

Prestations partagées d'Ingénierie Publique des Directions Départementales de l'Équipement et des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt



**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION
ET DES ESPACES RURAUX**

**CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2412

Rapport n° 004518-01

**Prestations partagées d'Ingénierie Publique
des Directions Départementales de l'Équipement
et des Directions Départementales de l'Agriculture
et de la Forêt**



**CONSEIL GENERAL DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX**

**CONSEIL GENERAL DES
PONTS ET CHAUSSEES**

Paris, le **17 MAI 2006**

Le Vice-Président du Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux

Le Vice-Président du Conseil général
des ponts et chaussées

à

Monsieur le Secrétaire général
du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Monsieur le Directeur Général
de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
du Ministère de l'Équipement, des
Transports, du Tourisme et de la Mer

Objet : analyse des prestations partagées DDE/DDAF en ingénierie publique.

Par lettre de mission du 1 juillet 2005, vous avez demandé que soit effectuée une analyse des prestations partagées entre les DDAF et les DDE en matière d'ingénierie publique, afin notamment d'identifier les dispositions à mettre en œuvre pour diffuser les bonnes pratiques en vue de développer ce type de mission.

Vous trouverez, ci-joint, le rapport établi sur ce sujet par messieurs François CLOUD et Jean-Paul LEGROUX du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts et par madame Catherine ANDARELLI et monsieur François LENOEL du Conseil Général des Ponts et Chaussées après analyse des données nationales et investigations sur le terrain dans 6 départements aussi divers que le DOUBS, l'HERAULT, la LOIRE, les HAUTES-PYRENEES, la VENDEE et la VIENNE.

Vous pourrez constater à la lecture de ce document que, malgré un discours relativement ancien et récurrent sur le rapprochement entre les DDAF et les DDE, les pratiques de missions conjointes dans le domaine de l'ingénierie publique sont en fait actuellement en nombre très limité.

Toutefois, dans le contexte actuel de réforme de l'Etat, vaste et ambitieux, se traduisant notamment par les 8 opérations de fusion de DDAF et de DDE décidées par le Gouvernement avec une perspective de généralisation, il apparaît opportun de recommander la conduite de missions partagées, même s'il s'agit d'opérations modestes au regard d'un rapprochement d'ensemble.

Sans nier les quelques difficultés intervenues dans la mise en œuvre des projets, les directeurs rencontrés et leurs équipes y ont unanimement trouvé des avantages. L'étude a d'ailleurs montré que, là où elles existent, les missions partagées améliorent sensiblement le fonctionnement de l'organisation commune chargée de l'ingénierie publique et, en définitive, la coopération d'ensemble entre les deux directions.

Pour ce faire il est impératif que, dans ce domaine, le rapprochement entre vos deux administrations centrales apparaisse plus clairement aux services déconcentrés non seulement dans une vision commune et partagée de l'ingénierie d'appui territorial, mais aussi dans sa mise en œuvre effective.

Il est indispensable et prioritaire également que des outils communs soient mis enfin à leur disposition pour mieux travailler ensemble.

Pour terminer, il ne faut pas oublier l'objectif de développer une culture commune (ou d'enrichir la culture de l'un par celle de l'autre) par des formations organisées conjointement et la constitution d'équipes d'agents des deux services, afin de poursuivre l'amélioration de l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le Vice –Président
du CGAAER



Paul VIALLE

Le Vice-Président
du CGPC



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport CGPC n° 004518-01 / CGAAER n° 2412

| | |
|---|------|
| - le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer | 2 ex |
| - le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie (DAEI)) | 2 ex |
| - le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction | 2 ex |
| | |
| - le directeur du Cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche | 2 ex |
| - le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche | 2 ex |
| | |
| - le vice-président du CGPC | 1 ex |
| - la présidente et les présidents de section du CGPC | 7 ex |
| - les secrétaires de section du CGPC | 7 ex |
| - le coordonnateur du collège Ingénierie d'appui territorial | 2 ex |
| - les coordonnateurs des MIGT n° 1 et n° 9 | 2 ex |
| | |
| - le vice-président du CGAAER | 5 ex |
| | |
| - les auteurs du rapport | 4 ex |
| | |
| - archives CGPC | 1 ex |



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

Conseil Général des Ponts et Chaussées

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

**Conseil Général du Génie Rural des Eaux
et des Forêts**

**Prestations partagées d'Ingénierie Publique des Directions
Départementales de l'Équipement et des Directions Départementales de
l'Agriculture et de la Forêt**

Rapport de mission

établi pour le compte du

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

**Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
et du**

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat Général

par

Catherine ANDARELLI, Administrateur Civil Hors Classe

François LENOEL, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

François CLOUD, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Jean-Paul LEGROUX, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Février 2006

CGGREF 140 bis rue de Rennes - 75006 Paris

CGPC Tour Pascal B - 92055 La Défense Cedex

Numéro 2412

PRESTATIONS PARTAGEES DDAF-DDE EN INGENIERIE PUBLIQUE.

| | |
|---|-----------|
| MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE..... | 1 |
| MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE..... | 1 |
| FÉVRIER 2006..... | 1 |
| AVANT-PROPOS..... | 8 |
| I) UNE PRATIQUE A PRIORI PEU PARTAGEE :..... | 9 |
| 11) LES "MISSIONS PARTAGÉES": UNE NOTION À PRÉCISER..... | 9 |
| 111) <i>de la concurrence à une situation de partage :</i> | 9 |
| 112) <i>le champ de l'ingénierie publique :</i> | 10 |
| 12) COMMENT L'ABORDER :..... | 10 |
| 13) PEU DE DONNÉES DISPONIBLES :..... | 11 |
| 131) <i>Les données quantitatives :</i> | 11 |
| 132) <i>données qualitatives :</i> | 11 |
| 14) UNE GRILLE D'ANALYSE COMMUNE :..... | 12 |
| 15) LES PREMIÈRES IMPRESSIONS :..... | 12 |
| 16) LES DÉPARTEMENTS CHOISIS POUR UNE VISITE SUR PLACE :..... | 13 |
| II) D'INSTRUCTIVES CONSTATATIONS DE TERRAIN :..... | 14 |
| 21) UN CONTEXTE EN FORTE ÉVOLUTION..... | 14 |
| 211) <i>Des services en profonde mutation :</i> | 14 |
| 212) <i>Une demande très élevée des collectivités en ingénierie publique :</i> | 16 |
| 213) <i>La coopération formalisée pilotée par le préfet :</i> | 16 |
| 214) <i>Des coopérations informelles plus profondes et souvent anciennes :</i> | 17 |
| 22) DES PRESTATIONS PARTAGÉES QUI SE DIVERSIFIENT PROGRESSIVEMENT..... | 18 |
| 221) <i>Un développement quantitativement limité :</i> | 18 |
| 222) <i>Mais de nouvelles natures de prestations partagées dans le champ concurrentiel se développent :....</i> | 19 |
| 223) <i>Les prestations partagées de conseil en dehors du champ concurrentiel :</i> | 19 |
| 23) UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MÉTHODES ET DE PROCÉDURES..... | 20 |
| 231) <i>La place de l'ingénierie publique dans la LOLF :</i> | 20 |
| 232) <i>Les conventions entre les deux services :</i> | 21 |
| 233) <i>Le recueil des appels de candidatures :</i> | 21 |
| 234) <i>La fiche d'intention de candidater :</i> | 21 |
| 235) <i>L'offre de mission conjointe :</i> | 22 |
| 236) <i>La charte d'ingénierie publique :</i> | 22 |
| 237) <i>La fixation de la rémunération de chaque service :</i> | 22 |
| 238) <i>La signature de l'acte d'engagement et du CCP :</i> | 22 |
| 239) <i>le suivi du marché d'ingénierie publique :</i> | 22 |
| 2310) <i>le décompte des temps passés :</i> | 23 |
| 2311) <i>le marché d'étude ou de travaux :</i> | 23 |
| 2312) <i>le bordereau de prix :</i> | 23 |
| 2313) <i>la circulation des pièces relatives à l'exécution (ordres de service, attachements, états d'acompte) :</i> | 23 |
| 2314) <i>Les contentieux avec des tiers :</i> | 24 |
| 2315) <i>La mutualisation des moyens :</i> | 24 |
| 2316) <i>Les formations communes :</i> | 24 |
| 2317) <i>La communication :</i> | 24 |
| 2318) <i>La saisie des missions non rémunérées :</i> | 24 |
| 24) DES ACTEURS SATISFAITS DE CE PARTENARIAT..... | 24 |
| 241) <i>De nombreux avantages :</i> | 24 |
| 242) <i>Quelques inconvénients :</i> | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 243) Des difficultés à surmonter :..... | 26 |
| III) DES CONSTATS AUX RECOMMANDATIONS : | 27 |
| 31) DES PRINCIPES GÉNÉRAUX :..... | 27 |
| 311) Premier principe: Mieux travailler ensemble est un objectif incontournable pour les DDAF et les DDE quelles que soient les évolutions ultérieures, en particulier dans le domaine de l'ingénierie publique:..... | 27 |
| 312) Deuxième principe: un travail en commun satisfaisant favorise l'émergence de prestations partagées :..... | 28 |
| 313) Troisième principe: l'exercice de missions partagées améliore sensiblement le fonctionnement de l'organisation commune chargée de la mise en œuvre de l'ingénierie publique:..... | 28 |
| 314) Quatrième principe : les missions partagées améliorent la qualité des prestations et valorisent les compétences..... | 28 |
| 32) DES RECOMMANDATIONS : | 29 |
| 322) Deuxième proposition : mieux appréhender et faire connaître les prestations partagées:..... | 29 |
| 323) Troisième proposition : favoriser l'émergence d'équipes "projet" et d'opérations innovantes pour des prestations partagées en conseil et assistance..... | 30 |
| 324) Quatrième proposition: faciliter l'exercice des missions partagées :..... | 30 |
| POUR CONCLURE..... | 33 |
| LETTRE DE COMMANDE..... | 35 |
| CANEVAS D'ENTRETIEN..... | 37 |
| | 37 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 37 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX..... | 37 |
| III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES..... | 38 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES..... | 38 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES..... | 38 |
| VI) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES..... | 38 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DE L'HERAULT..... | 39 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE 36..... | 39 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX 37..... | 39 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES 38..... | 39 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES 40..... | 39 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES 42..... | 39 |
| VI) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR 43..... | 39 |
| PRESTATIONS PARTAGEES..... | 40 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 40 |
| 11) LE PASED..... | 40 |
| 12) LES PROJETS D'ORIENTATION STRATÉGIQUE ET DE SERVICE..... | 40 |
| 13) STRATÉGIE LOCALE CONJOINTE..... | 40 |
| 14) LES PRÉOCCUPATIONS DU PRÉFET..... | 41 |

| | |
|---|-----------|
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 41 |
| 21) les personnels :..... | 41 |
| 22) l'ingénierie publique :..... | 42 |
| 22.1) l'ingénierie concurrentielle..... | 42 |
| 2.2.2) l'ingénierie non concurrentielle..... | 42 |
| 22) les forces et les faiblesses de chacun des deux services : | 42 |
| III) COOPERATION/ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES..... | 42 |
| 31) coopérations : | 42 |
| 31) missions partagées : | 43 |
| 33) pôles de compétence : | 43 |
| 34) CDIP : | 43 |
| 35) guichet unique:..... | 44 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES..... | 44 |
| 41) réponse aux avis d'appel à la concurrence..... | 44 |
| 42) formalisation de l'offre | 44 |
| 43) convention entre les deux services..... | 45 |
| 44) contenu réel de chaque prestation..... | 45 |
| 45) partage financier..... | 45 |
| 46) pilotage de la prestation..... | 45 |
| 47) liquidation du marché..... | 46 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES..... | 46 |
| 51) avantages..... | 46 |
| 52) inconvénients..... | 46 |
| VI) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR..... | 47 |
| ANNEXES..... | 47 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DES HAUTES PYRENEES..... | 49 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE 46..... | 49 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX 47..... | 49 |
| III)COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES 48..... | 49 |
| IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES 49..... | 49 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES 49..... | 49 |
| VI) APPRECIATIONS DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES 50..... | 49 |
| VII) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES | |
| 50..... | 49 |
| PRESTATIONS PARTAGEES..... | 50 |
| VISITE DU 15 NOVEMBRE 2005 DANS LES HAUTES PYRÉNÉES..... | 50 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE..... | 50 |
| 11) PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT..... | 50 |
| 12) LE PASED | 50 |
| 13) LES PROJETS DE SERVICE | 50 |
| 14) LES PRÉOCCUPATIONS DU PRÉFET | 50 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX..... | 51 |

| | |
|---|-----------|
| 21) LES PERSONNELS..... | 51 |
| 22) INGÉNIERIE PUBLIQUE..... | 51 |
| 221) <i>Ingénierie concurrentielle</i> | 51 |
| 222) <i>Ingénierie non concurrentielle</i> | 52 |
| III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES..... | 52 |
| 31) COOPÉRATIONS..... | 52 |
| 32) ORGANISATION..... | 52 |
| IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES | 53 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES..... | 53 |
| VI) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES..... | 54 |
| VII) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES.... | 54 |
| 71) FORMATION ET SENSIBILISATION, COMPÉTENCE COLLECTIVE..... | 54 |
| 72) LES OUTILS..... | 54 |
| 73) ARTICULATION PRESTATIONS GRATUITES – CHAMP CONCURRENTIEL..... | 55 |
| 74) RENFORCEMENTS MOMENTANÉS – ARTICULATION DES COMPÉTENCES..... | 55 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DE LA LOIRE..... | 56 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE 53..... | 56 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX 54..... | 56 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES 55..... | 56 |
| IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES 56..... | 56 |
| V) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES | |
| 57..... | 56 |
| VII) LES CONCLUSIONS 58..... | 56 |
| PRESTATIONS PARTAGEES..... | 57 |
| VISITE DU 18 NOVEMBRE 2005 DANS LA LOIRE..... | 57 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE..... | 57 |
| LE DÉPARTEMENT..... | 57 |
| | 57 |
| 11) LE PASSED | 57 |
| 12) LES PROJETS D'ORIENTATION STRATÉGIQUE ET DE SERVICE..... | 57 |
| 13) LA POSITION DU PRÉFET..... | 58 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX..... | 58 |
| 21) LES PERSONNELS..... | 58 |
| 22) L'INGÉNIERIE PUBLIQUE..... | 58 |
| 2.2.1) <i>l'ingénierie concurrentielle</i> | 58 |
| 2.2.2) <i>l'ingénierie non concurrentielle</i> | 59 |
| III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES..... | 59 |
| 31) COOPÉRATIONS..... | 59 |
| 32) ORGANISATION | 60 |
| IV) NATURE ET MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 60 |

| | |
|---|-----------|
| 41) EN INGÉNIERIE CONCURRENTIELLE..... | 60 |
| 42) HORS DU CHAMP CONCURRENTIEL..... | 61 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES..... | 61 |
| VI) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES..... | 61 |
| 61) LES DÉVELOPPEMENTS ENVISAGÉS..... | 61 |
| 62) FORMATION ET SENSIBILISATION, COMPÉTENCE COLLECTIVE..... | 61 |
| 63) LES OUTILS..... | 62 |
| VII) LES CONCLUSIONS..... | 62 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DANS LE DOUBS..... | 64 |
| CONTEXTE GENERAL 61..... | 64 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES 61..... | 64 |
| II) COOPERATION / ORGANISATION 62..... | 64 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX 63..... | 64 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES 63..... | 64 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES 65..... | 64 |
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION / PERSPECTIVES D'AVENIR 66..... | 64 |
| PRESTATIONS PARTAGEES..... | 65 |
| VISITE DU 21 NOVEMBRE 2005 DANS LE DOUBS..... | 65 |
| CONTEXTE GENERAL..... | 65 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES :..... | 65 |
| 11) LE PASSED | 65 |
| II) COOPERATION/ORGANISATION :..... | 66 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX :..... | 66 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES :..... | 67 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES :..... | 69 |
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION /PERSPECTIVES D'AVENIR :..... | 70 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DANS LA VIENNE..... | 71 |
| CONTEXTE GENERAL 68..... | 71 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES 68..... | 71 |
| II) COOPERATION / ORGANISATION 69..... | 71 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX 71..... | 71 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES 71..... | 71 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES 74..... | 71 |

| | | |
|--|-----------|-----------|
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION / PERSPECTIVES D'AVENIR | 75 | 71 |
| PRESTATIONS PARTAGEES | | 72 |
| VISITE DU 24 NOVEMBRE 2005 DANS LA VIENNE | | 72 |
| CONTEXTE GENERAL | | 72 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES : | | 72 |
| 1) LE PASED | | 72 |
| II) COOPERATION / ORGANISATION : | | 73 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX : | | 75 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES : | | 75 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES : | | 78 |
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION/PERSPECTIVES D'AVENIR : | | 79 |
| VISITE DU DEPARTEMENT DANS LA VENDEE | | 81 |
| I) CONTEXTE GENERAL | 78 | 81 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 78 | 81 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION | 79 | 81 |
| IV) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX (INTERNES) | 80 | 81 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 81 | 81 |
| VI) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 83 | 81 |
| VII) PROPOSITIONS DE L'AVENIR | 83 | 81 |
| PRESTATIONS PARTAGEES | | 82 |
| VISITE DU 29 NOVEMBRE 2005 DANS LA VENDÉE | | 82 |
| I) CONTEXTE GENERAL | | 82 |
| II) CONTEXTE STRATEGIQUE : | | 82 |
| 1) LE PASED | | 82 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION : | | 83 |
| IV) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX (INTERNES) : | | 84 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES : | | 85 |
| IV) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES : | | 87 |
| VII) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR : | | 87 |
| GLOSSAIRE | | 89 |

AVANT-PROPOS

Par lettre du 1er juillet 2005, le Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ont demandé au Vice-Président du Conseil général des Ponts et Chaussées et au Vice-Président du Conseil général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts que soit effectuée une mission conjointe relative aux prestations partagées des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans le domaine de l'ingénierie publique.

La directive nationale d'orientation pour l'ingénierie publique (DNO IP) signée par les deux ministres concernés le 7 février 2005 prévoit le développement d'actions communes entre les DDE et les DDAF.

Le présent rapport a pour objet l'analyse des prestations partagées entre les deux services déconcentrés et la proposition des moyens à mettre en œuvre pour diffuser les bonnes pratiques dans le cadre d'une collaboration sous forme de "guichet unique".

Il s'agit notamment :

- d'identifier les raisons historiques ou conjoncturelles qui ont été à l'origine de ces prestations,
- de repérer les facteurs de succès et les difficultés rencontrées pour développer ce type de missions,
- d'analyser les conditions administratives, juridiques et techniques d'élaboration, de pilotage et d'exécution des contrats,
- d'en apprécier la perception par les bénéficiaires et les agents,
- d'examiner l'impact probable de la réorganisation territoriale,
- enfin d'en tirer les conséquences pour l'avenir, notamment en termes d'harmonisation des pratiques afin que les administrations centrales respectives apprécient l'opportunité de la promotion de ces missions pour l'ensemble des DDE et des DDAF.

Les propositions finales centrées sur les missions partagées doivent s'inscrire dans le cadre plus général de la réforme de l'administration départementale de l'État définie par la circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 prévoyant notamment la fusion des DDAF-DDE dans 8 départements.

D) UNE PRATIQUE A PRIORI PEU PARTAGEE :

11) Les "missions partagées": une notion à préciser

Pour l'analyse ultérieure, il est utile de mieux préciser ce qu'on entend par "missions partagées" ou "prestations partagées" dans le domaine de l'ingénierie publique. En d'autres termes, il convient de préciser à la fois le champ du partage mais aussi le champ de l'ingénierie publique.

111) de la concurrence à une situation de partage :

En effet, d'une manière générale, le "partage" des missions entre deux directions ne va pas de soi pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, dans l'organisation administrative française, le schéma classique de fonctionnement consiste pour une mission donnée à désigner un responsable qui, avec son équipe, doit la mener à bien dans des conditions déterminées. D'ailleurs, ce schéma est plus que jamais d'actualité, puisqu'il se retrouve dans la mise en œuvre de la LOLF avec des programmes, des directeurs de programmes, des responsables de BOP et des résultats à atteindre.

La seconde raison est que le partage n'était pas à l'ordre du jour dès lors que les DDAF et les DDE ont pu apparaître pendant longtemps comme des services concurrents pour certaines prestations à défaut d'être totalement complémentaires. Pour certains élus, l'autre service pouvait même présenter l'avantage de lui apporter une solution alternative.

En définitive, cette situation pouvait créer une saine émulation ou une rivalité entre les équipes respectives, situation qui pouvait évoluer, le cas échéant, vers des jeux d'alliance pour mieux "maîtriser" le marché.

C'est là qu'interviennent les premières pratiques de "partage" :

- partage territorial tout d'abord. En fonction de l'analyse du contexte local, le DDE et le DDAF ont parfois conclu des "accords de Yalta" de l'ingénierie publique: par exemple, les bourgs importants plutôt à la DDE, les communes rurales à la DDAF,
- partage par blocs de compétence: l'AEP à la DDAF, les VRD à la DDE,
- enfin, partage des rémunérations (50/50) dans les domaines d'intervention commune comme celui de l'assainissement par exemple.

Finalement, le volontarisme des dirigeants, la culture interministérielle et l'érosion des effectifs ont conduit les deux directions à se recentrer sur leurs métiers de base et à rechercher de véritables synergies pouvant se traduire dans les domaines de compétence communs en de "véritables" prestations partagées.

En tout état de cause, la modernisation de l'ingénierie publique avec une offre unique se traduit par une stratégie locale commune et partagée entre les deux directions qui doivent nécessairement s'organiser en conséquence ("guichet unique").

En conclusion, même si le cœur du rapport est centré sur les prestations partagées -c'est à dire celles effectuées avec des agents de l'une et de l'autre direction pour une même opération- il ne sera pas inutile d'aborder brièvement les autres aspects du partage plus particulièrement quant à l'organisation du "guichet unique".

112) le champ de l'ingénierie publique :

Parallèlement, la modernisation de l'ingénierie publique a fait évoluer la nature des prestations dans ce domaine.

En effet, en se référant à la seule ingénierie d'appui territorial (IAT), il est possible de distinguer désormais :

- les prestations gratuites:
 - + le conseil gratuit,
 - + l'aide à l'émergence de projet.
- les prestations rémunérées à coût forfaitaire, quelle que soit l'importance des prestations fournies: l'ingénierie de solidarité (ATESAT)
- les autres prestations rémunérées: l'ingénierie concurrentielle.

Dans ces conditions, il est apparu opportun de ne pas se limiter à la seule ingénierie concurrentielle mais d'aborder également les autres prestations réalisées en application de la DNO interministérielle sans pour autant balayer tous les sujets de coopération commune.

12) Comment l'aborder :

Après avoir rencontré M. Robert Courret, Chef du bureau de l'Ingénierie d'appui territorial, accompagné de M. Patrick Veillerot pour le MTETM et M. François Mauvais, Chef du Bureau de l'Organisation des services, pour le MAP, il a été décidé d'adopter la méthode suivante:

- dans un premier temps, effectuer une première analyse du sujet en se référant aux données disponibles,
- dans un deuxième temps, réaliser un sondage téléphonique auprès d'un échantillon de directeurs a priori concernés,
- enfin, après avoir dressé une grille d'analyse, effectuer des visites de terrain dans un certain nombre de départements susceptibles d'apporter des informations concrètes sur des opérations conduites en commun.

13) Peu de données disponibles :

131) Les données quantitatives :

Il est apparu que les seules données centralisées étaient celles extraites de la base de données EQUIPAGE du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Toutefois, seules y sont prises en compte les missions rémunérées du champ concurrentiel. En effet, le logiciel GIPSE du Ministère chargé de l'Équipement ne permet pas d'identifier les missions partagées.

Un premier tableau synthétique récapitulant le nombre de missions partagées entre 1996 et juillet 2005 fait apparaître 66 départements ayant au moins une fois effectué des missions partagées pour un nombre total d'opérations de ce type, sur cette période, de 1065.

Cette situation, qui pourrait apparaître comme globalement satisfaisante, doit être en réalité largement nuancée par le fait que beaucoup de directions ont un nombre total d'opérations communes pour l'ensemble de la période 1996-2005 inférieur à 10.

Si l'on prend en compte les départements ayant globalement réalisé au moins 10 opérations sur 1996-2005, ce nombre chute à 21.

