une méconnaissance des aspects juridiques de leur rôle touchant parfois à une grande candeur.

La tentation d'éduquer les élus

Les différents textes qui guident les services dans l'exercice de l'Atesat révèlent un désir de bien faire et parfois une tentation d'éduquer les élus. Ainsi pour les ouvrages d'art l'annexe de la circulaire du 27 janvier 2003 indique qu'il doit être « *expliqué aux représentants des collectivités tout l'intérêt qu'ils ont à faire entretenir leurs ouvrages d'art* ».

La tentation de l'éducation transparaît aussi dans la recommandation faite aux services de réaliser des programmations pluriannuelles de travaux sur les voies communales. Cette démarche s'inscrit dans la logique technique de nos services, mais les élus que nous avons rencontrés semblent réticents à se laisser enfermer dans une programmation qui risque d'être interprétée par les riverains comme une promesse de travaux, alors que la pratique dominante, dans les petites communes, est de ne porter remède aux désordres que lorsqu'ils surviennent.

¹⁶ Les « *questions réponses* » montrent bien la volonté de préciser le contenu des missions d'Atesat en considérant parfois que les maires sont totalement démunis dans les domaines d'intervention des services.

Une réponse (question 139) affirme que pour les équipements d'éclairage public « *gérer l'entretien de matériel (ampoules) relève de la mission assistance pour l'entretien et les réparations de la voirie* ».

Une autre réponse (question 105) indique à propos de l'avis d'alignement que celui-ci est : « *délivré au propriétaire riverain et ne peut lui être refusé ... Agissant pour le compte de l'autorité compétente au titre de l'Atesat, je ne vois pas ce qui nous empêcherait de produire un alignement individuel* ». Ces orientations ne peuvent que conforter les contrôleurs dans leur conception actuelle de leur rôle.

¹⁷ Le domaine des ouvrages d'art illustre bien les risques de cette nature, avec souvent la mention dans les comptes-rendus de visites, de gardes corps non conformes à la réglementation ou partiellement manquants, mais sans qu'un avis d'urgence soit émis, ou un suivi des travaux assuré.

¹⁸ Opus cité note 4.

¹⁹ Nous souscrivons tout à fait à l'analyse de C. BINET et G BORNAND qui s'applique aussi en dehors des ouvrages d'art : « *Dès lors que l'État 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'État 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 ».

Par ailleurs, trop souvent les services se substituent aux élus dans leurs responsabilités de décideur et de maître d'ouvrage, par exemple quand ils veulent appliquer aux voies communales les méthodes et les normes qu'ils utilisent sur les routes nationales ou départementales, ou quand ils formalisent des règles, au lieu de se limiter au conseil.

3.3 Une ATESAT centrée sur les questions de voirie

Les demandes d'assistance faites par les élus concernent massivement la voirie. Les instructions données aux services et les conventions signées avec les communes présentent l'Atesat comme une prise en charge globale de l'entretien, de la surveillance et de la gestion de la voirie communale à la place d'élus jugés dans l'incapacité de gérer des questions qui relèveraient d'un savoir technique qui leur serait inaccessible. Pourtant ceux-ci gèrent bien et sans difficulté apparente leurs bâtiments publics, présentant tout autant de risques.

Paradoxalement d'ailleurs, malgré le poids des missions liées à la voirie, l'enjeu que représente pour l'État la sécurité routière n'est pas évoqué dans la circulaire, ni dans les *fiches pratiques* ⁽²⁰⁾ et nous n'avons observé dans nos enquêtes que de rares conseils ponctuels sur le sujet. Un seul département visité réalise des diagnostics sommaires à la demande des maires avec l'appui de sa *Cellule départementale d'exploitation et de sécurité* (CDES). On peut s'interroger également sur les compétences de nos contrôleurs dans ce domaine, la pratique des agents étant le plus souvent celle des conseils simples (arrêtés de circulation, signalisation, autorisations d'accès).

Un travail important de rattrapage pendant les deux premières années

Contrairement à ce qui s'est passé pour l'Atgc, l'obligation de réaliser un diagnostic sur l'état des voies et les ouvrages d'art est désormais formalisée ⁽²¹⁾. Ces prestations représentent un travail de rattrapage important, d'ailleurs alourdi par le fait que les chemins ruraux ont été ajoutés aux voies communales auparavant seules prises en compte. Toutes les DDE que nous avons rencontrées ont engagé activement ces diagnostics, dans le désir d'anticiper sur la perte annoncée de leur *Cellule départementale des ouvrages d'art* (CDOA). Ces travaux ont souvent mobilisé jusqu'à présent près de la moitié de la force de travail disponible pour l'Atesat.

Mais susceptible de diminuer à terme

Si la circulaire et les *fiches pratiques* sont ambitieuses sur les obligations de recensement initial pour les ouvrages d'art et dans une moindre mesure pour la voirie, elles sont moins directives pour la suite. Ces obligations pourront donc être allégées dans les conventions au moment de leur renouvellement ⁽²²⁾.

Les services peuvent aussi soulager leur charge de travail par un transfert des tâches simples et répétitives aux collectivités : il en est ainsi pour la prise en comptabilité ⁽²³⁾, la rédaction de documents que pourraient préparer les secrétaires de mairie d'après des modèles qui leur seraient fournis : les alignements individuels dont l'utilité est peu évidente, les permissions de voirie, la commande de travaux simples et répétitifs de réfection de chaussée, d'entretien des fossés ou de fauchage.

