

N° 1.5

BUDGET PRIMITIF 2011

Séance des 24, 25, 27 et 28 Janvier 2011

-

DIRECTION GENERALE DES SERVICES DU DEPARTEMENT

-

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

-

CONSEILS ET APPUIS TECHNIQUES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

-=-

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil général des côtes d'Armor est le premier acteur public local de son territoire par l'ampleur de son budget. De nombreuses politiques départementales, obligatoires ou volontaristes viennent en appui des projets des collectivités locales. Pour l'année 2010, le montant du budget consacré à cet accompagnement représentait 27 M€ en subventions d'investissement et 3,5 M€ en subvention de fonctionnement.

La restriction des recettes allouées au département et la réforme des collectivités locales conduisent à bâtir un nouveau partenariat avec le bloc local, dans une construction collective et complémentaire du développement local. Les contrats de territoire en sont un premier outil avec 50 M€ disponibles sur 6 ans. Définis sur la base d'une priorisation concertée entre communes et intercommunalités, ils garantissent l'accompagnement des projets locaux par le Conseil général dans cette période d'incertitude financière. Ils permettent également d'échanger autour d'enjeux qui sont communs à l'ensemble des acteurs publics : développement durable, ouverture au monde, usage du numérique, accompagnement des costarmoricains les plus fragiles.

A côté de ces engagements financiers, l'action du Conseil général auprès des communes se caractérise aussi par la mise à disposition d'expertise technique qu'il a développée au sein de ces services ou à travers l'action d'associations partenaires dont il est le principal porteur financier (Côtes d'Armor Développement, Côtes d'Armor Tourisme, Itinéraire Bis, CAUE).

Dans un contexte de désengagement de l'Etat dans son rôle de partenaire de proximité des communes, la question se pose de la place du Conseil général sur son territoire aux côtés des collectivités locales, en particulier les plus petites et les plus modestes, en matière d'appui technique et de conseil.

D'une part, les prestations aujourd'hui exercées à titre le plus souvent gratuit, parfois onéreux, gagneraient à être consolidées et valorisées à côté de l'intervention réalisée par le biais des subventions.

D'autre part, la question de la création d'une structure ad hoc dédiée à l'appui technique aux communes mérite d'être étudiée, s'appuyant sur l'exemple d'autres départements français, et en réponse aux sollicitations des communes sur ce sujet.

Pour aborder ces questions, il est important de définir la nature des prestations dont il est question, et les rôles des uns et des autres en matière d'action publique locale

I – Quelques définitions sur les différentes natures d'appui aux communes et les rôles de chacun

▪ **Maître d'ouvrage** : Personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit, (loi MOP du 12 juillet 1985 applicable aux projets de bâtiments et infrastructure). Dans la pratique, personne publique responsable principal de l'ouvrage ou de l'opération, en charge de la réalisation, de la gestion et de l'exploitation d'équipements et de services publics.

▪ **Mission de Conseils ("Pré AMO")**

• appui sous forme de conseil qui peut être donné aux collectivités, à leur demande, expertise "légère" devant pouvoir être formalisée

▪ comprend un contact (téléphonique, visite sur site), la rédaction d'une note sur les aspects techniques, juridiques et financiers, une présentation aux élus, ...

▪ **Assistance technique** : Ensemble des missions techniques concourant à l'exercice des compétences d'une collectivité responsable de la gestion et/ou de l'exploitation d'un *ouvrage ou d'un service existant* (diagnostic, contrôles, évaluations).

▪ **Assistance à Maîtrise d'Ouvrage ("AMO")**

• missions ou parties de missions que le Maître d'Ouvrage confie à des prestataires pour l'aider ou le conseiller dans l'élaboration d'un *ouvrage ou d'une opération à construire* (définition des objectifs, élaboration du programme, assistance durant les phases de conception et/ou de réalisation ou durant les opérations de réception)

• Missions totalement inscrites sur le champ concurrentiel

• Correspond à une prise en charge effective du dossier, comprend tout ou partie de :

➤ Etudes préalables (définition des besoins)

➤ Elaboration du cahier des charges pour le choix du Maître d'œuvre

➤ Assistance durant la consultation

➤ Recherche des financements

➤ Appui sur les aspects réglementaires

➤ Accompagnement du Maître d'Ouvrage dans le déroulement des études préalables

➤ Validation des missions et des honoraires du prestataire

▪ **Maîtrise d'œuvre (Moe)**

Maître d'œuvre : personne physique ou morale à laquelle est confié un ou des éléments de missions de maîtrise d'œuvre : traduction du programme en termes de conception, assistance au Maître d'Ouvrage dans la passation des contrats de travaux, contrôle de la bonne exécution de l'ouvrage, coordination des entreprises, direction des contrats de travaux jusqu'aux opérations de réception. Eléments de mission soumis à la Loi MOP, responsabilité de "constructeur" (Code Civil), précisée dans contrat de Maîtrise d'œuvre.