Il faut noter par ailleurs une baisse significative à partir de l'exercice 2001.

Si l'on se réfère à la période 2001-2005, 15 départements ont effectué plus de 5 missions partagées et 10 au moins dix missions partagées :

- le NORD, la LOIRE, les HAUTES-PYRENEES, le BAS-RHIN, le DOUBS, les LANDES, la VENDEE, l'OISE, le JURA et la VIENNE.

Ce dernier département atteint d'ailleurs le chiffre record de 245 opérations.

132) données qualitatives :

Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche effectue des inspections spécialisées des activités d'ingénierie publique depuis 2000. Un cycle d'inspection vient de se terminer pour l'ensemble des directions départementales et un bilan synthétique a été effectué.

Toutefois, l'examen de ce bilan ainsi que celui des rapports concernant les directions départementales identifiées dans la base EQUIPAGE mettent en évidence que le sujet des prestations partagées n'est pas véritablement abordé.

Les DDE font aussi l'objet d'inspections d'ensemble mais peu d'informations sont disponibles sur les missions partagées.

Les réseaux des IGIR (Agriculture) ou des MIGT (Équipement) permettent toutefois de signaler d'une manière informelle telle ou telle expérience innovante dans un département.

Tel est notamment le cas de l'HERAULT, où a été signalée une initiative intéressante dans le domaine de l'aménagement de l'espace.

14) Une grille d'analyse commune :

Afin d'aborder l'analyse d'une manière homogène, la grille d'analyse, jointe en annexe, a été élaborée sous forme de canevas de questionnement pour la conduite des entretiens.

Il est apparu important d'examiner successivement les 6 thèmes suivants :

- le contexte stratégique: PASED (priorités), projets stratégiques DDAF et DDE, stratégie locale conjointe en matière d'IP (actuelle et future au regard de la DNO),
- la coopération et l'organisation: coopération informelle, pôles de compétence , dont "guichet unique IP" (fonctionnement actuel ou futur),
- les éléments de cadrage généraux (internes): Ressources humaines globales et concernant l'ingénierie publique, nature et caractéristiques de l'ingénierie dans le département concerné,
- les modalités des missions partagées,
- l'appréciation des acteurs sur les missions partagées,
- les propositions pour l'avenir (évolutions souhaitables ou possibles).

15) Les premières impressions :

Un sondage téléphonique a été effectué courant octobre 2005 dans la dizaine de départements précités auprès des directeurs, des directeurs délégués ou des chefs de service chargés de l'ingénierie afin d'obtenir une première approche du contexte local, des conditions ayant favorisé l'émergence de missions partagées et de la nature de ces missions.

Ce sondage apporte la confirmation qu'en définitive le nombre de départements concernés par des missions effectivement partagées est très limité (de l'ordre de 8). Certains départements (NORD, BAS-RHIN, OISE) n'ont, pour différentes raisons, pas poursuivi dans cette voie, sachant que le contexte est évolutif notamment en fonction des objectifs des équipes de direction.

Paradoxalement, ce nombre diminue depuis la réforme de l'ingénierie publique en 2000, alors qu'on aurait pu imaginer qu'une stratégie commune crée des conditions plus favorables au développement de ce type de missions.

Ce phénomène peut s'expliquer par la baisse globale du nombre d'opérations, due, semble-t-il, à la période d'appropriation de la réforme par les agents, au « vide juridique » qui a prévalu les premiers temps, à la saturation conjoncturelle des carnets de commande sous le régime ancien, au « poids » toujours important de la maîtrise d'œuvre qui, dans des domaines bien circonscrits et traditionnellement de la compétence affirmée d'un service (par exemple,

voirie pour la DDE ou AEP pour la DDAF) ne nécessite pas d'emblée le recours à des missions partagées.

Au surplus, les élus des petites collectivités ont, dans un premier temps, continué à solliciter tel ou tel service qu'ils connaissent bien pour un type de prestations, surtout s'il s'agit de la poursuite d'une opération antérieure.

En revanche, la stratégie locale commune a permis d'éviter des situations de concurrence entre les deux services (de plus en plus rares d'ailleurs du fait des diminutions de personnels) et surtout de définir des priorités d'intervention pour répondre à bon escient aux appels d'offres dans le prolongement des politiques publiques mises en œuvre localement (Projet territorial de l'Etat et aujourd'hui PASED)

16) Les départements choisis pour une visite sur place :

En définitive, au regard des premiers éléments disponibles résultant notamment du sondage téléphonique, il a été décidé de se rendre une journée, par binôme de missionnaires, à la fin de l'année 2005 dans les 6 départements suivants:

- HERAULT le 9 novembre,
- HAUTES PYRENEES le 14 novembre,
- LOIRE le 18 novembre,
- DOUBS le 21 novembre,
- VIENNE le 24 novembre,
- VENDEE le 29 novembre.

Le programme prévisionnel de ces visites comporte un entretien avec le Préfet ou le Secrétaire Général de la préfecture, et des réunions de travail avec les deux directeurs DDAF-DDE, les Chefs de Service d'ingénierie concernés et leurs proches collaborateurs afin notamment d'analyser des situations concrètes à partir de dossiers réalisés ou en cours.

II) D'INSTRUCTIVES CONSTATATIONS DE TERRAIN :

21) Un contexte en forte évolution

211) Des services en profonde mutation :

2111) Des moyens importants, mais pas toujours adaptés aux nouveaux besoins. Des organisations qui évoluent fortement :

En DDE :

Les moyens consacrés à l'ingénierie d'appui territorial sont encore importants en DDE (de l'ordre de 50 à 100 ETP par DDE), mais risquent de se réduire.

L'organisation traditionnelle de cette ingénierie est très proche du terrain avec jusqu'à maintenant la grande majorité des moyens dans les subdivisions, qui fonctionnent le plus souvent de manière relativement autonome.

Les personnels concernés comportent aujourd'hui un pourcentage important de contrôleurs (21%), de dessinateurs (22%) et d'agents d'exploitation (7%), dont les compétences et missions sont plus adaptées à la maîtrise d'œuvre traditionnelle qu'au nouveau positionnement recherché d'assistance et de conseil dans de nombreux domaines auprès des collectivités.

Il en résulte une forte dispersion, une grande fragilité, et des difficultés pour aborder les sujets émergents et apporter des réponses demandant le croisement de compétences variées.

L'ingénierie publique en DDE, outre le domaine de l'ATESAT où les prestations très consommatrices en moyens sont encore souvent limitées à l'entretien de la voirie communale, concerne essentiellement la voirie et les aménagements d'espaces publics, l'assainissement, les constructions publiques, parfois des lotissements ou l'eau potable. Ceci correspond à la demande de communes aux moyens très limités.

Dans ce contexte, les compétences des personnels en place et la faiblesse, dans les secteurs les plus ruraux, de l'ingénierie des collectivités, comme de l'ingénierie privée, ne peuvent permettre que des évolutions progressives vers d'autres productions.

Cette ingénierie se réoriente cependant de plus en plus, comme souhaité dans les orientations nationales, vers de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et des réponses plus pointues aux besoins locaux.

Des réorganisations sont en cours, pour répondre aux enjeux de la décentralisation et au départ des compétences routières vers les départements et les DIR. Elles aboutissent à des projets d'organisation des DDE qui devraient être mieux adaptés aux objectifs d'une ingénierie d'appui territorial plus ouverte, privilégiant le conseil amont et la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de l'Etat. Elles prévoient le plus souvent pour cette ingénierie un pilotage renforcé par le siège, des bureaux de production pour les études en nombre beaucoup plus réduit qu'aujourd'hui, et des acteurs de terrains (chargés de missions

par territoire ou subdivisionnaires, chargés de secteurs en général contrôleurs) pour le contact de proximité et l'ATESAT.

En DDAF :

Les moyens sont plus réduits (15 agents en moyenne) mais avec une plus forte proportion de cadres. Les personnels, sauf exception, sont tous positionnés au chef-lieu de département, ce qui permet une cohérence renforcée et un travail en équipe plus facile, mais limite les relations de proximité qui existent aujourd'hui pour la DDE.

Les réductions de moyens auxquelles les DDAF sont confrontées et les priorités de la gestion des aides agricoles, comme l'importance accentuée donnée aux missions régaliennes en environnement, ont conduit à recentrer de plus en plus l'ingénierie publique sur quelques sujets : souvent l'assainissement et les délégations de services publics, partout l'eau potable et de moins en moins les travaux en cours d'eau et les constructions publiques.

Plusieurs DDAF rencontrées ont intégré dans le même service cette ingénierie publique et l'aménagement des territoires, suivant en cela l'esprit de l'ingénierie d'appui territorial.

2112) La mutation s'accélère :

L'effet conjugué

- de la nouvelle phase de décentralisation en cours avec la montée en puissance des intercommunalités et la mise en œuvre de la loi libertés et responsabilités locales d'août 2004,
- de la nouvelle organisation de l'Etat, avec le pilotage renforcé des politiques publiques lié à la LOLF et les réformes de l'administration locale autour des préfets par les PASER et PASED,
- du dispositif juridique de l'ingénierie publique (devenue d'appui territorial), en forte évolution depuis quelques années, alliant un secteur concurrentiel où la concurrence est de plus en plus vive et un conseil aux collectivités pour la mise en œuvre des politiques publiques (ATESAT, conseils gratuits dont l'aide à l'émergence de projets et lors de la mise à disposition en urbanisme par exemple).

interpelle profondément les services.

Dans chaque département, on peut constater de notables évolutions et une synergie renforcée entre services de l'Etat, notamment pour les deux services techniques importants que sont la DDAF et la DDE.

Lors de nos visites, certes dans des départements choisis parce qu'a priori ils étaient plutôt en pointe sur l'accord de fond entre DDE et DDAF, nous avons constaté une forte convergence de vue des état-majors mais aussi de l'ensemble des personnels rencontrés, pour une vision commune de l'ingénierie d'Etat dans les deux services.

212) Une demande très élevée des collectivités en ingénierie publique :

Le "marché" de l'ingénierie publique est dans tous les départements visités supérieur aux capacités de production des deux directions, par suite de l'érosion des effectifs et de la nécessité d'assurer prioritairement les missions régaliennes ("porter" les politiques de l'Etat).

La qualité d'assistance des services de l'Etat est, semble-t-il, appréciée des élus qui les sollicitent toujours fortement, après parfois une phase de tension au moment de la montée en puissance des exécutifs locaux et surtout de leurs services. Un équilibre se construit progressivement entre les services de l'Etat, ceux du département (qui apportent souvent un appui aux petites communes) et ceux des intercommunalités qui se structurent.

L'ingénierie privée se renforce, mais la concurrence reste peu organisée et son intervention reste limitée pour les territoires les plus ruraux, notamment sur les prestations traditionnelles de proximité jusqu'ici assurée par les services de l'Etat et notamment les subdivisions des DDE. La faible importance de la plupart des marchés d'ingénierie et leur dispersion n'incitent pas les bureaux d'études importants à se structurer pour s'adapter à ce marché.

Dans les secteurs les plus dynamiques visités ou quand les élus ont clairement mis en avant leur souhait de structurer fortement leurs services ou de favoriser la montée en puissance de l'ingénierie privée, pour ne pas avoir à faire appel aux services de l'Etat, DDE et DDAF ont pu ou ont dû clarifier plus fortement leur stratégie d'intervention en ingénierie publique. Les services de l'Etat ont ressenti le besoin de s'allier pour faire front et de se positionner sur certaines activités pour être plus performants.

Beaucoup de préfets ou secrétaires généraux de préfecture rencontrés soulignent le besoin des très petites communes en conseils de la part de l'Etat. L'ingénierie des services techniques de l'Etat vient en appui des compétences généralistes des sous-préfets et permet de maintenir des capacités d'expertise indispensables pour appuyer le préfet et ses services, notamment en cas de crise.

213) La coopération formalisée pilotée par le préfet :

Les PASSED ne font pas tous référence explicitement à l'ingénierie publique. La plupart mettent l'accent sur l'adaptation locale aux enjeux du territoire et au développement durable, ce qui est une opportunité pour les services déconcentrés de l'Etat de faire valoir leurs compétences techniques dans l'accompagnement des politiques publiques.

Dans la plupart des départements, les préfets n'ont pas souhaité s'impliquer personnellement sur l'ingénierie publique. Ils se reposent soit sur l'un des deux chefs de services qu'ils chargent de la coordination en la matière, soit ont délégué leur signature aux deux chefs de service en leur demandant d'assurer une parfaite coordination entre eux. Un document de stratégie commune a été élaboré en 2001 sans vraie difficulté dans la plupart des départements afin de mettre en place notamment une offre unique de l'Etat. Des comptes rendus communs sont adressés au préfet qui, par ses contacts, s'assure de la pertinence des actions menées.

L'actualisation de ce document de stratégie locale en application de la Directive Nationale d'Orientation commune aux deux ministères de février 2005 est le plus souvent envisagée

dans la continuité des pratiques existantes, avec cependant une volonté de lisibilité renforcée de l'ingénierie d'Etat

Une coopération plus formalisée a été mise en place dans quelques départements comme les Hautes Pyrénées et l'Hérault.

Ainsi, dans les Hautes Pyrénées, une mission inter-services de l'ingénierie publique (MISIP) fonctionne depuis 2001, avec une réunion plénière tous les ans présidée par le préfet (qui partage les objectifs de transition vers l'AMO et de sélectivité des opérations), et des réunions mensuelles présidées par la DDE (où les sous-préfets sont invités et participent aux débats). Le rôle de la MISIP a été redéfini récemment (lettre de mission du Préfet au DDE du 28 février 2005) en vue de renforcer la fonction de guichet unique de la MISIP. Il est prévu dans ce département de définir par pays une stratégie locale de l'Etat pour l'ingénierie publique (Plan d'action stratégique de l'Etat par pays) et le Préfet souhaite qu'elle soit co-écrite avec les élus. Le diagnostic par territoire déjà mené dans un pays a été l'occasion d'un partage et d'une meilleure connaissance réciproque des agents de la DDAF et de la DDE et un moyen de dépasser des réponses au coup par coup, pour une vision plus globale des positionnements, expliquée aux élus.

Lors de nos visites en préfecture, comme dans les DDE et DDAF, plusieurs interlocuteurs rencontrés ont souligné la difficulté de mise en place d'une coopération formalisée très intégrée, par exemple par une délégation inter-services, alors que l'architecture générale des services de l'Etat comme les circuits financiers et de décision, sont en plein bouleversement (du fait de la mise en place de la LOLF et de la réforme de l'administration régionale et départementale de l'Etat). Ils privilégient donc un accord de fond entre les deux services techniques départementaux de l'Etat et une bonne information des acteurs plutôt que la mise en place de dispositifs nouveaux formalisés qui ne pourront que difficilement s'articuler avec les circuits financiers et de décision en cours de refonte.

De plus a été soulignée la nécessité, renforcée par la mutation vers l'IAT, d'une excellente articulation entre les porteurs des différentes politiques publiques et les acteurs de l'ingénierie d'appui aux collectivités, ce qui va à l'encontre d'une formalisation d'un service dédié exclusivement à l'ingénierie publique, qui serait commun aux deux entités séparées DDAF et DDE.

La fusion DDE-DDAF a par contre été évoquée dans beaucoup de nos contacts de façon positive, mais en demandant que les moyens institutionnels, les procédures et les outils soient parallèlement adaptés pour que ces expériences ne soient pas sources de complexification administrative.

214) Des coopérations informelles plus profondes et souvent anciennes :

Dans les départements visités, il existe partout une tradition d'entente entre les services DDE-DDAF. Les équipes se connaissent et s'apprécient. Au fil des temps, des synergies se sont développées entre les agents des services en matière de démarche "qualité", de contacts avec les élus sur la présentation des offres ou le conseil technique, et de formation ou d'appui technique.

Cela aboutit cependant le plus souvent à un partage du territoire ou des marchés plutôt qu'à des travaux réellement menés en commun. Les services avaient souvent jusqu'alors leurs domaines de compétence et leurs « clients » maîtres d'ouvrages respectifs, bien identifiés de longue date.

Des difficultés peuvent exister localement quand cette connaissance réciproque des équipes est plus limitée.

A l'occasion de l'entrée de l'ingénierie publique dans le système concurrentiel est apparue l'impérieuse nécessité d'une meilleure coopération entre les services. La formalisation en 2001 de la stratégie locale a permis de confirmer cette entente de fond entre les services et de l'afficher vers le préfet et les élus.

Des réunions périodiques entre services plus ou moins formalisées suivant les départements permettent de mieux définir les stratégies de réponses aux collectivités et de rapprocher les méthodes. Une coopération informelle par mail ou téléphone permet d'aborder les points particuliers entre les acteurs.

22) Des prestations partagées qui se diversifient progressivement

221) Un développement quantitativement limité :

Dans les départements visités, seul un département, celui de la Vienne, a un nombre important de prestations partagées (supérieur à 20 par an en moyenne), qui sont le plus souvent des projets d'assainissement où les études sont pilotées par la DDAF et la surveillance des travaux par la DDE.

Ailleurs on constate moins de cinq prestations partagées par an, et la très grande majorité correspond à de la maîtrise d'œuvre essentiellement études DDAF et contrôle des travaux DDE dans des domaines (assainissement, parfois eau potable) où les deux services ont conservé des compétences.

Elles sont essentiellement liées aujourd'hui au fait que la DDAF n'a pas les moyens d'être partout sur le terrain et que les DDE ont une présence et une connaissance locales importantes.

Un autre « marché » en développement est celui des schémas globaux d'assainissement pour les communautés de communes, avec offre commune DDE DDAF, ce qui permet aux deux services de présenter un projet global commun tout en maintenant le contact avec les communes où elles interviennent traditionnellement.

Le partage pour la maîtrise d'œuvre d'assainissement entre les réseaux par la DDE et la station d'épuration par la DDAF est aussi constaté.

Il existe aussi des projets de lotissements ou d'aménagements de traverses suivis par la DDE intégrant des prestations de la DDAF pour l'eau potable, un de ses champs privilégiés.

222) Mais de nouvelles natures de prestations partagées dans le champ concurrentiel se développent :

Les prestations partagées ont jusqu'ici surtout consisté en une cohabitation de prestations pour le même maître d'ouvrage, et non en un réel travail conjoint par une équipe projet bénéficiant des compétences des deux services. Elles permettent des avancées vers une culture professionnelle commune et vers des méthodes plus proches, ce qui est bénéfique pour la compétence globale des services de l'Etat et pour l'image donnée aux élus et aux entreprises.

On assiste cependant au développement, certes en nombre limité, mais de manière intéressante, de prestations plus diversifiées dont nous citerons quelques exemples :

- un apport des deux services pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un hôpital (Hérault), deux stations d'épuration importantes (Doubs), et pour la maîtrise d'œuvre d'une grosse opération de restructuration d'un réseau d'eau potable (Vendée)
- une intervention conjointe pour monter un service public d'assainissement non collectif (Hautes Pyrénées)
- des missions conjointes de conseil sur la gestion de services publics (Loire, Hautes Pyrénées), notamment de réseaux d'eau et d'assainissement,

Dans nos entretiens a été souligné l'intérêt de prestations partagées sur les domaines suivants:

- La prévention des inondations (Doubs), où la DDAF peut faire valoir ses compétences en matière d'hydraulique à surface libre et la DDE son expérience dans l'élaboration des PPRI et l'aménagement
- Plus globalement la problématique protection de l'espace –risques -aménagement
- La délégation et la gestion des services publics d'eau, d'assainissement dans les secteurs de tradition DDE : la DDAF peut apporter sa connaissance juridique et la DDE celle du terrain et des hommes, les deux services leurs bases de données.
- Ce type de prestations peut aussi s'envisager pour des équipements publics comme les piscines ou les campings, mais aussi pour les conventions liées aux réseaux haut débit ou de téléphonie mobile où les élus sont très démunis et demandeurs d'appui technique et juridique (Loire)
- Plus globalement toutes les prestations de conseil demandant la conjonction de compétences techniques, administratives, juridiques, et la connaissance de données multiples et permettant d'intervenir dans les secteurs à fort enjeu.

Une coopération et un appel aux compétences spécifiques de l'autre service peuvent être bénéfiques : en DDAF milieu naturel, eau ; en DDE architecte et paysagiste conseil, constructions publiques, procédures d'urbanisme.

Plusieurs DDE nous ont indiqué être peu demandeurs de la formule DDAF études /DDE travaux qui risque de conforter les acteurs d'aujourd'hui dans leurs métiers traditionnels peu adaptés aux évolutions nécessaires.

223) Les prestations partagées de conseil en dehors du champ concurrentiel :

Plusieurs exemples intéressants de prestations partagées sur l'aide à l'émergence de projets nous ont été cités :

Hautes Pyrénées : la DDE a élaboré dans le cadre de sa fonction de pilotage de l'aménagement, mais en s'appuyant aussi sur les autres missions inter services, et sur les différents services de l'Etat dont en premier lieu la DDAF, un dossier remis aux élus et à l'industriel pour un projet d'implantation industrielle autour d'un aéroport.

Hautes Pyrénées : des réflexions et des échanges nombreux ont lieu entre services sur une même commune touristique en développement concernant différents sujets (développement touristique, de l'urbanisation, eaux usées, protection des espaces naturels, ...) pour définir conjointement les modalités de réponse à des sollicitations dispersées.

Loire : pour une importante station d'épuration, DDE et DDAF sont intervenues conjointement sur le calage des normes à respecter pour les rejets, le dialogue avec les contributeurs financiers (Europe, DATAR, agence de l'eau, département) et le conseil au maître d'ouvrage

Loire : devant le développement des intercommunalités, les deux directions réfléchissent à la possibilité d'être plus présentes conjointement sur la veille territoriale en partageant des données (notamment géographiques) sur les territoires (dire de l'Etat sur les territoires)

Hérault : en matière de déchets une action a été engagée pour la fermeture des décharges. Il s'agit de développer sur cet exemple une logique d'offre d'ingénierie gratuite. L'exemple de l'intervention des services lors des inondations dans l'agglomération montpelliéraine est cité. Il en est de même pour le contrat de restauration de la qualité de l'étang de Thau chiffré par la MISE et le service des équipements publics ruraux de la DDAF

Hérault : dans le cadre d'un groupe de travail "urbanisme et agriculture" associant DDE, DDAF, chambre d'agriculture, les démarches administratives pour la construction en zone agricole ont été précisées et un canevas de règlement des zones NC a été élaboré de même qu'une charte pour l'aménagement et la gestion durable des espaces ruraux.

23) Une grande diversité de méthodes et de procédures

231) La place de l'ingénierie publique dans la LOLF :

Le Ministère chargé de l'Equipement gère la Mission "politique des territoires" qui comprend le programme "Aménagement, urbanisme et ingénierie publique". Au sein de ce programme l'action 02 s'intitule "appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers". Elle comporte :

- le conseil,
- l'ATESAT,
- les prestations fournies en matière d'application du droit des sols,
- la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme,
- les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel.

La DRE est responsable de BOP pour ce programme.

Par contre, l'ingénierie publique n'apparaît pas en tant que telle au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche où elle est considérée comme venant en appui des politiques publiques dont il a

la charge. Elle est implicitement incluse dans la Mission "Agriculture, pêche, forêts et affaires rurales" et dans le programme "gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural" dont le responsable de BOP est le DDAF.

Localement, il est considéré que cette différence de traitement de l'ingénierie publique dans les deux ministères n'est pas de nature à favoriser un management commun par les deux directeurs départementaux.

232) Les conventions entre les deux services :

Ces conventions ne sont pas une obligation. Elles témoignent de la volonté des deux directeurs de s'engager dans la voie d'une collaboration marquée de leurs services en ingénierie publique. Elles avaient à ce titre vocation à être mises en avant auprès des tiers. Elles ont parfois été abandonnées après avoir été pratiquées. Lorsqu'elles existent, elles sont, ou non :

- jointes à l'offre,
- jointes à l'acte d'engagement,
- communiquées au maître d'ouvrage,
- cosignées par le maître d'ouvrage,
- jointes aux pièces de liquidation des honoraires envoyées au percepteur.

Elles peuvent avoir une portée générale et contenir une répartition de principe des éléments de mission et donc de la rémunération. Elles sont parfois spécifiques au projet en cause. Dans ce cas elles désignent le service pilote, rappellent la délégation de signature, et fixent la rémunération de chaque service, élément par élément.

Enfin certaines évoquent la répartition des responsabilités et des indemnités à la charge de l'Etat en cas de litiges, en précisant qu'elle se ferait au prorata des rémunérations de chacun (cas de l'Hérault).