Les interventions sur les ouvrages d'art peuvent n'être engagées que sur la demande explicite des élus : par exemple pour donner un conseil sur des mesures d'urgence à prendre en cas de dommage provoqué par un accident de la circulation, ou pour organiser la réalisation par un tiers d'un bilan périodique du patrimoine. Les DDE peuvent encourager l'émergence d'une offre privée d'expertise sur les ouvrages

²⁰ Sauf de manière incidente par la fiche n°5 : *Aménagement et habitat*.

²¹ Dans la circulaire du 27 janvier 2003.

²² Les conventions ont une validité de trois ans, par le jeu de reconductions tacites. Article 3 du décret du 27 septembre 2002.

²³ Il faut éviter d'encourager les services à maximaliser leur prestation dans de tels domaines où les collectivités sont tout à fait en mesure de se prendre en charge. Par exemple il est peu judicieux d'indiquer que dans le cas où « *une collectivité placerait le service dans l'impossibilité de vérifier une demande de paiement d'un prestataire, un rapport pourra être remis, sous couvert de la hiérarchie, au Préfet* » (Fiche pratique n° 2).

d'art par des petits bureaux d'études ou des économistes du bâtiment présents dans tous les départements mais dont l'offre n'a, dans le contexte actuel, aucune chance d'être compétitive.

Les missions de gestion de la voirie et les maîtrises d'œuvre qui sont les plus répétitives et les plus aisées à faire réaliser par les prestataires privés ou par les services des collectivités, peuvent être mises progressivement dans le champ concurrentiel (avec une mission d'assistance dans le cadre de l'Atesat), ce qui serait conforme au droit. L'augmentation de coût qui en résulterait devrait pousser les communes et les intercommunalités à se structurer pour les réaliser elles-mêmes.

A plus long terme, il est possible aussi, comme le demandaient du reste des sénateurs lors du débat précédent le vote de la loi Murcef de 2001, d'étendre le dispositif dérogatoire aux « *collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération* », l'État restant présent par souci d'équité dans les départements qui n'auront pas mis en place un dispositif analogue à l'Atesat. Une telle évolution suppose que la loi Murcef soit modifiée, ce qui n'est pour l'instant pas d'actualité.

3.4 Et encore peu diversifiée

Les missions qui ne concernent pas la voirie communale et qui sont prévues par la loi Murcef (par exemple l'aménagement et l'habitat), sont assurées par les DDE à la demande des collectivités, mais le plus souvent par les services du siège et dans le cadre de prestations de conseil réalisées oralement et sans diffusion de l'information aux autres acteurs de la DDE.

Ces prestations sont généralement ignorées par les équipes en charge de l'Atesat qui ont le sentiment que « *les élus doivent s'adresser directement au siège pour ces questions sans que la subdivision en ait connaissance* », ou « *qu'ils ne savent pas que la DDE peut le faire* »⁽²⁴⁾. Les contrôleurs et les chefs d'équipe en charge de l'Atesat ne se sentent guère concernés par le sujet.

Ceci montre d'ailleurs que l'Atesat est considérée par les subdivisions comme leur domaine exclusif, qu'elle n'implique pas la totalité du service et ne constitue pas une porte d'entrée vers l'ensemble des unités via les contrôleurs et les subdivisionnaires.

La circulaire du 27 janvier 2003 sur l'Atesat et les *fiches pratiques* de la DGUHC se limitent pour l'aménagement et l'habitat à une définition minimale des prestations : « *il s'agit de conseils de portée générale par rapport à un projet que souhaite développer le représentant de la collectivité ... La mission... s'arrête dès que les études de faisabilité sont réalisées* ». Peu d'exemples sont proposés, et les *questions réponses* sont restreintes et prudentes sur ce sujet⁽²⁵⁾.

Les contrôleurs n'ont qu'un rôle limité en matière d'ADS, de financement de l'urbanisation⁽²⁶⁾, d'environnement, d'accessibilité des handicapés, de transports collectifs, de réseaux haut-débit, de prévention des risques. Une majorité des services que nous avons rencontrés ne font pas d'offre pour ces sujets, probablement en raison d'un manque de connaissance de ces domaines, et d'un manque de confiance des agents quant à leur capacité personnelle de diversifier leur métier.

Dans une minorité de DDE une évolution s'esquisse cependant et des conseils aux communes sont formalisés. Un maire que nous avons rencontré a demandé conseil à la subdivision pour un aménagement d'espace public et a apprécié l'intervention du subdivisionnaire et du paysagiste conseil de la DDE. Plusieurs contrôleurs de ce même service nous ont fait part de leur intérêt pour cette nouvelle approche, qu'ils jugent enrichissante. C'est un début modeste, mais il est encourageant.

Une limite floue entre Atesat et conseil gratuit

²⁴ Un maire d'une commune de 122 habitants que nous avons interrogé dans le cadre de la présente évaluation sur les projets de sa commune a découvert en même temps que le subdivisionnaire que le service aurait pu être sollicité pour évaluer la faisabilité d'un petit lotissement, assister la collectivité à monter un projet patrimonial autour d'un ancien moulin, rechercher un maître d'œuvre, rédiger un programme pour l'aménagement de nouveaux locaux dans la mairie. Parmi ces questions, seule celle du lotissement a été évoquée avec la DDE, au siège.