- Prestation totalement inscrite sur le champ concurrentiel
- Comprend cinq missions successives, encadrées par des textes réglementaires
 - Etudes préliminaires
 - Avant-Projet
 - Assistance au Contrat de travaux
 - Directeur de l'Exécution des Travaux
 - Assistance pour les Opérations de Réception
- Le Maître d'œuvre engage sa responsabilité sur la bonne exécution des travaux (responsabilité dite de "constructeur").

Ces différentes définitions doivent être partagées afin de poser les bases d'un partenariat serein entre collectivités locales. Elle permettent de souligner que l'appui technique préserve l'indépendance du porteur du projet (le maître d'ouvrage).

L'état des lieux effectué au sein des services du Conseil général permet de constater que ceux-ci interviennent souvent en conseil, parfois en assistance technique voire en assistance à maîtrise d'ouvrage mais peu en maîtrise d'œuvre. Cette dernière notion, proche des prestations pouvant être trouvées dans le secteur concurrentiel, dépasse les limites du partenariat aujourd'hui existant entre Conseil général et communes.

II – Des prestations d'appui et de conseil à structurer au sein des services du Conseil général

Pour établir l'état des lieux des prestations délivrées aux collectivités locales, il était demandé aux différentes directions de caractériser et de dimensionner ces missions, pour elles-mêmes et les principales associations partenaires, avec en particulier :

- l'étendue et le type de mission ;
- l'identification des autres organismes susceptibles d'effectuer des prestations similaires (Associations, Centre de Gestion, Ingénierie Publique, offre privée, ...) ;
- la nature de la mission : obligatoire ou volontariste ;
- l'exercice gratuit ou à titre onéreux ;
- le type et le nombre de collectivités bénéficiaires ;
- le nombre de missions effectuées par an, et les ressources associées

La liste des conseils et appuis délivrés aujourd'hui figure dans l'annexe 1 au présent rapport.

Les premiers enseignements suivants peuvent être avancés :

⇒ intrinsèquement, peu de Directions prodiguent régulièrement aujourd'hui des missions de conseils et d'appuis techniques aux communes;

⇒ les principaux domaines d'activités concernés sont les suivants:

- Environnement (eau, assainissement, déchets)
- Culture (bibliothèque et lecture publique, patrimoine, actions culturelles)
- Archives (assistance à l'archivage)
- Enfance et Famille (diagnostic et AMO pour unités d'accueil des jeunes enfants)
- Hygiène et santé (diagnostics cantines, foyers logements, campings, équipements sportifs)
- Aménagement du territoire, urbanisme, voirie (sécurité routière, aménagement urbain)
- Construction, logement, conseils en énergie
- Développement économique (juridique, fiscalité, projets de territoire, tourisme)

⇒ ces missions s'exercent principalement sur le champ obligatoire, (c'est-à-dire en respect d'une obligation légale), parfois sur le champ volontariste, mais dans ce cas plutôt en prolongation de missions obligatoires;

⇒ sur le secteur volontariste, le noyau des prestations correspond à des activités assurées par les associations partenaires (essentiellement CAD, CAT, CAUE et Itinéraire bis)

⇒ hormis pour l'assistance technique dispensée par la Direction de l'Environnement (secteur éligible ou champ concurrentiel), la quasi-totalité des missions exercées au profit des collectivités le sont de manière gratuite.

A noter toutefois que pour les associations partenaires, certaines prestations sont effectuées au profit des collectivités adhérentes au dispositif, pour lesquelles les frais d'adhésion sont assimilables à l'acquittement d'un service fait.

⇒ s'agissant des autres organismes offrant des prestations similaires, ils sont très peu présents sur les missions correspondant à une "obligation de faire" pour le Département. Sur le champ volontariste, une offre privée existe potentiellement, même si elle émerge difficilement, notamment pour les missions de conseils ou d'AMO légères (ratio rémunérations sur temps passé peu attractif);

⇒ enfin, on constate une grande disparité dans les ressources mobilisées sur ces missions de conseils et d'appuis aux communes : de faible à très faible dans la plupart des Directions, elles peuvent concerner une partie prépondérante du personnel dans les associations satellites, le LDA, voire les 2/3 des agents à la DiE.

Au total, en dehors des personnels travaillant dans les associations satellites on peut estimer à une quarantaine d'équivalents temps plein, le volume d'agents du Conseil Général qui oeuvrent aujourd'hui sur ces missions (dont une trentaine rien qu'à la DiE).

