

# L'ingénierie des collectivités territoriales : état des lieux à l'aube d'un acte 3 de **décentralisation**

## SOMMAIRE COMPLET

### Introduction

#### I. Contexte dans lequel évolue les collectivités

- I.1. Acte I de la décentralisation (1982-2002)
- I.2. Acte II de la décentralisation (2003-2009)
- I.3. La réforme territoriale du 16 décembre 2010
- I.4. Les difficultés budgétaires des collectivités territoriales
- I.5. Vers un acte III de décentralisation
- I.6. Les structures mutualisées d'ingénierie territoriale

#### II. Les résultats de l'enquête auprès des ingénieurs des collectivités territoriales

- II.1. Les objectifs de l'enquête
- II.2. Profil des ingénieurs ayant répondu à l'enquête
- II.3. Le ressenti des ingénieurs quant au contexte
- II.4. L'évolution des effectifs techniques des collectivités
- II.5. L'évolution des services techniques des collectivités
- II.6. Le positionnement des ingénieurs dans les collectivités

#### III. Le cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial et ses évolutions

- III.1. La Fonction Publique Territoriale
- III.2. Le cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial
- III.3. Évolution des effectifs d'ingénieurs territoriaux
- III.4. L'accès à Ingénieur en Chef
- III.5. La coupure du cadre d'emploi

#### IV. Revendications

- ANNEXE : Synthèse statistique des résultats de l'enquête

## Introduction

Il y eut d'abord les premières lois de décentralisation du début des années 80 qui virent la création du conseil régional comme collectivité territoriale de plein exercice et d'importants transferts de compétences de l'État vers les collectivités en matière d'urbanisme et de transport.

Ensuite vint la modification en 2003 de l'article 1 de la Constitution déclarant que « l'organisation de la République est décentralisée » et son corollaire, la loi Libertés et Responsabilités Locales de 2004, qui confirme la pleine légitimité des collectivités territoriales à agir sur leur territoire pour de nouvelles compétences transférées, notamment pour la gestion du patrimoine scolaire et routier avec le transfert des services dédiés. Enfin, le dernier quinquennat vit l'adoption de la controversée réforme territoriale de décembre 2010 conjuguée avec la réforme à marche forcée des services déconcentrés de l'État (le duo infernal RéATE/RGPP) et la réforme du financement des collectivités territoriales.

Avec le changement de majorité à la tête de l'État, nous voici à l'orée d'une refonte de l'organisation de la puissance publique. Marilyse Lebranchu, Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, porte ainsi un projet de réforme globale de l'action publique qui alliera réforme de l'État et acte III de décentralisation : « *On n'échappera pas à une définition claire de ce que l'on veut en termes d'action publique. Il y a des missions qui peuvent être exercées par des collectivités territoriales et d'autres qui doivent rester des missions d'État. À l'avenir, ce que feront les collectivités ne sera pas fait par l'État et l'État reste le garant de la cohérence et de la clarté de l'action publique.* »

Ainsi, l'ingénierie territoriale, qu'elle soit entendue comme l'ensemble des compétences et des savoir-faire techniques dont les collectivités territoriales ont besoin pour mener leurs missions, ou comme la production, mobilisation, mutualisation des connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et préparer la décision et l'action, sera au cœur de cette recomposition. En effet, l'ingénierie publique de l'État au service des collectivités voit son champ d'application réduit par l'effet combiné de plusieurs facteurs (droit européen de

#### Membres du groupe de travail :

- Jean-Paul Baysse, CG du Tarn et Garonne
- Christian Chaffiol, CG du Vaucluse
- Désiré Estay, adjoint au maire de Mérignac
- Yolaine Hagimont, Agglo d'Angers
- Dominique Jaumard, CG de l'Hérault
- Pascal Lenoir, CG du Loiret
- Mustapha Makhloufi, DSCR
- Zainil Nizaraly, permanent SNITPECT-FO
- François Vallée, CG de Meurthe et Moselle

#### Rapporteur :

- Olivier Mesnard, permanent SNITPECT-FO

la concurrence, critique de la Cour des Comptes sur la légitimité de l'ingénierie publique de l'État, RGPP, nouvelle orientation du Réseau Scientifique et Technique de l'État...) et les collectivités doivent s'organiser pour construire leurs propres outils, souvent mutualisés, d'ingénierie au service de l'aménagement, du développement et de la gestion durable de leur territoire.

Ce rapport se propose de présenter un état des lieux du contexte dans lequel évoluent actuellement les collectivités territoriales, y compris sous l'angle des difficultés budgétaires liées à la crise économique, et de questionner tout particulièrement leurs services techniques et la place de l'ingénieur en leur sein. A cette fin, un questionnaire d'enquête a été renseigné par près de 150 ingénieurs en poste dans différents types de collectivités, la grande majorité étant des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État (ITPE), ayant accompagné le transfert de services dédiés à des compétences reprises par les collectivités, ou ayant été recrutés individuellement suite à ces transferts. Cet état des lieux nous conduit à poser un certain nombre de revendications pour l'ensemble des ingénieurs exerçant en collectivité, qu'ils soient ingénieurs territoriaux ou ingénieurs de l'État d'origine, qu'ils soient détachés ou qu'ils aient opté pour la fonction publique territoriale.

Notre vigilance se focalise notamment sur la réforme annoncée, et plusieurs fois reportée, du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux et de sa possible séparation créant deux catégories d'ingénieurs contrairement à tout ce qui s'est développé jusqu'à présent pour les carrières d'ingénieurs dans la FPT.

Elles nous conduisent également à revendiquer une nouvelle fois un statut inter fonctions publiques pour le corps des ITPE, et, à tout le moins, une meilleure fluidité pour des parcours entre État et collectivités territoriales, indispensable à la construction et au développement des compétences tant individuelles que collectives, au service de l'aménagement, du développement et de la gestion durable des territoires.

## I. CONTEXTE DANS LEQUEL ÉVOLUE LES COLLECTIVITÉS

### I.1 Acte I de la décentralisation

#### I.1.1 Principes et cadre légal de la décentralisation

Amorcée sous la présidence du Général de Gaulle, la décentralisation est devenue une aspiration forte des collectivités territoriales durant la décennie 1970, sans que puisse être dépassé le stade de réformes utiles, mais partielles, du fait de blocages politiques récurrents. L'alternance politique qui survient en 1981 va faire sauter ce verrou, la décentralisation étant l'une des grandes réformes promises par la nouvelle majorité dans son programme.

La décentralisation apparaît comme un réagencement radical des pouvoirs locaux. Le fonctionnement des collectivités locales va désormais suivre cinq principes :

- libre administration de celles-ci par les élus et transfert de leur exécutif à des présidents élus ;

- reconnaissance de la région comme une collectivité de plein exercice ;
- transfert de compétences importantes, ainsi que de ressources fiscales et budgétaires de l'État ;
- transfert du contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales aux Chambres régionales des comptes ;
- absence de hiérarchie entre les quatre niveaux des collectivités : communes, départements, régions, État.

De 1982 à 1985, quatre lois fondatrices sont successivement votées :

- la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, pose les grands principes (loi sur les pouvoirs) ;
- la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;
- la loi du 26 janvier 1984, portant statut de la fonction publique territoriale ;
- la loi du 11 octobre 1985, relative à la prise en charge par l'État, les départe-

ments et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, qui met fin aux financements croisés entre l'État, les départements, et les régions par transfert et compensation sur la Dotation Générale de Décentralisation (DGD).

#### I.1.2 Les conséquences sur les services de l'Équipement

Les lois de décentralisation ne pouvaient manquer de modifier profondément le secteur de l'Équipement, tant dans son organisation que dans son fonctionnement, impliqué comme il l'était dans l'intervention territorialisée auprès des collectivités. Parallèlement, ces dernières ont vu leurs services techniques se développer à mesure que les compétences ont été transférées, même si le transfert effectif complet des services dédiés de l'État vers les collectivités territoriales a pris plus de 30 ans et plusieurs étapes, la dernière en date

concernant les parcs et ateliers de l'Équipement.

Le 2 mars 1982 est promulguée la première loi de décentralisation. Elle transforme les régions en collectivités de plein exercice (auparavant Établissements Publics Régionaux) et supprime la tutelle du Préfet sur les décisions des collectivités.

Dès le 1<sup>er</sup> avril, les DDE sont mises à disposition des nouveaux exécutifs départementaux, en attendant la deuxième loi, relative à la répartition des compétences.

La seconde loi de décentralisation relative à la répartition des compétences est promulguée le 7 janvier 1983. Elle organise un transfert de compétences entre l'État et les collectivités : action sociale, voirie et entretien des collèges aux départements ; développement économique et entretien des lycées aux régions.

L'article 8 prévoit que les services de l'État doivent être partagés avec les départements, afin que ces derniers disposent des moyens administratifs nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. Pendant le délai de trois ans accordé pour mettre en œuvre le partage, les services de l'État sont mis à disposition des exécutifs départementaux.

Le décret relatif aux modalités de transfert aux départements, et à celles de la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports est signé le 31 juillet 1985, les conventions qui découlent de ce décret devant prendre effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986. Les moyens de la maîtrise d'ouvrage sont transférés aux élus. En revanche, les moyens de maîtrise d'œuvre et de réalisation des travaux, qui ont vocation à être transférés, peuvent à la demande des élus rester provisoirement au sein de la DDE. Enfin, un service unifié d'entretien et d'exploitation du réseau routier est maintenu sous la responsabilité de l'État : ni le parc, ni les subdivisions territoriales ne doivent en conséquence être découpsés.

Entre-temps, le 26 janvier 1984 a été promulguée la loi dite « Le Pors » portant statut de la fonction publique territoriale. Cette loi définit le statut de la fonction publique territoriale en le fondant sur un principe de parité avec celui de la fonction

publique d'État dans le cadre d'un statut général. Elle donne le droit d'option aux fonctionnaires d'État en poste dans les services transférés, et aux fonctionnaires territoriaux affectés dans un service d'État, pour l'une ou l'autre des deux fonctions publiques. Mais fonction publique d'État et fonction publique territoriale demeurent néanmoins hermétiquement séparées.

Enfin le 11 octobre 1984 est promulguée la loi relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions, des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Elle met fin aux financements croisés entre l'État, les départements et les régions des personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Mais si le texte s'applique immédiatement aux préfetures, il ne pourra s'appliquer tel quel aux DDE, en raison du maintien de l'activité des subdivisions pour le compte des départements dans les mises à disposition. Il faudra attendre pour cela la loi dite « de sortie de l'article 30 » promulguée en décembre 1992.

### 1.1.3 Sortie de l'article 30

La loi précitée du 7 janvier 1983 avait notamment pour objet de fixer les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences. Après une période transitoire de mise à disposition, les services participant à l'exercice des compétences relevant désormais des collectivités territoriales devaient être transférés.

Mais un certain nombre de transferts de compétences initialement prévus par les premières lois de décentralisation n'ont jamais été accompagnés d'un transfert des services ou parties de services participant à l'exercice de ces compétences.

C'est ainsi que le rapport d'information de la mission commune du Sénat chargée de dresser un bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par M. Jean-Paul Delevoye, mettait en évidence l'inégale réalisation des partitions des services prévues par les premières lois de décentralisation : « *Bien que le principe de structuration administrative retenu pour l'avenir soit celui de la*

*partition des services, les réalisations en la matière sont très inégales* ».

Les transferts des services se sont en particulier avérés difficiles, voire impossibles, dans les domaines des ports, des canaux et des routes départementales. Ainsi, les services techniques déconcentrés de l'Équipement n'avaient jusqu'alors pas pu faire l'objet d'un partage entre ceux relevant toujours de l'État et ceux transférés aux départements.