²⁵ La réponse à la question 145 indique que les DDE peuvent alimenter les SIG intercommunaux sur la voirie, mais que cela pose des difficultés de principe sur les données d'aménagement.

²⁶ Le conseil pour la mise en place d'une *Participation pour voirie et réseaux* (PVR).

Les agents observent que les limites entre les missions d'Atesat et les conseils gratuits sont floues. C'est vrai en particulier pour l'aide à l'émergence de projets apportée par les unités spécialisées du siège.

Certains agents se demandent si ces missions ne doivent pas être intégrées dans l'Atesat afin de faire prospérer celle-ci. L'idée est séduisante, mais il conviendrait alors d'examiner comment répondre aux communes non éligibles ou à celles qui ont choisi de ne pas souscrire une convention. Si l'on souhaite orienter davantage l'Atesat vers l'aménagement et l'habitat et ainsi revenir à sa définition de prestation « *de solidarité pour l'aménagement du territoire* », il sera nécessaire de dépasser cette difficulté.

Observons aussi que la note d'orientation de novembre 2004 ⁽²⁷⁾ sur les projets de service adressée par la DPSM et la DGUHC aux DDE semble exclure de l'Atesat les conseils qui participent à des réflexions générales, ce qui ne favorisera évidemment pas une diversification des missions autres que celle du champ traditionnel de la voirie.

Une limite à fixer entre Atesat et missions concurrentielles

A l'opposé, les prestations techniques sur la voirie et les réseaux effectuées dans le champ concurrentiel sont souvent perçues comme la poursuite naturelle des prestations réalisées au titre de l'Atesat sans que les risques juridiques de cet enchaînement d'interventions soient toujours perçus. Les services doivent être plus vigilants sur ce point.

3.5 Une activité mal pilotée

Les prestations ou les méthodes de travail de l'Atesat sont peu suivies par la hiérarchie. Les chefs des services d'ingénierie et les subdivisionnaires se sont surtout investis dans les contacts avec les élus pour leur expliquer ce qu'était la nouvelle mission et leur proposer la signature de conventions. Ils ont d'autant moins fait irruption dans la réalité de l'Atesat que les agents concernés sont réputés pour leur goût de l'indépendance, et leur bonne insertion dans le milieu des élus de leur territoire d'intervention.

Les contrôles hiérarchiques portent rarement sur l'Atesat. La direction du service connaît mal ce qui se fait sur le terrain. Elle pense que le subdivisionnaire maîtrise cette activité, alors que celui-ci, pris par ses nombreux métiers, ne suit que de loin le travail. Cette confiance de l'encadrement dans les agents est méritée mais elle ne favorise pas une évolution des missions et des compétences, ni la recherche d'une meilleure efficacité.

3.6 Dont la productivité peut être largement et rapidement améliorée

Les travaux de méthode sont menés en ordre dispersé

La DGUHC a fait préparer un nombre important d'outils et de *fiches pratiques* dont les services peuvent s'inspirer pour préparer leur action. Les habitudes de travail des agents ont malheureusement conduit à une multiplication de démarches par chacune des DDE, et souvent même par chacune des subdivisions indépendamment de ses voisines. La masse importante des efforts consacrés aux travaux méthodologiques conduits en ordre dispersé est passée relativement inaperçue en raison de la baisse volontaire de l'activité d'ingénierie concurrentielle depuis deux ans, et de la réduction du nombre des communes éligibles par rapport à l'Atgc.

Un souci de productivité aurait suggéré que soient donnés aux agents des documents prêts à l'emploi et dûment validés ⁽²⁸⁾. Par exemple pour les diagnostics d'ouvrages d'art ou de chaussées, il eût été préférable pour des raisons d'efficacité et de sûreté juridique, que soient adoptées au plan national des fiches unifiées, lisibles par un élu, mettant en évidence de manière claire les risques. Dans la plupart des fiches que nous avons observées, l'importance des risques, l'urgence des réparations sont mal

²⁷ Note sur l'ingénierie d'appui territorial transmise aux DDE par la DPSM et la DGUHC comportant un tableau avec une colonne : *Impulsion de politiques territoriales - missions de conseil aux collectivités locales* et une colonne *Atesat pour les collectivités éligibles*.

²⁸ Nous avons entendu les contrôleurs se demander avec un peu d'inquiétude si les fiches d'état pour les ouvrages d'art qu'ils avaient conçues étaient « *convenables* ».

exprimées, ce qui affaiblit l'intérêt de la démarche et ne fournit pas aux maires les données qui leur sont nécessaires pour peser les responsabilités de la collectivité ⁽²⁹⁾ et estimer la gravité du cas.

L'efficacité peut être améliorée par une réduction des déplacements

L'efficacité de l'Atesat peut être améliorée en mettant fin à une habitude souvent observée de répondre à chaque sollicitation des élus, sans regrouper les déplacements ni s'interroger sur le contenu et l'opportunité des interventions.

Une formalisation des observations faites lors de chaque déplacement permettrait également d'utiliser mieux qu'aujourd'hui et de mieux partager les informations recueillies par chaque acteur et de faciliter l'ouverture de l'Atesat vers d'autres domaines comme l'aménagement.