Si au regard des 3000 salariés du Conseil général ce nombre peu apparaître faible, il reste suffisamment significatif pour justifier une meilleure visibilité et une structuration afin d'en faciliter l'accès à nos partenaires communaux et intercommunaux.

III – La structuration de l'appui technique délivré aux collectivités locales par le Conseil général

Afin de conférer de la lisibilité à ce qui est déjà pratiqué aujourd'hui, il est proposé de définir une organisation de transition, concentrée sur le périmètre de nos interventions actuelles.

Cette identification pourrait s'appuyer sur les propositions organisationnelles suivantes :

- dénomination commune à l'ensemble de ces missions
- numéro d'appel unique
- protocole de traitement des sollicitations (téléphoniques notamment)
- rédaction d'un "manuel qualité" permettant l'homogénéité de traitement des demandes
- établissement d'une charte d'engagement accompagné d'un "guide des missions de conseils et d'appuis"

Cette organisation serait un socle de départ pour développer éventuellement d'autres activités qui seraient à définir en partenariat avec les collectivités locales.

Etant donnée l'importance en nombre des prestations délivrées par la DIE et l'habitude de travail de cette direction en application d'une "démarche qualité", il est envisagé d'y constituer la tête de pont de l'appui technique. Un cadre A serait redéployé à cet effet et rattaché directement au directeur. Ce cadre aura à travailler en réseau avec les autres directions du Conseil général et les associations partenaires. Il sera chargé d'élaborer les outils de suivi d'activité et des ressources mobilisées à cet effet.

De très nombreux départements ont engagé des réflexions similaires, certains ont bâti des organisations externalisées éprouvées depuis plusieurs années, c'est le cas du Nord ou de la Haute Garonne, d'autres plus récentes comme la Saône et Loire.

IV – La réflexion portant sur une structure externalisée

Si le Conseil général, s'appuyant sur son expertise dans de nombreux domaines, voulait étendre son champ d'intervention d'appui technique aux collectivités, divers outils partenariaux, anciens ou plus récents sont à sa disposition :

- l'Agence Départementale - AD - [L.5511-1 CGCT]
- la Société Publique Locale -SPL- [L. 1531-1 CGCT]
- la Société d'Economie Mixte Locale - SEML - [L.1521-1 et s. CGCT]

- l'Association régie par le Loi du 1^{er} juillet 1901 et par le principe constitutionnel de liberté notamment à l'égard des pouvoirs publics

L'annexe 2 au présent rapport permet d'en préciser les différentes implications.

Ce type de structure voit sa pertinence renforcée dans un contexte où l'Etat diminue fortement ses services aux communes sur l'échelle départementale. Elle ne pourra néanmoins pas se mettre en place sans un travail approfondi de concertation avec ses bénéficiaires afin d'en déterminer le périmètre.

Des déplacements dans des départements s'étant déjà organisés selon ce modèle permettront d'alimenter la réflexion.

Afin de consolider et de valoriser l'appui technique délivré par le Conseil général aux communes, je vous propose :

- de prendre acte du retrait des administrations d'Etat dans leur rôle traditionnel d'appui technique aux collectivités locales, notamment les plus modestes,
- de décider de la structuration au sein des services du Conseil général, et avec ses associations partenaires, de sa mission d'appui technique dans les domaines détaillés en annexe du présent rapport
- de demander le lancement d'une réflexion, menée en large concertation, visant à déterminer la pertinence de la création d'une structure ad hoc d'appui technique aux collectivités locales.

Je ne puis que laisser le soin d'en délibérer.

Le Président,

Signé : Claudy LEBRETON

Missions de conseils et d'appuis techniques

Etat des lieux des missions déjà exercées auprès Collectivités

ANNEXE 1

Pôle Ressources	Pôle Culture - Éducation	Pôle Développement	Pôle Aménagement du Territoire	Pôle Solidarités
	<p>DCPLP</p> <p><u>-Bibliothèque</u> AMO à création Assistance gestion Formation personnels</p> <p><u>-Patrimoine historique</u> AMO valorisation Suivi scientifique objets d'art et antiquités</p> <p><u>-Actions culturelles</u> Assistance pour schémas d'enseignement artistiques Assistance projets cinéma et audiovisuel</p>	<p>LDA</p> <p><u>Équipements communaux</u> (cantines, foyers logement, Campings, Équipements sportifs, Eau et Environnement)</p> <p>Conseils, audits, Assistance Technique</p>	<p>DiE</p> <p><u>-Assainissement</u> Assistance Technique (partie obligatoire) AMO expérimentale</p> <p><u>-Eau Potable – PPC</u> Assistance Technique Recherche sources</p> <p><u>-Déchets</u> Assistance Technique</p> <p><u>-Azote dans le sol</u> expertise</p> <p><u>-Énergie</u> Jury BBC</p>	<p>DEF</p> <p><u>Unités d'accueil jeunes enfants</u></p> <p>AMO + Assistance Technique</p>
	<p>ARCHIVES</p> <p>Conseils et Assistance Technique pour <u>l'archivage</u> des Collectivités</p>	<p>DEET</p> <p><u>Contrats de territoire</u></p> <p><u>Contrat de Station,</u></p> <p><u>Schéma Numérique</u></p>	<p>DID</p> <p><u>-Sécurité routière</u></p> <p><u>-Aménagement urbain</u></p> <p><u>-urbanisme</u></p>	