Organisant la mise à disposition des départements des services déconcentrés du Ministère de l'Équipement, la loi du 2 décembre 1992 a proposé un nouveau dispositif permettant d'aboutir, dans certains départements, à la partition des services des Directions Départementales de l'Équipement (DDE), à l'exception du parc de l'Équipement.

La difficulté du transfert de ces services provenait principalement du fait que l'État devait conserver une capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire et que les communes devaient également pouvoir accéder à ces mêmes services pour l'exercice de leurs propres compétences.

La loi du 2 décembre 1992, relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge des dépenses de ces services, réaffirme le principe de mise à disposition des Conseils Généraux, des services ou parties de services des DDE, dans le domaine des routes départementales et surtout met en place des modalités précises :

- l'article 6 de cette loi prévoit ainsi que cette mise à disposition donne lieu à l'établissement de conventions qui couvrent les parties de services directement en charge de l'entretien et de l'exploitation des routes départementales, dites « *parties de services fonctionnels* », et donnent lieu à des avenants annuels qui déterminent le niveau des services attendus sur les routes, la participation des départements au fonctionnement de ces services et à la prise en compte de certaines heures supplémentaires et astreintes effectuées par les agents.
- l'article 7 permet aux départements qui le souhaitent de demander une réorganisation des services déconcentrés de l'Équipement pour placer, totalement ou

partiellement, les services concernés sous l'autorité fonctionnelle du Président du Conseil Général. Il précise : « Cette adaptation a pour objet de déterminer les services ou parties de services qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du Président du Conseil Général. La nouvelle organisation ne doit ni compromettre l'exercice des missions que la Direction Départementale de l'Équipement assure pour le compte de l'État et des communes ni en augmenter le coût pour ces collectivités ».

Le dispositif mis en place repose donc sur la signature de conventions entre le département et l'État, représenté par le Préfet,

conclues pour une durée de trois ans et reconduites par avenant annuel. En 2002, trente-huit départements avaient opéré la partition, dont vingt-quatre pour la totalité de l'activité de la DDE.

Dans les départements ayant opéré l'individualisation des services exerçant exclusivement des compétences départementales, les services sont mis à disposition des départements ; ils restent des services de l'État et leurs personnels sont des fonctionnaires de l'État placés en position normale d'activité.

L'article 41 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a toutefois ouvert un droit d'option aux personnels de ces services afin

qu'ils puissent choisir de rester dans la Fonction Publique d'État ou d'intégrer la Fonction Publique Territoriale.

Solution de compromis, le dispositif prévu par la loi du 2 décembre 1992 est « incontestablement en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi du 7 janvier 1983 », comme l'indique le rapport d'information précité de la mission commune du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation. En effet, la partition des services n'est pas effectuée dans tous les départements et le parc de l'Équipement n'est toujours pas transféré.

## I.2. Acte II de la décentralisation

### I.2.1 Le transfert des DDE, une application du principe de subsidiarité

Plus de vingt ans après la première décentralisation d'envergure engagée dans les années quatre-vingt, la loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales (LRL) vise à réaliser l'acte II de la décentralisation et à traduire dans les faits l'organisation décentralisée de la République, que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigée en nouveau principe.

En effet, cette révision constitutionnelle inscrit dans l'article premier de la Constitution que désormais « l'organisation de la République est décentralisée » et dans son article 72 que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » mettant en place le principe de subsidiarité entre les différents niveaux de l'action publique.

La loi LRL transfère donc aux collectivités territoriales les compétences qu'elles paraissent le mieux à même de prendre en charge, dans les domaines de l'éducation d'une part, avec les missions d'entretien,

d'accueil, d'hébergement et de restauration, et de l'équipement d'autre part, avec la prise en charge d'infrastructures de transport d'intérêt local.

Le transfert qui va suivre des personnels dit « TOS » (agents d'origine Éducation Nationale), d'une part, et des DDE, d'autre part, n'est que la conséquence de ce nouveau transfert de compétences et des moyens y contribuant.

Pour l'exercice des compétences des communes, départements et régions en matière de voirie, l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 avait bien prévu que soient mis à leur disposition les services déconcentrés de l'État dans ce domaine. Ce qui fait que les agents des DDE chargés du réseau routier départemental ont simplement été mis à disposition du département qui en assume la gestion fonctionnelle, l'État gardant la maîtrise de la gestion des carrières.

Cette séparation de l'autorité fonctionnelle et de l'autorité de tutelle a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont conduit à l'idée d'un transfert des effectifs concernés des DDE aux Conseils Généraux.

Plus globalement, le projet de transfert d'une large part de la voirie nationale s'inscrit dans un contexte général de profonde redistribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'infrastructures de transports.

### I.2.2 Le domaine des transports déjà largement décentralisé

Le processus était enclenché depuis la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI), votée le 30 décembre 1982, qui encourageait la décentralisation des transports et introduisait la notion d'autorité organisatrice. Pour la première fois, une distinction nette entre le rôle d'organisation et d'exploitant était faite. Une grande marge de manœuvre est alors laissée aux collectivités quant aux modalités d'application concrètes. Ainsi, dès le début des années quatre-vingt et les premières lois décentralisatrices, les règles relatives aux grandes infrastructures de transport ont permis une gestion décentralisée de certaines d'entre elles, notamment de certains ports et voies navigables, ainsi que le transport ferroviaire régional de voyageurs.

### I.2.3 Une étape décisive : la Loi relative aux Libertés et Responsabilités Locales

Dans le même temps, plusieurs rapports évoquaient la possibilité voire la nécessité d'opérer de nouveaux transferts. De façon opérationnelle, la loi du 13 août 2004, relative aux Libertés et Responsabilités

### Le transfert aux régions du transport ferroviaire de voyageurs :

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 définissent les compétences des collectivités en termes d'organisation des transports. Les transports ferroviaires relèvent ainsi de la compétence régionale et peuvent être conventionnés entre l'État, les régions et l'opérateur SNCF, sur la base de leur inscription au *plan régional des transports*, qui en fait des *transports d'intérêt régional*. La décentralisation des services ferroviaires reste facultative, l'État l'encourageant toutefois et souhaitant que les régions s'investissent dans leur amélioration.

La dynamique est renforcée par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995. Son article 67 propose une expérimentation avec les régions comme autorités organisatrices ; six régions sont retenues : l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Les conventions d'expérimentation sont signées fin 1996 / début 1997 ; le Limousin rejoint l'expérimentation deux ans plus tard.

Cette expérimentation menée pendant trois ans a abouti au transfert définitif à l'ensemble des régions de cette compétence par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (S.R.U.) du 13 décembre 2000. Depuis, les régions sont Autorités Organisatrices de Transports (AOT) pour ceux relevant de l'intérêt régional sur leur territoire.

Locales organise le transfert de la quasi-totalité des grandes infrastructures de transport. Elle dispose que « *la région, en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée de l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports* ». La complexité de la formulation du texte législatif est à l'aune de l'enchevêtrement des compétences en la matière.

La même loi organise le transfert de propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de grandes infrastructures parmi lesquelles les aérodromes civils, les ports non autonomes et les ports maritimes ainsi qu'une grande partie du réseau routier :

- son article 18 prévoit le transfert des routes nationales à intérêt local aux Conseils Généraux ;
- l'article 28 est relatif aux transferts des aéroports ;
- l'article 30 traite du transfert des ports maritimes ;
- et l'article 32, du celui des voies navigables.

### Transfert des aéroports :

L'article 28 prévoit les procédures de transferts en instituant là aussi un mécanisme d'expérimentation, de la date de publication de la loi jusqu'au 31 décembre 2006. Dans ce cas de figure « *Au 31 décembre*

*2006, tout aérodromes dont le transfert expérimental arrive à échéance est transféré définitivement, [...], à l'attributaire, sauf si ce dernier s'y est opposé par délibération prise avec un préavis de six mois.*». Dans les autres cas de figure, le transfert est prévu au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2007, toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements pouvaient postuler, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Si plusieurs collectivités ou groupements ont postulé, ou s'il n'y a pas eu de candidature avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, « *le représentant de l'État dans la région désigne le bénéficiaire du transfert, en tenant compte des caractéristiques de l'aérodrome notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire.* ». Il faut noter que toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent être candidates, mais si la région est candidate, elle a la priorité ainsi que « *la collectivité ou le groupement qui assure la gestion de l'aérodrome concerné et a financé la majorité de ses investissements durant les trois années précédant l'entrée en vigueur de la présente loi [...]* ».

Sur les 151 aéroports à vocation locale ou régional faisant l'objet d'un transfert, 70 candidatures avaient été déposées au 30 mars 2006, douze transferts étaient effectifs au 1<sup>er</sup> juin 2006 et plus de 60 étaient en cours de réalisation. La signature de la grande majorité des conventions n'a véritablement été engagée par les collectivités qu'à partir de décembre 2006.

La date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2007 qui figurait dans la loi initiale a pour cette raison dû être repoussée au 1<sup>er</sup> mars 2007. Ce retard de mise en œuvre peut notamment s'expliquer par la complexité du dispositif prévu par la loi et par la faible connaissance, au départ, de l'activité aéroportuaire par les collectivités.

En définitive, une convention de transfert a pu être signée sur la quasi-totalité des aéroports. La répartition des aéroports par type de collectivité est la suivante :

- 19 ont été transférés à des régions, seules ou au sein d'un groupement ;
- 29 à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ;
- 61 à des groupements de communes ;
- 41 à des communes.

### Transfert des ports maritimes :

L'article 30 prévoit une procédure de transfert identique à celle des aéroports. Avec un transfert effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la date limite de candidature étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les 18 ports maritimes d'intérêt national ont tous fait l'objet d'un transfert à des collectivités territoriales dans les délais prévus :

- 8 ont été transférés à des régions (Bayonne à la région Aquitaine ; Boulogne et Calais à la région Nord-Pas-de-Calais ; Brest, Saint-Malo, et Lorient à la région Bretagne ; Port-La-Nouvelle et Sète à la région Languedoc-Roussillon) ;
- 3 à des syndicats mixtes (Caen-Ouistreham et Cherbourg au syndicat mixte des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg ; Dieppe au syndicat mixte du port de Dieppe) ;
- 3 à des départements (La Rochelle – pêche - au département de la Charente-Maritime, Concarneau au département du Finistère, Toulon au département du Var) ;
- 3 à des communes (Le Fret à la commune de Crozon – Finistère, Le Larivot à la commune de Matoury – Guyane, et Roscanvel à la commune de Roscanvel – Finistère).

### Transfert des voies navigables :

Quant au transfert des voies navigables et des ports intérieurs, le processus est en cours depuis le début des années quatre vingt (c'est le cas du réseau breton, entièrement transféré à la Région Bretagne, et de plusieurs voies navigables du département de la Somme) et dont la loi du 13 août 2004 n'est que la dernière étape.

La loi précitée du 22 juillet 1983 instaure un principe de volontariat, en privilégiant toutefois le cadre régional.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prévoit le transfert de la propriété des voies d'eau, navigables ou non, relevant du réseau non magistral, au profit de toute collectivité territoriale qui le souhaite et à titre gratuit, avec toutefois une priorité donnée aux régions. Son article 56 introduit la possibilité de mener des expérimentations pour une durée maximale de 6 ans.

La loi LRL précise quant à elle les modalités de transfert des personnels sans évoquer, pour ce qui concerne les voies navigables, les conditions de compensations financières des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Enfin le décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, énonce les modalités concrètes du classement et du déclasserment des voies d'eau ainsi que du transfert du domaine public fluvial de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Il dresse la liste des voies d'eau et des ports non transférables (4.100 km de voies d'eau utiles au transport de marchandises appelées « *réseau magistral* »).