233) Le recueil des appels de candidatures :

Les appels de candidatures font l'objet de publicités, de consultations écrites, voire verbales. Nous avons constaté que des cellules ne communiquent pas toujours en interne, et avec l'autre direction, l'existence de projets qui pourraient les intéresser. Proposer des missions partagées suppose un échange rapide des informations sur ces appels de candidatures, et une décision d'offre commune en respectant les délais de soumission fixés par le maître d'ouvrage. Les réunions bilatérales des services d'IP, à fréquence même mensuelle, ne paraissent pas offrir la réactivité nécessaire.

Signalons aussi le projet existant dans la Loire de créer un véritable point d'entrée unique tenu par le responsable d'agence territoriale de l'Equipement dans les secteurs de Saint-Etienne et du Pilat.

234) La fiche d'intention de candidater :

Nous avons vu que les fiches d'intention des missions partagées ne font pas toujours le lien d'une part avec le PASED, et d'autre part avec le Document de stratégie locale conjointe (DSL) d'ingénierie publique. Le constat de l'absence de liens peut conduire à refuser de faire une offre, malgré une sollicitation expresse du maître d'ouvrage.

235) L'offre de mission conjointe :

Nous avons constaté qu'elle peut être rédigée sous double en-tête ou sous le seul timbre « Etat-MISIP ». Cette deuxième rédaction suppose une communication forte et préalable auprès des collectivités territoriales. Elle a l'inconvénient de faire disparaître l'identité des deux services, de manquer de lisibilité et de ne pas se retrouver au moment de l'émission des états liquidatifs qui, par nature, font apparaître la DDE et la DDAF.

Par ailleurs il ne nous paraît pas indispensable de rappeler dans l'offre que les services sont eux-mêmes soumis à des inspections spécialisées de leurs activités d'ingénierie.

236) La charte d'ingénierie publique :

Certains services ont élaboré ou ont en projet une charte de qualité de l'ingénierie publique. Elle peut s'apparenter à une démarche qualité en IP. Elle est ou non jointe à l'offre, propre à un seul service ou conjointe aux deux services.

237) La fixation de la rémunération de chaque service :

Nous avons constaté qu'avaient pu exister des pratiques consistant à forfaitiser sur des éléments de mission la rémunération de chacun, indépendamment de sa réelle prestation. Elles ne sauraient perdurer, même si elles présentent l'avantage de rendre plus rapide la mise en forme de l'offre. Si les missions partagées n'ont pas donné lieu à contentieux à ce jour, à notre connaissance, il faut avoir ce cas à l'esprit. Le juge peut considérer qu'un service doit être appelé à la cause, même s'il n'a pas été rémunéré, au vu de documents qu'il aura produits ou de faits dont il portera une part de responsabilité.

Un partage inégal de la rémunération sur des éléments de mission peut témoigner d'une association fructueuse aux études du service qui dirigera les travaux, et inversement.

238) La signature de l'acte d'engagement et du CCP :

Nous avons constaté qu'en prestations partagées les marchés sont signés soit par les deux directeurs (ou leurs chefs de service par délégation), soit par un seul d'entre eux. Il n'existe aucun obstacle réglementaire à la signature par un seul chef de service du marché d'ingénierie. Il suffit que les délégations ad hoc en soient données par un arrêté du Préfet. La signature unique par le service pilote est cohérente avec les attributions qui figurent à son sujet dans l'offre conjointe.

Il serait par ailleurs souhaitable que les services utilisent le même modèle de marché d'ingénierie, que les prestations soient partagées ou non.

239) le suivi du marché d'ingénierie publique :

A l'unanimité les services que nous avons rencontrés déplorent l'existence de deux outils, GIPSE à l'Équipement et EQUIPAGE à l'Agriculture. Chaque service émet son propre état liquidatif, quand il dispose directement de l'information sur l'état d'avancement du projet ou en a connaissance par l'autre service. Le maître d'ouvrage reçoit donc des avis de paiement distincts, qu'il a du mal à faire coïncider, et à rattacher au marché unique de maîtrise d'œuvre, a fortiori quand ce marché n'individualise pas les rémunérations de chaque service.

Il faut aussi noter que l'existence de circuits de décision différents en DDE et en DDAF ne facilite pas l'échange des informations nécessaires aux deux services comptables.

2310) le décompte des temps passés :

Ce décompte permet aux services de comparer leurs estimations initiales avec la réalité des temps passés sur le projet. Les DDE ont souvent recours aux logiciels PILOT et CORAIL+. A partir de 2006, elle utiliseront SAM. Elles ajoutent un pourcentage forfaitaire de temps pour tenir compte des « services de soutien ». Les DDAF travaillent localement avec les logiciels de bureautique et ne comptent que les temps des agents en charge de la mission. Ces méthodes différentes rendent plus difficile la préparation des offres de prestations partagées.

2311) le marché d'étude ou de travaux :

L'Équipement utilise pour leur suivi le logiciel GAME et l'Agriculture le logiciel LIA. L'absence d'un outil commun ne permet pas une communication dématérialisée des états d'acompte et des DGD. Le service qui a fait les études éprouve alors des difficultés pour connaître l'état d'avancement des travaux et solder ses propres honoraires.

Nous avons aussi constaté l'existence de 3 modèles de marché de travaux différents dans un même département (DDE, DDAF, IP partagée).

2312) le bordereau de prix :

Chaque service possède son ou ses propres bordereaux de prix pour une nature de travaux. Il est alors plus compliqué d'assurer une direction de travaux avec un bordereau qui n'est pas le sien et cela peut se traduire par des incompréhensions avec l'entrepreneur. Parfois un bordereau commun a été bâti, ce qui traduit une volonté de rapprocher les pratiques. Mais les autres n'ont pas été abandonnés, ce qui ne simplifie pas ces mêmes pratiques.

2313) la circulation des pièces relatives à l'exécution (ordres de service, attachements, états d'acompte) :

Le service qui a la charge de la direction de travaux est fondé à établir les ordres de service de toute nature en cours de chantier ou d'étude. Nous recommandons que le service qui a fait l'étude soit destinataire d'une copie pour son information. Par contre, la pratique de la co-signature parfois constatée nous paraît superflue, sauf raison avérée.

Les circuits des pièces administratives d'exécution en DDE sont à la fois plus variés et plus complexes. Ils méritent en conséquence d'être explicités au sein de l'équipe projet avant le

lancement de l'opération. Dans certains cas, le service qui a fait l'étude est invité à des réunions de chantier. Si cette présence peut être bénéfique, elle ne saurait être systématique.

2314) Les contentieux avec des tiers :

Les missions partagées se traduisent par un partage des responsabilités en cas de contentieux. Nous rappelons que l'administration a le pouvoir de transiger à l'amiable sur une proposition de l'expert désigné par le tribunal. Il est donc nécessaire que les deux ministères s'accordent et procèdent, chacun pour sa part, aux mandatements des indemnités pour préjudice. Il faut aussi envisager le cas où l'Etat serait condamné, sans distinction de ses services.

2315) La mutualisation des moyens :

Chaque service dispose de ses propres bases de données (dont les SIG), logiciels de CAO et de DAO et de ses propres référentiels. Chaque ministère a ses réseaux d'appui technique et de personnes ressources.

2316) Les formations communes :

Dans plusieurs départements des formations communes ont été mises en place à l'initiative des cellules ou missions d'ingénierie publique. Il est parfois fait appel aux spécialistes des deux réseaux de compétence.

2317) La communication :

Les actions de communication externe en matière d'ingénierie publique sont très variables. Les DSLC avaient souvent été portés à la connaissance des élus, sous des formes diverses (réunions d'information communes, lettres, notes, dépliants ...). Il en a été de même pour l'entrée de l'ingénierie publique dans le domaine concurrentiel, pour la création d'instances de collaboration interministérielle (MISIP ...), et à l'occasion de l'élaboration des PASED.

2318) La saisie des missions non rémunérées :

Jusqu'à ce jour, ni EQUIPAGE ni GIPSE ne permettaient la saisie de missions non rémunérées. Celles-ci englobent en particulier les travaux interministériels conduits au sein des pôles de compétences, missions et ateliers, à l'usage de l'Etat ou des collectivités territoriales. Ces missions viennent aussi en appui des politiques publiques. Une nouvelle version du logiciel EQUIPAGE en permet désormais la saisie à compter de 2006.

24) Des acteurs satisfaits de ce partenariat

241) De nombreux avantages :

En interne, les missions partagées sont apparues, à l'origine, essentiellement comme une solution de secours pour faire face au manque de moyens ou à la surcharge de l'un ou l'autre des services. Elles contribuent à maintenir une ingénierie d'Etat dans des secteurs considérés comme stratégiques.

Elles reposent largement sur la bonne entente qui peut s'instaurer entre les équipes et elles permettent aux agents d'apprendre à mieux se connaître et à partager leurs cultures techniques. C'est dans le domaine de l'assainissement que les missions partagées apparaissent aux services audités comme présentant clairement un avantage, dès lors qu'il y a combinaison entre les capacités d'étude de la DDAF et l'expérience de suivi de chantier de la DDE. Les opérations conjointes se justifient également lorsqu'elles sont importantes, complexes et difficiles à réaliser par un seul service.

La DDAF apprécie généralement la proximité territoriale des subdivisions de l'Equipement par rapport aux chantiers qu'il y a à suivre, leur connaissance du territoire et des acteurs locaux. Les services en charge de l'ingénierie à la DDE apprennent à connaître ce que fait la DDAF dans ses différents domaines d'intervention et notamment en ingénierie et les agents de la DDE apprécient l'enrichissement de leurs compétences.

Enfin, des agents font état d'une solidarité entre DDE et DDAF (chacun fait en sorte que l'affaire avance) au bénéfice du maître d'ouvrage.

Pour les préfets, ces collaborations ne peuvent que renforcer la capacité d'expertise de l'Etat, son efficacité en cas de crise, tout en permettant de mieux répondre aux besoins locaux.

En externe, est appréciée la complémentarité (voire même la synergie) des compétences des deux services pour mener à bien dans les délais et avec maintien de prestations de qualité des opérations, soit complexes, soit intéressant moins le secteur privé.

Globalement, les maîtres d'ouvrage ont adhéré au dispositif, les élus mettant l'accent sur le savoir-faire des équipes notamment en assainissement, sur la qualité, la proximité, les bonnes relations, avec une demande d'encore plus de réactivité et d'un meilleur respect des délais de réalisation considérés parfois comme trop longs. Des inquiétudes se manifestent cependant quant aux évolutions futures et au «turn-over» des effectifs.

Il est à noter qu'il semble indispensable qu'il y ait un seul pilote durant toute l'opération, de telle sorte que le maître d'ouvrage sache toujours à qui s'adresser.

242) Quelques inconvénients :

Quand on les interroge, ni les DDE, ni les DDAF, ni les maîtres d'ouvrage rencontrés n'évoquent d'inconvénients majeurs. Il n'y a pas de réticences de principe.

Toutefois, des interrogations se font jour portant sur la lourdeur de la procédure et l'accroissement des temps passés par suite de l'intervention des deux services pour certains éléments de mission, d'où une légère augmentation des coûts. De plus, les circuits de validation des offres entre les deux services peuvent conduire à des délais considérés comme trop longs par les collectivités.

Par ailleurs, même si des contacts informels fréquents (par courriels ou par téléphone) existent entre les équipes concevant un projet et celles qui en surveillent l'exécution, des chargés d'études expriment la crainte de perdre contact avec le terrain ; corrélativement, ceux qui suivent les chantiers ne sont pas toujours à l'aise pour répondre aux entreprises sur des projets dont la conception ne leur est pas familière.

243) Des difficultés à surmonter :

Des difficultés ont été observées ; elles sont liées en partie aux différences existant d'un ministère à l'autre et concernent essentiellement le vocabulaire, les procédures et les outils informatiques.

Tout d'abord, il convient de noter que les langages différents ne facilitent pas le dialogue entre les équipes : c'est le cas en particulier de notions telles que Assistance-conseil et AMO ; IAT et IP.

En ce qui concerne les procédures, on constate des logiques différentes pour l'estimation des coûts (à la DDE, les services supports sont estimés selon un pourcentage, alors que la DDAF se base sur l'ETP). Il en est de même pour l'établissement des bordereaux de prix unitaires dans lesquels les prix de la DDAF sont souvent plus synthétiques que ceux de la DDE, ce qui peut poser problème dans le suivi du marché par les contrôleurs de la DDE. Le système de facturation et la comptabilité (utilisation du classeur C par la DDE) sont également différents.

De même, la double facturation au bénéfice de l'Etat mais sur deux comptes différents pose problème. Il semble que les maires se demandent parfois si on ne leur facture pas deux fois la même prestation. La suggestion de création d'un compte commun apparaîtrait comme une mesure de simplification.

Une des grosses difficultés rencontrées réside enfin dans l'existence de logiciels informatiques différents et dans l'impossibilité de communication des intranets.

Des adaptations locales ont parfois lieu pour uniformiser les pratiques entre Equipement et Agriculture (par exemple, mise au point de modèles communs pour les marchés de prestations), mais cela conduit à une grosse perte de temps dans les deux services. Cette absence d'outils communs joue aussi un rôle négatif sur la perception d'une globalité de l'offre de l'Etat en ingénierie publique.

Enfin, même si le cas ne s'est pas encore produit, il convient d'envisager les risques d'un contentieux, au cours duquel des recherches de responsabilité peuvent intervenir entre celui qui a conçu le projet et celui qui en a surveillé la mise en œuvre, d'où la nécessité d'être particulièrement précis dans la rédaction des pièces administratives et techniques.

Dans ces conditions, les services indiquent qu'il faut un langage commun et que chacun a dû faire des compromis. Ils souhaiteraient des directives et des outils communs de la part de leurs administrations centrales, même si en attendant, certains services considèrent que le fait d'avoir des outils ou des méthodes différents peut permettre de les confronter et de progresser.

III) DES CONSTATS AUX RECOMMANDATIONS :

A l'issue de l'analyse effectuée, il convient désormais de tenter de dégager quelques constats ou principes généraux, puis de formuler des propositions ou des recommandations à l'intention des administrations centrales ou des services déconcentrés concernés pour améliorer les conditions de mise en œuvre de l'ingénierie publique, plus particulièrement dans le domaine des missions partagées.

31) Des principes généraux :

311) Premier principe: Mieux travailler ensemble est un objectif incontournable pour les DDAF et les DDE quelles que soient les évolutions ultérieures, en particulier dans le domaine de l'ingénierie publique:

Il faut tout d'abord rappeler une évidence unanimement partagée: c'est que le contexte général actuel (la décentralisation, la montée en puissance de l'intercommunalité, la mise en œuvre de la LOLF avec des réductions de moyens et une culture du résultat, la réforme de l'Etat concomitante, la modernisation de l'ingénierie publique) conduit notamment les DDAF et les DDE à encore mieux travailler ensemble de façon à préparer les évolutions à venir: coopération renforcée, pôles de compétences plus ou moins formalisés (délégations inter-services), rapprochement ou fusion.

C'est d'ailleurs le sens de la démarche engagée par la circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 concernant notamment la décision de fusion de la DDAF et de la DDE dans 8 départements avec la perspective d'une généralisation.

Ces considérations générales doivent s'appliquer tout particulièrement au domaine commun de l'ingénierie publique. Il n'est plus concevable d'intervenir en ordre dispersé pour une ingénierie exercée au nom de l'Etat.

Cela suppose une réflexion stratégique menée en commun afin de dégager des priorités d'intervention figurant dans les documents de stratégie locale conjointe en ingénierie publique (DSLCL). Même s'il s'agit d'une déclinaison de la DNO "ingénierie publique", il n'y a pas de stratégie uniforme puisqu'elle dépend notamment des territoires concernés. Elle s'inscrit dans le cadre des PASED et elle est fonction du contexte local, de l'histoire et des acteurs, qu'ils soient agents des services ou élus.

L'ingénierie publique contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques, ne doit pas être isolée et doit conserver des liens de proximité avec les services chargés des missions régaliennes (en évitant au plan déontologique, le mélange des genres), ce qui ne peut que favoriser l'émergence de synergies entre la DDAF et la DDE.

Même si le terme de "guichet unique" apparaît inadapté, l'organisation des deux directions pour présenter une "offre" unique est désormais une réalité. Le positionnement commun des deux services vis à vis du Préfet et des maîtres d'ouvrage est une impérieuse nécessité.

312) Deuxième principe: un travail en commun satisfaisant favorise l'émergence de prestations partagées :

Les missions partagées ne sont pas une fin en soi. C'est un choix local en fonction du contexte et de la bonne entente entre les équipes.

D'une manière générale, chaque direction reste, dans un souci d'efficacité, sur ses domaines de compétences respectifs : domaines de l'eau et des milieux naturels pour les DDAF, urbanisme, risques et opérations d'aménagement plus global avec au surplus l'ATESAT pour les DDE.

Mais si les équipes ont, d'ores et déjà, l'habitude de travailler ensemble sur des problèmes généraux ayant trait à l'organisation de l'ingénierie publique, elles seront beaucoup plus tentées d'avoir recours, si nécessaire, aux prestations partagées. C'est notamment le cas, si l'une des directions est dans l'impossibilité, pour un domaine commun, d'assurer la totalité d'une mission par manque de moyens.

313) Troisième principe: l'exercice de missions partagées améliore sensiblement le fonctionnement de l'organisation commune chargée de la mise en œuvre de l'ingénierie publique:

Là où elles existent, les missions partagées contribuent fortement à rapprocher les équipes, à faire partager les cultures et à rendre plus homogènes les méthodes de travail, que ce soit en matière de pilotage, de conduite de procédures ou d'élaboration de marchés.

En effet, la conduite à terme d'une mission partagée oblige les acteurs à utiliser le même langage, si possible les mêmes outils, et à bien préciser qui fait quoi tout au long du déroulement de l'opération. Des groupes de travail sont en général créés à cet effet, ce qui permet d'améliorer la connaissance réciproque des équipes et d'établir des règles de fonctionnement ou des documents communs applicables aux prestations quelles soient partagées ou non. Enfin, des formations communes doivent être organisées pour consolider les connaissances techniques des uns et des autres et développer l'habitude de travailler en "équipe projet".

En définitive, il en résulte un meilleur fonctionnement d'ensemble de l'organisation commune chargée de la mise en œuvre de l'ingénierie publique (ce qu'on appelle le "guichet unique").

314) Quatrième principe : les missions partagées améliorent la qualité des prestations et valorisent les compétences.

Même si le temps passé pour mener à bien une mission partagée peut être supérieur à celui d'une mission effectuée par un seul service, la qualité des prestations peut s'en trouver améliorée. En effet, une démarche de type "qualité" est souvent indispensable pour que l'opération se déroule dans des conditions satisfaisantes. C'est un bon moyen de renforcer le professionnalisme des équipes.

Elles permettent également pour des opérations plus complexes d'associer des compétences de spécialistes de l'un avec celles de l'autre service ou d'associer plus généralement les capacités

d'étude ou d'expertise de l'un (par exemple, domaine de l'eau pour la DDAF ou constructions publiques pour la DDE) aux moyens d'intervention de l'autre sur le terrain (par exemple, en valorisant l'expérience des contrôleurs des travaux publics de l'Etat). Globalement, les compétences collectives se trouvent ainsi renforcées.

C'est aussi l'occasion de développer des offres plus complètes et plus pertinentes grâce aux leviers de connaissance et aux moyens d'action de chacun des services en vue notamment de la mise en œuvre d'une ingénierie d'appui territorial fondée sur des diagnostics territoriaux et le développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

32) Des recommandations :

Toutefois si l'on confronte les quelques constats ou principes précédents de nature à conforter "naturellement" le développement des prestations partagées à l'analyse des situations rencontrées sur le terrain, le résultat est quelque peu paradoxal.

En effet, nous avons mis en évidence que les missions partagées demeurent un phénomène tout à fait marginal: 80% des directions n'en effectuent pas et, dans les directions qui les pratiquent, elles représentent un nombre limité d'opérations.

Il n'est donc pas inutile d'identifier quelques propositions d'ordre général facilitant leur développement:

321) Première proposition: la stratégie nationale en ingénierie publique doit préconiser la conduite de missions partagées pour améliorer les conditions globales de mise en œuvre de l'ingénierie d'appui territorial.

Cela suppose un certain "encouragement" voire même un volontarisme de la part des administrations centrales (DGUHC du Ministère chargé de l'Équipement et Secrétariat Général du Ministère chargé de l'Agriculture) qui doivent constituer également un "guichet unique" central à disposition des services déconcentrés concernés et qui doivent être en mesure de fournir des prestations communes en matière de méthodes, de procédures et plus généralement d'outils opérationnels communs pour les agents de terrain.

Cette préconisation, même si elle ne s'applique qu'à un nombre limité d'opérations permet de constituer progressivement des "équipes projet" qui, à terme, dans une direction unique résultant de la fusion DDAF-DDE constitueraient le "noyau" d'un service chargé de l'ingénierie publique.

322) Deuxième proposition : mieux appréhender et faire connaître les prestations partagées:

Cette mission a mis en évidence que les prestations partagées sont mal connues des administrations centrales concernées, en particulier lorsqu'il s'agit d'ingénierie non concurrentielle, domaine qui est appelé à se développer.

Il convient de faire remonter l'ensemble des informations correspondantes au niveau central, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF et du contrôle de gestion. Au surplus,

les inspections spécialisées des services déconcentrés devraient mieux prendre en compte les prestations partagées.

Les informations recueillies à ce sujet pourraient constituer un guide de références ou de bonnes pratiques en la matière qui serait porté à la connaissance de l'ensemble des services déconcentrés.

323) Troisième proposition : favoriser l'émergence d'équipes "projet" et d'opérations innovantes pour des prestations partagées en conseil et assistance.

Cela suppose un effort important de formation commune des personnels, non seulement pour développer une culture et un langage commun, mais aussi pour apprendre de nouveaux métiers tournés vers le conseil et l'assistance.

Des stratégies sont à définir localement en fonction des enjeux territoriaux pour identifier les besoins locaux prioritaires, les synergies possibles entre les deux directions et leur capacité d'intervention commune.

324) Quatrième proposition: faciliter l'exercice des missions partagées :

A partir des exemples analysés sur le terrain, il est possible, d'ores et déjà, d'établir une première liste de recommandations pratiques destinées à favoriser le déroulement des différentes étapes d'une mission partagée:

- le pilotage :

Indépendamment du pilotage général instauré dans le cadre du "guichet unique" (en général, réunion périodique d'un comité de pilotage constitué avec les chefs de service chargés de l'ingénierie publique et avec les directeurs pour la stratégie et les bilans d'évaluation), la réussite d'une mission partagée repose notamment sur la désignation d'un "service pilote" qui est chargé entre autres d'établir l'offre unique de l'Etat pour chaque mission partagée en liaison avec "le service associé" qui contribue à la bonne réalisation du marché conjoint.

- la formulation de l'offre :

Dès lors que l'intention de faire une offre a été validée (en conformité avec la stratégie locale conjointe), la formulation présente à la fois des problèmes de forme (l'utilisation d'une double en tête met clairement en évidence qu'il s'agit d'une prestation commune DDAF-DDE) mais aussi des problèmes de fond. Il convient que le calcul des temps soit homogène entre les agents des deux directions et qu'apparaisse clairement la constitution de l'"équipe projet" en indiquant les noms des intervenants et les catégories de personnels concernés ainsi que leurs références. Il peut y être fait mention des structures d'appui technique (CETE, CERTU, CETMEF, CEMAGREF) auxquelles il est possible de faire appel.

- les études :

Si la constitution d'un bureau d'étude local commun n'est pas indispensable (tout au moins, dans l'immédiat), il convient néanmoins de mutualiser les bases de données disponibles et de

pouvoir mobiliser, le cas échéant, les réseaux de compétence ou les personnes ressources de l'un ou l'autre des ministères.

Chaque service dispose de ses propres bases de données (dont les SIG) et de ses propres logiciels de CAO et de DAO. Il possède une bibliothèque de ses référentiels, élaborés au plan local ou national. Il est indispensable que ces inventaires et ces outils puissent être mutualisés. Les informations correspondantes doivent être accessibles par les agents des deux services d'ingénierie publique par des intranets interconnectés. Il peut aussi être opportun de mettre en commun des moyens de bureau d'étude pour l'édition des pièces dessinées des projets.