CAD	CAUE	CAT	Itinéraire bis
<p>Aménagement d'infrastructures économiques</p> <p>Assistance juridique et fiscale</p> <p>Assistance aux projets de territoire</p> <p>Observatoire économique</p> <p>Formation des élus</p> <p>Veille auprès des intercommunalités sur évolution des compétences</p> <p>Consolidation du réseau des animateurs économiques</p>	<p><u>Architecture</u> Bâtiment passif, éco construction, assistance pour travaux sur patrimoine non protégé</p> <p><u>Urbanisme</u> Droit des sols, zone d'activités ou d'habitats</p> <p><u>Environnement</u> Conseils en aménagement paysager et entretien, observatoire du paysage</p>	<p>Schéma local de développement touristique</p> <p>Campagne de fleurissement</p> <p>Accessibilité des Etablissements recevant du Public (ERP)</p> <p>Assistance à la réalisation de schémas locaux Véloroutes, voies vertes et randonnées</p> <p>Observatoire du tourisme</p>	<p>Assistance à l'élaboration des schémas départementaux d'enseignement artistique</p> <p>Conseils en scénographie</p> <p>Conseils et assistance à l'élaboration et mise en oeuvre d'une programmation artistique et culturelle construite et pérenne</p>

Missions de conseils et d'appuis techniques

annexe 2 au rapport à l'assemblée départementale de janvier 2011

Tableau de comparaison entre les quatre structures juridiques envisageables

	Agence départementale	Société Publique Locale	Société d'économie mixte (SEM)	Association
Contrôle par les Collectivités locales	Les personnes publiques membres ont une maîtrise totale	Les personnes publiques actionnaires ont une maîtrise totale	Les personnes publiques actionnaires ont une maîtrise des orientations de la SEM	Les personnes publiques ne peuvent faire aucun acte d'ingérence même si l'association est investie d'une mission de service public et bénéficie de financements publics
Territorialité	Intervention limitée aux territoires des personnes publiques qui en sont membre	Intervention limitée aux territoires des personnes publiques qui en sont membre	Aucune limite territoriale d'intervention	Aucune limite territoriale d'intervention
Structure	Personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et sans capital	Société anonyme à capitaux obligatoirement publics	Société anonyme à capitaux mixtes	Association de droit privé soumise à la loi du 1 ^{er} juillet 1901 et au principe constitutionnel de liberté d'association Sans capital et but non lucratif
Objet social	Apporter une assistance d'ordre technique ou juridique ou financier aux personnes aux membres	SPL = aménagement,, construction, exploitation de service public à caractère industriel ou commercial ainsi que toute activité à caractère général	Aménagement, immobilier, exploitation de service public à caractère industriel ou commercial ainsi que toute activité à caractère général	Librement déterminé par les statuts

	Agence départementale	Société Publique Locale	Société d'économie mixte (SEM)	Association
Relations contractuelles avec les collectivités territoriales	Pas de mise en concurrence	Pas de mise en concurrence	Mise en concurrence <i>CJCE 2005 Stadt Hall</i>	Mise en concurrence
Relations contractuelles avec les tiers	Mise en concurrence	Mise en concurrence	Mise en concurrence	Libre
Actionnaires et partenariats	L'AD est composée du Département, des communes et de leurs EPCI. Elle est obligatoirement rattachée à une collectivité de tutelle.	Au moins 2 collectivité locales actionnaires. Capital 100% collectivités territoriales et leurs groupements	Cette actionnaire minimum dont obligatoirement une personne privée Capital entre 50 et 80 % pour les collectivités territoriales.	Pas d'actionnaires mais des membres ayant la qualité de personnes privées physiques ou morales
Personnels	Personnel de droit public	Personnel de droit privé mais détachement ou mise à disposition autorisée	Personnel de droit privé mais détachement ou mise à disposition autorisée	Personnel de droit privé
Comptabilité	Publique	Privée	Privée	Privée