Pour un transfert initialement prévu pour au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008, seuls 1 000 km de voies navigables, sur les 2 600 km de réseau décentralisable, ont été effectivement décentralisés en 2011 (régions Picardie, Pays de la Loire, Bretagne et Poitou-Charentes) et un peu moins de 600 km en transfert expérimental pour 3 ans (région Bourgogne et Communauté Urbaine Lille Métropole).

### 1.2.4 La recomposition du domaine routier national

Le domaine public routier se décompose en trois niveaux : national, départemental et communal. Cette distinction fondée sur le critère de la propriété domaniale implique que la collectivité propriétaire du domaine routier considéré assure la maîtrise d'ouvrage et est responsable de l'investissement et de l'entretien sur le réseau qui le constitue. Avant 2004, la part respective de l'État, des départements et des communes s'élevait à 4 %, 37 % et 59 % de la voirie routière.

Le transfert de la voirie nationale d'intérêt local, opéré par la loi du 13 août 2004 au profit des départements, s'inscrit dans le contexte d'une profonde reconfiguration de la gestion du réseau routier.

Cette reconfiguration s'opère « *par le bas* » avec la montée en puissance de la compétence des communautés d'agglomérations. Elle est également à l'œuvre « *par le haut* » avec les transformations de « l'État routier » dont témoignent la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et la réorganisation de son administration centrale. En effet, l'État ne souhaite plus conserver sous sa responsabilité que le réseau principal dit « *structurant* ».

De plus, par leur participation sans cesse accrue au financement des infrastructures routières, qu'elles soient nationales ou locales, les départements ont montré leur capacité à gérer la majeure partie du réseau routier français. Les dépenses des départements en matière de crédits routiers ont ainsi dépassé 22 milliards d'euros en 2000. La participation des collectivités territoriales dans le financement du réseau routier appartenant au domaine public de l'État a connu également une croissance continue.

#### Cas particuliers de la Corse :

Pour la Corse, les routes nationales avaient déjà été transférées à la collectivité territoriale par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Les services et parties de services des DDE de Corse du Sud et de Haute-Corse ont alors été mis à disposition de la Collectivité territoriale de Corse dans les conditions prévues au code général des collectivités territoriales pour l'exercice des missions d'exploitation et de gestion des routes.

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 a prévu, préalablement au transfert, une nouvelle mise à disposition de ces services auprès de la Collectivité territoriale de Corse en y incluant les parties de services supports correspondantes.

### 1.2.5 Le transfert des routes nationales d'intérêt local

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 a transféré une grande partie des routes jusqu'alors classées dans le domaine public national aux départements, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales.

Les routes nationales deviennent la propriété du département, à deux exceptions près :

- les voies d'intérêt national ou européen qui continuent à relever de l'État, garant de la cohérence du réseau routier ;
- les voies d'intérêt communal qui restent provisoirement dans le domaine de l'État, lequel est chargé d'engager les procédures de reclassement prévues à l'article L. 123-3 du code de la voirie routière pour transférer ces routes aux communes.

C'est le décret en Conseil d'État n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 qui a précisé la consistance du domaine routier national. L'État conserve la propriété de 8 000 km d'autoroutes concédées et de 11 800 km de routes nationales et autoroutes non concédées.

La quasi-totalité des arrêtés préfectoraux constatant le transfert a été prise avant le 31 décembre 2005 pour l'ensemble des collectivités à l'exception de la Seine-Saint-Denis, de la Guyane et de La Réunion.

Pour l'ensemble de ces collectivités, les arrêtés pris ont permis le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2006 de 16 510 km de routes (et non des 20 000 km prévus initialement) : transfert des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale.

### Cas particuliers des outre-mer :

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 prévoyait déjà un transfert possible des voies classées routes nationales dans le patrimoine des régions ultra-marines, si ces collectivités en faisaient explicitement la demande. La Région Martinique sera la seule collectivité d'outre-mer à faire valoir ce droit au transfert dès la promulgation de la loi.

Les autres transferts de domaines publics routier national en région sont intervenus dans le cadre prévu par l'article 19 de la loi du 13 août 2004. Cet article prévoit le choix par le Préfet, après concertation préalable des collectivités concernées, du bénéficiaire de ce transfert des routes nationales, soit le département, soit la région (avec la particularité d'être des régions mono-départementales).

Pour la Guyane, par dérogation prévu par l'article 5 de la loi du 21 février 2007 "portant dispositions sur l'outre-mer", seul le transfert de deux itinéraires de routes nationales a été acté au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au bénéfice du département, collectivité disposant déjà d'un domaine public routier. Le reste du réseau de routes nationales a été maintenu dans le domaine public national.

Pour la Guadeloupe et la Réunion, c'est l'intégralité du domaine public routier national qui a été transféré, respectivement les 1<sup>er</sup> janvier 2006 et 1<sup>er</sup> janvier 2008, au bénéfice des régions à l'instar de la région de la Martinique en 2000, collectivités qui ne disposaient jusqu'alors d'aucun patrimoine routier.

Enfin, le cas de St Pierre et Miquelon, où le réseau national de 13 km est toujours géré par les services de l'État, lesquels sont également mis à disposition de la collectivité territoriale pour exploiter environ 90 km de routes territoriales.

Les agents ont ensuite été consultés pour savoir s'ils préféreraient rester dans la DDE ou s'ils souhaitaient rejoindre, soit le département, soit les nouveaux services routiers de l'État en charge du réseau national conservé.

Pour les départements d'outre-mer où l'intégralité du domaine routier national a été transféré, les agents se sont vus prépositionnés de fait sur des postes transférés, une fois identifiés par le DDE les services concernés par les missions routières. Rares sont les agents ayant pu faire valoir un véritable droit d'option au moment du transfert.

Ainsi, à la Réunion, les organisations syndicales ont pu obtenir la signature par le Préfet et le Président du Conseil Régional d'un protocole de gestion locale des personnels en DSLD, afin de définir une règle de priorité au retour vers la DDE. Ce protocole a depuis été dénoncé en justice et annulé.

### Les clarifications statutaires :

Les deux décrets du 30 décembre 2005, notamment, ont apporté les principales clarifications statutaires attendues.

Ils fixent les principes d'équivalence de grades et permettent ainsi une homologation entre les statuts de la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT) :

#### Sur l'exercice du droit d'option :

L'agent qui opte en faveur de l'intégration dans la FPT est intégré dans le cadre d'emploi correspondant à son corps d'origine ; le décret du 30 décembre 2005 relatif aux conditions d'intégration maintient les droits acquis dans la FPE.

S'agissant des agents qui optent pour le détachement sans limitation de durée, ces derniers, ainsi que le prévoit le décret n° 2005-1785, sont rémunérés et gérés selon les règles du cadre d'emploi d'accueil dans lequel ils sont détachés. Comme dans le cadre du détachement de droit commun, l'agent placé en détachement sans limitation de durée continue, en vertu du principe de la double carrière, à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine.

#### Sur les éléments relatifs à la rémunération :

Pour le département de la Seine-Saint-Denis, l'arrêté préfectoral de transfert n'ayant été pris qu'en 2006, le transfert n'a été effectif qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## I.2.6 Le transfert des services ou parties de services

La seconde étape est le transfert des services (ou parties de services), lequel n'est intervenu qu'au terme d'un long processus réglementaire.

Il convient de rappeler d'abord que pour la voirie départementale, la loi du 2 décembre 1992 avait déjà réalisé la mise à disposition des services dans un cadre conventionnel. L'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoit, préalablement au transfert des services, une nouvelle mise à disposition par les DDE des services ou parties de services en charge de l'exploitation et de l'entretien des routes départementales, et l'étend aux parties de services supports associés.

Pour les services en charge du réseau routier transféré, la mise à disposition est intervenue dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 portant approbation de la convention-type de mise à disposition des services.

Les conventions ont eu pour effet de mettre pleinement à disposition des départements les services ou parties de services exerçant des missions qui avaient été transférés et de les placer sous l'autorité des Présidents des Conseils Généraux.

Enfin, des décrets en Conseil d'État ont procédé au transfert définitif des services qui ouvrait pour les fonctionnaires, le droit d'option prévu à l'article 109 de la loi de 2004.

### Les transferts de personnels :

La phase de transferts de personnels a été particulièrement délicate en raison de la réorganisation concomitante des services de l'État et de la spécificité des activités des agents de l'Équipement qui ne travaillaient pas nécessairement à temps complet dans un seul domaine de compétence transféré.

Cette imbrication de missions rendait indispensable, au préalable, le calcul de la quotité de temps consacrée par chaque agent à chacune des missions transférées. Cette procédure devait permettre de dimensionner les effectifs qui étaient associés aux services à mettre à disposition en vue de leur transfert ultérieur, sur la base des moyens que l'État leur consacrait avant transfert.

La totalité des éléments constituant la rémunération des agents est compensée et donc garantie aux personnels, à savoir : le traitement, la nouvelle bonification individuelle, les primes forfaitaires et les indemnités pour service fait (heures supplémentaires, astreintes, permanences).

Ces éléments étaient notamment retracés dans une attestation financière délivrée par le Ministère de l'Équipement à chacun des agents appelés à être transférés. Cette attestation rappelait l'ensemble des éléments de rémunération de l'agent sur les trois dernières années (2004, 2005, 2006) et informait ainsi le Président du Conseil Général sur les niveaux individuels de rémunération.

#### Sur le déroulement de carrière :

Des échelons provisoires ont dû être créés afin d'accueillir les fonctionnaires d'État qui étaient dans des grades qui ne sont pas parfaitement homologues à ceux des cadres d'emploi de la FPT.

Ces échelons sont provisoires dans la mesure où seuls peuvent en bénéficier les agents transférés dans le cadre de la décentralisation. Ils leur permettent de conserver le même déroulement de carrière que dans la FPE. Ils concernent aussi les agents qui ont choisi le détachement sans limitation de durée (DSLSD) puisqu'ils poursuivent leur carrière à la fois dans leur corps d'origine de la FPE et dans le cadre d'emploi correspondant de la FPT.

Pour les agents en DSLSD, le retour au sein du ministère est théoriquement possible dans des conditions identiques à celles du détachement classique (*article 24 du décret du 16 septembre 1985*) même si ce n'est pas tout à fait le cas dans les faits (cf. page ..??). Il a été précisé cependant que les agents en détachement ne pourront pas demander leur mutation dans une autre collectivité territoriale, les mutations ne pouvant se faire qu'avec l'étape intermédiaire du retour à l'État et à un détachement de type classique.

#### **Bilan des transferts de personnel :**

Au final, le transfert des personnels en provenance de la fonction publique de l'État, techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges et lycées, et personnels

#### **Cas particulier des Parcs :**

Les parcs d'équipement, services qui peuvent se trouver en concurrence directe avec le secteur privé, font depuis 1993 l'objet d'une convention conclue dans chaque département entre le Préfet et le Président du Conseil Général ayant notamment pour objet de décrire l'ensemble des activités pouvant être réalisées par le parc et de fixer le montant prévisionnel de la commande du département.

Le transfert effectif des parcs de l'Équipement aux départements est considéré comme le dernier de l'acte II de la décentralisation. En effet, depuis le transfert, par la loi "Libertés et Responsabilités Locales" du 13 août 2004, des routes nationales d'intérêt local aux départements, ceux-ci en sont devenus les principaux utilisateurs.

Ce transfert fait l'objet de la loi spécifique n° 2009-1291 du 26 octobre 2009.