- l'acte d'engagement :

Même si les cas étudiés dans les directions départementales visitées ont mis en évidence que des actes d'engagement étaient encore cosignés, il semble préférable que ce soit le chef du "service pilote" qui soit le seul signataire, engageant également par délégation préfectorale le "service associé". Signataire d'un contrat, le chef du "service pilote" est l'interlocuteur du représentant du maître d'ouvrage et doit endosser la responsabilité du déroulement de l'opération, y compris, le cas échéant, le contentieux, étant entendu qu'au quotidien tel ou tel membre de l'équipe projet qu'il appartienne au "service pilote" ou au "service associé" est en relation avec le maître d'ouvrage ou les entreprises.

- le partage des missions :

Indépendamment d'une convention générale de coopération susceptible d'exister entre les deux services dans le cadre de fonctionnement du "guichet" unique, il est utile que soit rédigée une convention particulière entre les deux directions pour chaque type d'offre précisant clairement qui fait quoi et la fixation de la rémunération de chaque service pour chaque élément de mission. Cette convention serait portée à la connaissance du maître d'ouvrage dans un souci de transparence, sans pour autant être une pièce contractuelle du marché d'ingénierie publique.

Même si le partage de l'opération envisagée est "vertical" (amont/aval), il est impératif de prévoir un lien ou une association entre les équipes "études" et les équipes "terrain".

- les procédures et les "outils":

Il est indispensable d'unifier au préalable et prioritairement les procédures utilisées en ingénierie publique qui sont différentes entre DDAF et DDE voire même entre subdivisions.

1) *Tout d'abord, le vocabulaire utilisé doit devenir commun, d'où la nécessité impérative déjà évoquée précédemment de mettre en place rapidement des formations communes.*

2) *Le suivi des marchés d'ingénierie publique doit être unique.*

L'existence d'un logiciel commun constitue une priorité pour les deux administrations centrales. Elle témoignerait aussi, sur le terrain, de la volonté de faciliter des collaborations en ingénierie publique.

3) Il apparaît indispensable de choisir un logiciel unique d'élaboration des marchés.

Pour mettre un terme aux difficultés rencontrées à ce sujet sur le terrain, l'élaboration d'un logiciel commun ou le choix de celui qui est actuellement le plus utilisé constitue aussi une priorité.

4) Les bordereaux de prix souvent différents entre les services doivent être également prioritairement homogénéisés.

Eu égard à la situation généralement constatée, il est vivement recommandé aux services de faire l'investissement préalable nécessaire à l'obtention de ce socle commun.

- l'exécution des missions :

La circulation des différents documents d'exécution (ordres de service, attachements, acomptes, décompte général et définitif des travaux) doit pouvoir s'effectuer très rapidement par courriels. L'information concernant l'avancement de chaque mission élémentaire doit être régulière, par la mise en place d'échanges par messagerie ou mieux par un intranet commun.

- le paiement :

Actuellement, chaque service prépare pour son propre compte l'émission des décomptes et des titres de recette correspondant aux coûts des éléments de mission. Il serait souhaitable pour les maîtres d'ouvrage que le service "pilote" puisse avoir la possibilité d'émettre un seul titre de recette, le rétablissement des comptes intervenant ensuite entre les deux services.

- le contentieux :

Dans le cadre de la LOLF, il conviendra d'évaluer en amont les risques de contentieux et de préciser clairement, en fonction des éléments de mission, la part de responsabilité de l'un ou l'autre des services. Il n'est pas inutile également de désigner, a priori, le service qui assurera par délégation du Préfet la défense de l'Etat en cas de procédure administrative ou judiciaire (en principe le service "pilote"). Il convient enfin que les services des affaires juridiques de l'un ou l'autre des ministères définissent une doctrine à ce sujet.

- le contrôle :

Bien que cela ne soit pas spécifique aux missions partagées, il apparaît tout particulièrement opportun de mettre en place localement un contrôle hiérarchique conjoint pour identifier des dysfonctionnements qui pourraient survenir du fait du partage des missions pour des opérations parfois plus complexes, et dégager des améliorations de procédure utiles pour la poursuite des autres opérations.

- l'évaluation :

Les missions partagées ayant un certain caractère d'innovation, il peut être intéressant de procéder à une évaluation périodique tant en interne (appréciation des agents, conséquences sur l'organisation et les méthodes, développement d'une culture commune) qu'en externe (notamment enquête de satisfaction auprès des maîtres d'ouvrage).

POUR CONCLURE

Malgré un discours relativement ancien et récurrent sur le rapprochement entre les DDAF et les DDE, cette étude a mis en évidence, à partir des données nationales et des situations rencontrées dans six départements, connaissant un contexte interne ou externe différent, que les missions conjointes dans le domaine de l'ingénierie publique sont en fait actuellement en nombre très limité.

Lorsqu'elles existent, elles concernent principalement la maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'assainissement où se conjuguent les capacités d'étude de la DDAF au savoir-faire, en matière de direction de travaux et de connaissance du terrain, des équipes de la DDE, sans pour autant écarter quelques initiatives plus spécifiques et innovantes dans certains départements.

Toutefois la Directive nationale d'orientation, le guichet unique pour l'ingénierie publique, l'élaboration d'une stratégie locale conjointe s'inscrivant dans le cadre du projet d'action stratégique de l'Etat dans le département (PASED), la réduction des effectifs, la décentralisation dans le domaine des routes et ses conséquences pour la réorganisation des DDE, constituent aujourd'hui autant de facteurs de nature à favoriser les processus de rapprochement et de coopération entre les DDAF et les DDE. Cette coopération inclut notamment la définition des objectifs, les méthodes et la conduite des procédures en ingénierie publique.

Il va de soi que les 8 opérations de fusion des DDE et DDAF récemment décidées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme de l'Etat, avec une perspective de généralisation, vont également créer une dynamique générale favorable au travail en équipe des agents de chaque direction.

Dans ce contexte plus vaste et plus ambitieux, il apparaît néanmoins opportun de recommander et de favoriser la conduite de missions partagées, même si elles sont peu nombreuses par département, dans l'esprit du rapprochement d'ensemble des directions. Sans nier les quelques difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets, les directeurs et leurs équipes interrogés y ont unanimement trouvé des avantages. L'étude a d'ailleurs montré que, là où elles existent, les missions partagées améliorent sensiblement le fonctionnement de l'organisation commune chargée de la mise en œuvre de l'ingénierie publique et, en définitive, la coopération d'ensemble entre les deux directions.

Pour ce faire, il est essentiel que, dans ce domaine, le rapprochement entre les administrations centrales (Secrétariat général du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et DGUHC du Ministère chargé de l'Equipement) se traduise plus clairement pour les services déconcentrés concernés par une vision nationale commune et partagée de l'ingénierie publique et de sa mise en œuvre effective. Il nous paraît indispensable que les outils mis à leur disposition soient enfin les mêmes, pour mieux travailler ensemble. Cela concerne le domaine des systèmes d'information (échanges d'informations et de bases de données), et ceux de la conduite des procédures des marchés d'ingénierie ou de travaux et des logiciels techniques.

Enfin, il ne faut pas oublier l'objectif de développer une culture commune (ou d'enrichir la culture de l'un par celle de l'autre) par des formations organisées conjointement et la constitution, pour chaque projet, d'équipes d'agents des deux services, afin d'améliorer l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

LETTRE DE COMMANDE



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

**Direction Générale de
l'Urbanisme, de l'Habitat et de
la Construction**

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat Général

**Le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de
la Construction**

Le Secrétaire Général

A

**Monsieur le Vice-Président d Conseil général des Ponts
et Chaussées**

**Monsieur le Vice-Président du Conseil Général du Génie
Rural des Eaux et des Forêts**

Paris, le 01 juin 2005

Monsieur le Directeur,

La directive nationale d'orientation pour l'ingénierie publique (DNO), signée de nos ministres respectifs le 7 février dernier, prévoit le développement d'actions communes entre les DDE et les DDAF.

Les réflexions du groupe constitué pour veiller à l'application et au suivi de la DNO, associant notamment des directeurs départementaux de nos services déconcentrés, des membres des conseils généraux des deux ministères et des représentants de nos administrations centrales, nous amènent à charger conjointement le CGPC et le CGGREF d'une mission relative aux prestations partagées DDE/DDAF.

Cette mission aura pour objet l'analyse des prestations partagées entre les deux services déconcentrés et la proposition des moyens à mettre en oeuvre pour diffuser les bonnes pratiques en vue de développer ce type de mission dans le cadre d'une collaboration sous forme de « guichet unique ».

Actuellement, seuls une quinzaine de départements ont une culture avérée des prestations partagées. Nous souhaiterions pouvoir identifier :

- les raisons historiques ou conjoncturelles qui ont été à l'origine des prestations partagées, les facteurs de succès et les difficultés rencontrées pour développer ce type de missions ;
- les conditions administratives, juridiques et techniques d'élaboration, de pilotage et d'exécution des contrats (domaines d'activité, complémentarité et répartition des prestations, modalités de rémunération, délais, responsabilité, contentieux...) ;
- la perception par les bénéficiaires et la motivation des agents en faveur de ces pratiques, ainsi que l'impact probable de la réorganisation territoriale ;
- les enseignements à tirer, notamment en terme d'harmonisation des pratiques , afin que les administrations centrales apprécient l'opportunité de la promotion de ces missions pour l'ensemble des DDE et des DDAF.

A ce titre préliminaire, vous entrez en relation avec les directions ou services concernés, qui tiennent à votre disposition l'ensemble des informations rassemblées sur ce dossier.

Nous souhaiterions disposer de votre rapport pour le mois de novembre 2005.

Le Directeur Général de l'Urbanisme,
De l'Habitat et de la Construction

Le Secrétaire Général

François DELARUE

Dominique SORAIN

Canevas d'entretien

Au cours des entretiens seront notamment abordés les principaux points suivants :

I) CONTEXTE STRATEGIQUE

Place de l'ingénierie publique dans:

le PASED

les PROJETS d' ORIENTATIONS STRATEGIQUES et de SERVICE de la DDAF et de la DDE

la STRATEGIE LOCALE CONJOINTE en matière d'IP (actuelle et future au regard de la DNO)

les PREOCCUPATIONS DU PREFET

Certains de ces documents (ou des extraits), peuvent nous être adressés par courriel avant la visite si vous l'estimez opportun.

II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX

PERSONNELS

Nombre d'ETP en catégories A,B et C (techniques et administratifs) en IP par rapport au nombre total d'ETP en catégorie A,B et C (techniques et administratifs).

Evolutions envisagées des effectifs
INGENIERIE PUBLIQUE

CONCURRENTIELLE

Nombre d'opérations et montants (travaux et honoraires) par domaine (VOIRIE, AMENAGEMENT DE RIVIERE, AEP, ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES ET PLUVIAL, CONSTRUCTIONS PUBLIQUES, HYDRAULIQUE, RISQUES NATURELS...) et nature d'intervention (AMO ou Assistance conseil, CO, MO, DSP et GSP, Mandat) dont MISSIONS PARTAGEES.

Utiliser les tableaux de bord existants.

NON CONCURRENTIELLE

Ingénierie d'appui territorial, plans départementaux, schémas directeurs, diagnostics de territoire, risques naturels ...

Evolutions envisagées pour ces deux rubriques par domaine et nature de prestations ainsi que par maître d'ouvrage.

III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES

COOPERATIONS (communication, formations, documents et référentiels communs, démarche qualité, bureaux d'études ...)

MISSIONS PARTAGEES (équipes projets, domaines, historique, intérêt pour les maîtres d'ouvrage et les services)

POLES DE COMPETENCE ET MISIP

GUICHET UNIQUE D'INGENIERIE PUBLIQUE

IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES

Réponses aux avis d'appel à la concurrence

Formalisation de l'offre

Rédaction et forme du marché

Conventions entre les deux services (partage de responsabilités, litiges et contentieux)

Contenus réels de chaque prestation

Partage financier

Pilotage de la prestation (service responsable, interlocuteurs référents, coordination)

Liquidation du marché (modalités de paiement, répartition des pénalités)

Pour illustrer ces points vous pouvez sélectionner un (ou deux) dossiers exemplaires.

V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES

Avantages/inconvénients

Principales difficultés rencontrées

Satisfaction des bénéficiaires

VI) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES,

Dans le cadre d'une collaboration sous forme de guichet unique et en tenant compte des réorganisations départementales en projet.

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DE L'HERAULT

| | |
|--|-----------|
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 36 |
| 11) le PASED | 36 |
| 12) les projets d'orientation stratégique | 36 |
| 13) stratégie locale conjointe | 36 |
| 14) les préoccupations du Préfet | 37 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 37 |
| 21) les personnels | 37 |
| 22) l'ingénierie publique | 38 |
| 221) l'ingénierie concurrentielle | 38 |
| 222) l'ingénierie non concurrentielle | 38 |
| 22) les forces et les faiblesses actuelles et envisagées | 38 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES | 38 |
| 31) coopérations | 38 |
| 31) missions partagées | 39 |
| 33) pôles de compétence | 39 |
| 34) CDIP | 39 |
| 35) guichet unique | 40 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 40 |
| 41) réponse aux avis d'appel à la concurrence | 40 |
| 42) formalisation de l'offre | 40 |
| 43) convention entre les deux services | 41 |
| 44) contenu réel de chaque prestation | 41 |
| 45) partage financier | 41 |
| 46) pilotage de la prestation | 41 |
| 47) liquidation du marché | 42 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 42 |
| 51) avantages | 42 |
| 52) inconvénients | 42 |
| VI) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR | 43 |

PRESTATIONS PARTAGEES
Visite du 9 Novembre 2005 dans l'Hérault

I) CONTEXTE STRATEGIQUE

11) le PASED

L'Hérault est un département qui connaît une croissance démographique très importante, conjuguée à un afflux touristique en été qui double sa population. Les collectivités, et surtout les petites communes, sont confrontées à la nécessité d'organiser leur espace pour accueillir dans de bonnes conditions des nouvelles populations, en assurant la maîtrise de leur développement urbain dans le respect de l'environnement.

Le PASED de l'Hérault mentionne l'ingénierie publique dans son programme n°13 intitulé « contribuer à la qualité et à la cohérence des projets dans les territoires », avec l'objectif de conforter les structures interministérielles en place (action « mettre l'ingénierie publique au service de la solidarité avec les territoires, notamment en répondant aux attentes des collectivités »).

L'ingénierie publique est par ailleurs identifiée comme contributeur au programme sur la sécurisation de la qualité de la ressource et de l'approvisionnement en eau. Elle pilote et conduit en majeure partie le programme sur la maîtrise d'une gestion valorisée des déchets.

12) Les projets d'orientation stratégique et de service.

La DDAF indique qu'il existe un document stratégique sur la politique de l'eau, élaboré par la MISE. Un contrat d'objectif a été passé entre son service de l'ingénierie publique et son service forêt-environnement pour échanger les informations réglementaires et les expertises techniques.

La réorganisation des services se traduira pour la DDE par la suppression des subdivisions territoriales et la mise en place de 3 Services d'Aménagement du Territoire à Montpellier, Béziers et Clermont-l'Hérault dont les compétences seront mises en réseau.

13) stratégie locale conjointe

Le Document de Stratégie Locale Conjointe (DSLCL) a été établi en 2001. Une réflexion pour élaborer un nouveau DSLCL sera engagée d'ici la fin de l'année 2005, dans le cadre de la Cellule départementale de l'ingénierie publique (CDIP). Ce prochain document sera plus axé sur l'offre et fera le lien avec les politiques territoriales. Il aura pour ambition de déployer l'IAT (et notamment l'émergence de projets dans le cadre des politiques prioritaires de l'Etat). Un des objectifs des services de l'Etat en matière d'ingénierie publique est de proposer une mission conjointe chaque fois que chacun des services et le maître d'ouvrage y trouveront un intérêt, et de rechercher la complémentarité avec les réseaux techniques des deux ministères.

14) les préoccupations du Préfet

Dans l'Hérault, la coordination des services de l'Etat est indispensable pour faire face aux oppositions locales. Elle exige des directeurs de qualité. La fusion DDE/DDAF n'est pas pertinente au chef-lieu de région. La DDAF serait perdante et l'Etat n'aurait plus d'affichage agricole. De plus, les modes de direction des administrations centrales sont différents. Il vaut mieux travailler au rapprochement des niveaux régional et départemental. Cela permettra des économies d'échelle. Dans la réforme de l'administration départementale, six pôles sont prévus, chacun ayant la taille critique. Sur le terrain sont mises en oeuvre des politiques pilotées en commun qui marchent bien. La MISE a été un succès et pourrait déboucher sur une délégation inter-services de police de l'eau. Les services ont été efficaces dans le domaine des déchets.

L'Etat a un rôle de contrôle et de pilotage qui nécessite de disposer d'une forte compétence technique. Dans les collectivités se trouvent des équipes techniques qui sont parfois récentes. Elles ont donc besoin de conseils extérieurs et neutres, malgré l'offre de prestations du secteur privé. Celui-ci n'est pas revendicatif dans l'Hérault. L'AMO des services de l'Etat est bien positionnée. Le Conseil Général a constitué une SEM pour les constructions publiques. Le CETE est un bon technicien mais il n'est pas crédible dans le domaine concurrentiel.

Le guichet unique relève de la communication externe et il faut rester pragmatique. Les outils du travail interministériel (dont l'ADA) existent et fonctionnent bien. Des progrès sont certainement à faire dans la mutualisation de moyens et de bases de données. Est cité le club « Cartes sur table » qui regroupe, en Alsace, l'Etat et les collectivités locales.

Les cloisonnements de la LOLF ne facilitent pas les rapprochements des services. La réflexion interdépartementale présente beaucoup d'intérêt pour l'Hérault.

II) ELEMENTS de CADRAGE GENERAUX

21) les personnels :

La DDAF dispose de 25 ETP pour l'ingénierie publique. Elle s'attend à une décroissance de ses effectifs. Elle arrêtera à terme son activité dans le domaine des constructions publiques hospitalières et elle essaiera de développer l'assistance conseil.

Dans sa future organisation, la DDE a prévu un siège resserré avec 4 ETP pour l'ingénierie d'appui territorial et 3 Services d'Aménagement du Territoire, composés d'un pôle Ingénierie d'appui territorial et d'un pôle Cadre de vie, avec pour l'ensemble des missions, environ 60 postes à Montpellier et Béziers et 40 à Clermont-l'Hérault. Malgré le renforcement notable de ces 3 entités territoriales, elle ne pourra pas disposer de toutes les compétences dans les SAT et l'appui d'autres administrations sera recherché le cas échéant pour proposer une offre commune.

22) l'ingénierie publique :

221) l'ingénierie concurrentielle

Les bureaux privés sont bien implantés et très présents dans les domaines de l'eau, des déchets, des transports, et portuaire et maritime. Le milieu associatif est vigilant. Ce contexte oblige les services de l'Etat à « se serrer les coudes » pour porter les politiques publiques, dont l'ingénierie d'appui territorial est un des leviers.

2.2.2) l'ingénierie non concurrentielle

En matière de déchets une action a été engagée pour la fermeture des décharges. Il s'agit de développer sur cet exemple une logique d'offre d'ingénierie gratuite. Le cas de l'intervention des services lors des inondations dans l'agglomération montpelliéraine est cité. Il en est de même pour le contrat de restauration de la qualité de l'étang de Thau chiffré par la MISE et le service d'ingénierie publique

22) les forces et les faiblesses de chacun des deux services :

La DDAF se caractérise par des compétences techniques reconnues et appréciées de longue date dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des constructions publiques hospitalières, des déchets et de l'électrification rurale, une vision générale des problèmes dans ces domaines, une forte capacité d'adaptation, une bonne connaissance des interlocuteurs, une solidarité des agents soucieux de remplir au mieux leurs missions, un réseau national d'appui technique, la possession de logiciels spécifiques, une grande présence territoriale tant en maîtrise d'œuvre qu'en assistance technique. Par contre, on peut craindre que l'affaiblissement des moyens humains (-20% en 5 ans) ne la pénalise dans la poursuite de son activité

En ce qui concerne la DDE, ses forces principales sont la présence territoriale et la connaissance des acteurs, une légitimité dans l'aménagement de l'espace, des compétences techniques reconnues en maîtrise d'œuvre et en conduite d'opération, un esprit de service public et la généralisation des outils informatiques. Ses principales faiblesses résident dans des difficultés de repositionnement sur les missions amont de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage et des délais de production jugés encore trop longs.

La coopération entre la DDE et la DDAF s'organise essentiellement dans les domaines des constructions publiques, de l'assainissement des eaux usées, de l'eau potable et des déchets.

III) COOPERATION/ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES

31) coopérations :

Les actions et thèmes traités en CDIP en 2004 ont porté notamment sur :

- la communication :

Participation de la DDE à une rencontre des directeurs et chefs de service du METLTM le 27 janvier 2004 ayant pour objet la décentralisation et la Loi Organique relatives aux Lois de Finances (LOLF).

Présentation par la MISE du projet de loi relatif à la politique de l'eau.

Echange sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle procédure de dialogue compétitif.

Présentation, par la DDE, de la circulaire du 26 juillet 2004 dite de « pilotage et management de l'ingénierie publique et suivi des temps ».

Les marchés publics (revalorisation des taux en DDE et en DDAF).

- la formation :

Formation inter services sur l'interprétation du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant sur le code des marchés publics.

- une coopération informelle est en place (par mail ou téléphone) pour aborder des points particuliers entre les réunions de la CDIP. Cela concerne, en particulier, la diffusion des fiches CDIP pour la prise de commande

31) missions partagées :

Par ailleurs, et plus spécifiquement entre la DDAF et la DDE, l'instruction conjointe du METLTM et du MAAPAR du 2 août 2003 a défini les modalités à mettre en œuvre pour la gestion des missions partagées. Cette volonté s'est concrétisée en 2004 par la signature de trois nouvelles missions partagées entre la DDAF et la DDE. C'est ainsi qu'à ce jour, elles conduisent 12 missions partagées qui portent sur les domaines suivants : constructions publiques, eau potable, assainissement, gestion des services publics, déchets ménagers.

33) pôles de compétence :

L'atelier départemental d'aménagement (ADA) regroupe les différents services de l'Etat intervenant dans le domaine de l'aménagement. Il est une aide à la décision pour le préfet et travaille notamment sur les SCOT, l'agriculture périurbaine et la cartographie des espaces agricoles. Son secrétariat est assuré par la DDE.

Par ailleurs, un groupe de travail « urbanisme et agriculture » a été constitué. Son secrétariat est assuré par la DDAF et la Chambre d'Agriculture. Le syndicalisme agricole et les élus y sont associés. Il a travaillé sur le parcours à la construction en zone agricole et sur un canevas pour le règlement des zones NC dans les PLU. Il a élaboré une charte pour l'aménagement et la gestion durable des espaces ruraux.

34) CDIP :

Une Cellule Départementale de l'Ingénierie Publique (CDIP) a été créée en juin 2001. Elle regroupe les 6 services de l'Etat qui interviennent dans le département de l'Hérault en ingénierie publique (DDE, DDAF, DRAF, SMNLR, SSBASE, CETE Méditerranée).

La DDE et la DDAF en sont membres permanents et en assurent alternativement le secrétariat. Les quatre autres services sont systématiquement invités et participent aux réunions, en fonction de l'ordre du jour.

La CDIP se réunit en moyenne 6 fois dans l'année. L'ordre du jour est systématiquement consacré au suivi des intentions de commande, à la mise en commun d'informations et à des échanges sur les actions, les thèmes d'actualité et la formation. Les comptes-rendus sont transmis à l'ensemble des participants et mis en ligne sur le site Intranet de la DDE dédié à l'ingénierie. Chaque année, l'ensemble des 6 prestataires de services du département de l'Hérault dans le domaine de l'ingénierie publique élabore un bilan commun des activités.

La cellule assure une coordination entre les services (analyse et mise en œuvre de la rédaction des dossiers de candidatures et des projets de marchés relatifs aux missions partagées ; analyse de la prise de commande et difficultés rencontrées par la prise d'affaires).

35) guichet unique:

Le dispositif en place ne constitue pas un guichet unique. A cet égard, tant la DDE, la DDAF que le Secrétaire Général de la Préfecture ont rejeté l'idée de formaliser un guichet unique, considérant qu'il est préférable qu'il y ait au départ plusieurs « guichets », en l'occurrence six. « L'important, c'est l'existence de moyens et de compétences complémentaires ainsi que la bonne coordination inter-services ; chacun a ses réseaux dont il fait bénéficier les autres ».