3.7 ATESAT et intercommunalité

L'État souhaite promouvoir les coopérations entre les communes mais il est peu évident que l'Atesat les favorise dans la mesure où elle permet au contraire aux plus petites collectivités de se procurer une assistance administrative et technique à un coût symbolique ⁽³⁰⁾. L'analyse faite communément par notre ministère, à savoir qu'il est possible de faire progresser l'intercommunalité par une rationalisation de la gestion des voies (à travers des programmations de travaux) est peu convaincante

L'État pourrait à long terme encourager plus fortement les coopérations entre les communes en annonçant par exemple son intention de transférer progressivement le bénéfice de l'Atesat aux structures intercommunales existantes ou créées ad hoc.

3.8 Les contrôleurs, acteurs principaux de l'Atesat

Les contrôleurs sont au cœur de l'activité d'Atesat ⁽³¹⁾. Ce personnel représente un atout par sa connaissance du terrain et des élus, par son expérience dans le domaine de la voirie et des réseaux. Mais à l'inverse la majorité des contrôleurs, par leur niveau de recrutement (pour les plus anciens), par leur champ d'activité limité depuis longtemps à la gestion administrative et au contrôle des chantiers, par les habitudes d'autonomie prises, peuvent connaître quelques difficultés pour investir de nouveaux domaines et s'intégrer dans des équipes de projets.

Pour conduire une mutation progressive de ces agents, les services devront tirer parti des mouvements de personnels induits par le transfert des routes et les départs à la retraite ⁽³²⁾.

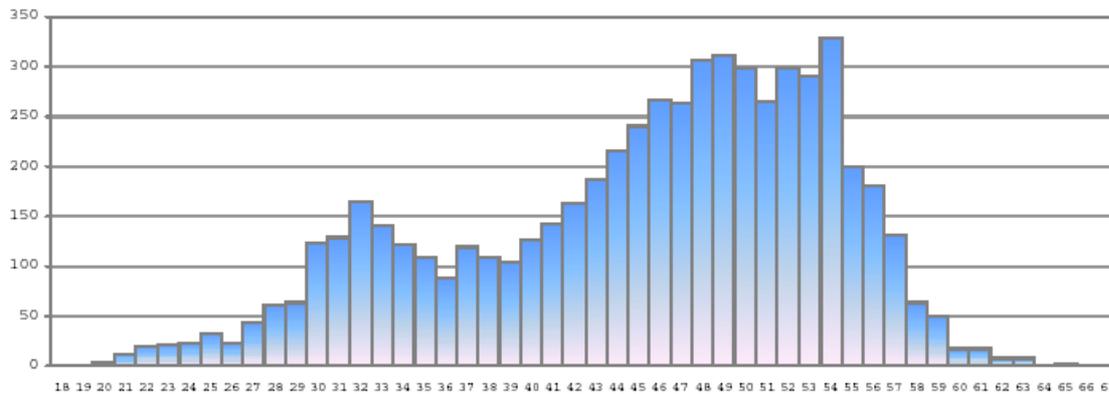
²⁹ Nous avons observé par exemple des fiches fondées sur des systèmes de cotations multiples, dont la seule justification pourrait être de conserver à la prestation du service un caractère volontairement ésotérique. Une explication de la maladresse des services est peut-être une insuffisante pratique de la réflexion conceptuelle.

³⁰ On peut se demander si un coût aussi symbolique que quelques Euros permet de valoriser aux yeux des bénéficiaires la prestation.

³¹ Les données statistiques dont nous avons pu disposer sur les différentes catégories d'acteurs concernés sont limitées. Il en ressort que près de 5200 contrôleurs sont en action dans les missions d'ingénierie, dont fait partie l'Atesat (données 2003). Les missions d'Atesat représentent l'équivalent temps plein de 1735 agents (estimation DGUHC d'après les données Pilot GT ou Corail pour 2003 et 2004). Ce dernier chiffre semble être en croissance légère de près de 3 %, d'après une enquête récente portant sur une centaine de services.

³² La pyramide des âges des contrôleurs met en évidence un grand nombre d'agents âgés de 45 à 55 ans. Les prochains départs en retraite pourraient donc être en nombre limité, le départ dès 55 ans ne s'appliquant qu'à ceux d'entre eux qui ont effectué 15 ans de « *service actif* » dans le corps des agents d'exploitation ou comme conducteurs des TPE.

Pyramide des âges



Pyramide des âges des contrôleurs(toutes spécialités ⁽³³⁾). Source : DPSM/TE1. Date : 2003

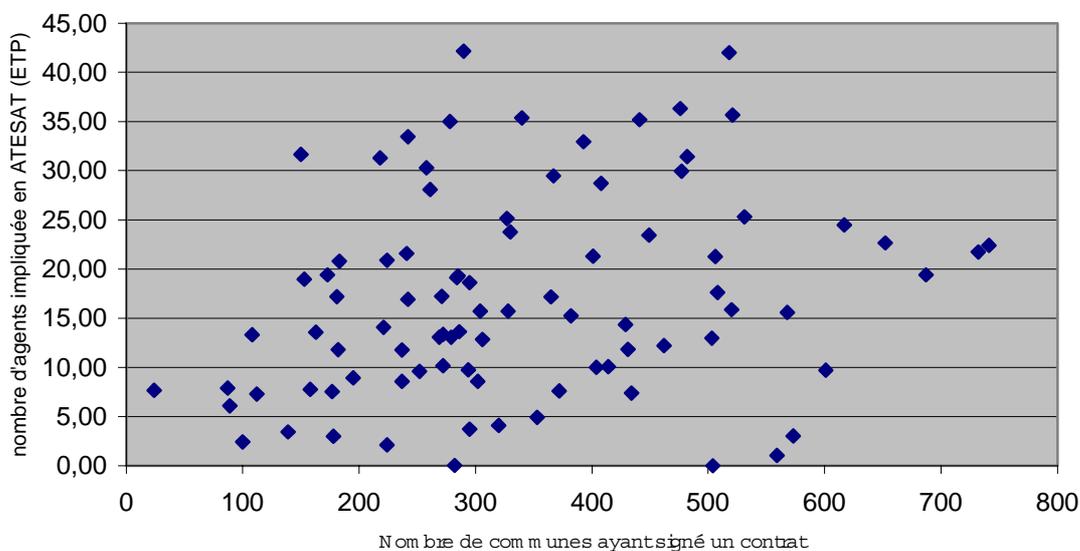
Faute de temps et d'éléments statistiques suffisants, nous n'avons pas analysé en détail ce groupe de personnels. Nous suggérons avec insistance que ce travail soit mené par l'administration centrale, avec une grande finesse.