Il est organisé en deux temps : au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2011, sur la base d'une convention signée entre le Préfet et le Président du Conseil Général (modalités fixées par décret). À défaut de convention à cette date, les modalités de transfert seront fixées par arrêté ministériel, après avis motivé d'une commission de conciliation.

La première vague de transferts, celle du 1<sup>er</sup> janvier 2010, a concerné 31 départements ; la seconde vague, celle du 1<sup>er</sup> janvier 2011, 64 départements. Au final, sur les 95 transferts par voie de convention, 62 ont été globaux (65%) et 33 partiels (35%).

Seuls les parcs de trois départements n'ont pas été transférés par voie de convention : la Martinique, la Guadeloupe et l'Essonne. Enfin, à La Réunion, le transfert s'est fait au bénéfice du seul Conseil Régional.

La question du statut conféré aux ouvriers des parcs et ateliers, qui a été au cœur des discussions préparatoires à cette réforme, n'a pas abouti à un véritable consensus. La solution d'abord retenue était la création d'un quasi-statut commun entre l'État et les départements. Ainsi, l'article 10 du projet de loi initial instituait une nouvelle catégorie d'agents publics dotés du statut d'agent contractuel de droit public à durée indéterminée, destinée à accueillir les ouvriers des parcs et ateliers.

Le 21 mai 2008, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) avait eu à se prononcer sur ce dispositif qui n'a alors recueilli aucun vote favorable. Le motif de ce rejet résidait dans le fait qu'il n'était pas protecteur pour les ouvriers des parcs et ateliers et qu'il constituait une remise en cause des statuts des personnels fonctionnaires ne favorisant pas leur intégration au sein de la FPT.

Finalement, la loi du 26 octobre 2009 reprend le mécanisme adopté pour le transfert des personnels routiers des DDE pour l'ensemble des personnels des parcs et ateliers, ainsi que les personnels des DDE en charge des fonctions support liées à leurs activités. Dans les deux ans suivant la date de transfert du parc, ils pourront choisir l'intégration dans la FPT ou le maintien du statut de fonctionnaire de l'État en détachement sans limitation de durée.

des DDE, s'est concentré sur les exercices 2007 et 2008 (108.000 sur les deux années) : les effectifs des régions ont ainsi été multipliés par 3,4 entre fin 2006 et fin 2008, la filière technique y devenant majoritaire, tandis que ceux des départements se sont accrus de 34 % sur la même période.

L'année 2010 consacre l'achèvement (ou presque) des transferts de personnels en provenance de l'État dans les départements et les régions en lien avec les transferts de compétences confiées à ces collectivités par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL). Ainsi, plus de 128.000 postes en équivalent temps plein (ETP) ont fait l'objet de transferts validés par des arrêtés. Plus des trois quarts de ces postes transférés (76 % soit 97.280) sont des postes de techniciens et d'ouvriers de service des établissements scolaires (y

compris des lycées agricoles et maritimes), les autres postes concernent pour l'essentiel des agents du ministère de l'équipement en charge des routes (23 % soit 29 440 postes).

L'accroissement des effectifs imputable aux transferts de personnels liés à la décentralisation est finalement estimé à environ 130.000 agents, à destination des Conseils Généraux pour 58% - dont 30 500 du ministère de l'Équipement - et des Conseils Régionaux pour 42% - soit 54 600 agents (chiffres de la commission consultative sur l'évaluation des charges chargée de l'évaluation de la compensation financière au profit des collectivités découlant des transferts induits par la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation).



## I.3 La réforme territoriale de décembre 2010

### I.3.1 La genèse de la réforme

Après deux ans de travaux parlementaires conflictuels, la loi de réforme des collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010. Elle comporte quatre volets : la création du conseiller territorial, la réforme des compétences, les finances et l'intercommunalité.

Le comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Édouard Balladur en 2008-2009 avait eu pour objectif d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités territoriales, à clarifier la répartition de leurs compétences, à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers et de formuler toute autre recommandation qu'il jugerait utile.

Le projet de loi de réforme territoriale présenté le 21 octobre 2009 en conseil des ministres ne traitait que des questions institutionnelles. Il poursuivait quatre objectifs :

- organiser les collectivités locales autour de deux pôles (départements-région et communes-intercommunalités) ;
- achever la couverture intercommunale du territoire national avec suppression des niveaux superflus ;
- créer les métropoles ;
- clarifier les compétences et les finances.

Mais il s'est heurté à la loi de finances pour l'année 2010 qui supprime et remplace la taxe professionnelle ainsi qu'à trois autres projets de loi de réforme électorale : élection des Conseillers Territoriaux, élections des membres des conseils des collectivités territoriales et des EPCI, élections cantonales de 2011 à mandat de trois ans.

S'en est suivi un marathon législatif mettant en évidence de nombreuses divergences entre les deux assemblées, notamment sur l'élection du conseiller territorial (mode de scrutin, seuil de maintien au second tour) et sur la suppression de la

clause de compétence générale pour les régions et départements, marathon sanctionné par une décision du conseil constitutionnel « taclant » le seul article 6 relatif à la répartition des conseillers territoriaux.

### I.3.2 La création des conseillers territoriaux

La création du Conseiller Territorial (CT) a pour objectif de renforcer la coordination et la solidarité entre Conseil Régional et Conseil Général en contribuant à la rationalisation des compétences et des dépenses régionales et départementales en tant qu'interlocuteur unique de maires ou présidents d'EPCI. Appelés à siéger parallèlement dans les deux assemblées (régionale et départementale) à partir de leur élection prévu en 2014, ils seraient alors en nombre réduit par rapport aux près de 6.000 Conseillers Généraux et Régionaux actuels, avec 15 CT minimum dans chaque département.

Le mandat de conseiller territorial a concentré en lui-même plusieurs motifs de rejet. Pour certains élus de gauche, cette création constitue en fait « le moyen de reprendre le contrôle de territoires qui ne pouvaient être gagnés par la droite via le suffrage universel ». D'autres ont contesté la portée de cette mesure, qui ne permettrait pas de réduire le nombre d'élus mais institutionnaliserait en revanche le cumul des mandats. Enfin, selon la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, l'élection des futurs conseillers territoriaux devrait se traduire par un recul historique de la parité. La présidente de la Délégation aux droits des femmes conteste ici le mode de scrutin retenu (scrutin uninominal majoritaire à deux tours) qui, par nature, ne favorise pas l'accès des femmes aux mandats électoraux. S'agissant du mode de scrutin, certains élus centristes y ont vu un recul de la démocratie locale, compte tenu de l'abandon de la dose de proportionnelle initialement prévue et de l'adoption du seuil de 12,5% des inscrits pour la qualification au second tour.

De fait, le Conseiller Territorial va faire les frais de l'alternance politique des dernières échéances électorales nationales. Déjà, la nouvelle majorité sénatoriale a fait adopter

en novembre 2011 son abrogation (179 voix contre 136 en faveur d'une proposition de loi spécifique, non examinée par l'Assemblée Nationale).

Depuis, Marylise Lebranchu, nouvelle ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction Publique a confirmé que la première étape du nouvel acte de décentralisation serait l'abrogation du conseiller territorial, ce dès l'automne 2012.

### I.3.3 La réforme des compétences

L'objectif était de clarifier et de simplifier les compétences de chaque type de collectivité, mais l'absence de remise en cause du « millefeuille » génère finalement peu de nouveautés. Les modifications les plus notables sont :

- la suppression de la clause générale de compétence accordée aux régions et aux départements ;
- le principe des compétences exclusives.

Mais ce pas vers le dés-enchevêtrement des compétences est contrarié par des dispositions particulières comme :

- la conservation de la clause de compétence générale par les communes ;
- la possibilité pour une collectivité d'intervenir dans des compétences non dévolues à d'autres ;
- l'ouverture des compétences au partage entre catégories de collectivité par la voie législative ;
- la création d'une vaste zone de partage des compétences (tourisme, culture, sport) ;
- les départements et régions peuvent s'auto-saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional, sous réserve de délibération spécialement motivée et hors compétence légale d'un autre type de collectivité ;
- les possibilités de mandat de délégation de compétence exclusive ou partagée d'une collectivité vers une collectivité d'autre catégorie ou vers un EPCI à fiscalité propre ;

le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, qui permettra aux départements et à leur

région, d'une part, aux communes et à leur intercommunalité, d'autre part, de déléguer, de l'une à l'autre, leurs propres compétences, sous réserve de délibérations concordantes.

Toutes ces facultés de modulation des compétences, potentiellement différentes d'une région à l'autre, d'une intercommunalité à l'autre, vont à l'encontre de l'objectif de clarification que visait le projet de loi.

### I.3.4 Les fusions de collectivités

La loi ouvre la possibilité à différentes formes de fusion entre collectivités, tant au niveau communal, que départemental et régional.

#### Niveau communal

La loi prévoit notamment un nouveau dispositif pour faciliter la fusion entre plusieurs communes : « *les communes nouvelles* ». La création d'une nouvelle commune sera autorisée à la condition que cette demande émane d'au moins les 2/3 des conseils municipaux des communes d'un même Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), ces conseils municipaux doivent en outre représenter plus des 2/3 de la population totale. Ce régime remplace les dispositions relatives aux communes associées issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, et permet le regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier qui souhaiterait se transformer en commune nouvelle.

#### Niveau département-région

À l'instar de la procédure de fusion de communes, la loi a entendu doter des départements et régions d'un outil similaire, appelé : « regroupement et modification des limites territoriales » qui permet la fusion de départements ou de régions contigus, voire la fusion d'une région et de ses départements en une nouvelle collectivité territoriale inédite.

#### La fusion entre départements ou entre régions

Ainsi, des départements, formant un territoire d'un seul tenant dans une même région, peuvent demander à se regrouper, par délibérations concordantes de leurs conseils généraux, et après consultation des électeurs qui doivent s'être prononcés à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Les régions bénéficient également d'une procédure semblable, mais une étape supplémentaire a été ajoutée : le projet de regroupement est soumis pour avis aux conseils généraux concernés.

À noter que le projet de loi originel donnait au gouvernement la latitude d'imposer de telle fusion.

À l'heure de la rédaction de ce rapport, aucun projet de fusion entre départements ou entre régions n'a officiellement été entamé.

#### La fusion d'une région et de ses départements

Cette nouvelle procédure vise à fusionner une région et les départements qui la

composent. La procédure à suivre reste sensiblement la même que celles décrites auparavant : délibérations concordantes du conseil régional et des conseils généraux concernés, consultation des électeurs.

Ainsi, il n'existera plus qu'une seule et unique collectivité territoriale, exerçant les compétences respectives des départements et régions." *La fusion de la région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale [sera ensuite] décidée par la loi, qui détermine son organisation et les conditions de son administration* " (article L.4124-1 du CGCT).

### I.3.5 L'intercommunalité

Face au 36 700 communes, 16 000 syndicats, 2 600 communautés de communes, d'agglomération ou urbaines et 371 pays, la loi du 16 décembre 2010 effectue un sérieux toilettage et une accélération de l'intercommunalité en visant :

- la rationalisation de la carte intercommunale,
- une évolution des organes de gouvernance.

#### **Le Conseil d'Alsace**

C'est la voie dans laquelle se sont engagés la Région Alsace et ses deux départements constitutifs du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ; des délibérations concordantes ont été adoptées à l'automne 2011 par ces trois collectivités pour la fusion dans une collectivité unique.