Il convient cependant de signaler qu'un fonctionnement en guichet unique a été organisé à l'initiative du Préfet de l'Hérault, suite aux inondations de fin 2003, afin de répondre aux besoins des communes, aux questions de relogement, d'aide aux entreprises et d'indemnisations des dégâts aux voiries et bâtiments publics ainsi qu'aux ouvrages hydrauliques.

IV) MODALITES des MISSIONS PARTAGEES

41) réponse aux avis d'appel à la concurrence

Il n'existe pas de structure commune de veille des appels de candidatures. Des consultations se font par écrit et il n'y a pas toujours de publicité. Chaque service qui a l'intention de faire une offre envoie l'information par messagerie, sous forme d'une fiche de présentation, sur les BAL personnelles des membres de la CDIP. Chaque fiche de saisie de mission fait le lien avec le DSLC.

En l'absence de proposition de partage dans les 4 jours, l'offre est unique. La DDAF répond moins aux appels de candidatures de maîtrise d'œuvre. Elle se place plus sur les conduites d'opération. Pour la DDE, la répartition, en nombre d'opérations est environ 30 AMO / 70 maîtrises d'œuvre.

42) formalisation de l'offre

Une mission partagée donne lieu à une offre sous double en-tête indiquant le pilote, et à un acte d'engagement unique signé par le pilote pour les 2 services.

43) convention entre les deux services

Dans la plupart des cas, une convention est signée entre les deux services, qui détermine le service pilote, la délégation de signature, la répartition des missions, la ventilation de la rémunération des deux services et le règlement des éventuels litiges. Dans la convention, il est prévu que l'instruction du contentieux serait conduite par l'administration centrale du ministère de rattachement du service pilote et que les indemnités qui pourraient être à la charge de l'Etat seraient réparties au prorata des recettes revenant à chaque service. Ces conventions ne sont plus systématiques aujourd'hui.

44) contenu réel de chaque prestation

La répartition s'effectue selon les compétences propres à chaque service, en cohérence avec le DSLC. Elle est précisée dans la convention entre la DDAF et la DDE.

45) partage financier

Dans tous les dossiers, la DDE est plus particulièrement concernée par la phase de réalisation des ouvrages (dans le cas d'une conduite d'opération) ou par le suivi du chantier (dans le cas d'une maîtrise d'œuvre). De plus en plus, chaque élément de mission fait l'objet d'une rémunération et donc d'une responsabilité partagée.

La répartition financière se fait au prorata des éléments de mission réalisés, chaque service émettant ses propres décomptes, conformément, pour la DDE, aux consignes du Ministère de l'Équipement (cf note du 19 décembre 2002 jointe en annexe) (à cet égard, le double décompte des honoraires paraît une anomalie vis à vis du code des marchés publics, et il serait plus sûr d'établir un seul décompte avec, ensuite, une répartition entre les deux services).

46) pilotage de la prestation

Le chef de projet désigné (en général celui dont l'étendue de la mission est la plus grande) est présent tout au long de la mission. Il est à noter que, pour les 12 missions conjointes recensées dans l'Hérault, c'est toujours un agent de la DDAF qui a été désigné comme pilote. Pour faciliter le travail en commun, la DDAF a créé un protocole de circulation des documents qui permet à chacun des partenaires de savoir qui fait quoi. Les communications entre les deux services se font généralement par la messagerie.

En ce qui concerne les temps passés, il semble qu'ils soient généralement un peu dépassés par chacun des deux services (mais ce n'est sans doute pas une conséquence du partage de la mission).

47) liquidation du marché

Le service pilote chiffre l'état d'avancement de la mission qui permet à chacun d'émettre ses propres états liquidatifs.

V) APPRECIATION des ACTEURS sur les MISSIONS PARTAGEES

51) avantages

Les missions partagées ont permis aux agents des deux directions de mieux se connaître. Les subdivisions territoriales de l'Équipement ont apporté leur connaissance du territoire et des acteurs locaux, et la DDAF a apprécié que la subdivision soit proche du chantier qu'il y avait à suivre.

Les services en charge de l'ingénierie à la DDE ont appris à connaître ce que faisait la DDAF dans ce domaine, et les agents de la DDE ont apprécié l'enrichissement de leurs compétences. Les agents font état d'une solidarité entre DDE et DDAF (chacun fait en sorte que l'affaire avance) au bénéfice du maître d'ouvrage.

En ce qui concerne les maîtres d'ouvrage, les ressources cumulées des deux services permettent, le cas échéant, d'apporter des réponses de meilleure qualité par la mise en commun des compétences. Ainsi, dans le cas d'une mission d'assistance et de conseil pour l'étude d'un schéma directeur d'assainissement, le maître d'ouvrage a fait état de l'intérêt qu'il a trouvé dans cette mission conjointe, qui lui a notamment permis de multiplier les sources d'interprétation des textes de jurisprudence.

52) inconvénients

Aucun inconvénient majeur n'a été constaté, ni par la DDE, ni par la DDAF, ni par le maître d'ouvrage. Mais les missions conjointes sont assez consommatrices de temps (ainsi, lors des réunions, les responsables des deux services sont parfois présents). La procédure n'est donc valable que pour des opérations assez importantes.

Les difficultés rencontrées sont liées aux différences existant d'un ministère à l'autre:

- de vocabulaire,
- de procédures : logiques différentes pour l'estimation des coûts (à la DDE, les services supports sont estimés selon un pourcentage, alors que la DDAF se base sur les ETP) et bordereaux de prix unitaires distincts. Des métrés ont été faits ensemble pour ne pas avoir de problèmes pour les attachements,
- d'outils (notamment logiciels informatiques) : logiciels de gestion des marchés (problème de GAME qui n'est pas compatible avec les marchés DDAF) ; suivi des concours des services (GIPSE pour la DDE et EQUIPAGE pour la DDAF) ; suivi des temps (PILOT et CORAIL+ pour la DDE et un logiciel sous ACCESS pour la DDAF).

A cet égard, les deux services indiquent qu'il faut un langage commun de travail et que chacun a donc dû s'adapter. Le fait d'avoir des outils ou des méthodes différents a été l'occasion de les confronter, de les améliorer et de progresser collectivement.

VI) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

Les missions partagées n'ont d'intérêt que si la DDE, la DDAF et le maître d'ouvrage y trouvent une valeur ajoutée. « Pour qu'il y ait des missions partagées, il est nécessaire que les gens aient envie de travailler ensemble ». Indépendamment des sympathies qui peuvent exister ou se révéler entre les individus, les deux services estiment qu'il faut que chacun trouve un réel intérêt à mettre en commun ses compétences et accepte des compromis.

Les difficultés actuellement constatées (outils, méthodes, procédures...) ne paraissent pas insurmontables et les deux services estiment qu'elles peuvent facilement être résolues avec une volonté d'harmonisation à tous les niveaux.

Cela étant, avec la réorganisation des services déconcentrés de l'Équipement, on peut se demander si l'un des principaux attraits des services de la DDE (la présence territoriale) ne va pas s'estomper. Ainsi, un des techniciens de la DDAF a indiqué que, dans un cas (rénovation de l'hôpital de Bédarieux), il ne se serait sans doute pas rapproché de la DDE, si la subdivision de l'Équipement n'avait pas été localisée dans la même commune que l'opération.

ANNEXES

Présentation de la Mission d'aménagement et de gestion des territoires (MAGTER) de la DDAF par M. Durif

Cette mission dépend du directeur et comporte 3,2 ETP. Elle a en charge les Porter à connaissance pour les SCOT, les cartes communales et les PLU (160 en cours) (gestion économe des terres agricoles, assainissement, espaces boisés classés, DFCI). Elle donne des avis sur les permis de construire en zone agricole (500 par an). Elle participe à l'ADA et au groupe « urbanisme et agriculture ». Elle travaille sur la charte pour l'aménagement et la gestion durable des territoires ruraux, sur l'agriculture périurbaine, le parcours à la construction, la construction de hameaux agricoles (regroupement des habitations et des bâtiments d'exploitation). Il existe à la DDAF un chargé de mission SIG à plein temps, utilisant l'outil MAPINFO. Le Département a son propre outil SIG.

Présentation du schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la Communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée. AMO conjointe.

Il s'agit d'une mission d'assistance conseil pour la commande et le suivi de l'élaboration d'un schéma incluant le zonage de l'assainissement collectif ou non pour les communes qui n'en disposent pas. L'offre DDE et DDAF (pilote) était bien claire avec l'indication des interlocuteurs de la Communauté et la répartition des intervenants en catégories de personnel. Elle identifiait les rémunérations de la DDE et de la DDAF. L'acte d'engagement globalise un forfait de rémunération. Les éléments de l'étude commandée, d'une durée d'un an et demi, étaient bien décomposés. La DDAF et la DDE ont mis en commun leurs guides de méthodologie. La DDE avait connaissance de ce type de schéma et pouvait faire le lien avec l'urbanisme et les perspectives démographiques. Les services se sont sentis rassurés par la prestation partagée et c'était une première collaboration. Beaucoup d'échanges ont eu lieu par messagerie et les méthodes ont pu être confrontées. Mais les coûts journaliers sont différents,

la DDE comptant à part les coûts logistiques. La Communauté a apprécié l'encadrement de l'étude, les réponses obtenues et la neutralité de l'Etat.

Hôpital local de Bédarieux.

Il s'agit de la conduite d'opération de la réhabilitation et de l'extension de l'hôpital existant, d'un coût de 8 millions d'€. La DDAF, pilote, s'occupe de la phase de conception et, avec la DDE, de l'exécution. Les équipes ne se connaissaient pas. Pour la DDAF le projet était trop éloigné du siège alors qu'existe une subdivision à Bédarieux. Une convention a été passée entre les deux services avec ventilation de la rémunération (celle liée à la réalisation des ouvrages est partagée), ainsi qu'un protocole pour la circulation des documents. En phase travaux, les ordres de service sont préparés par la DDE et la DDAF (il y a eu 75 modifications de programme en 18 mois de travaux). La messagerie permet une forte réactivité. La délibération de demande de concours ne mentionne pas les rémunérations de chacun des services. L'hôpital reçoit deux états liquidatifs à chaque avancement des travaux. La DDE a apprécié l'opportunité de travailler dans un domaine nouveau. Il est noté que les CHU recrutent de plus en plus leur propre personnel pour leurs travaux. A terme la DDAF perdra cette compétence avec le départ de l'agent spécialisé.

Commune de Ganges. Travaux d'assainissement.

Depuis 1998 sont pratiquées des missions conjointes, la DDAF ayant l'étude et la DDE la direction de travaux. Les bordereaux de prix ont été harmonisés, le bordereau de la DDAF ne pouvant être intégré dans GAME. La DDAF est présente lors des attachements. Les services apprécient la mutualisation des compétences et n'hésitent pas à être le VRP de l'autre. Ils s'interrogent sur les conséquences de la garantie décennale sur la mission d'ingénierie publique (dont la conduite d'opération) et sur le suivi des éventuels contentieux. Dans l'exemple de l'assainissement du quartier de la gare, l'acte d'engagement et le CCP ne mentionnent pas la répartition DDE/DDAF.

Personnes rencontrées :

M. Philippe Galli, Secrétaire général de la Préfecture de l'Hérault,

Pour la DDE :

M. Gérard Valère, Directeur régional et départemental de l'Equipement,

M. Michel Besombes, Directeur départemental délégué,

M. Pascal Perrissin-Fabert, Chef du Service des collectivités locales,

Mme Mireille Orcel-Dectot, mission ingénierie,

M Alain Boudet, Service des collectivités locales Béziers

M Guy Pichet, subdivision de Ganges

M. Decamps, Subdivision de Bédarieux,

Pour la DDAF :

M. Michel Sallenave, Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Hérault,

M. Olivier Alexandre, Chef du service des Equipements publics ruraux,

M. Hervé Durif, Chef de la MAGTER,

MM. Marinoni et Vicario, cellule des constructions publiques.

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DES HAUTES PYRENEES

| | |
|---|-----------|
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 46 |
| 11) présentation du département | 46 |
| 12 le PASED | 46 |
| 13) les projets de service | 46 |
| 14) les préoccupations du Préfet | 46 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 47 |
| 21) les personnels | 47 |
| 22) l'ingénierie publique | 47 |
| 221) l'ingénierie concurrentielle | 47 |
| 222) l'ingénierie non concurrentielle | 48 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES | 48 |
| 31) coopérations | 48 |
| 31) organisation | 48 |
| IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES | 49 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 49 |
| VI) APPRECIATIONS DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 50 |
| VII) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES | 50 |
| 71) formation et sensibilisation . Compétence collective | 50 |
| 72) les outils | 50 |
| 73) articulation prestations gratuites – champ concurrentiel | 51 |
| 74) renforcements momentanés – articulation des compétences | 51 |

PRESTATIONS PARTAGEES
Visite du 15 novembre 2005 dans les Hautes Pyrénées

I) CONTEXTE STRATEGIQUE

11) présentation du département

Le département des Hautes Pyrénées comprend des secteurs très ruraux

- **partie sud : vallées de montagne** – enjeux importants – développement lié au tourisme – communes de taille limitée – très peu de bureaux d'études : les services de l'État sont souvent seuls à pouvoir conseiller les élus et assurer de la maîtrise d'œuvre. A noter cependant un bureau d'études qui cherche à s'implanter en eau et en assainissement dans la vallée des Gaves.

- **centre : Tarbes Lourdes Bagnères**

Des difficultés économiques récentes (notamment GIAT). Des enjeux plus urbains : développement envisagé autour de l'aéroport de Tarbes Lourdes (projet Pamela); Autoroute Bordeaux Tarbes par Bayonne; Politique de la ville (ORU).

- **nord : très rural** (pays du Val d'Adour et des Coteaux) . Très peu de développement – Pas de grosses opérations et une concurrence privée effective (20 réponses pour un appel d'offres en AEP) à laquelle s'ajoute l'implantation récente de la SEM de l'Adour. Besoins en ATESAT.

12) le PASED

Le PASED cite l'ingénierie publique comme outil pour promouvoir le développement durable. Il résulte d'une discussion approfondie avec les élus et il a été l'objet d'un questionnaire pour les usagers. Chaque pays sera doté d'un PASEP. Les premiers concerneront les pays du Val d'Adour et des Coteaux et le Préfet souhaite qu'ils soient co-écrits avec les élus.

13) les projets de service

Le projet de service de la DDE fait une place importante à l'IP.

14) les préoccupations du Préfet

Le Préfet souligne le besoin des très petites communes (474 communes pour 200 000 habitants) en conseils de la part de l'État. Les sous-préfets d'Argeles-Gazost et de Bagnères, (en charge de la partie sud du département) sont conduits à être très proches des élus et à porter les projets conjointement avec les services déconcentrés de l'État sur lesquels ils s'appuient.

Le Préfet s'est montré sensible à la conservation des compétences techniques de l'Etat et s'inquiète des départs dans l'encadrement supérieur technique. Il se demande si le niveau départemental restera le bon dans la mesure où certains services risquent de passer en dessous de la masse critique.

II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX

21) les personnels

- à la DDE : 58,2 ETP en ingénierie publique (1A+, 4A, 30 B dont 15,5 CTRL, 23C) (enquête LOLF 2004).

La DDE est en article 7 (autorité fonctionnelle du Conseil général) depuis janvier 2004 ce qui est un atout pour engager aujourd'hui des démarches de repositionnement autour des enjeux de l'aménagement et de l'IAT.

Il est prévu 3 services fonctionnels au siège (aménagement et habitat ; environnement et risques ; ingénierie), une coordination territoriale sud/montagne avec 3 implantations structurées dont Tarbes, et une coordination territoriale nord/plaine et coteaux (2 subdivisions plus rurales). Chaque coordination aura à terme son équipe d'ingénierie. L'ATESAT ne sera pas mutualisée.

Le passage sous autorité hiérarchique du Conseil général est prévu en juin 2006. La moitié des RN sera transférée au Département, l'autre à la future DIR.

Le DRE est chef de file pour la LOLF et il a la main sur les effectifs des DDE. Il peut mettre en place un réseau de personnes ressources s'il l'estime nécessaire.

- à la DDAF : 9,90 ETP dont 7,93 en ingénierie publique rémunérée.

22) Ingénierie publique

Des stratégies territoriales par pays sont en cours d'élaboration et serviront de fondement à un pilotage par pays de l'offre d'ingénierie publique. Elles devront déboucher sur un plan d'action qui a vocation à être présenté aux élus. La construction de ces politiques territoriales est l'occasion d'un partage et d'une meilleure connaissance réciproque des agents de la DDAF et de la DDE.

221) Ingénierie concurrentielle

La réorientation vers l'AMO est acceptée progressivement par les personnels de la DDE et de la DDAF et les élus. La mise sous article 7 a joué un rôle positif pour ce positionnement dans la DDE.

Toutes les réponses aux élus sont vues en MISIP avant proposition d'offre d'ingénierie d'Etat. Une réponse négative récente à une demande de prestation très traditionnelle de maîtrise d'œuvre que des professionnels privés peuvent assurer a été mal ressentie par les élus. Le diagnostic par territoire peut être un moyen de dépasser des réponses au coup par coup pour une vision plus globale des positionnements, expliquée aux élus.

La maîtrise d'œuvre a été jusqu'ici très traditionnelle, avec des domaines de compétence bien souvent distincts entre DDE et DDAF.

L'existence des contrôles hiérarchiques et des missions d'inspection est mise en avant dans le dossier type de candidature pour justifier vis à vis des élus le contrôle du respect des règles du Code des marchés publics par le service.

222) Ingénierie non concurrentielle

La DDE a élaboré dans le cadre de la MISA mais en s'appuyant aussi sur les autres missions inter services, notamment la MISE et la MISHAFFLO, un dossier remis aux élus et à l'industriel pour un projet d'implantation industrielle d' Airbus autour de l'aéroport de Tarbes. Des réflexions ont lieu sur Barèges concernant différents sujets (développement touristique, de l'urbanisation, eaux usées, protection des espaces naturels, ...) sur lesquels des échanges nombreux ont lieu en MISIP comme en MISA pour définir conjointement les modalités de réponse à des sollicitations dispersées.

III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES

31) Coopérations

Les deux services ont une tradition de travail en commun.

- Mission inter services de l'ingénierie publique (MISIP) depuis 2001.

réunion plénière tous les ans avec le Préfet sur les orientations

réunion trimestrielle avec les directeurs

réunion mensuelle pilotée par le chef de service "techniques et ingénierie" de la DDE avec le directeur adjoint, chef du service "ingénierie et territoires" de la DDAF.

Le rôle de la MISIP a été redéfini récemment (lettre de mission du Préfet au DDE du 28 février 2005) en vue de renforcer la fonction de guichet unique de la MISIP. Les préfets successifs ont porté la politique d'ingénierie publique en accord avec la DDE et la DDAF. Le Préfet actuel s'engage sur les objectifs de transition vers l'AMO et de sélectivité des opérations. Il est prêt à l'expliquer aux élus. Il considère le guichet unique comme une avancée.

- Mission inter services de l'aménagement (MISA).

Deux dossiers récents élaborés par cette mission, dont la DDE est secrétaire :

diagnostic départemental des services au public en milieu rural suite à la circulaire du ministère de l'intérieur sur l'accès aux services.

étude de faisabilité pour l'implantation d'une plate-forme industrielle.

La MISA travaille sur les diagnostics de chacun des 5 pays. Elle a organisé une formation au développement local.

- MISE (pilotage DDAF)

- MISHAFFLO (habitats, faune, flore, natura 2000)(pilotage DDAF).

Les sous-préfets s'appuient sur ces missions inter services et participent aux réunions.

Il existe aussi depuis deux ans des CODIR communs DDE/DDAF.

32) Organisation

Cela montre le continuum qui existe entre l'aménagement et l'ingénierie publique, et le côté un peu artificiel de la distinction entre ingénierie rémunérée et porter à connaissance, mise à disposition gratuite pour les documents d'urbanisme, ingénierie de conseil et d'aide à l'émergence de projet. L'ingénierie d'appui territorial devrait fédérer cela. C'est l'un des objectifs de la DDE 65 dans sa réorganisation.

C'est la raison pour laquelle le futur service en charge de l'ingénierie d'appui territorial (le nom du service STI technique et ingénierie a cependant été maintenu pour souligner qu'il restait dans la DDE une mission technique) comporte en son sein une cellule d'assistance méthodologique de l'ingénierie (système d'information géographique et gestion de projets). La DDAF a déjà suivi une démarche analogue à l'occasion de sa réorganisation, en regroupant dans un même service "ingénierie et territoires" l'ingénierie classique (AEP, assainissement...) et la gestion des territoires (comprenant notamment le pastoralisme et l'urbanisme).

IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES

Elles sont essentiellement liées au fait que la DDAF n'a pas les moyens d'être partout sur le terrain.

10 prestations partagées de maîtrise d'œuvre, essentiellement avec études DDAF (eau potable, assainissement) et contrôle des travaux DDE . Elles sont marquées par une très forte séparation des interventions qui n'a pas favorisé le développement d'une culture commune.

1 prestation conjointe de lotissement où la DDAF a assuré l'étude AEP.

1 opération d'AMO pour la création dans le Val d'Adour d'un service public d'assainissement non collectif (technique et juridique), pour laquelle une union des compétences était nécessaire. La collectivité voulait un affichage fort de l'Etat. L'AMO a permis une réflexion partagée et une vraie collaboration. Cette expérience a été riche et a permis de mieux connaître les compétences de l'autre.

V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES

La procédure pour les prestations partagées est la suivante :

- un modèle de fiche de prise de commande est en ligne sur le SIT de la préfecture.
- offre sous le timbre ETAT- MISIP. Une seule a donné lieu à ce jour à l'identification des agents pressentis pour constituer l'équipe projet.
- acte d'engagement et CCP uniques signés par délégation du préfet par le service pilote (DDE ou DDAF suivant le cas), fixant parfois les prestations de chacun, mais ne détaillant pas les montants à verser à chaque service. Ces modèles sont distincts de ceux utilisés en solo par les services.
- convention entre les deux services fixant les rémunérations, qui dans certains cas est remise à la commune et visée par elle, dans d'autres non. Cette convention est adressée au percepteur. Les anciennes conventions prévoyaient une rémunération partagée 50/50 sur chacun des éléments de mission même s'ils étaient répartis. Les nouvelles indiquent la part qui correspond au temps effectivement prévu par chacun des services sur chaque élément de mission.
- validation des états d'acompte d'entreprise par le service en charge de la DET, qui classe ces documents et ne les transmet pas obligatoirement à l'autre service,
- copie du décompte général et définitif est adressée au service pilote par celui en charge de la direction des travaux, ainsi que les états d'acomptes pour le marché de maîtrise d'œuvre.

Ceci permet au service pilote de suivre la part du marché qui lui revient et de demander le solde. Cette procédure est donc peu lisible en interne, comme vis à vis du maître d'ouvrage.

VI) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES

Les prestations partagées ont jusqu'ici surtout consisté en une cohabitation de prestations pour le même maître d'ouvrage, et non en un réel travail conjoint par une équipe projet (sauf pour l'AMO précitée). La DDE n'est pas demandeur de la formule DDAF étude /DDE travaux. Elle désire développer l'AMO et l'ingénierie territoriale pour le compte de l'Etat. Elle souhaite réunir les compétences complémentaires des 2 services plus à l'amont. Elle rappelle que le travail conjoint a comme limite le renchérissement des coûts. La DDAF partage ce point de vue.

Il ressort des débats de la journée que l'avenir des prestations partagées porte plutôt sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage : prestation nécessitant des compétences techniques, administratives, juridiques, et la connaissance de données multiples. Elle comprend la DSP et la GSP.

Il sera alors nécessaire de construire réellement des équipes projets avec un pilote et différentes prestations ciblées, et une gestion de projet dans le temps. La problématique "espace /risque /équipement " et les PPRI sont matière à AMO.

En 2006 les services envisagent uniquement 3 AMO conjointes.

VII) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES

71) Formation et sensibilisation. Compétence collective

- Il est nécessaire de faire évoluer fortement les métiers des contrôleurs. La formation initiale d'aujourd'hui n'est plus adaptée. Il ne faut pas les cantonner à la surveillance des travaux dans un partage « études » par la DDAF ou le siège de la DDE, et « surveillance » par les contrôleurs et la subdivision de la DDE, ce qui ne peut que les empêcher d'évoluer et de se reconverter. A ce titre la DDE est réticente à la pérennité du partage études par la DDAF, direction des travaux par la DDE.

- Assurer des échanges dans des équipes projets associant les différents personnels. Cela participe aussi à la connaissance et à la formation.