Les contrôleurs sont dans un certain nombre de subdivisions aidés par des chefs d'équipes qui interviennent en Atesat dans les champs traditionnels de la maîtrise d'œuvre et de la gestion de la route. L'adaptation de ce personnel à la nouvelle Atesat semble plus délicate encore que celle des contrôleurs.

Les temps passés pour les missions d'Atesat restent peu connus

Une action continue menée par la DGUHC a permis d'imposer à toutes les DDE la mesure des temps passés en l'ingénierie concurrentielle. Mais les données concernant l'Atesat sont plus difficiles à apprécier, comme le montre dans le graphique suivant la dispersion du ratio du nombre d'agents par rapport au nombre des conventions signées. Une part de la dispersion provient sans doute d'une nature très différente des prestations fournies, une autre part de la difficulté de la mesure des temps en ATESAT.

Le temps passé en Atesat est d'ailleurs par nature difficile à mesurer, car selon le dire des agents, l'assistance est souvent considérée comme une variable d'ajustement dans l'enregistrement des temps.



Il serait aisé de mesurer plus finement les moyens consacrés à l’Atesat, par exemple en demandant à un certain nombre d’agents volontaires de mesurer le temps consacré à chacune de leurs interventions en Atesat, pendant une courte période, afin d’établir des ratios de temps par domaine et par agent.

A ce sujet, la présente évaluation est l’occasion d’observer que les enquêtes périodiques demandées par l’administration centrale, et l’obligation de mesurer les temps avec une codification très fine des tâches méritent de faire l’objet d’une analyse critique afin d’être mieux comprises et acceptées par le personnel et donc rendues plus fiables.

La mise en place de la LOLF et de l’outil commun de mesure des temps qui fait l’objet d’une réflexion au plan central sera l’occasion de revoir ce point.

³³ Personnels titulaires, de catégorie B, appartenant à la filière exploitation.

4 RECOMMANDATIONS

4.1 Poursuivre l'Atesat activement

Il faut poursuivre l'Atesat car c'est une politique récemment renouvelée par la loi, et appréciée par ses bénéficiaires. En outre aucune perspective autre qu'un lent progrès de l'intercommunalité n'annonce la fin d'un besoin d'assistance des petites collectivités.

Les missions d'Atesat, outre leur fonction de solidarité, représentent aussi pour le ministère un enjeu de connaissance du territoire et de contacts avec les élus. Et si les services s'en donnent les moyens, un enjeu de portage des politiques publiques, comme celles de l'environnement ⁽³⁴⁾, des risques et de la sécurité routière.

L'activité routière doit rester durablement au cœur de l'Atesat mais en évoluant

Les missions Atesat liées à la voirie sont revendiquées par les élus et encore nécessaires. Outre que c'est un produit d'appel très efficace, l'État ne peut pas abandonner cette intervention sans savoir qui le remplacera. Dans les bouleversements que vivent les DDE aujourd'hui, il est peu judicieux d'ouvrir maintenant un débat sur ce sujet sensible pour le personnel et pour les élus. Les missions liées à la voirie dans l'Atesat sont importantes aussi pour maintenir dans les DDE une compétence en matière de gestion des crises et de sécurité routière.

Mais ces missions comprennent de nombreux actes relevant de la surveillance et de l'entretien courant qui sont des tâches peu ou pas techniques pouvant être progressivement assurées par les personnels des collectivités avec une aide apportée au démarrage par l'Atesat et la mise à disposition gratuite des logiciels et bases de données concernés. La vocation à terme des DDE est d'apporter son assistance sur des sujets demandant une technicité réelle et non de suppléer à l'absence de services communaux ou à une faible intégration intercommunale ⁽³⁵⁾.

Les services ne doivent pas non plus prétendre définir une doctrine juridique et technique pour la voirie communale. Ce sont les collectivités qui doivent construire progressivement cette doctrine.

Enfin l'Atesat ne devra plus porter sur les mesures d'exploitation concernant les routes nationales ou départementales (mesures de police, permissions de voirie) : les communes devront s'adresser directement aux nouveaux gestionnaires de ces voies.

4.2 Aller vers une ATESAT de projets en la pilotant autrement

Piloter l'Atesat avec une logique de moyens

La décroissance des effectifs de nos services risque de donner au personnel en charge de l'Atesat une impression de déclin si elle n'est pas dès le début prévue et annoncée comme une évolution positive participant à un projet mobilisateur et non pas comme un mal rampant.