Dans le document « *Vers une nouvelle collectivité : le Conseil d'Alsace* » adopté le 1<sup>er</sup> décembre 2011 en congrès réunissant les trois assemblées, les élus alsaciens souhaitent que cette nouvelle entité se voit confier des compétences plus larges que celles exercées actuellement par la Région et les deux Départements, avec notamment les accords trans-frontaliers pour la gestion des infrastructures portuaires et les transports, le domaine du logement (dans le prolongement de l'expérimentation de la délégation aux départements des aides à la pierre) et les routes nationales : « *Transfert de compétences en matière de routes nationales et des moyens afférents à leur entretien ainsi que des crédits consacrés par l'État aux opérations d'investissement sur les 5 à 10 dernières années. Depuis la réorganisation des services de l'Équipement, la gestion des routes nationales alsaciennes est assurée à partir d'une direction inter-régionale basée à Nancy. Compte tenu de la compétence déjà exercée sur la majeure partie du réseau routier alsacien par les Conseils généraux, le Conseil d'Alsace pourrait se voir confier la gestion de la totalité des routes alsaciennes tant départementales qu'aujourd'hui nationales permettant cohérence et efficacité. Les financements actuels et le produit de la taxe poids-lourds, pour sa perception sur le territoire alsacien, devront accompagner ce transfert.* »

La fusion des trois collectivités en une seule va profondément modifier leurs services actuels, y compris techniques, dans un processus de mutualisation forcée qui ne se fera pas sans réduction des effectifs de personnel ; une estimation de janvier 2012 de la part des services de l'État travaillant sur ce projet fait état d'une probable réduction d'environ 40% des effectifs.

## Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI)

Concernant la refonte de l'intercommunalité, les objectifs visés par la loi sont le rattachement des dernières communes isolées, la rationalisation du périmètre des EPCI existants et la suppression des syndicats intercommunaux devenus obsolètes.

A cet effet, un schéma départemental de coopération intercommunale devait être élaboré avant le 31 décembre 2011 par le préfet, en concertation avec les collectivités concernées dans le cadre des nouvelles Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI) composées d'élus locaux et de représentants d'EPCI. À la date prévue, seuls deux-tiers des départements (66) ayant adopté les SDCI, une proposition de loi du président UMP de l'Association des Maires de France (AMF), Jacques Péliissard, a été adoptée afin d'assouplir le processus d'achèvement de l'intercommunalité. En effet, le processus de regroupement des communes a provoqué des tensions dans nombre de départements, des élus dénonçant "une marche forcée" avec un calendrier trop contraint et une part trop belle faite aux préfets.

La mise en œuvre du schéma débutera dès sa publication par le préfet, elle devra être achevée avant le 1<sup>er</sup> juin 2013, date à laquelle tout le territoire national doit donc être couvert par des « intercommunalités plus cohérentes ».

Au 1<sup>er</sup> mai 2012, 68 départements avaient adopté leur SDCI. Le nombre total d'EPCI passerait dans ces départements de 1903 à 1510 (- 21 %), par fusion de communautés (255 cas) ou par extension de communautés (307 cas).

Les syndicats de communes et les syndicats mixtes doivent également diminuer en nombre de manière significative : leur création est très encadrée notamment par le SDCI, leur fusion est facilitée et leur dissolution est possible, voire imposée par le préfet.

Sur les 68 départements concernés, les SDCI prévoient le passage de 9 245 à 7 511 syndicats, soit une baisse de 19 %.

### Métropole Nice-Côte-d'Azur

Depuis janvier 2012, la métropole Nice Côte d'Azur, est à l'heure actuelle la seule métropole créée au sens de la réforme de 2010. Composée de 46 communes allant du littoral jusqu'au parc national du Mercantour, elle réunit l'ancienne Communauté urbaine Nice Côte d'Azur et les trois communautés de communes de la Vesubie, de la Tinée et des stations du Mercantour, soit 550.000 habitants. Le budget total de la métropole est d'environ 950 millions d'euros pour l'année 2012, dont 56 millions pour les travaux de voirie.

Car avec la reprise de la compétence sur les routes départementales – depuis re-baptisées « routes métropolitaines » et dotées de nouvelles bornes kilométriques coiffées de bleu - c'est 235 agents et leur matériel avec une attribution de compensation voisine de 28 millions d'euros qui sont transférés depuis les services techniques du Conseil Général des Alpes Maritimes.

A noter que la création de la Métropole s'accompagne d'une reprise en régie directe d'un certain nombre de service. Après les cantines scolaires en 2011 après 25 ans de délégation de service public, elle va en effet à mettre fin au recours au privé pour la gestion de ses transports publics (bus et tramway – 1 100 agents ré-intégrés).

Ce n'est qu'un début, puisque l'objectif assigné aux préfets est de réduire le nombre d'intercommunalités par département de plus de 50% d'ici 2015 et des 2/3 d'ici 2018 par rapport à la situation de 2011.

### La Métropole

Contrairement à la volonté initiale de créer de véritables pôles d'attractivité européens, la métropole n'est en fait qu'une catégorie d'EPCI de plus, d'au moins 500 000 habitants. La seule nouveauté par rapport aux communautés urbaines réside dans les compétences départementales qu'elle est appelée à exercer : la voirie départementale, les transports scolaires et la promotion internationale du territoire concerné.

### Le Pôle Métropolitain

Dernière catégorie d'EPCI, le pôle métropolitain est constitué autour d'un projet commun de plusieurs communautés formant un ensemble de plus de 300.000 habitants, l'une d'elles comptant au moins 150.000 habitants. Ses compétences sont limitées au développement économique, à la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture, à l'aménagement de l'espace et aux transports.

Les pôles métropolitains ont beaucoup de succès : 26 en cours de création fin 2011 ; « *Seuls 16 EPCI sur un potentiel de 51 répondant aux critères de population ne*

*prennent pas part à un projet de pôle », précise l'Assemblée des communautés de France (AdCF), qui parle d'un « véritable engouement ». Mais ce sont avant tout des rapprochements entre intercommunalités existantes surtout à vocation d'études et de coordination des politiques.*

### I.3.6 Les finances

En plus des importantes évolutions concernant les finances locales prévues par les lois de finances pour 2010 et 2011 – conséquences de la disparition de la taxe professionnelle (cf. partie suivante), d'autres dispositifs sont mis en place par la loi du 16 décembre portant réforme des collectivités territoriales, tant pour réduire les financements croisés que pour asseoir un peu plus le rôle de l'échelon intercommunal.

### La réduction des financements croisés

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, aucun projet communal ou intercommunal ne pourra bénéficier du cumul des subventions départementales et régionales si les conseillers territoriaux n'ont pas adopté "un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services". Ce schéma est destiné à fixer, entre la région et les départements qui la composent, les délégations de compétences, ainsi que l'organisation de leurs interventions financières. L'interdiction ne s'appliquera

cependant pas aux domaines du sport, du tourisme et de la culture.

L'objectif initial semble bien lointain, tant la loi permet d'exceptions à la règle et tant l'État s'en exclut pour lui-même.

### Intégration à l'échelle intercommunale

Trois outils financiers sont introduits par la loi pour promouvoir les EPCI à fiscalité propre au rang de chef lieu de la péréquation entre les communes :

- possibilité d'unifier un ou plusieurs impôts directs communaux (Taxe d'Habitation,

Taxe Foncière), les taux étant fixés par l'EPCI qui en percevra les revenus ;

- possibilité de percevoir les dotations globales de fonctionnement (DGF) à la place des communes membres à condition de les leur reverser intégralement, après péréquation prenant en compte le revenu par habitant et le potentiel fiscal par habitant de chaque commune comparés à leur valeur moyenne sur l'EPCI.

Ces deux premiers outils sont mis en œuvre après délibérations concordantes des EPCI et des communes membres, avec risque d'opposition des communes les plus favori-

sées ou de celles les plus attachées à leur indépendance fiscale.

création d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, alimenté par prélèvement sur les EPCI et les communes (membres et isolées) dont le potentiel financier (= potentiel fiscal + DGF année n-1) par habitant dépasse de plus de 50 % la moyenne nationale. La totalité de ces ressources sera reversée aux EPCI dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne, au prorata de l'écart. La moitié au moins de cette dotation sera reversée par l'EPCI à toutes les communes membres, le reliquat aux communes de son choix.

## I.4 Les difficultés budgétaires des collectivités territoriales

### I.4.1 Structure des recettes des collectivités territoriales

Les recettes des collectivités sont complexes avec :

- des recettes fiscales directes sur des bases locales avec des taux locaux ;
- des recettes fiscales indirectes sur des bases locales avec des taux nationaux ;
- des fractions de recettes nationales sur des bases nationales avec des taux nationaux ;
- des dotations de l'État indépendantes des recettes fiscales ;
- des recettes diverses.

C'est la part respective de ces recettes qui détermine le degré d'autonomie de la collectivité.

De plus, des corrections sont apportées par différents systèmes de péréquation pour corriger les inégalités structurelles :

- péréquation verticale par l'État (il y a des critères) ;
- péréquation horizontale entre les communes par le biais de leurs groupe-

ments (EPCI) ; les plus riches abondent la dotation des plus pauvres.

Mais attention, l'autonomie totale réclame l'absence de péréquation alors qu'une péréquation totale entraîne l'absence d'autonomie. On tâtonne donc pour trouver le meilleur compromis mais c'est d'autant plus difficile qu'il n'y a plus de grain à moudre.

Un tiers des dépenses des collectivités est couvert par les dotations et compensations de l'État, soit environ 60 milliards par an, dont 41 milliards pour la seule DGF.

### I.4.2 Sous la pression des conséquences de la réorganisation de l'État

Depuis 2007, la RGPP appliquée à l'État a des effets directs et indirects sur les collectivités :

- par le désengagement de l'État
  - en effectifs : sécurité, éducation...
  - en réseaux : armée, justice, santé...
  - en missions : ingénierie publique, conseil juridique du contrôle de légalité...
- par les compétences transférées
  - augmentation de la qualité de service pour les compétences transférées
  - demande sociale à la hausse (pour les départements notamment)

- besoin accru en insertion, accompagnement vers l'emploi...

- par les nouvelles compétences de proximité
  - vidéo-surveillance
  - culture
- par la dématérialisation des procédures administratives
  - besoin d'équiper les administrations locales
  - besoin d'accompagner les usagers

De plus, il y a des injonctions contradictoires de la part de l'État qui, d'une part, incite au déploiement de services publics locaux (vidéo-surveillance, insertion...), voire appelle les collectivités au co-financement d'équipements à compétence nationale (maisons d'arrêt par exemple) ou d'infrastructures de transport (lignes ferroviaires à grande vitesse, tronçons autoroutiers), tout en appelant, d'autre part, à la modération de la dépense locale.

### I.4.3 Vers des RGPP locales au sein de collectivités

Ces dernières années, les plus hauts représentants de l'État n'ont eu de cesse de vouloir appliquer la RGPP aux collectivités territoriales. Cette tentative s'est affirmée avec encore plus d'insistance avant les dernières échéances électorales par une réelle stratégie de verrouillage du pouvoir

financier des collectivités par l'État dans une mise en scène très politique d'une prétendue hausse des dépenses locales et des effectifs des collectivités :

- remise en question du « contrat » financier entre l'État et les collectivités : moyens accordés par l'État contre une perte d'autonomie de gestion des collectivités ;
- mise en tension de la pratique locale de bonne gestion face à l'injonction d'une diminution des dépenses = fin du scénario « heureux » de la performance vertueuse car on est en crise financière ;
- jeu stratégique de pouvoir entre l'État, d'une part, contraint par les traités et la pression financière de maîtriser l'ensemble de la dépense publique (État, collectivités, protection sociale), et les collectivités, d'autre part, qui peuvent jouer du cumul des mandats, du poids du Sénat et d'une présentation avantageuse de la fiscalité locale pour résister.