- Continuer les travaux en commun du type diagnostics territoriaux qui ouvrent vers les besoins locaux réels et renouvellent les compétences par échanges d'informations.

- L'ATESAT , très demandée par les élus, dépasse de plus en plus les questions de voirie pour un conseil plus global.

- Une inquiétude vis à vis des pertes de compétences routières s'exprime. Le marché correspondant disparaît progressivement également, les services du département gérant les traverses de RD.

72) les outils

Il est regrettable de ne pas disposer d'outils communs entre les deux ministères de l'équipement et de l'agriculture

- pour les procédures, la rédaction des marchés (GAME à l'équipement et LIA à l'agriculture).

- pour le suivi de l'ingénierie (GIPSE à l'équipement et EQUIPAGE à l'agriculture).
- pour le suivi des temps (actuellement logiciel propre à la DDE des Hautes Pyrénées : ISARD).

Des adaptations locales ont lieu soit dans chaque administration, soit pour uniformiser les pratiques entre équipement et agriculture. Beaucoup de temps est perdu à cet effet dans tous les départements. Cette absence d'outils communs joue aussi un rôle négatif sur la perception d'une globalité de l'offre de l'État en ingénierie publique.

Les services se proposent d'améliorer la veille des appels de candidatures. L'engagement dans une démarche qualité est en projet. Les bureaux d'étude n'ont pas encore dressé un bilan commun de leurs outils de DAO et envisagé l'échange de données.

73) articulation prestations gratuites – champ concurrentiel

Il est nécessaire d'assurer les deux types de prestations qui s'enrichissent mutuellement à l'avantage des maîtres d'ouvrage, et au profit des compétences internes de l'État. Mais l'articulation est difficile et doit bien être précisée avec des étapes claires et des limites de prestations bien formalisées. Il serait nécessaire de pouvoir saisir ces prestations non facturées.

74) renforcements momentanés – articulation des compétences

L'appui du CETE et du CEMAGREF doit pouvoir être sollicité, ainsi que celui des réseaux de compétence. Un agent spécialiste dans une DDE doit pouvoir apporter son appui à une autre DDE. Cela peut être un des atouts du pilotage renforcé par la DRE qui peut faciliter ces échanges (évoqué en réunion DRE-DDE de Midi Pyrénées). Au sein même d'un service, il ne faut pas trop figer les organigrammes.

8) personnes rencontrées :

M. Emmanuel Berthier Préfet,

DDE :

MM. JF Gauche (DDE),

Guy Lessoille (chef STI),

Pascal Le Houelleur (bureau CP, en charge des diagnostics territoriaux),

F. Bouchaud (ETN),

Robert Boulanger (subdivision Pays Val d'Adour)

DDAF :

MM. JP Lestoille DDAF,

Emmanuel Didon (adjoint, chef du service ingénierie et territoire),

René Menard (marchés publics, GSP).

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DE LA LOIRE

| | |
|---|-----------|
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 53 |
| LE DEPARTEMENT | 53 |
| 11 le PASED | 53 |
| 12) les projets d'orientation stratégique et de service | 53 |
| 13) la position du Préfet | 54 |
| II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 54 |
| 21) les personnels | 54 |
| 22) l'ingénierie publique | 54 |
| 221) l'ingénierie concurrentielle | 54 |
| 222) l'ingénierie non concurrentielle | 55 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES | 55 |
| 31) coopérations | 55 |
| 32) organisation | 56 |
| IV) NATURE DES MISSIONS PARTAGEES | 56 |
| 41) en ingénierie concurrentielle | 56 |
| 42) hors du champ concurrentiel | 57 |
| V) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES | 57 |
| 61) les développements envisagés | 57 |
| 62) formation et sensibilisation – compétence collective | 57 |
| 63) les outils | 58 |
| VII) LES CONCLUSIONS | 58 |

PRESTATIONS PARTAGEES
Visite du 18 novembre 2005 dans la Loire

I) CONTEXTE STRATEGIQUE

Le département

Le Département est très allongé avec des secteurs urbains (en restructuration) autour de Saint-Etienne - Saint-Chamond et de Roanne, et des secteurs beaucoup plus ruraux, voire montagneux (Pilat).

11) le PASSED

L'ingénierie publique figure dans le PASSED (orientation 4 et action 17 : "organiser les services de l'Etat en matière d'ingénierie publique"). Ni la DDE ou la DDAF, ni le Préfet ou le Secrétaire général ne paraissent juger possible ou souhaitable une définition très argumentée et formalisée de priorités d'ingénierie de l'Etat par territoire.

Pour les deux directeurs la Mission inter-services et la Délégation inter-services sont des dispositifs très complexes pour un résultat qui serait limité, et la fusion des deux services d'IP doit emporter celle des deux directions. Le DDE croit à la fusion qui permettra d'aller plus loin et il suivra le rythme donné par la DDAF. La coopération avec la DDAF est un facteur de dynamisation, voire d'enthousiasme, au moment où la DDE a le spleen de sa réorganisation. Il faut observer que la DDAF est une PME quand la DDE est un groupe.

La DDE a pris en charge le contrôle de tous les barrages intéressant la sécurité publique. Elle est le guichet unique pour le Plan Loire Grandeur Nature. C'est la raison pour laquelle elle a souhaité maintenir la police des eaux DDE sur la Loire, alors que cette police a été transférée à la DDAF pour tous les autres cours d'eau. Ces dispositions, arrêtées au plan départemental, n'ont pas reçu le total soutien du MEDD qui a demandé au Préfet de constituer une DIS police de l'eau.

12) Les projets d'orientation stratégique et de service

La réorganisation de la DDE a bien avancé :

- Regroupement déjà réalisé de l'ADS en 3 pôles (les 3 arrondissements).
- Prévision de 4 agences territoriales (les 2 arrondissements de Roanne et Montbrison, et 2 agences sur l'agglomération Stéphanoise et le Pilat), en charge du portage des politiques de l'Etat, de la prise de commande IAT, du contrôle des travaux d'ingénierie, de l'ATESAT, pilotées par un directeur des agences.

La DDE comportera 4 services au siège, dont un d'ingénierie publique, avec environ 60 agents. Ce dernier comporte trois bureaux d'études d'ingénierie publique à Roanne, Saint-Galmier et Saint-Chamond sous l'autorité du responsable IP.

Les responsables des différentes unités sont le plus souvent déjà désignés. La concertation avec les élus locaux démarre (réunion prochaine des élus de l'arrondissement de Montbrison présidée par le Préfet, qui sera organisée ensuite dans les deux autres arrondissements). L'intervention régionale renforcée (DRE) est plus une complexification qu'un appui. Le DDE attend peu de soutien de la part de sa centrale. Il s'interroge sur la pertinence des appuis et impulsions qu'il reçoit. Il craint les effets de la LOLF et les arbitrages du niveau régional sur les moyens.

13) la position du préfet

Face en particulier à l'hypothèse de fusion, le préfet reste pragmatique. Le Secrétaire général de la préfecture considère difficile d'unifier deux services, voire la seule ingénierie publique d'Etat, alors que la LOLF se met en place et que la DDE et la DDAF interviennent sur des missions et des programmes différents. C'est pourquoi la préfecture a eu une approche pragmatique et n'a pas souhaité obliger les deux services à formaliser une nouvelle structure du type délégation inter-services d'ingénierie publique. Les élus sont globalement satisfaits, ainsi que le Préfet qui n'a pas demandé de pilotage renforcé par ses services. Pour le DDE le Préfet a besoin d'une ingénierie forte

II) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX

21) les personnels

La DDAF est centralisée à Saint-Etienne, avec un service des équipements publics ruraux de 18 agents.

22) l'ingénierie publique

2.2.1) l'ingénierie concurrentielle

La DDAF intervient essentiellement en eau et assainissement, comme maître d'œuvre, conducteur d'opération ou au titre de conseil sur la délégation et la gestion de services publics. Elle se recentre sur ces missions compte tenu de ses moyens qui se réduisent. Elle a peu d'intervention dans les autres domaines et notamment en hydraulique.

La DDE intervient de manière plus large. Elle évolue de plus en plus vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le conseil, mais la demande en maîtrise d'œuvre traditionnelle reste forte. Il y avait une dispersion des forces et des pratiques, les 14 subdivisions traditionnelles étant responsables de l'IP chacune sur leur territoire, rendant compte de la commande et des méthodes de manière peu formalisée à la hiérarchie (arrondissements territoriaux et direction) et assurant chacune pour son compte la coordination avec la DDAF. La commande sera plus unifiée avec le directeur des agences et les 4 agences, qui devront s'engager en accord avec le responsable du service ingénierie publique et ses 3 bureaux d'études.

Il y a très peu de formalisation de réponses négatives aux élus. La régulation de la commande se fait par des contacts pour faire évoluer les prestations vers de l'AMO. La mise en concurrence formalisée entraîne l'intervention croissante du secteur privé.

L'évolution vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage confirmée par la DNO est portée fortement par les cadres et de mieux en mieux acceptée en interne dans les deux services. Sur les DSP, en dehors de l'eau, un besoin d'assistance (technique et juridique) existe de la part des collectivités pour lequel des réponses de l'administration pourraient être proposées.

La DDE a encore eu peu d'actions d'ingénierie publique pour les collectivités en matière de risques (priorité à l'établissement des PPR).

222) l'ingénierie non concurrentielle

Il n'y a pas de MIS d' Aménagement dans la Loire. Un chantier a été ouvert en matière de SIG pour aboutir à une plate-forme départementale d'échange de données demandée par le Préfet. La DDAF est très sollicitée par la DDE sur les SCOT (cas du Sud Loire), sur les infrastructures vertes et bleues (corridors biologiques). Les chargés d'études des deux services se réunissent tous les mois en matière de PLU. La notion de Pays n'a pas eu d'écho dans le département au-delà du cadre de financement partenarial qu'elle permet.

Le haut débit est un sujet complexe et de forte préoccupation des élus et de l'Etat. Des conseils sont attendus par les collectivités, ainsi que des positions au titre du contrôle de légalité.

III) COOPERATION ET ORGANISATION ACTUELLES ET ENVISAGEES

31) coopérations

Un protocole de coordination pour l'IP du 12.09.2001 entre les deux services organise l'unité de l'offre de l'Etat.

Des prestations communes DDAF (études) - DDE (surveillance des travaux) en assainissement ont lieu depuis une trentaine d'années. Le "guichet unique" vient donc en confirmation et non en rupture par rapport au passé.

Un accord de fond existe entre les deux structures DDE et DDAF pour un rapprochement fort. Pour le DDAF il s'agit de maintenir la capacité d'expertise des services, de profiter du maillage du terrain par la DDE et de coopérer dans le domaine des SCOT et des Fonds européens.

Il sera important de réussir l'expérimentation du guichet unique IP dans le secteur Saint-Etienne/Pilat.

Il n'y a pas eu d'actions de communication commune jusqu'ici. Lors de la présentation prochaine du projet de service et de la nouvelle organisation de la DDE aux maires de l'arrondissement de Montbrison, la DDAF interviendra dans l'exposé pour souligner l'unicité de l'offre de l'Etat en ingénierie publique.

32) Organisation

Elle a donné lieu à une convention entre les deux services signée le 28 octobre 2002. Sauf dispositions contraires, la DDAF est service pilote.

Les échanges entre la DDE et la DDAF au moment des prises de commande sont actuellement très formels et gagneraient à être enrichis (association des différents services, propositions de reformulation de la commande). Le contenu des fiches d'intention devra être amélioré. De même, les réunions trimestrielles sur l'ingénierie publique gagneraient à comporter plus d'échanges pour augmenter les synergies.

Une difficulté organisationnelle sera à surmonter. Le mode de décision sera différent dans le futur pour les offres partagées DDE - DDAF (où la responsable du service IP aura un rôle prédominant) et pour les offres de la seule DDE (pilotage par la direction des agences).

Il existe un bordereau de prix de la DDAF et des bordereaux dans les subdivisions. Le Conseil général anime une réflexion sur l'actualisation des documents types des marchés.

Des formations communes DDE-DDAF ont été faites, assistance à maîtrise d'œuvre, petites stations d'épuration avec le Puy de Dôme.

Il est envisagé qu'une charte de l'ingénierie publique soit rédigée (dans le cadre du « guichet unique ») et remise systématiquement avec les dossiers de candidatures.

IV) NATURE ET MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES

41) En ingénierie concurrentielle

Jusqu'ici elles se sont limitées à de la maîtrise d'œuvre en eau et assainissement, la DDAF assurant les études et la DDE la direction des travaux. La passation de relais se fait au moment du piquetage. Les marchés de travaux sont gérés par GAME. Hors prestations partagées chaque service utilise ses logiciels (GIPSE et EQUIPAGE). C'est le cas également pour les missions partagées que les services sont obligés de saisir sur les deux logiciels. Par ailleurs, la DDE utilise également le logiciel PILOT pour la gestion de l'ingénierie publique.

Il y a association de la DDE (contrôleurs et subdivisionnaires) aux études, et la DDAF participe quand cela s'avère nécessaire à la direction de travaux. Cela favorise la coordination des travaux de voirie et de réseaux. La subdivision permet un contact régulier avec le maître d'ouvrage.

Ce type d'association en assainissement est systématique dans la subdivision de Pelussin (future antenne du Pilat), fréquent dans le Roannais éloigné de Saint-Etienne. Dans les autres communes elle est moins systématique et dépend aujourd'hui des souhaits et habitudes des communes, comme de la bonne connaissance entre les acteurs concernés de la DDAF et de la DDE.

La DDAF est alors pilote et signe le marché de maîtrise d'œuvre (acte d'engagement et CCP) par délégation du préfet. L'acte d'engagement fixe les rémunérations de chacun.

42) Hors du champ concurrentiel

Les actions communes sont bien ressenties, même si elles ne sont pas formalisées. Il en est ainsi pour la station d'épuration de Saint-Etienne : assistance à maîtrise d'ouvrage DDE (conduite d'opération), DDAF pilote pour les financements (notamment fonds européens), les deux services successivement et conjointement pour la police de l'eau (qui a changé en cours de projet).

V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES

Un ressenti très positif.

Des craintes apparaissent qu'il faut surmonter :

- côté DDAF : crainte de perdre la compétence en perdant le contact du terrain,
- côté DDE : que cela renforce les contrôleurs dans leurs missions traditionnelles de contrôle des chantiers, alors qu'il faudrait les faire évoluer vers d'autres missions.

Aujourd'hui des difficultés administratives existent :

- modes de calcul des temps différents,
- difficulté pour la DDAF de clore des dossiers de maîtrise d'œuvre, la DDE ne fournissant pas à temps les éléments attestant de la fin du chantier (DGD de l'entreprise - calculs de révision des prix),
- circuit de décision uniforme au sein de la DDAF, complexe au sein de la DDE avec les responsables de subdivision ou d'agence, et maintenant la responsable du service de l'ingénierie publique (cette complexité correspond à un choix de fonctionnement sur un mode d'équipe projet),
- comptes différents sur lesquels il faut encaisser les recettes avec des titres de recettes distincts, ce qui nuit à la lisibilité d'une ingénierie d'Etat unique.

VI) PROPOSITIONS POUR FACILITER LE DEVELOPPEMENT DES MISSIONS PARTAGEES

61) Les développements envisagés

Il est envisagé le développement des prestations partagées dans plusieurs directions :

- sur la délégation et la gestion des services public d'eau et d'assainissement dans les secteurs de tradition DDE : la DDAF pourrait apporter sa connaissance juridique et la DDE celle du terrain et des hommes, les deux services leurs bases de données (l'Equipement sera associé à la prochaine rencontre nationale DSP/GSP).
- une plus forte systématisation de l'offre conjointe dans d'autres secteurs de la DSP/GSP.
- un vrai partage au niveau des études en constituant des équipes-projets (la DDE indique les noms des agents concernés lors de la présentation de sa candidature).
- le développement de prestations partagées en assistance à maîtrise d'ouvrage

62) Formation et sensibilisation. Compétence collective

Le métier des contrôleurs subit un bouleversement qui est indispensable. Leur nouveau rôle en subdivision (correspondant territorial en charge de l'ATESAT renouvelée, du contact avec

les maires sur de nombreux sujets, de responsable local de la maîtrise d'œuvre) est un changement complet par rapport à leur positionnement traditionnel, plus orienté vers la gestion de la route et la maîtrise d'œuvre.

Des agents de la DDAF participent aux nombreux groupes de travail mis en place sur le projet de la DDE.

Il est envisagé que des dessinateurs de la DDE du bureau d'études de Saint-Chamond contribuent aux études conduites par les ingénieurs de la DDAF.

63) Les outils

Le fait que les intranets de l'Équipement et de l'Agriculture ne communiquent pas est très mal ressenti. Un site externalisé sous SPIP est en construction pour échapper à ces contraintes imposées par l'administration centrale. A été soulignée avec étonnement l'interdiction de raccorder entre eux des ordinateurs de la DDE et de la DDAF de l'Aveyron, situés dans les mêmes locaux.

Il est envisagé sur 2 agences (Pilat et Stéphanois) que le responsable d'agence DDE soit le point d'entrée unique DDE et DDAF pour les prestations d'ingénierie publique. Cela suscite des interrogations y compris au sein de la DDE : ne faut-il pas le permettre, mais ne pas l'imposer ? Il est aussi envisagé de formaliser une veille des appels d'offres par le service de l'IP de la DDE.

VII) LES CONCLUSIONS

Aujourd'hui dans ce département, si les esprits sont murs pour une coopération plus renforcée, il y a encore très peu de formalisation. Pour aller plus loin, il faudra sans doute organiser plus fermement la coopération, et unifier les procédures.

Les services s'interrogent sur ce qui doit être fait localement et au niveau national ou régional. Ici le choix est fait de privilégier l'initiative locale.

La connaissance entre responsables est indispensable. Le fait que les futurs responsables des différentes unités de la DDE soient maintenant désignés peut permettre de préciser et de renforcer l'organisation et de fédérer les initiatives.

Les prestations partagées ne sont pas une fin en soi. C'est un moyen pour renforcer la compétence, l'unité de vue entre les acteurs.

Personnes rencontrées :

M. Ferin, Secrétaire général de la préfecture,

Les deux directeurs : M. Olivier Frérot (DDE) et M. Gilles Pelurson (DDAF),

Pour la DDE :

M. Patrick Bourven (DDE adjoint),

Mme Caroline Prospero (responsable IP et développement durable),

MM. Gérard Bol (chef du service environnement - aménagement), Ch. Tournebize (génie urbain),

Th. Chirat (agence de Pélussin),
JC Berthéas (responsable du BE de Saint-Chamond),
JP Verney (contrôleur à Pélussin),
M Javelle (chargé de mission IP et aménagement),
Th Dumas (chargé d'études à la cellule Génie urbain).

Pour la DDAF :

MM. Christian Vautrin (DDAF adjoint),
Denis Thoumy (chef du service des équipements publics ruraux), Bonnard,
Mme Berthollet (assistante),
Mme Pages Clément (DSP).

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DANS LE DOUBS

| | |
|---|-----------|
| CONTEXTE GENERAL | 61 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES | 61 |
| 11 le PASED | 61 |
| II) COOPERATION / ORGANISATION | 62 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 63 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 63 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 65 |
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION / PERSPECTIVES D'AVENIR | 66 |

PRESTATIONS PARTAGEES

Visite du 21 novembre 2005 dans le Doubs

CONTEXTE GENERAL

Le département du Doubs (49 9000 habitants, 594 communes) est partagé entre un secteur rural à dominante agricole et forestière (avec des zones de revitalisation rurale ZRR) et trois zones urbaines à BESANCON, à MONTBELIARD et à PONTARLIER où est regroupée la majorité de la population. Sa structure d'activité demeure à dominante industrielle.

La coopération intercommunale est relativement développée. Il existe notamment 2 communautés d'agglomération qui disposent de moyens pour conduire des études ou réaliser des projets. En revanche, 28 communautés de communes, 8 Pays dont 3 syndicats à vocation unique souhaitent toujours avoir recours aux services de l'Etat.

Les élus sont particulièrement sensibles à l'appui de proximité que peut leur apporter l'Etat dans le domaine de l'urbanisme, ce qui ne facilite pas la réorganisation et la diminution des implantations territoriales de la DDE.

I) DOCUMENTS STRATEGIQUES :

11) le PASED

Le PASED ne fait pas référence explicitement à l'ingénierie publique, toutefois il met notamment l'accent sur l'adaptation locale aux enjeux du territoire, ce qui est une opportunité pour les services déconcentrés de l'Etat de faire valoir leurs compétences techniques dans l'accompagnement des politiques publiques.

Un des 5 axes stratégiques retenus est de réussir la décentralisation et la réforme de l'Etat. A défaut d'une fusion DDAF-DDE qui n'est pas envisagée dans un département Chef-lieu de Région (la fusion DRAF-DDAF est pour le moment prioritaire), c'est le travail en réseau qui est privilégié avec l'objectif que les services déconcentrés départementaux rapprochent leurs potentiels techniques et humains pour renforcer leur efficacité et leur réactivité.

- Le document de stratégie commune en Ingénierie publique :

S'agissant de l'ingénierie publique, sa modernisation est un processus en cours depuis quelques années au sein de la DDE et de la DDAF. Un document de stratégie commune a été élaboré en 2001 sans vraie difficulté afin de mettre en place notamment une offre unique de l'Etat.

Il s'agit, en jouant au mieux sur la complémentarité des deux services, de maintenir une ingénierie de qualité en conservant une expertise de l'Etat dans ses domaines de compétence et d'assurer une présence territoriale.

Dans le contexte local, la DDE et la DDAF doivent se positionner prioritairement en ZRR et auprès des petites communes. Les deux services poursuivront le développement des missions

de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le souci d'une mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles de l'Etat.

Un nouveau document de stratégie locale est en cours de préparation en application de la Directive Nationale d'orientation (DNO). Il devrait notamment mettre l'accent sur les synergies à développer en terme de moyens, de suivi de gestion de l'activité, de démarche qualité, et de missions communes.

II) COOPERATION/ORGANISATION :

Dans le domaine de l'ingénierie publique, existe une forte tradition de partage du territoire et d'entente entre les services DDE-DDAF. Les équipes se connaissent et s'apprécient. Au fil des temps, des synergies se sont développées entre les agents des services en matière de démarche "qualité", de plaquette commune de présentation des offres et de formation en ingénierie. Des difficultés existent localement quand cette connaissance réciproque est plus limitée.

- Le "guichet" unique :

La coopération interservices se traduit désormais par un "guichet unique" qui fonctionne depuis le mois d'août en préfiguration et va se mettre officiellement en place au 1 janvier 2006 avec un affichage clair pour l'extérieur.

Le " guichet unique" est en fait une organisation qui fait en sorte que pour les collectivités, tout se passe comme si elles avaient à faire à une entité unique.

L'objectif est de travailler en parfaite intelligence, chaque service conservant et se recentrant sur ses compétences techniques dominantes.

La DDAF intervient essentiellement en eau (principalement AEP), assainissement, hydraulique (un peu en aménagement de rivières). Elle a abandonné l'électrification, les travaux connexes aux remembrements, les lotissements qui ont en partie été repris par la DDE. Elle est très présente sur les délégations de services publics (GSP).

La DDE est présente en assainissement, en voirie, en aménagement, en constructions publiques.

Le comité de pilotage DDAF-DDE actuel sera pérennisé (une réunion tous les 3 mois) et assurera la conduite commune de l'ingénierie publique.

III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX :

DDE :

Dans le cadre de la décentralisation des routes nationales, la réflexion est en cours sur la réorganisation de la DDE. Les effectifs de la DDE passent de 613 à 230 (hors Parc) agents environ par suite du transfert des agents du domaine routier au Département (267 + 32) et à la Direction inter-régionale de l'Est (66) et au SMO.

La future DDE serait organisée en 4 services dont un Service d'ingénierie d'appui territorial regroupant les forces d'étude en ingénierie (un bureau d'étude en assainissement et un bureau

d'étude en aménagement), chargé de mettre en place et d'animer le "guichet unique" ainsi que le pilotage des futures unités territoriales.

Il est envisagé une organisation infra départementale (aujourd'hui 10 subdivisions réparties sur 13 sites) à partir de trois pôles forts s'appuyant sur des relais. Cette réorganisation suscite des réticences fortes des élus qui sont très attachés à un service de proximité notamment en matière d'application du droit du sol (ADS).