Pour être en mesure de réaliser les prestations nouvelles qui résulteront d'une diversification des missions, et pour éviter de se trouver en position de ne plus pouvoir satisfaire l'intégralité des demandes d'interventions, les services doivent s'efforcer d'alléger leurs prestations d'Atesat. La

³⁴ L'hypothèse d'une extension de l'Atesat aux questions d'environnement avait été débattue lors de l'adoption de la loi Murcef : « pour les services des directions départementales de l'agriculture, ce domaine de l'environnement, c'est-à-dire les problèmes d'aménagement, de petites rivières, d'assainissement, donc tout ce qui fait le quotidien des rapports entre services départementaux de l'agriculture et communes rurales – constitue une mine » ⁽³⁴⁾. Mais un amendement proposant l'inscription des problèmes d'environnement dans la loi a été finalement abandonné.

En dépit de cela, il est clair que les services sont libres d'intervenir dans ce champ qui relève du domaine plus général de l'aménagement du territoire. Les rapprochements en cours dans de nombreux départements entre DDE et DDAF, favoriseront l'association des DDAF à l'Atesat.

³⁵ L'exemple de la prise en charge par les maires des renseignements d'urbanisme avec un accompagnement des DDE montre qu'il est possible d'aller dans cette voie.

solution la plus immédiate est de piloter l'activité avec une logique de moyens, en fixant a priori les effectifs et en arbitrant entre les missions (en nombre, en formes) selon l'enjeu de chaque type d'intervention (suivant les relations entre l'intervention et une éventuelle politique de l'État, suivant la pauvreté des communes bénéficiaires, ou encore dans le sens de l'acquisition de compétences plus pointues des équipes).

Répondre aux demandes explicites des élus

Dans le même esprit, il convient de substituer à l'actuelle démarche d'offre active, militante, parfois non sollicitée de prestations souvent lourdes en temps et banales en technicité, une logique de réponse ouverte et pertinente aux seules demandes explicites des élus.

Un positionnement mieux centré sur le conseil conduit également à un plus grand respect de ce qui relève de la compétences ou de l'autorité des élus : en clair, l'Atesat doit éviter la tentation *d'éduquer* les élus parfois constatée.

Une assistance technique plutôt que des prestations directes

L'Atesat doit également revenir chaque fois que c'est possible à *l'assistance technique* prévue par la loi, et s'éloigner de la démarche de prestations directes, voire de maîtrise d'œuvre. Visiblement les contrôleurs devront se faire violence pour évoluer ainsi. Les services devront prendre l'habitude, pour chaque mission, de s'interroger sur la possibilité d'une prise en charge des tâches par les communes et les intercommunalités. Cette évolution ne peut pas être brutale avec les plus petites collectivités mais elle est indispensable.

Multiplier les missions liées à l'aménagement et à l'habitat

Les services peinent encore à faire monter en régime dans leur Atesat des missions que la loi Murcef évoque pourtant ⁽³⁶⁾ : la connaissance des territoires, le conseil en aménagement, l'habitat, le développement économique, l'environnement. Les élus apparaissent demandeurs d'assistance dans ces domaines, comme ils ont besoin d'être conseillés dans leurs projets de réseaux (eau, assainissement, électricité, téléphone, réseaux hauts débits), dans les questions de risques, de financement du logement, de constructions publiques, de protection de certains territoires, de réalisation des cartes communales.

4.3 Un travail en équipes intégrées, bien encadrées

Associer les acteurs de l'Atesat, ceux de l'ingénierie concurrentielle et les personnels en charge de l'aménagement dans des « ateliers » communs

L'association des activités d'Atesat, d'ingénierie concurrentielle (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage) et de conseil en aménagement est indispensable pour que l'Atesat puisse devenir une véritable activité d'appui territorial.

Cette association est importante aussi parce que ces activités peuvent ainsi s'appuyer les unes sur les autres : l'Atesat affirme la légitimité d'un État prestataire des collectivités ; l'ingénierie permet de maintenir les compétences nécessaires dans les unités, et de réguler la charge de travail des agents ⁽³⁷⁾, le conseil en aménagement ouvre les personnels techniques vers de nouveaux horizons.

Le rapprochement entre Atesat et ingénierie favorisera également l'intégration des contrôleurs dans de véritables équipes et réduira la division actuelle du travail, peu satisfaisante, entre les conseils amont, la conception, la conduite de projet, et le contrôle des travaux.

³⁶ Et que la *Directive nationale d'orientations* commune au ministère de l'Équipement et au ministère de l'Agriculture encourage.

³⁷ Une régulation complémentaire, fondée sur la connaissance du terrain par les contrôleurs, pourrait être une participation « technique » aux missions d'ADS, avec des visites de réseaux, des contrôles de conformité. Ces interventions pourraient favoriser une meilleure connaissance du territoire par les services.

Il est évident que cette intégration ne se fera pas si les contrôleurs restent isolés chacun dans son territoire comme il est envisagé de le faire dans certaines DDE dont les projets de service prévoient le maintien d'agents isolés dans les sites des anciennes subdivisions.

Il faudra aussi être prudent dans les projets de confier aux contrôleurs des rôles de *référénts*, de *correspondants*, ou de *chargés de missions territoriaux*, en les accompagnant et en les pilotant, compte tenu des métiers, des modes de fonctionnement et des compétences actuels de ces personnels.