Comment s'opère la tentative de verrouillage des finances locales ?

- par des actions systémiques globales : les finances locales font partie d'un tout (la dépense publique) que l'ont contraint par la règle d'or, un plafond de dépense publique, une modification de la fonction publique, des engagements budgétaires pluriannuels (traités européens)...
- par des actions directes : gel voire diminution des dotations de l'État, encadrement voire limitation des recettes fiscales, mise en place de systèmes de péréquation verticale mais aussi horizontale, certification des comptes, responsabilisation personnelle et pécuniaire des gestionnaires...

#### 1.4.4 Les collectivités face à la crise économique

Les collectivités territoriales ont été durement confrontées à la crise économique en 2008 et 2009, alors que s'achevaient les transferts de compétences et de personnels, prévus par la loi Libertés et Responsabilités Locales (LRL) de 2004. Les tensions sur les comptes ont été fortes notamment pour les départements, confrontés à une demande sociale soutenue alors que leurs ressources

fiscales indirectes subissaient les effets de la crise immobilière.

En 2010, les collectivités territoriales, bénéficiant d'un environnement conjoncturel plus favorable, ont limité la réduction de leurs marges de manœuvre grâce à l'embellie fiscale due pour l'essentiel aux Droits de Mutations à Titre Onéreux (DMTO) avec la reprise du marché immobilier. De plus, le dispositif transitoire lié à la réforme de la fiscalité locale a préservé leurs recettes fiscales directes. Les concours financiers de l'État ont ainsi augmenté de 0,8 % tandis que les dépenses de fonctionnement, grâce à la maîtrise des dépenses de personnel, ont évolué de 2,2 %. La capacité d'autofinancement (solde des recettes et des dépenses de fonctionnement) des collectivités territoriales, qui s'était dégradée en 2008 et 2009, s'est ainsi redressé en 2010.

Elles ont parallèlement réduit leurs dépenses d'investissement et ralenti la croissance de leur encours de dette, renouant ainsi avec une politique de resserrement des investissements.

Le programme de stabilité 2011-2014 se traduit par un gel des dotations de l'État aux collectivités, et également par le gel de l'évolution du point de la fonction publique, qui permet ainsi aux collectivités de poursuivre leurs efforts sur la maîtrise des dépenses.

#### 1.4.5 Réforme de la fiscalité locale

En 2011, le paysage fiscal est profondément modifié. La réforme de la taxe professionnelle introduit deux modifications majeures dans la fiscalité locale :

- elle modifie la nature de l'impôt économique (taxe professionnelle) et diversifie son contenu
- elle procède à une nouvelle répartition des impôts économiques et des impôts sur les ménages entre les différentes catégories de collectivités.

#### Suppression et remplacement de la Taxe Professionnelle :

La taxe professionnelle (29,4 milliards d'euros dont 17,4 milliards payés par les

entreprises et 12 milliards d'euros de dégrèvements financés par l'État) est remplacée par de nouveaux impôts économiques :

- la Contribution Économique Territoriale (CET) composée de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) en remplacement de l'ancienne fraction de la TP sur les valeurs locatives, et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

La CFE ne bénéficie pas aux départements ni aux régions ; son taux est fixé par les communes et EPCI. La CVAE concerne toutes les collectivités, mais le taux en est fixé par la loi.

La répartition est effectuée de la façon suivante :

- communes et EPCI : totalité de la CFE et 26,5% de la CVAE
- départements : 48,5% de la CVAE
- régions : 25% de la CVAE.

- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) s'appliquant aux entreprises de réseaux (énergie, transport ferroviaire, télécommunications) dont le taux est fixé par l'État ; la répartition est effectuée de la façon suivante :

- communes et EPCI : 33,3% de l'IFER
- départements : 16,7% de l'IFER
- régions : 50% de l'IFER.

- un transfert d'impôts autrefois perçus par l'État :
  - transfert aux départements de la part de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)
  - transfert aux départements du reliquat de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)
  - affectation au secteur communal de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)
- une dotation budgétaire
- une garantie de ressources totales assurée par l'État pour chaque collectivité.

Les collectivités dont les ressources après réforme seront inférieures à celles perçues avant celle-ci bénéficient en 2011 d'un versement compensant la différence. Il s'agit d'une garantie individuelle de ressources, comportant deux parts :

- La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

(DCRTP), attribuée par l'État aux collectivités subissant une perte de plus de 50.000 euros ; en 2011, son poids atteint globalement 5% des recettes fiscales directes des collectivités pour un montant de 3,4 milliards d'euros, et pèse 13,6% pour les régions, 7,4% pour les départements et 2,7% pour le secteur communal ;

- et pour le solde, le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), auquel abondent les collectivités bénéficiant après réforme de ressources supérieures à celles perçues avant celle-ci

(prélèvement - figé au niveau constaté en 2010 - d'un montant égal à la différence).

### Nouvelle répartition des taxes ménages :

La réforme de la fiscalité locale est l'occasion, après le remplacement de la taxe professionnelle, de redistribuer les produits des taxes « ménages » selon les différents niveaux de collectivités, afin de rendre le paysage fiscal plus lisible. Désormais :

- le secteur communal bénéficie des trois taxes ménages, en récupérant d'une part la part départementale de la taxe d'habitation et d'autre part les parts régionale

Ressources fiscales avant et après la réforme								
par catégorie de collectivités :								
en milliards d'euros	bloc communal		départements		régions		ensemble	
	avant	après	avant	après	avant	après	avant	après
Taxes ménages	25,6	32,1	12,4	9,9	1,9		39,9	42
Taxe professionnelle	17,5		9		2,9		29,4	
CET		9,7		7,5		3,9		21,1
→ dont CFE		5,6						5,6
→ dont CVAE		4,1		7,5		3,9		15,5
IFER		0,4		0,3		0,7		1,4
Tascom		0,6						0,6
TSCA			3,1	5,9			3,1	5,9
TEOM (ordures ménagères)	5	5					5	5
Versement transport	5,6	5,6					5,6	5,6
DTMO	2,2	2,2	7,3	8			9,5	10,2
Taxe électricité	0,9	0,9	0,5	0,5			1,4	1,4
TIPP (produits pétroliers)			4,6	4,6	3,6	3,6	8,2	8,2
Cartes grises					2	2	2	2
Autres recettes fiscales	2,1	2,1	0,4	0,4	1,4	1,4	3,9	3,9
Dotations / compensations		0,3		0,2		0,2		0,7
<b>TOTAL</b>	<b>58,9</b>	<b>58,9</b>	<b>37,3</b>	<b>37,3</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>	<b>108</b>	<b>108</b>

et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

- les départements sont destinataires de la seule taxe foncière sur les propriétés bâties, y compris l'ancienne part régionale de cette taxe ;
- les régions ne perçoivent plus de taxes ménages.

Les produits votés par les communes, EPCI et départements au titre des trois taxes « ménages » atteignent 45,7 milliards d'euros en 2011, en hausse de 5% par rapport au produit définitif de 2010 « après réforme » (c'est à dire incluant le transfert d'une partie des frais de gestion

auparavant perçus par l'État). Ils vont pour les trois quarts au secteur communal, et pour le quart restant aux départements. Ainsi le poids des taxes ménages dans les ressources fiscales directes du secteur communal a augmenté nettement passant de 58,5% à 74,5% (à l'inverse de celui des impôts économiques passant de 41,5% à 22,8%).

A l'inverse, pour les régions, le poids de l'impôt économique progresse fortement du fait d'un important recul des taxes sur les ménages et du pouvoir de taux qui leur était associé.

### I.4.6 Les nouveaux équilibres budgétaires à trouver

Les régions et les départements ont été particulièrement affectés par la réforme de la taxe professionnelle de 2010, qui a réduit la flexibilité de leurs recettes, alors que les dépenses sociales et autres dépenses contra-cycliques vont croissant. Or la plupart des dépenses d'exploitation des collectivités locales sont peu flexibles, la décentralisation ayant accentué la part des dépenses de personnel, tandis que la

#### Les départements face à l'augmentation des dépenses sociales :

Les départements mettent notamment en avant l'augmentation de leurs dépenses, liée au « dynamisme » des trois allocations universelles de solidarité (Allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap) qu'ils versent pour le compte de l'État, sans avoir de maîtrise sur elles.

C'est ainsi que les départements ont dépensé 31,4 milliards d'euros nets en 2011, selon l'étude annuelle de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS). Elles ont augmenté moins vite que les années précédentes : + 4 % par rapport à 2010, contre 6 % entre 2010 et 2009, mais restent deux fois supérieures à l'inflation.

Quant à la charge nette des départements, c'est-à-dire ce qu'il leur reste à payer une fois déduits les reversements de l'État au titre des allocations de solidarité (ces concours de l'État n'ont progressé que de 2 %), elle augmente davantage encore (+ 4,5 %) pour atteindre 23,7 milliards d'euros en 2011.

période de crise a rendu certains postes de dépenses, tels que la formation professionnelle et les dépenses sociales, difficilement compressibles.

Ainsi les régions et les départements ont adopté en 2011 un comportement de maîtrise des budgets de fonctionnement, et une attitude prudente sur leurs dépenses d'investissement malgré le maintien de leur capacité d'autofinancement.

Au-delà du redressement des droits de mutation, qui sont une ressource instable, les marges de manœuvre des départements restent très contraintes.

Les régions évoquent l'imputation d'une bonne part de leur autonomie fiscale consécutive au remplacement de la taxe professionnelle. Elles ne maîtrisent plus désormais que la part modulable de la TIPP et la taxe sur les cartes grises, au rendement peu évolutif, soit seulement 12% de leurs recettes. Les régions, en l'absence de réel levier fiscal, vont voir la structure de leurs recettes se modifier.

L'année 2011 voit également se renforcer les mécanismes de péréquation horizontale destinés à réduire les inégalités de richesse entre les collectivités : c'est particulièrement significatif pour les départements dont les budgets dépendent d'une recette fortement évolutive, les DMTO, face à des charges sociales structurelles.

Il semble que les collectivités, compte tenu de leurs interrogations sur la structure et l'évolution de leurs recettes entre ressources fiscales et dotations, aient observé un certain attentisme en matière d'investissement en 2011.

La tendance à une détérioration des finances des collectivités territoriales s'est poursuivie en 2012, avec un ralentissement de la croissance de leurs recettes fiscales (chute notamment des DTMO avec le coup de frein sur le marché immobilier) et une hausse de leurs dépenses sociales, certaines collectivités devant faire face à de véritables défis pour boucler leur budget 2012 (un tiers des départements en grande difficulté).

Et les perspectives pour les prochaines années sont plutôt sombres tant du point

### **Des collectivités intoxiquées aux emprunts structurés :**

Comme prévu par l'article 5 de la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011, un travail d'inventaire des emprunts structurés risqués ou volatils a été réalisé par les services de l'État à partir des états de la dette annexés aux comptes administratifs 2010 ou des budgets 2011 de l'ensemble des départements et des régions et d'un nombre significatif de communes, et d'organismes intercommunaux (dont l'ensemble des communautés urbaines et 189 des 202 communautés d'agglomération).

Pour cet ensemble de collectivités, les emprunts structurés à risque représentent un montant de près de 14 milliards d'euros. C'est-à-dire un montant limité (8,7%) au regard des plus de 160 milliards d'euros constituant la dette globale des collectivités locales.