DDAF :

La DDAF a un effectif global d'environ 90 personnes (y compris ITEPSA) dont 22 effectuent des missions d'ingénierie publique au sein du service d'appui technique et d'ingénierie organisé en trois cellules géographiques et deux cellules thématiques. Les moyens en ingénierie sont en réduction progressive depuis quelques années.

L'objectif est néanmoins de maintenir les capacités techniques des services afin d'éviter une baisse de la qualité des prestations. Pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques (domaine de l'eau), la DDAF s'attache également à ne pas éloigner les équipes chargées du "régalien" de celles chargées de l'ingénierie.

L'INGENIERIE PUBLIQUE :

Le "marché" de l'ingénierie publique est supérieur aux capacités de production des deux directions (désengagement de certains domaines), par suite de l'érosion des effectifs et de la nécessité d'assurer prioritairement les missions régaliennes ("porter" les politiques de l'Etat). C'est la raison pour laquelle les bureaux d'étude privés interviennent partout. On assiste même à un développement de petits bureaux d'étude. Néanmoins, la concurrence reste peu organisée.

La qualité d'assistance des services de l'Etat est, semble-t-il, appréciée des élus qui sollicitent à nouveau les services de l'Etat.

Il est à noter que le Conseil Général envisagerait d'apporter un appui aux petites communes (Il s'agirait d'un appui à maîtrise d'ouvrage).

Les prestations fournies restent très traditionnelles (eau, assainissement, voirie, ...) et essentiellement pour de la maîtrise d'œuvre.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage (conduite d'opération notamment) se développe progressivement sous la pression des services de l'État, mais les communes et intercommunalités restent réticentes.

Les communes et les syndicats conservent aujourd'hui la maîtrise d'ouvrage de la majorité des opérations. Les intercommunalités sont encore peu structurées en moyens d'études.

IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES :

Il y a peu de vraies "missions communes" (quelques cas de prestations partagées de l'ordre de 1 à 2 par an), car ce n'est pas (toujours) facile de faire travailler un technicien de l'une des structures avec un ingénieur de l'autre. Au surplus, il n'y a pas de volume d'affaires suffisant

pour constituer un bureau d'étude commun. Dans cette hypothèse le coût de l'interface à constituer apparaît, a priori, prohibitif.

A titre d'exemple, la mission partagée fonctionne bien lorsqu'il s'agit de combiner l'expertise de la DDAF (domaine de l'assainissement) avec l'implantation territoriale de la DDE.

Globalement, on peut considérer que la DDAF assure le plus souvent la conduite des études et la DDE la surveillance des travaux mais il peut y avoir, le cas échéant, des partages par éléments de mission;

Sur Baume-les-Dames, plusieurs tranches d'assainissement ont été réalisées sous cette forme. Des difficultés sont apparues pour la continuité de l'action de la DDE (vacances de postes) et pour la dernière tranche, la DDAF a dû reprendre la surveillance des travaux.

Pour la conduite d'opération de la station d'épuration de Pontarlier, s'agissant d'une opération complexe, DDE et DDAF conjoints interviennent essentiellement lors de la conception du projet et de la mise en concurrence, peu dans la conduite des chantiers.

Pour la station d'épuration de Pont de Roide le découpage des interventions entre DDE et DDAF a été fait suivant les différents éléments de la mission. Si un travail en équipe existe partiellement, il n'y a donc pas eu complète intégration.

Sur une opération étudiée par la DDE, du fait de conflits locaux, il a été convenu que la DDAF surveillerait les travaux, ce qui participera à rapprocher les méthodes (conception du bordereau des prix).

Par ailleurs, il apparaît que de "nouveaux" domaines pourraient conduire à des prestations partagées. C'est notamment le cas de la prévention des inondations où la DDAF pourrait faire valoir ses compétences en matière d'hydraulique à surface libre avec l'expérience de la DDE dans l'élaboration des PPRI.

- Prise de commande :

Toute demande d'appui technique formulée par une collectivité sera désormais orientée vers le secrétariat du "guichet" unique qui l'enregistrera et la fera suivre au service concerné en fonction du domaine de compétence (DDE: subdivision, cellule construction publique, bureaux d'étude, service d'appui technique et d'ingénierie de la DDAF).

- Formalisation de l'offre :

Une fiche d'intention de répondre à une offre a été actualisée et permet notamment de vérifier la cohérence par rapport à la stratégie conjointe.

C'est le service concerné évoqué précédemment qui met en forme l'offre correspondante.

Le Préfet a donné délégation de signature aux deux directeurs et aux Chefs de service chargés de l'ingénierie publique pour les marchés d'ingénierie. Dans le cas de prestations communes, le marché est signé par les deux Chefs de service.

- Contenu des prestations/partage financier :

Une convention interne entre les deux services précise les éléments de mission exécutés par l'un ou l'autre des services. L'objectif est de bien préciser qui fait quoi et quelles sont les responsabilités respectives.

- Pilotage des prestations :

Le pilotage général va s'effectuer dans le cadre du "guichet" unique avec un comité de pilotage trimestriel et envoi au Préfet du bilan des offres.

Pour chaque opération, c'est le chef du service "pilote" qui signe le marché d'ingénierie. Dans le cas de missions partagées, les marchés sont cosignés et le pilotage intervient par élément de mission.

- Liquidation du marché :

Il est déploré qu'il n'y ait pas la possibilité d'émettre un seul décompte d'honoraires auprès des maîtres d'ouvrage.(émission par le service "pilote" avec rétablissement ultérieur des comptes entre les deux administrations).

- Litiges :

Le contentieux est traité par le Service chargé du contentieux à la DDE. A l'occasion d'une affaire en cours, il est apparu opportun de mieux préciser ce point dans la convention entre les deux services.

V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES :

Avantages :

Les domaines d'action de la DDAF et de la DDE étant bien identifiés, c'est dans le domaine commun de l'assainissement que les missions partagées présentent clairement un avantage dès lors qu'il y a combinaison des capacités d'étude de la DDAF avec l'expérience de suivi de chantier de la DDE. Les opérations conjointes se justifient également lorsqu'il s'agit d'opération importante, complexe et difficile à réaliser par un seul service.

Inconvénients :

Aucun inconvénient n'a été signalé dès lors que les missions partagées conduisent à rapprocher les cultures et à harmoniser les méthodes de travail.

Difficultés :

Les difficultés résultent notamment des méthodes de travail différentes. En effet, la DDAF utilise un marché à prix unitaire plus synthétique que celui de la DDE, ce qui peut poser problème dans le suivi du marché par rapport aux méthodes de travail des contrôleurs de la DDE.

L'organisation des études est également différente puisque la DDAF a peu de dessinateurs (différence importante dans le détail des plans).

Les deux services regrettent les directives, outils et méthodes encore trop différentes entre les deux ministères (marchés d'ingénierie: GAME pour la DDE, outil "maison" pour la DDAF, suivi des temps: PILOT-CORAIL+ pour la DDE, logiciel développé sous ACCESS pour la DDAF, outils de gestion: GEDEHON puis GIPSE pour la DDE et EQUIPAGE pour la DDAF) et le fait que des comptes différents continuent d'exister et que les facturations aux communes doivent donc se faire séparément. Il en est d'ailleurs résulté à une occasion une difficulté avec la trésorerie générale pour la prise en compte des titres de perception.

Pour les marchés de prestations, les DDE et DDAF du Doubs ont du mettre au point des modèles communs à partir des modèles différents édités par les deux administrations centrales.

VII) ELEMENTS DE CONCLUSION /PERSPECTIVES D'AVENIR :

En conclusion, il est constaté actuellement une forte difficulté pour avancer et évoluer du fait des incertitudes sur l'organisation et le positionnement de la DDE.

Jusqu'à maintenant, la régulation et l'évolution de l'activité se sont effectuées non réellement par choix ou stratégie des services, mais comme une conséquence du renforcement de la mise en concurrence et de la réduction des moyens. Il en résulte un vécu négatif par les personnels (remarques par les représentants du personnel).

Les prestations partagées restent en nombre limité et constituent une réponse adaptée à quelques dossiers particuliers. (assainissement, opérations importantes ou complexes).

Toutefois, il faut souligner l'intérêt fort du travail en commun. Les prestations partagées participent à la bonne connaissance réciproque et au maintien de la bonne entente entre les services, acquis partagé par tous, mais elles ne sont pas une nécessité absolue pour progresser et travailler ensemble.

Le DDAF estime que la voie d'avenir d'une ingénierie en appui des politiques publiques ne peut se concevoir d'une manière durable qu'en maintenant une proximité avec les Services régaliens, ce qui conduit à terme à un Service technique unifié regroupant DDE et DDAF.

Personnes rencontrées :

M. BOULOC, Secrétaire général de la préfecture

DDE :

M. J.-P. BOUR (directeur délégué),

Mme M. MICHEL (responsable SAT de Montbéliard et responsable IP),

M. KOZIMOR (responsable SAT Besançon – Pontarlier),

Mme ROZE (subdivisionnaire d'Audincourt et par intérim de Montbéliard),

M. J.-C. LOUIS (adjoint ingénierie à Audincourt),

M. David MARQUIS (BE BESANCON PONTARLIER),

DDAF :

J-P NICOL (directeur),

M. B. LHEUREUX (chef du Service appui technique et ingénierie),

M. Florent VIPREY (ITR Secteur Ouest).

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DANS LA VIENNE

| | |
|---|-----------|
| CONTEXTE GENERAL | 68 |
| I) DOCUMENTS STRATEGIQUES | 68 |
| 11 le PASED | 68 |
| II) COOPERATION / ORGANISATION | 69 |
| III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX | 71 |
| IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 71 |
| V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 74 |
| VII) ELEMENTS DE CONCLUSION / PERSPECTIVES D'AVENIR | 75 |

PRESTATIONS PARTAGEES

Visite du 24 novembre 2005 dans la Vienne

CONTEXTE GENERAL

Le département de la Vienne (400000 habitants et 281 communes avec 40% de la population répartie sur 8 communes dont le Chef-lieu de Région POITIERS) présente un aspect de département rural n'ayant pas de programmes d'investissements particulièrement importants.

Les effectifs "modestes" des deux services déconcentrés DDE et DDAF, dans un département où il est parfois difficile de pourvoir les postes vacants, ont conduit ces deux services à mener depuis les années 1970 une politique de coopération progressive (on est passé de la notion de "partage " de territoires à l'origine à celle d'un travail en commun en vue d'améliorer les pratiques) se traduisant par une découverte mutuelle des équipes (« mieux se connaître et mieux se respecter ») avec le souci d'apporter une meilleure efficacité dans le service rendu aux collectivités.

Au surplus, le contexte politique local caractérisé notamment par l'émergence d'un pouvoir départemental fort dès la première décentralisation avec un esprit de libéralisme, a contribué également à rapprocher les services de l'Etat pour présenter un "front commun" aux demandes des élus, ce qui se justifie d'autant plus aujourd'hui devant la montée en puissance de l'intercommunalité (SIVEER notamment dans la gestion des réseaux d'eau) et l'émergence de bureaux d'études privés.

Enfin, l'état d'esprit des équipes respectives comportant des cadres, pour certains en poste depuis longtemps et connaissant bien le contexte local, a favorisé une coopération fructueuse et durable avec un objectif de performance.

De ce fait, l'élaboration d'une stratégie commune en 2001 suite à la réforme de l'ingénierie publique s'est effectuée sans difficultés.

I) DOCUMENTS STRATEGIQUES :

11) le PASED

Le PASED de la Vienne ne mentionne pas l'ingénierie publique territoriale.

Cette activité ne paraît d'ailleurs pas être une mission prioritaire pour le Préfet. Le Secrétaire Général de la Préfecture se borne à constater qu'elle ne fait l'objet d'aucune remontée – même négative – de la part des élus, ce qui tend à prouver que cela marche bien.

La préoccupation majeure du Préfet est de définir une stratégie de l'Etat en matière d'aménagement du territoire dans le cadre d'une réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RADE).

Le DDE et le DDAF ont réussi à faire annexer au Projet Territorial de l'Etat (PTE), un document sur l'ingénierie publique. Il apparaît d'ailleurs, que le Préfet et certains sous-préfets ont senti l'intérêt de conserver une force technique avec des techniciens compétents et l'ingénierie publique est un moyen de conserver des capacités d'expertise.

Il convient de noter que par arrêté du 13 janvier 2003, le Préfet de la Vienne a donné délégation conjointe de signature au DDAF et au DDE pour les missions partagées.

- Le projet stratégique local DDAF - DDE

Le Document de Stratégie Locale (DSL) a été établi en 2001. Un bilan très précis a été fait et une réflexion est en cours pour élaborer un nouveau DSL ; elle devrait aboutir d'ici six mois et déboucher sur une nouvelle stratégie. Cette stratégie de déploiement de l'IAT prendra en compte les projets de réorganisation des services et notamment, pour la DDE, la suppression des subdivisions territoriales et la mise en place de 3 unités territoriales à Poitiers, Châtellerauld et Chauvigny.

La DDE et la DDAF ont présenté à tous les maires début 2003, la réforme sur l'IP à l'occasion de 7 réunions dans les subdivisions de l'Equipement. Ces réunions qui avaient pour thèmes l'ingénierie publique, l'ATESAT et le nouveau code des marchés, étaient présidées par le Sous-Préfet afin de « réaffirmer l'unicité de l'offre de l'Etat »; 55% des élus invités y ont participé.

- La stratégie locale conjointe en matière d'IP

La Vienne est un département très rural. En 1983, lors des premières mesures de décentralisation, le Conseil Général a pris en main les destinées du département, avec un fort sentiment de rejet de l'Etat (« on n'a plus besoin de l'Etat, donc de la DDE »). Depuis, le Département a su faire venir les meilleurs agents des administrations d'Etat (la DDE est sous article 7) et se construire des outils. D'un autre côté, la plupart des collectivités locales, qui n'ont pas de gros moyens financiers, n'ont pas besoin de beaucoup d'aide. Enfin, alors que dans les années 90, les bureaux privés étaient peu nombreux, la réalisation des zonages d'assainissement a conduit à l'introduction d'un certain nombre de bureaux d'études privés et aujourd'hui l'offre privée est importante et souvent de qualité. Dans ce contexte difficile, les services de l'Etat ont ressenti le besoin de s'allier pour faire front et de se positionner sur certaines activités pour se montrer plus performants.

II) COOPERATION /ORGANISATION :

La coopération entre la DDE et la DDAF est ancienne, puisque les deux services travaillent ensemble depuis 1981 (après une première tentative en 1976). « Elle est le résultat de l'entente d'individus qui s'apprécient et qui savent faire passer à leurs collaborateurs l'idée et les outils nécessaires ». « Elle permet de mieux se connaître et de mieux se respecter ».

Cette situation a conduit la DDAF et la DDE à se répartir les missions en s'appuyant sur les compétences et les moyens de chacun des services et s'est traduite, d'une manière générale, par un partage des éléments de missions de maîtrise d'œuvre, la DDAF assurant la partie amont de la mission de la prise de commande à la dévolution des travaux, la DDE par sa présence territoriale assurant le suivi de la réalisation des travaux jusqu'à la réception.

Ce schéma fonctionne systématiquement pour le domaine de l'assainissement où un savoir-faire existe dans les deux directions (aspect conception à la DDAF, exécution à la DDE avec une disponibilité des subdivisions pour suivre les chantiers.) Au surplus, il a fallu faire face vers la fin des années 1990 à une forte demande pour de petites opérations à un moment où peu de prestataires privés pouvaient intervenir. Regrouper les forces et les énergies est apparu à cette occasion comme inéluctable.

Pour les autres domaines, les missions partagées demeurent l'exception, chaque direction ayant son domaine de compétence spécifique : AEP, GSP dans le domaine de l'eau pour la DDAF ou infrastructures routières ou constructions publiques pour la DDE.

Ces missions partagées s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'actions déclinant la stratégie locale. Il s'agit :

- accroître la professionnalisation des équipes et associer des compétences externes,
- réussir l'entrée dans le champ concurrentiel,
- informer les bénéficiaires et les partenaires.

Ce plan d'action a permis notamment de concrétiser:

- des formations communes pour développer les compétences (fascicule 70, filtres à sable),
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une charte déontologique (en 7 points),
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une charte "qualité",
- d'établir des fiches de procédure et des documents types communs,
- de mener des actions de communication,
- de disposer de tableaux de bord permettant notamment de comparer les offres émises par rapport aux offres retenues,
- la mise en œuvre d'un contrôle hiérarchique conjoint.

Il faut souligner que cette collaboration entre les deux directions a été formalisée en 2002 dans une convention générale de mission conjointe visée par le Préfet actualisant un protocole de collaboration de 1999 en cas de candidature conjointe pour une offre unique de l'Etat. Y sont notamment désigné le "service pilote" qui est chargé d'établir l'offre unique de l'Etat et de coordonner la réalisation des prestations et le "service associé" qui contribue à la bonne réalisation du marché d'ingénierie.

Cette convention a notamment prévu une instance de pilotage animée collégalement par les chefs de service chargés de l'ingénierie publique à la DDAF et à la DDE pour notamment définir les priorités d'intervention et assurer le suivi du bon déroulement des missions.

Cette instance collégiale se réunissant à une cadence de l'ordre du mois est chargée notamment de suivre un tableau de bord pour la gestion du plan de charge et des priorités. Le préfet est informé trimestriellement

Dans ce contexte, le terme de "guichet unique" apparaît totalement inadapté pour traduire la coopération bien réelle qui s'est instaurée entre les services depuis de nombreuses années. Il s'agit en fait de l'organisation d'une "offre unique" en optimisant l'utilisation des compétences (bien les identifier et les mettre en relation) et des moyens dans l'un et l'autre des services, dans un contexte de réduction d'effectifs.

Plus généralement, il s'agit également de partager la veille territoriale et d'avoir un discours commun pour les grandes problématiques rencontrées dans le Département.

Annuellement, en présence des directeurs, est effectué un bilan global des opérations d'ingénierie et analysé les problèmes de fond permettant, le cas échéant, d'actualiser la stratégie.

III) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX :

DDE :

Du fait de la décentralisation, les effectifs de la DDE vont passer de 570 à 225 agents (transfert des compétences routières à la DIRE ou au Conseil général). Cette réorganisation va se traduire par une concentration des implantations territoriales en 3 pôles (filiale ingénierie territoriale et filiale d'application du droit du sol avec un chargé de mission territorial) à POITIERS, CHATELLERAULT et CHAUVIGNY.

Il faut noter un "poids" important des catégories B et C dans la future structure départementale. Apparaît également une certaine fragilité des services par suite du départ de cadres.

Pour l'ingénierie publique en 2004, 69 ETP y étaient affectés dont 23 pour l'ATESAT.

DDAF :

La DDAF comporte globalement 79 agents dont 15 dans le Service chargé de l'ingénierie publique représentant 12 ETP dont 5 A et 2 B techniques.

La logique d'une réduction d'effectifs (-2% par an) conduit à ce que l'ingénierie publique soit une variable d'ajustement dès lors qu'il convient de conforter les missions régaliennes (MISE, service unique de police des eaux).

- Les forces et les faiblesses de chacun des deux services :

Une enquête a été menée par la DDE auprès des maîtres d'ouvrage en 2004.

Il en ressort que la DDAF est appréciée pour ses compétences techniques et réglementaires reconnues de longue date dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'hydraulique agricole et de l'aménagement des rivières ainsi que pour les bonnes relations entretenues avec le service. Par contre, on lui reproche le manque de disponibilité et de réactivité des interlocuteurs et une faiblesse des moyens humains. A noter que 68% des maîtres d'ouvrages estiment ne pas bien connaître les domaines de compétences de la DDAF.

En ce qui concerne **la DDE**, ses forces principales sont ses compétences techniques et réglementaires, la proximité du service, une légitimité dans l'aménagement de l'espace, la voirie et les infrastructures ainsi que l'assainissement.

Ses principales faiblesses résident dans un manque de disponibilité et de réactivité des personnels, des délais de production jugés encore trop longs. Vu de l'Équipement, on peut y rajouter des difficultés de repositionnement sur les missions amont de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

IV) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES :

Toutes les règles ont été établies par un groupe de travail qui a fonctionné pendant 18 mois à partir de 2002. Neuf fiches de procédure ont été élaborées ; elles portent sur la prise de commande, les études préliminaires (travaux neufs) ou de diagnostic (réhabilitation), l'avant-

projet, le projet, l'assistance au maître d'ouvrage pour la passation du contrat de travaux, le visa des études d'exécution, la direction de l'exécution des travaux, l'assistance au maître d'ouvrage lors des opérations de réception, le bilan de l'opération.

Ont également été mises au point deux fiches relatives au circuit des déclarations d'intention de candidater et des pièces de marché d'ingénierie, l'une pour les opérations pilotées par la DDAF, l'autre pour celles pilotées par la DDE ainsi que deux fiches relatives au circuit de rémunération des missions conjointes DDE/DDAF (l'une lorsque la DDAF est pilote, l'autre quand c'est la DDE).

- Pilotage :

Comme cela a été rappelé dans les conditions générales de coopération, la conduite des missions partagées fait appel à la notion de Service "pilote"(DDAFou DDE) et à celle de Service "associé"(celui qui n'est pas "pilote").

Un collège de l'ingénierie regroupant les deux services concernés se réunit tous les mois pour évoquer les dossiers en cours et à venir (gestion du plan de charge et des priorités) ainsi que les difficultés rencontrées.

Des logigrammes détaillés ont été élaborés pour mettre à plat le circuit des déclarations d'intention de candidater et des différentes pièces de marché d'ingénierie en précisant le rôle du Service "pilote" et du Service "associé".

- Prise de commande :

Une grille d'analyse très complète de la commande (demandeur, cadre général, projet, programme, financement, données disponibles, faisabilité, compatibilité avec la stratégie,...) a été élaborée. Cette analyse est effectuée par le Service "pilote" en liaison avec le Service "associé" et permet de faire valider par le maître d'ouvrage la commande, le cas échéant, reformulée.

- Formalisation de l'offre/ éléments de mission :

Un travail en commun particulièrement approfondi a conduit à la rédaction de fiches de procédure permettant de "caler" le mode de fonctionnement entre les équipes respectives de la DDAF et de la DDE. Ces fiches sont accompagnés de documents types dans un souci d'efficacité et d'uniformisation de la présentation.

Le Service "pilote" établit une fiche de présentation, une fiche d'estimation d'offre et construit le tableau des temps passés. Ces éléments sont transmis par courriel au Service "associé" qui apporte les compléments nécessaires et signale les difficultés pour effectuer la mission.

Après accord du Service "associé" pour l'établissement de l'offre conjointe, le service "pilote" prépare l'acte d'engagement(AE), le CCP, la lettre de représentation de la maîtrise d'œuvre.

Le Service "pilote" signe et date l'offre conjointe au vu de la délégation préfectorale de signature et de la convention générale de mission conjointe. (l'un ou l'autre des chefs de service chargé de l'ingénierie publique).

- Contenu des prestations :

Dans le domaine de l'assainissement, la DDAF intervient dans la réalisation de l'étude de l'avant-projet (ou du projet), constitue le dossier correspondant qui est transmis au Service "associé" pour consultation avant présentation au Maître d'ouvrage.

Une fois l'avant-projet (ou le Projet) validé par le Maître d'ouvrage, le service "pilote" rédige les pièces administratives et techniques du dossier de consultation des entreprises, ainsi que l'avis d'appel public à la concurrence. Il participe à la commission d'ouverture des plis, analyse les offres et rédige le rapport du maître d'œuvre, assiste le Maître d'ouvrage pour la passation des marchés de travaux.

Le service "associé" prend alors le relais en examinant la conformité au projet des études d'exécution et de synthèse effectuées par les entreprises. Les études d'exécution sont transmises au service "pilote" pour avis tacite. Le service "associé" assure la direction de l'exécution des travaux, le service "pilote" étant invité à la réunion de piquetage. Enfin, le service "associé" apporte son assistance au Maître d'ouvrage pour les opérations de réception.

- Partage financier/liquidation :

Un logigramme détaille très précisément le circuit des rémunérations dans le cas de missions conjointes dans le cas où l'un ou l'autre des services assure le pilotage

- Litiges :

Pour l'instant, il n'y a pas eu de contentieux. En ce qui concerne les pré-contentieux, les deux services étudient le dossier ensemble.

Dans la convention, il est prévu que l'instruction du dossier serait conduite par l'administration centrale du ministère de rattachement du service pilote et que les indemnités qui pourraient être à la charge de l'Etat seraient réparties au prorata des recettes revenant à chaque service.

- Bilan :

Il y a un rendu compte trimestriel à la Préfecture (il est prévu dans le texte sur les délégations de signature), mais il n'y a pas de retour.