Un encadrement beaucoup plus présent

L'encadrement actuel de l'Atesat par des chefs de subdivisions polyvalents chargés de plusieurs métiers à la fois est peu efficace, on l'a vu. Une conduite plus active des équipes permettrait une meilleure organisation du travail, apporterait d'importants gains de productivité, une plus grande rigueur dans le choix des formes d'interventions et une prise en charge des questions aujourd'hui ignorées par l'Atesat.

Le regroupement prévu par les services de leurs moyens d'ingénierie dans un nombre réduit de sites, sous la conduite d'un responsable dédié à cette seule activité, peut favoriser cette évolution si les cadres savent aussi se montrer beaucoup plus présents, dynamiques et optimistes qu'aujourd'hui.

D'importantes actions de formation sont à conduire

Le projet souvent évoqué de former les intervenants de l'Atesat dans tous les domaines d'intervention par des stages de quelques jours nous semble peu réaliste. Une solution plus adaptée est de faire participer le personnel à de nombreuses actions formantes, en leur confiant des coproductions avec des chargés d'études en urbanisme ou des chargés de conduites d'opérations. Ce type d'intervention sera favorisé si les équipes de l'ingénierie évoluent dans le sens d'une proportion plus grande de cadres et de chargés d'études.

Le contenu des concours de recrutement, et la formation initiale des contrôleurs qui restent aujourd'hui très tournés vers la maîtrise d'œuvre et la route sont à infléchir vers les métiers de l'aménagement et la compréhension des enjeux locaux.

Des compétences à repérer et à mobiliser

Un des rôles de l'encadrement sera de repérer les agents ayant le meilleur potentiel et de leur proposer des postes attractifs et des formations ambitieuses. A contrario il ne faudra pas maintenir à tout prix dans leur poste les personnels qui ne sont pas prêts à renouveler profondément leurs compétences et leurs méthodes de travail.

Les services peuvent mettre en place des experts susceptibles de les appuyer dans des domaines particuliers, soit au siège de la DDE, soit en partage avec d'autres services, soit dans le réseau technique.

Une Atesat de qualité, bien insérée dans une ingénierie dont la pérennité est réaffirmée, peut représenter l'un des beaux métiers des futures DDE.

4.4 La productivité doit être fortement améliorée

Une Atesat plus ambitieuse, avec un effectif au mieux stabilisé, suppose une meilleure productivité qu'aujourd'hui. Les marges de progrès sont nombreuses, fondées sur une meilleure organisation des déplacements, une formalisation des avis, un choix plus judicieux des modes d'intervention, la mise en commun entre services des travaux méthodologiques.

Les contrôleurs doivent accepter de participer à des actions collectives, rendre des comptes, abandonner la pratique d'un travail au jour le jour où domine la recherche d'une grande autonomie vis à vis de la hiérarchie.

Les outils doivent être conçus au plan national

L'évaluation a mis en évidence les pertes considérables de temps qui ont été induites par la création en ordre dispersé d'outils et de modèles. Les agents en bout de chaîne ont besoin de textes simples, qui rassurent ceux qui les mettent en œuvre et qui s'imposent à tous. Il n'y a aucune raison de ne pas

profiter davantage de l'effet de réseau et d'échelle dont notre ministère pourrait bénéficier. Une réforme radicale sur ce point doit être mise en œuvre dès maintenant.

Par exemple pour les inventaires d'ouvrages d'art ou de chaussées, il est souhaitable que soient adoptées au plan national des fiches-types de diagnostic claires sur les risques et les responsabilités de la collectivité. Cet objectif est loin d'être atteint dans les documents que nous avons consultés.

Une Atesat différente suivant les territoires

L'Atesat mérite d'évoluer de manière différente suivant les territoires car les besoins diffèrent entre départements. Il en est de même dans certains départements, entre les secteurs proches des centres urbains et les zones plus éloignées où l'offre de services sur lesquels les élus peuvent s'appuyer est rare ou absente. Ces besoins dépendent également de la richesse locale, du degré d'intercommunalité, de la nature des équipements à construire et à gérer.

Les documents de stratégie locale pour l'ingénierie publique qui doivent être élaborés dans chaque département devront tenir compte de ces facteurs locaux. Le dialogue entre DRE et DDE sur les effectifs et les mutualisations devra aborder ces sujets qui sont stratégiques pour l'évolution future des DDE.

Modifier les circulaires, les directives et les conventions

Une remise en cause de la loi Murcef n'est pour l'instant ni envisagée ni souhaitable. Le décret du 27 septembre 2002, malgré le poids important qu'il donne aux missions de voirie, ne constitue pas un obstacle pour faire évoluer les domaines de compétence de l'Atesat et ses modes d'intervention.

Par contre, la circulaire du 27 janvier 2003 et surtout les *fiches pratiques* et les *questions-réponses* mises en ligne sont marquées dans leur esprit par une reconduction de l'Atgc et par l'image d'un État tutelle des collectivités. Ces documents méritent d'être réécrits à l'occasion du renouvellement des conventions, dans un chantier qui doit s'ouvrir prochainement.

5 CONCLUSIONS

En guise de conclusion, il nous semble nécessaire de rappeler nos deux recommandations les plus essentielles.