Le rapport gouvernemental remis à cette occasion confirme qu'il n'existe "pas de risque systémique", mais "une forte concentration de ces produits dans certaines collectivités". En effet, 1.478 collectivités ou groupements détiennent au moins un emprunt à risque (1 117 communes, 192 groupements à fiscalité propre, 97 syndicats, 62 départements et 11 régions). Au total, seulement 3% des collectivités sont donc concernées par les emprunts structurés. Toutefois, les grandes collectivités semblent beaucoup plus touchées : plus de 60% des départements et des communautés urbaines et plus de 40% des régions et des communautés d'agglomération ont souscrit ce type de crédits.

Les emprunts structurés à risque représentent en moyenne 17,7% de la dette des 1.478 collectivités ou groupements recensés, mais dans certaines collectivités, la proportion de la dette "toxique" est bien supérieure : plus de 50% pour 211 d'entre elles.

Une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local a été créée en octobre 2011, afin de gérer les difficultés liées à ce type de produits bancaires. Sur le même principe, des cellules départementales de suivi de la dette ont été créées dans chaque département en mars 2012. Pour les emprunts les moins dangereux, elles contribuent à la recherche de solutions de sortie avec les collectivités et les banques. Les emprunts les plus « toxiques » sont traités, quant à eux, par le médiateur national mis en place en 2010.

de vue de la reprise économique que des participations de l'État aux budgets des collectivités. En évoquant les projections triennales, Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Pierre Moscovici, ministre de l'Economie et des finances, et Jérôme Cahuzac, ministre délégué au Budget, ont ainsi créé l'événement au Comité des Finances Locales (CFL) fin septembre.

Le gel en valeur des dotations aux collectivités était inscrit au programme du candidat socialiste et donc l'enveloppe, dite « normée », des concours de l'État reste fixée à 50,531 milliards d'euros en 2013, comme en 2012. Cette stabilité est vue par le socialiste André Laignel, élu président du CFL en remplacement de Gilles Carrez, « plutôt comme une bonne nouvelle, comparativement au projet de l'ancienne majorité de ponctionner de 2 milliards par an sur la durée du quinquennat ».

Mais l'annonce par Marylise Lebranchu, comme mentionnée dans un entretien accordé au journal *Les Échos* quelques jours auparavant, d'une baisse des dotations en 2014 et en 2015, à hauteur de moins 750 millions d'euros, en 2014, et de nouveau, en 2015 a provoqué une vive inquiétude des élus siégeant à la CFL, en indiquant que « si les collectivités sont mises dans l'impossibilité d'agir, c'est l'ensemble des politiques de l'État qui sera impacté ».

### **I.4.7 Les difficultés d'accès au crédit bancaire**

Les dépenses des collectivités représentent 20% des dépenses totales de l'État. Elles affichent 160 milliards d'euros de dette, soit à peine 10 % de celle de l'État et contrairement à l'État, elles n'ont pas le droit d'emprunter pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Mieux, elles dégagent chaque année un excédent qui

leur a permis de financer environ 43 milliards d'investissements publics en 2010, soit 70% de l'investissement public total en France, pour l'essentiel sur leurs fonds propres mais aussi grâce à l'emprunt.

Or, depuis le début de la crise financière, l'offre de crédit en direction des collectivités territoriales s'est beaucoup réduite. La plupart des banques ne considèrent plus le marché des collectivités territoriales comme attractif. Les banques justifient leur position en évoquant la mise en place prochaine de normes réglementaires – règles prudentielles dites de Bâle III – défavorables aux prêts de long terme, qui sont précisément ceux sollicités par les collectivités. Ces nouvelles règles qui s'appliqueront progressivement de 2013 à 2018 obligent les banques à tripler leurs fonds propres et raccourciront la durée des prêts. Or les collectivités territoriales ne peuvent déposer leurs fonds qu'au Trésor public et pas chez les banques. Résultat : ces dernières préfèrent se recentrer sur le crédit aux entreprises et aux particuliers.

Le démantèlement de Dexia, leader historique du financement public local, accroît l'inquiétude même si la banque franco-belge en faillite a bien engagé un processus de reprise des activités de financement des collectivités par une future banque des collectivités, fruit d'une coopération entre la Banque Postale et la Caisse des Dépôts et Consignations, mais le montage est long et délicat à mettre en œuvre (avec des arbitrages de l'État et de la Commission Européenne).

Aujourd'hui, sur les 20 milliards d'euros nécessaires aux collectivités pour boucler l'année 2012, une moitié provient encore de trois groupes bancaires (groupe Banque populaire / Caisse d'Épargne, Crédit Mutuel et Crédit Agricole), un quart de la Banque Postale, qui a mis récemment en place des produits spécifiquement dédiés pour les besoins de court terme. Le quart manquant est comblé par des lignes de crédit exceptionnellement ouvertes par la Caisse des Dépôts et Consignations à la demande de l'État (5 milliards fin 2011, cinq nouveaux milliards mi 2012).

Conscientes du risque, les collectivités poussent la création de leur propre agence de financement qui serait habilitée à lancer des émissions obligataires sur les marchés internationaux indépendamment des établissements bancaires. Pour y parvenir, sept associations d'élus locaux ont proposé la création d'une Agence de financement des investissements locaux (AFIL). Inspirée par les Pays scandinaves, mais aussi la Grande Bretagne ou l'Australie, son capital serait détenu à 100% par les collectivités. Elle serait composée d'un établissement public local qui contrôlerait une société anonyme chargée de la gestion opérationnelle et en particulier des émissions obligataires.

Déjà annoncé pour début 2012 puis reporté, un projet de loi - indispensable pour la création d'un nouvel établissement public – pourrait être déposé par le gouvernement, mais aucune confirmation officielle ne permet de prévoir la création prochaine de ce nouvel instrument de financement.

#### I.4.8 La contrainte sur les dépenses des collectivités

Au final, sévèrement encadrées sur leurs ressources, les collectivités se concentrent de plus en plus sur la maîtrise de leurs dépenses. Elles n'ont d'ailleurs pas attendu les injonctions du gouvernement pour engager des efforts visibles : évaluation des politiques publiques, recentrage des ressources humaines et financières sur les priorités stratégiques et abandon des missions non-obligatoires, mutualisation et décloisonnement des services, externalisations et recours au secteur privé pour certaines activités, création de nouveaux montages de droit privé pour financer à plusieurs acteurs publics des projets, contrôle de gestion plus rigoureux, exigence renforcée vis-à-vis de leurs satellites (SEM, OPHLM, associations subventionnées, etc.), elles se mobilisent sur tous les fronts.

#### **La mutualisation de services à l'échelon communal :**

Il s'agit de la mise en commun de moyens, équipements matériels ou personnels. Il en résulte des services administratifs ou techniques partagés entre plusieurs collectivités membres d'une même communauté ou Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Les responsables des services mutualisés reçoivent leurs instructions des différents exécutifs.

La mutualisation a été interdite jusqu'en 2004. Il y a eu ensuite une période d'évolution juridique avec les lois du 13 août 2004 et du 19 février 2007 qui ont remanié l'article du CGCT correspondant aux services transférés aux intercommunalités. De son côté, la commission européenne a mis en cause la mutualisation des services au regard du respect de la directive « marchés publics », mais depuis l'arrêt du 13 novembre 2008 de la cour européenne de justice, est assurée la légalité des services mutualisés, ou partagés, qui sont gérés par les communautés.

Les premières mises en œuvre concrètes ont touché les administrations de grandes communautés et de leur ville-centre : Brest, Strasbourg, Amiens et Mulhouse parmi les précurseurs. Les communautés de Brest, d'Alès et de Clermont-Ferrand se sont engagées les premières dans une approche plus globale de mutualisation sur l'ensemble du territoire communautaire.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager. Surtout, les communautés seront tenues, à partir de 2014, de réaliser avec leurs communes membres un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant la mandature prochaine.

Aujourd'hui, la mutualisation des services est à l'agenda de la quasi-totalité des communautés ; en octobre 2011, 13% des communautés déclaraient qu'elle est déjà très poussée dans leur territoire ; 35% déclaraient que des services étaient déjà mutualisés mais souhaitaient aller plus loin ; 51% déclaraient que la mutualisation était faible dans leur communauté mais que celle-ci souhaitait s'y engager (chiffres AdCF).



### **La réduction des investissements des départements dans le secteur routier :**

Depuis 2009, les investissements routiers des départements ont régulièrement baissé : 4,5 milliards d'euros cette année-là, 3,9 milliards en 2010, puis 3,6 milliards en 2011 (budgets primitifs). Une explication est à trouver dans le fait que les kilomètres de routes à rénover, transférés souvent en mauvais état en 2004 par l'État aux départements, se sont amenuisés au fur et à mesure des travaux.

Mais aujourd'hui, les crédits routiers sont touchés par une baisse d'une tout autre nature. Pour faire face à l'augmentation de leur dépenses obligatoires, notamment sociales, après s'être attaqués à leurs frais de fonctionnement, puis avoir réduit les dépenses liées à leurs compétences optionnelles (tourisme, culture, développement économique, subventions aux tiers, surtout aux communes et aux associations), les conseils généraux n'ont plus guère d'autre cible que les routes.

Étalement sur plusieurs années pour les projets d'aménagements importants (déviations d'agglomération, ouvrages d'art...), mise en œuvre de techniques plus économes, entretien courant différé... Pour les élus, c'est un choix assumé à contrecœur : la dégradation d'une route, mal entretenue, est en effet rapidement perçue par l'automobiliste... électeur. Quoi qu'il en soit, le report de travaux de rénovation a ses limites : trop dégradée, une infrastructure routière coûte très cher à remettre en état. D'où aujourd'hui la propension donnée à l'entretien plutôt que de faire du neuf. « *Et il est hors de question de se désengager, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité* », tient à rappeler l'ADF.

Les entreprises de travaux routiers, elles, redoutent les conséquences de ces reports d'investissement sur leur activité : « *Compte tenu du poids de la demande des collectivités locales dans notre chiffre d'affaires, cela pourrait impacter les travaux publics à hauteur de 10 % de leur activité* », dit Patrick Bernasconi, président de la FNTF.

Les départements pourraient, pour leur part, être tentés de demander à l'avenir aux entreprises de « *faire mieux avec moins* » et, par exemple, de revoir les process d'ingénierie des routes.

avec la réforme de l'État, pour former une seule et même réforme ». Rappelant que l'un des grands engagements du président de la République était ce nouvel acte de la décentralisation, il a confirmé que le gouvernement déposerait un premier projet de loi avant la fin de l'année, « *qui comportera plusieurs dispositions relatives à l'amélioration de la démocratie locale et organisera les transferts de compétences dans le cadre des conférences territoriales qui auront lieu en 2013, avec, éventuellement, le recours à l'expérimentation* ».

A l'issue d'une réunion interministérielle ce même 31 juillet, Marylise Lebranchu a précisé les thèmes de réflexion abordés lors des rencontres avec les associations d'élus (AMF, ADF, ARF, ADCF, FVM, ACUF, AMGVF) reçues tour à tour, entre le 19 et le 27 juillet, par Jean-Marc Ayrault, Marylise Lebranchu et sa ministre déléguée Anne-Marie Escoffier :

- la répartition des compétences entre l'État et les collectivités et entre les échelons de collectivités ;
- les modes de coordination de l'action des collectivités dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
- les finances locales ;
- le financement des investissements locaux ;
- la réforme du calendrier électoral et des modes de scrutin des élections locales.

En terme de calendrier, le texte de loi serait présenté en conseil des ministres début novembre et les débats commenceraient au Sénat en début 2013 afin de le voir définitivement adopté au printemps 2013 pour une application fin 2013 ou 2014. En tout état de cause, les États Généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, les 4 et 5 octobre, constituent une étape majeure du processus en cours.