L'instance de pilotage établit une évaluation annuelle de son activité et propose un plan d'action pour l'année suivante.

- Contrôles hiérarchiques:

Il faut souligner que sont effectivement mis en œuvre des contrôles hiérarchiques conjoints pour vérifier a posteriori la conformité aux modalités d'application des procédures élaborées en commun, de relever les anomalies éventuelles et d'engager, le cas échéant, les adaptations nécessaires.

En conclusion, il faut souligner que les modalités des missions partagées évoluent désormais dans un sens d'un meilleur recouvrement des interventions des deux services. Si la DDAF reste en amont sur le projet et la consultation des entreprises et la DDE sur la réalisation et la réception des travaux, l'interaction des services dans la réalisation du marché de maîtrise d'œuvre se développe de plus en plus. La finalisation du projet et du dossier de consultation

donne lieu à des échanges entre DDAF et DDE, la DDE participe à la commission d'appel d'offres; de même, au delà de la transmission des comptes rendu de chantier, les rencontres DDE/DDAF en phase travaux sont quasi-systématiques.

V) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES :

- Avantages :

En interne, la mise en commun des moyens humains dans un période de restriction budgétaire a permis de mieux faire face à une demande encore importante, tout particulièrement dans le domaine de l'assainissement. Le partage et la complémentarité des connaissances et des pratiques (domaine de l'eau et techniques d'assainissement pour la DDAF, compétences en urbanisme et aménagement de voirie pour les DDE) permettent d'assurer un meilleur service aux collectivités.

A cette occasion, les équipes respectives ont appris à se connaître; des formations communes ont été organisées; des échanges se sont développés à l'occasion de groupe de travail. Pour la DDAF, la proximité des subdivisions de la DDE a permis d'être plus réactif pour le suivi des chantiers.

- Inconvénients /difficultés :

Même si des contacts informels fréquents (par courriels ou par téléphone) existent entre les équipes concevant un projet et celles qui en surveillent l'exécution, une certaine crainte est exprimée par les chargés d'étude de perdre un certain contact avec le terrain. Ceux qui suivent les chantiers ne sont pas toujours à l'aise pour répondre aux entreprises.

Les circuits de validation des offres entre les deux services peuvent conduire à des délais considérés comme trop longs par les collectivités (circuit interne de l'ordre de 15 jours).

Le fait que les "outils" de suivi des marchés d'ingénierie publique (GIPSE et EQUIPAGE), de marchés de travaux (GAME et « outil DDAF »), d'évaluation des temps soient différents pour la DDE et la DDAF conduit à des doubles saisies nuisant à l'efficacité globale. L'envoi de deux projets de décompte aux collectivités est très mal vécu par les acteurs concernés. La suggestion de création d'un compte commun apparaîtrait comme une mesure de simplification.

En cas de contentieux, des recherches de responsabilité peuvent intervenir entre celui qui a conçu le projet et celui qui en a surveillé la mise en œuvre; d'où la nécessité d'être particulièrement précis dans la rédaction des pièces administratives et techniques.

- Enquête de satisfaction :

Une enquête a été effectuée dans le courant de l'été 2004 auprès de 43 maîtres d'ouvrage (6 communautés de communes, 32 communes et 5 syndicats intercommunaux) constituant un panel de collectivité représentative sur la base d'un questionnaire ouvert. Cette enquête avait principalement pour objet de mieux connaître les difficultés, la perception et les attentes des maîtres d'ouvrage à l'égard des services de l'Etat en matière d'ingénierie publique.

Pour les missions partagées, on peut noter que globalement les maîtres d'ouvrage ont adhéré au dispositif, les élus mettant l'accent sur le savoir-faire des équipes notamment en assainissement, sur la qualité, la proximité, les bonnes relations, avec une demande d'encore plus de réactivité et d'un meilleur respect des délais de réalisation considérés comme trop longs. Des inquiétudes se manifestent également quant à l'évolution et au « turn-over » des effectifs.

VII) ELEMENTS DE CONCLUSION/PERSPECTIVES D'AVENIR :

Dans la VIENNE, la pratique historique ancienne d'une coopération entre les deux directions a, sans aucun doute, favorisé la conduite actuelle de missions conjointes.

Le volontarisme des directeurs et les liens de confiance qui se sont instaurés au fil du temps entre les équipes respectives dirigées par des cadres expérimentés, dont certains ont effectué un séjour relativement long dans le département, ont constitué un facteur de succès pour des missions partagées réussies.

Mais on peut aussi considérer que la pratique des missions conjointes a contribué à améliorer sensiblement, la coopération générale entre les deux directions, notamment par le rapprochement des cultures.

Ces missions conjointes se limitent désormais au seul domaine de l'assainissement parce que c'est un domaine où des compétences complémentaires (conception à la DDAF, direction des travaux à la DDE du fait de la proximité des chantiers des agents de la DDE) existent dans l'un ou l'autre service. Cela fonctionne bien par suite des nombreux échanges informels ou plus formalisés entre les équipes qui existent à toutes les étapes de réalisation d'une opération. (Il n'y a pas de coupure nette entre la conception et la réalisation). Cette situation peut néanmoins conduire à une augmentation des temps passés sur une opération et renchérir le coût final.

Par ailleurs, la restructuration de la DDE peut éventuellement conduire pour certains chantiers (l'agent de proximité n'étant plus sur place ou ayant d'autres missions) à modifier ce schéma traditionnel. En tout état de cause, il sera nécessaire de bien identifier, d'entretenir et d'améliorer les compétences face à des élus de plus en plus exigeants en terme de délais de réalisation et de qualité de prestations.

Pour l'avenir, devant le développement des intercommunalités, les deux directions réfléchissent à la possibilité d'être plus présentes conjointement sur la veille territoriale en partageant des données (notamment géographiques) sur les territoires (dire de l'Etat sur les territoires) ou les bassins versants (plan d'actions à 3 ans dans le cadre de la MISE) ou d'intervenir sur des opérations plus complexes.

Personnes rencontrées :

M. Frédéric BENET-CHAMBELLAN, Secrétaire Général de la Préfecture,
DDE :

M. Jacques TURPIN, directeur départemental délégué,

M. Jean AUTET, chef du Groupe Environnement et Equipement des Collectivités locales,

Mme Isabelle ALLOUCHE, cellule ingénierie publique,

M. ALLOUCHE, Subdivision POITIERS sud,

M. ---, Subdivision de LOUDUN

DDAF : M. Martin GUTTON, directeur départemental,
M. René SOUDE, chef du Service Equipement public rural,
M. Gaël SAINT-GERMAIN, Cellule Assainissement,
Mme Isabelle LEVAVASSEUR, Cellule Assainissement secteur Ouest.
Missionnaires : Mme Catherine ANDARELLI (CGPC),
M. François CLOUD (CGGREF).

ANNEXES
VISITE DU DEPARTEMENT DANS LA VENDEE

| | |
|--|-----------|
| I) CONTEXTE GENERAL | 78 |
| I) CONTEXTE STRATEGIQUE | 78 |
| 11 le PASED | 78 |
| III) COOPERATION / ORGANISATION | 79 |
| IV) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX (INTERNES) | 80 |
| V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES | 81 |
| VI) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES | 83 |
| VII) PROPOSITIONS DE L'AVENIR | 83 |

PRESTATIONS PARTAGEES

Visite du 29 novembre 2005 dans la Vendée

I) CONTEXTE GENERAL

La Vendée est un département (540 000 habitants en 1999, 282 communes), très organisé (par exemple, il existe un syndicat départemental pour la desserte en eau potable) se caractérisant par un tissu rural très vivant (petites villes bien réparties sur l'ensemble du territoire) où l'intercommunalité est structurée et par une croissance démographique importante (+ 6% par an, soit deux fois plus que la moyenne nationale). Les élus sont exigeants, mais bien disposés vis à vis de l'Etat ; les intercommunalités sont fortes dans le domaine de l'eau, faibles dans celui de l'assainissement ; les bureaux privés sont bien implantés et très présents notamment sur l'eau potable et les déchets ; les associations de consommateurs ou environnementalistes, sont vigilantes, parfois virulentes. Ce contexte oblige à une certaine excellence.

Il existe un fort potentiel de projets et les deux services considèrent qu'à moyen terme il y aura suffisamment de projets pour conserver le savoir-faire des équipes.

Deux sujets apparaissent comme majeurs en VENDEE : l'eau et le foncier.

En ce qui concerne l'eau, le département se caractérise par le faible nombre des nappes phréatiques, ce qui a pour conséquence le développement de barrages de retenue pour satisfaire les besoins en alimentation en eau potable. Il convient de faire face également aux demandes de pointe sur la frange littorale et d'arbitrer entre les différents usages de l'eau, tout particulièrement en période de sécheresse. Enfin, une attention particulière est portée à la préservation des zones humides. (Marais poitevin ou breton.)

Pour ces questions, la DDAF a la responsabilité d'animer la MISE en liaison avec les autres services concernés.

Quant au foncier, il est devenu un enjeu important pour les collectivités (pression foncière énorme) notamment dans les îles et la zone littorale où les usages agricoles ou naturels peuvent être menacés. Sur ces sujets, la DDE apporte son expertise et son savoir-faire en matière d'urbanisme.

II) CONTEXTE STRATEGIQUE :

11) le PASED

Le PASED de la Vendée ne mentionne que par une phrase l'ingénierie publique territoriale. D'après nos interlocuteurs, cette activité ne paraît d'ailleurs pas être une mission prioritaire pour le Préfet, qui s'intéresse davantage à la mise en place d'une MIAD (Mission Interservices Aménagement Développement).

- Le projet stratégique DDAF et DDE :

Le Document de Stratégie Locale (DSL) a été établi en 2001. Une réflexion pour élaborer un nouveau DSL est engagée ; elle devrait aboutir en 2006 et déboucher sur une nouvelle stratégie. Cette stratégie de déploiement de l'IAT s'inscrit notamment, pour la DDE, dans le cadre de la mise en place de 5 unités territoriales à la Roche sur Yon, les Sables d'Olonne, Challans, Les Herbiers et Fontenay le Comte.

- La stratégie locale conjointe en matière d'IP :

La coopération entre la DDE et la DDAF date de 2002, année où les deux services ont mis en œuvre un pilotage commun de l'ingénierie publique. Elle s'organise essentiellement dans les domaines de l'assainissement des eaux usées, de la gestion des milieux naturels, marais et cours d'eau et de la maintenance et du renforcement des réseaux d'eau potable. Le domaine des déchets avait également été identifié dans le DSL comme une activité susceptible de donner lieu à des missions partagées.

III) COOPERATION / ORGANISATION :

C'est à l'occasion de l'entrée dans le système concurrentiel qu'est apparue véritablement l'impérieuse nécessité d'une meilleure coopération entre les services qui avaient jusqu'alors des domaines de compétence bien identifiés (DDAF: Environnement, AEP, GSP dans le domaine de l'eau, déchets ; DDE : voirie, aménagement des bourgs) hormis le domaine partagé de l'assainissement représentant 50% de l'activité des deux services et des moyens adaptés.

En effet, il est apparu impératif d'éviter les doubles réponses et de mettre en place un système d'information partagée. Des réflexions communes ont été également entreprises tant sur les niveaux de prix que sur le contrôle des travaux (DET), les pratiques des uns et des autres étant différentes. En définitive, il est apparu évident que l'offre unique suppose une harmonisation des pratiques. Parallèlement, un effort a été effectué sur la qualité des prestations.

Enfin, l'évolution des effectifs à la baisse a conduit à optimiser les moyens des deux services, tout particulièrement dans le domaine de l'assainissement où les contrôleurs de travaux DDE interviennent pour le suivi des chantiers.

Une coopération informelle s'est dégagée entre les équipes respectives sur la nécessité d'améliorer la commande, les agents étant toujours disponibles et faisant preuve d'un bon état d'esprit dans des directions marquées par une tradition d'ingénierie forte.

Néanmoins, les missions effectivement partagées demeurent exceptionnelles et concernent des dossiers d'un montant relativement important ou complexes.

Il n'y a pas de "guichet unique" dans la mesure où un guichet est un endroit où on dépose des demandes. L'Etat remet des offres après validation, en général par les deux chefs de service chargés de l'ingénierie publique. Si des demandes sont formulées par les élus, les "points d'entrée" restent multiples (DDAF, siège ou subdivisions de la DDE).L "offre unique" de l'ingénierie d'Etat s'accompagne d'une communication commune.

A défaut d'une formation continue commune qui est un sujet à approfondir, des journées d'échanges sont organisées sur des sujets liés à l'eau (police de l'eau, lagunes naturelles) en associant d'autres intervenants: SATESE, Agence de l'eau.)

Le système des missions partagées, avec une organisation de la commande, a été mis en place pour utiliser au mieux les compétences de chaque service, intervenir dans les zones à fort enjeu permettant, en cas de réussite, de valoriser l'offre des deux services et éviter la concurrence.

Dans ce cadre, ont été engagées

- Une réflexion sur les niveaux de prix,
- Une réflexion sur les pratiques en phase DET en vue d'harmoniser les pratiques du contrôle

Les deux services avaient une volonté commune de travailler ensemble, dans le cadre d'une optimisation des moyens de chacun. Il semble que ce soit l'ingénierie concurrentielle qui ait initialiser le désir de travailler ensemble.

Le DDE et le DDAF se rencontrent une à deux fois par an sur ce sujet, les chefs de service ingénierie une fois par mois. Lors des réunions mensuelles, sont essentiellement abordés les modalités des opérations conjointes à venir et le suivi de celles qui sont en cours.

- Coopération informelle :

Une coopération informelle entre les collaborateurs est en place (mail ou téléphone) pour le suivi des dossiers en cours.

- Pôles de compétence :

Ces pôles sont décrits dans le document de stratégie conjointe qui définit, par domaine et nature d'activité, l'intérêt stratégique pour l'ingénierie publique et les services compétents (DDAF, DDE, conjoint DDAF et DDE).

- *Guichet unique* :

Il n'y a pas de guichet unique. Aucun des acteurs n'y est favorable. Par contre, tous souhaitent **une offre unique**, en conservant un certain nombre de points d'entrée.

- Formation :

Il n'y a pas de formations communes, mais, tous les ans, étaient organisées deux journées d'échanges sur l'assainissement avec des agents de la DDE, de la DDAF, du SATES et de la police de l'eau. La DDAF souhaite relancer ces journées d'échanges.

Par ailleurs, la DDE et la DDAF se demandent si elles ne pourraient pas lancer des actions de formation communes sur code des marchés et notamment les constats.

IV) ELEMENTS DE CADRAGE GENERAUX (internes) :

- Les personnels :

La DDAF dispose de 19 ETP pour l'ingénierie publique (elle en avait 25 en 2003).

Jusqu'à présent, la DDE en avait 130. Dans le cadre de sa réorganisation, en sus des 25 ETP pour l'ATESAT, la DDE en conservera 90 ETD (25 au siège et 13 dans chacune des cinq unités territoriales), dont 24 Contrôleurs.

- Les forces et les faiblesses de chacun des deux services :

La DDAF se caractérise par des compétences techniques reconnues et appréciées de longue date dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du génie écologique. On lui reconnaît

une vision générale des problèmes dans ces domaines, une forte capacité d'adaptation, une bonne connaissance des interlocuteurs, une solidarité des agents soucieux de remplir au mieux leurs missions, un réseau national d'appui technique, la possession de logiciels spécifiques, une grande présence territoriale tant en maîtrise d'œuvre qu'en GSP. La DDAF est notamment appréciée sur les actions stratégiques grâce à de nombreux agents de catégorie A. Par contre, elle commence à être handicapée par un affaiblissement des moyens humains (-20% en 5 ans) et un manque de profils (style contrôleurs) pour la surveillance des travaux.. Il est à noter que les agents qui traitent de l'ingénierie publique sont des jeunes dotés d'un fort potentiel.

En ce qui concerne la DDE, ses forces principales sont la présence territoriale, une légitimité et des compétences dans l'aménagement de l'espace, des compétences techniques, un esprit de service public et la généralisation des outils informatiques.

Ses principales faiblesses résident essentiellement dans des difficultés de repositionnement sur les missions amont de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage et dans l'absence de moyens pour mener à bien des études prospectives d'aménagement pour des territoires importants, que ce soit en régie (manque de personnels compétents) ou en sous-traitance (manque de crédits). Enfin, la DDE est préoccupée par l'absence de remontées d'informations de la part de certains subdivisionnaires qui n'ayant pas les moyens de faire une offre, oublient de faire remonter la demande au siège.

Il convient de noter que lors de ses réflexions sur le nouveau projet de service, la DDE a tenu compte de la force de la DDAF dans le domaine de l'assainissement pour diminuer les effectifs de la cellule assainissement.

V) MODALITES DES MISSIONS PARTAGEES :

Jusqu'à présent, il y a eu 4 missions partagées DDE-DDAF. Il s'agit de marchés de maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

La DDAF dispose d'un logigramme qui a été adopté pour le suivi des missions conjointes.

Les modalités des missions partagées ont partiellement évolué au fil du temps.

- Prise de commande :

Elle est faite par le service qui a eu connaissance du projet ; s'il juge qu'il y aurait un intérêt à faire une mission conjointe, il en discute avec son homologue.

- Formalisation de l'offre (coûts, marchés, etc.) :

Les actes d'engagement visent les deux services, mais ce n'est apparemment que depuis 2004 qu'ils sont signés par les deux services.

Pour une des opérations, a été passé un protocole interservice DDE/DDAF qui définissait les conditions d'intervention des deux services et en particulier déterminait le service pilote et la répartition des missions ; la ventilation de la rémunération entre les deux services faisait l'objet d'un avenant au marché.

Pour une autre, a été établie une note méthodologique présentant au maître d'ouvrage l'organisation de la maîtrise d'œuvre proposée et le mode opératoire pour assurer les missions.

Enfin, pour la dernière, la répartition des tâches et du forfait initial de rémunération par élément de mission entre la DDAF et la DDE est précisée dans l'acte d'engagement.

- Contenu des prestations :

Dans tous les dossiers, la DDAF est plus particulièrement concernée par la conception et la DDE est chargée du suivi du chantier, sachant que toutes ces missions de prestations partagées sont de la maîtrise d'œuvre.

- Pilotage des prestations :

Dans les quatre cas, il y a eu, dans l'acte d'engagement, désignation d'un pilote qui gère la totalité de la mission, de l'établissement de l'offre à la gestion au quotidien. Il est à noter que pour les 4 missions conjointes recensées en Vendée, c'est toujours un agent de la DDAF qui a été désigné comme pilote. .

Pour les dernières opérations, le pilote reste responsable durant toute l'opération (auparavant, il y avait deux pilotes qui intervenaient successivement).

Pour faciliter le travail en commun, est utilisé un logigramme élaboré par la DDAF, qui permet à chacun des partenaires de savoir qui fait quoi.

- Suivi de la mission conjointe :

Les communications entre les deux services se font généralement par la messagerie (échange de pièces écrites par mail).

- Partage financier :

La répartition financière se fait au prorata des éléments de mission réalisés, chaque service émettant ses propres décomptes (à cet égard, le double décompte des honoraires paraît une anomalies vis à vis du code des marchés publics, il serait plus juridique d'établir un seul décompte avec, ensuite, une répartition entre les deux services).

- Litiges :

Rien de formel n'est prévu en cas de litiges, mais les deux services considèrent que c'est le service pilote qui devrait s'en occuper. La répartition des indemnités serait réglée à l'amiable.

- Bilan :

Chaque année, la DDE et la DDAF sortent un rapport conjoint sur l'ingénierie publique en Vendée qui présente un bilan de l'activité de l'année précédente (hors ATESAT) ainsi qu'un programme d'actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du DSL.

- Contrôle :

Il convient de noter que la DDAF et la DDE ont effectué ensemble un contrôle hiérarchique interne sur un des dossiers de missions partagées.

IV) APPRECIATION DES ACTEURS SUR LES MISSIONS PARTAGEES :

- Avantages :

Les missions partagées ont permis aux agents des deux directions de mieux se connaître.

Les subdivisions territoriales de l'Équipement ont apporté leur connaissance du territoire et des acteurs locaux et la DDAF a apprécié la proximité territoriale de la subdivision de l'Équipement par rapport au chantier qu'il y avait à suivre.

Les services en charge de l'ingénierie à la DDE ont appris à connaître ce que faisait la DDAF dans ce domaine et les agents de la DDE ont apprécié l'enrichissement de leurs compétences.

Enfin, les agents font état d'une solidarité entre DDE et DDAF (chacun fait en sorte que l'affaire avance) au bénéfice du maître d'ouvrage.

- Inconvénients :

La DDAF et la DDE ne constatent aucun inconvénient.

En ce qui concerne le maître d'ouvrage, il semble qu'il soit indispensable qu'il y ait un seul pilote durant toute l'opération, de telle sorte que le maître d'ouvrage sache toujours à qui s'adresser.

- Principales difficultés rencontrées :

Des difficultés ont été constatées ; elles sont liées aux différences existant d'un ministère à l'autre

- Vocabulaire
- Procédures : logiques différentes pour l'estimation des coûts, les bordereaux de prix unitaires et le système de facturation
- Logiciels informatiques différents : logiciel de gestion des marchés; suivi des concours des services (GIPSE pour la DDE et EQUIPAGE pour la DDAF) ; suivi des temps (PILOT – CORAIL+ pour la DDE et un logiciel sous ACCESS pour la DDAF).

VII) PROPOSITIONS POUR L'AVENIR :

Les deux services sont satisfaits du déroulement des 4 opérations de missions conjointes, mais ils ont souligné qu'il faut au départ, une volonté commune de travailler ensemble.

De même, les agents impliqués doivent mieux se connaître ; à cet égard, des formations communes ou des journées d'échange sont un bon moyen pour les faire se rencontrer.

Ils prônent la mise en place d'un observatoire de l'ingénierie d'appui territoriale avec une harmonisation des outils de suivi.

Ils envisagent dans le futur une coopération en ce qui concerne la compétence architecte et également la compétence paysage que possède essentiellement la DDE.

Cela étant, le développement de ce type de mission est tributaire en partie des effectifs qui resteront en place pour s'occuper de l'ingénierie publique, notamment dans les unités territoriales de la DDE ; ainsi, la DDE ignore actuellement si, à court terme, il restera suffisamment d'agents compétents dans l'unité territoriale des Sables d'Olonne pour

poursuivre la coopération existante dans l'opération d'extension/renforcements courants de réseaux d'eau potable.

Personnes rencontrées :

DDE : M Martin DE WISSOC, Directeur départemental,
M Michel GUILLET, chef de Service de l'Habitat et de l'Équipement des Collectivités,
M PELLETIER, M Yves MENARD, Technicien,
M Fabrice GAZEAU, Contrôleur de travaux

DDAF : M Pierre RATHOUIS, directeur départemental,
M Eric CAGNEAUX, chef du Service équipements publics ruraux,
M G NICOLEAU, chef Technicien,
M Marc REMERANT, Technicien.

Maître d'ouvrage: (VENDEE EAU): M Stéphane BECHEAU

Missionnaires : Mme Catherine ANDARELLI(CGPC),
M François CLOUD(CGGREF).

GLOSSAIRE

AEP: adduction d'eau potable

AMO: assistance à maîtrise d'ouvrage

ATESAT: assistance technique de l'Etat à la solidarité et à l'aménagement du territoire

BOP: budget opérationnel de programme

CAO: calcul assisté par ordinateur

CCP: cahier des clauses particulières

CEMAGREF: institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement

CERTU: centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme

CETMEF: centre d'études techniques maritimes et fluviales

CETE: centre d'études techniques de l'équipement

DAO: dessin assisté par ordinateur

DATAR: délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDAF: direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDE: direction départementale de l'équipement

DGD: décompte général et définitif

DGUHC: direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

DRAF: direction régionale de l'agriculture et de la forêt

DRE: direction régionale de l'équipement

DSLCL: document de stratégie locale conjointe

ETP: équivalent temps plein

IAT: ingénierie d'appui territorial

IGIR: ingénieur général chargé d'une mission permanente d'inspection interrégionale

IP: ingénierie publique

LOLF: loi organique relative aux lois de finances

MIGT: mission d'inspection générale territoriale

MISIP: mission inter-services de l'ingénierie publique

PASED: projet d'actions stratégiques de l'Etat en département

PASER: projet d'actions stratégiques de l'Etat en région

PTE: projet territorial de l'Etat

SIG: système d'informations géographiques

VRD: voirie réseaux divers