Davantage de méthode

La première recommandation porte sur le travail méthodologique mené par l'administration centrale et par les services déconcentrés. Il faut saluer ces travaux marqués par le souci de bien faire. Mais il faut aussi en observer deux effets négatifs qui doivent être évités à l'avenir : la forte dispersion des efforts, entre les services et même entre les unités d'une même DDE ; et le peu d'éléments concrets sur les missions nouvelles et au contraire l'importance des outils et exemples sur les missions les plus traditionnelles.

Nous recommandons que dans les démarches ultérieures de même nature, les documents produits soient unifiés, qu'ils soient diffusés quand ils ont été testés et mis au point, que leur emploi soit imposé. Il convient aussi, lorsqu'une démarche de longue haleine comme celle-ci est conduite, que soit porté un regard critique permanent sur les inflexions données, et que l'on évite les tentations d'en faire plus que ne le demande la loi ou qu'il n'appartient à l'État de faire.

Davantage d'ambition

La seconde recommandation concerne le regard que l'État porte à l'Atesat. Compte tenu des contraintes qui vont peser sur les moyens des services, deux choix contrastés s'offrent.

L'un est la poursuite d'une Atesat assurée par des contrôleurs demeurant comme aujourd'hui isolés dans leur territoire d'intervention, et dont l'activité essentielle reste liée à la voirie. Le risque de ce scénario est de voir émerger chez le personnel un sentiment de déclin et de perte du sens de leur action. En outre, ce schéma ne favorise pas la diversification des missions d'Atesat.

L'autre parie à l'inverse sur une Atesat de reconquête, ayant l'ambition d'apporter aux élus des conseils présentant une plus forte valeur ajoutée sur des sujets plus diversifiés. Ce scénario ne s'accomplira que par la réunion dans un même « atelier » des moyens de l'Atesat, de l'ingénierie concurrentielle et de la connaissance du territoire. La réussite de ce projet dépendra aussi beaucoup de la qualité du pilotage de ces équipes par des chefs d'unités affectés à cette seule activité, et de la capacité des contrôleurs à s'intégrer dans un ensemble où domineront progressivement les chargés d'études ou de conduite d'opérations. Il nous semble que ce pari peut tout à fait réussir, si la volonté d'y parvenir est suffisamment forte.

6 ANNEXES

6.1 Lettre de commande de la mission d'évaluation

La Défense, le 12 novembre 2004

Note à l'attention de Monsieur le vice-président du CGPC
Objet : demande de mission d'évaluation de l'Atesat

L'Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) a remplacé l'Assistance Technique à la Gestion Communale (ATGC) depuis le 31 décembre 2003 en application de la loi Murcef du 11 décembre 2001 et ses textes d'application. Dans le cadre des conventions signées en applications de ces nouvelles dispositions, les DDE interviennent dans ce cadre auprès de plus de 27.000 communes et groupements.

Après une année d'exercice de l'Atesat par les DDE, la DGUHC souhaite en évaluer la pratique. Cette évaluation qui est demandée au CGPC, devra, compte tenu des réorganisations à venir des DDE et de la création des services routiers, comporter un volet prospectif relatif aux conditions future d'exercice de ces missions.

Je souhaite en particulier que soient plus particulièrement examinés, sur un échantillon de services, le niveau des moyens humains consacrés à l'Atesat (en nombre et en qualification), l'organisation mise en place pour piloter cette activité au sein des DDE et la façon dont sont remplies les différentes activités relevant de l'Atesat. En complément d'enquêtes menées au sein des DDE, il serait utile de recueillir le sentiment de communes sur leurs attentes et l'appréciation qu'elles portent sur les prestations réalisées.

Cette analyse devra déboucher sur des recommandations portant sur les moyens et les modes de fonctionnement à mettre en place, compte tenu de la réduction future des implantations territoriale et du départ des DDE des compétences routières spécialisées. La mission s'attachera également à définir le niveau optimum des prestations à réaliser, compte tenu à la fois des attentes des communes et de l'évolution des moyens des services. Ces propositions d'évolution des textes régissant l'Atesat pourront si besoin être formulées.

Je souhaiterais qu'une première analyse puisse être disponible au début du premier trimestre 2005 et un rapport définitif avant l'été 2005.

Pour conduire cette mission le missionnaire du CGPC que vous voudrez bien désigner pourra s'appuyer sur le comité de pilotage stratégique mis en place par la DGUHC et dans lequel le CGPC est représenté par J P Giblin, ainsi que sur la sous-direction MA en charge du plan de mutation de l'ingénierie publique.

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

François DELARUE

6.2 LISTE DES SERVICES RENCONTRES

Administrations centrales

DGUHC

DPSM

Services visités

DDE de Côte d'Or

DDE de la Gironde

DDE du Jura

DDE de la Marne

DDE de la Haute-Marne

DDE de la Meurthe-et-Moselle

DDE du Nord

DDE du Bas-Rhin

DDE du Tarn et Garonne

DDE de la Vienne

DDE des Vosges

DDE de l'Yonne

Par ailleurs les services suivants ont été contactés par l'intermédiaire de leur responsable de l'ingénierie publique :
DDE de la Loire ; DDE de la Haute Saône ; DDE de Saône et Loire

Et nous avons pu bénéficier de l'enquête menée par le « club ATESAT » du CIFP de Macon auprès de toutes les DDE des régions Bourgogne, Franche Comté, Rhône-Alpes.

ATESAT_rapport_final.doc
28 juillet 2005

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