### **1.5.3 Les États Généraux de la démocratie territoriale**

Le rôle du Sénat est effectivement d'importance dans l'édification du prochain texte de loi de décentralisation. En effet, la Haute assemblée, c'est désormais inscrit dans la Constitution, doit examiner en premier tout projet de loi concernant les collectivités territoriales. Jean-Pierre Bel, Président du Sénat et ardent décentralisa-

## **1.5 Vers un Acte III de décentralisation**

À de nombreuses reprises durant sa campagne, François Hollande a promis un nouvel acte de décentralisation avec au menu la clarification des compétences et la création d'un nouveau statut métropolitain. Grandes gagnantes, les régions seraient dotées de nombreuses nouvelles compétences et gèreraient les fonds structurels européens.

### **1.5.1 La décentralisation au sein du gouvernement**

Il y a au moins trois ministres en charge du dossier de la décentralisation : celui de l'Intérieur, Manuel Valls, de manière assez classique, Cécile Duflot, dont le portefeuille du logement a été enrichi de « l'égalité des territoires » et, de manière beaucoup plus explicite, Marylise Lebranchu qui a hérité d'un ministère au périmètre très large? : la décentralisation, la réforme de l'État et la fonction publique (ces deux derniers étaient jusqu'à présent sous la tutelle de Bercy). En outre, la nouvelle ministre a obtenu dans les décrets d'attribution une autorité conjointe sur la Direction Générale des Collectivités

Locales (DGCL) avec le ministère de l'Intérieur qui doit donc partager la tutelle sur le monde territorial. A la suite des élections législatives, Anne-Marie Escoffier a rejoint le gouvernement, auprès de Marylise Lebranchu, en tant que Ministre déléguée à la Décentralisation.

### **1.5.2 Décentralisation et réforme générale de l'action publique**

Marilyse Lebranchu, dans un entretien à « Acteurs Publics » en date du 28 juin 2012, annonce une réforme globale de l'action publique dans un seul projet de loi qui alliera la réforme de l'État et une « *décentralisation aboutie* » « *On n'échappera pas à une définition claire de ce que l'on veut en termes d'action publique. Il y a des missions qui peuvent être exercées par des collectivités territoriales et d'autres qui doivent rester des missions d'État. À l'avenir, ce que feront les collectivités ne sera pas fait par l'État et l'État reste le garant de la cohérence et de la clarté de l'action publique.* »

Le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault a annoncé le 31 juillet 2012 devant les préfets que « *la décentralisation ira de pair*

teur, avait pris les choses en main dès son élection en septembre 2011 en lançant la tenue d'États Généraux de la Démocratie Territoriale, qui ont finalement dû attendre la fin de la séquence électorale devant le peu d'enthousiasme de la nouvelle opposition sénatoriale. Piloté par Yves Kratinger, sénateur et président (PS) du Conseil Général de la Haute-Saône, précédemment en charge du pôle "Territoires, services publics, ruralité" dans l'équipe de campagne de François Hollande, ils se tiennent finalement les 4 et 5 octobre 2012 et sont un jalon essentiel vers le prochain texte de loi de décentralisation.

### Les résultats de la consultation nationale

Une première étape de consultation s'est déroulée du 20 décembre 2011 au 6 mars 2012 : un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des élus locaux afin de recueillir leurs attentes et leurs propositions sur le mandat local, la démocratie territoriale, les missions des collectivités territoriales, leurs ressources financières et humaines, les relations des collectivités entre elles et avec l'État, ainsi que sur les spécificités concernant les élus d'Outre-mer et de Nouvelle Calédonie.

Près de 20 000 élus locaux, représentant les différents échelons de mandats (municipal, départemental ou régional), ont renseigné ce questionnaire de leurs attentes :

- ils réclament davantage de concertation et de coordination, autant entre l'État et les collectivités qu'entre les collectivités elles-mêmes ;
- ils sont également en demande d'un allègement de certaines contraintes législatives et réglementaires, en particulier en matière d'urbanisme et de marchés publics ;
- ils aimeraient davantage pouvoir compter sur l'intercommunalité pour mutualiser des moyens dans les domaines les plus techniques (urbanisme, ingénierie) ;
- les ressources humaines sont également un domaine de préoccupation important, et notamment en termes de formation et de mutualisation des services et emplois, moins pour la mobilité entre les fonctions publiques même si près de la majorité (48

%) sont favorables à une meilleure fluidité.

Une majorité d'élus verraient d'un bon œil de nouveaux transferts de compétences :

- pour les régions, les transports, la gestion des fonds européens, l'emploi et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur voire les gestionnaires des lycées ;
- pour les départements, la médecine et le service social scolaire, les aides à la pierre, les gestionnaires des collèges.

Pour la majorité des maires (54 %), ce sont les services de l'État qui doivent prioritairement être impliqués dans le conseil aux communes, aux côtés de ceux du département (46 %) et de d'intercommunalité (45 %) ; cette dernière est néanmoins placée en premier pour l'ensemble des élus des communes de plus de 100.000 habitants (56 %), devant les services de l'État (31 %).

Mais le principal rôle attendu de la part de l'État vis-à-vis des collectivités relève du domaine de la sécurité (publique, civile, sanitaire, environnementale...) pour 56 % des élus, toutes collectivités confondues ; le conseil est relégué au deuxième plan (48 % des élus) et le contrôle en troisième (24 % des élus).

### Les prochaines étapes dans les départements et à Paris :

Les résultats de cette consultation servent de fil conducteur aux rencontres départementales qui se tiennent en septembre.

Enfin, le 4 et 5 octobre, près de 900 personnes se réunissent pour la phase finale des États Généraux de la Démocratie Territoriale, à Paris : les sénateurs, les présidents des associations d'élus, les 27 présidents de Conseils régionaux, les 101 présidents de Conseils généraux, des maires, des présidents d'intercommunalités, des universitaires, des représentants de l'État...

Quatre ateliers permettent d'étudier l'ensemble des préoccupations des élus et de restituer les résultats des enquêtes précédentes :

- les relations entre l'État et les collectivités et la clarification des compétences ;
- la garantie des moyens et l'efficacité de l'action publique ;

- l'approfondissement de la démocratie locale ;
- les moyens de prendre en compte les spécificités des territoires pour les stimuler.

### I.5.4 Vers de nouveaux transferts de compétences et de services ?

La clarification des compétences respectives entre État et collectivités, d'une part, et entre les collectivités, d'autre part, pourrait conduire à de nouveaux transferts de services de l'État vers les collectivités.

C'est ce qu'exprimait très clairement François Rebsamen, sénateur-maire (PS) de Dijon, membre de l'équipe de campagne de François Hollande devant l'Institut de la Décentralisation, lors de la campagne électorale : « *Il convient de supprimer les doublons entre l'État et les collectivités. 60 000 fonctionnaires de l'État assument, aujourd'hui, les mêmes tâches que les agents de la fonction publique territoriale, notamment dans les secteurs ministériels de l'urbanisme, de l'écologie, du sport et la jeunesse ainsi que dans les services départementaux. Ces 60 000 fonctionnaires pourraient être réaffectés aux collectivités locales pour gérer des tâches à la place de l'État ou bien être employés à des missions régaliennes de l'État.* »

Ces propos sont à tempérer avec les dernières déclarations de Marylise Lebranchu à la date de rédaction du rapport : « *l'acte III de la décentralisation conduira probablement à des transferts d'effectifs mais sans tomber dans l'excès : nous ne reproduisons pas l'erreur commise avec les techniciens et ouvriers de service en 2004.* » Dont acte...

### I.5.5 Les propositions du rapport Jarlier

De manière tout à fait convergente, le groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, chargé de réfléchir à l'avenir de l'ingénierie publique en matière d'urbanisme et piloté par Pierre Jarlier, sénateur du Cantal et président de la commission urbanisme de l'Association des maires de France (AMF) a fait des propositions dans ce sens dans son rapport « *Pour*

une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme » rendu public en juillet dernier.

Il préconise en effet une véritable décentralisation de l'instruction du droit des sols et le transfert aux collectivités des personnels exerçant les fonctions liées. Le rapport note d'ailleurs que « la fonction publique territoriale ouvre des horizons aux ingénieurs de la fonction publique de l'État », elle pourrait même constituer « un nouvel eldorado ».

Plus globalement, le rapport appelle à recentrer l'État au niveau stratégique en s'appuyant sur le CERTU, pour ne pas dire le RST, comme outil d'ingénierie nationale qui serve d'interlocuteur entre l'État et les collectivités territoriales et de positionner l'ingénierie opérationnelle sur le niveau local :

- l'échelle intercommunale pour l'exercice du droit des sols et la planification, laissant ainsi aux élus communaux la gestion et la responsabilité directes de leurs projets ;
- l'échelle du département pour l'appui à la planification.

Le rapport propose également que l'action des Conseils Généraux puisse consister dans la mobilisation des organismes satellites qu'ils soutiennent financièrement – comme les conseils en architecture, urbanisme, environnement (CAUE), les agences d'urbanisme – ou la création d'organismes dédiés comme des agences techniques départementales ou des sociétés publiques locales.

Sur ce dernier point, en réponse à une interpellation écrite d'une organisation syndicale du ministère de l'agriculture, François Hollande, alors candidat à la présidentielle avait pris position pour la création et la généralisation à tous les départements de telles agences : « Nous procéderons à une nouvelle étape de la décentralisation qui pourrait conduire à de nouveaux défis. Par exemple en matière d'ingénierie publique, je propose que les départements soient acteurs de la création d'agences départementales d'ingénierie au service des communes et groupements intercommunaux ».

## 1.6 Les structures mutualisées d'ingénierie territoriale

### 1.6.1 Les Agences d'Urbanisme, premier exemple d'outil d'ingénierie publique mutualisé

Les agences d'urbanisme sont nées avec la loi d'orientation foncière de 1967 en période d'expansion urbaine des « trente glorieuses » et ont été créées sur la base du volontariat pour aider les élus des agglomérations à définir et mettre en œuvre les politiques d'aménagement urbain. Elles sont essentiellement apparues dans les grandes agglomérations françaises.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée en juin 1999 et la loi SRU du 13 décembre 2000 ont redéfini les agences d'urbanisme : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les Schémas de Cohérence Territoriale) et de préparer les projets d'agglomérations dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »

Ces agences, outils de réflexion commune aux élus d'une même agglomération, outils de concertation entre les collectivités territoriales, constituent une expérience originale de mutualisation d'ingénierie publique. Comme l'indiquait Brigitte Bariol-Mathais, alors déléguée générale de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), « l'agence d'urbanisme n'est ni un service technique de collectivité, ni un bureau d'études qui disparaît après la prestation, mais un outil

d'ingénierie mutualisé – l'agence travaille pour tous ces membres sur leur dossier d'intérêt commun, partenarial – l'agence permet à ses membres d'échanger sur leurs projets et de les harmoniser – et indépendant – l'agence travaille et propose en liberté sur tous les sujets intéressant ses membres. »

Dotées d'un statut associatif, leur gouvernance repose sur un conseil d'administration rassemblant les principaux membres (communes, communautés, la région, le département, l'État et ses services déconcentrés, les chambres consulaires, l'université...), qui décident collectivement du programme de travail, à charge pour un comité technique partenarial d'en assurer le suivi. Elles regroupent des équipes pluridisciplinaires d'urbanistes, d'ingénieurs, de géographes, d'architectes.

Leurs principales activités sont :

- l'observation et l'analyse urbaine ;
- la prospective urbaine et les projets de territoire ;
- l'urbanisme et la planification ;
- les problématiques sectorielles (déplacements, habitat, commerce, environnement...);
- le développement économique et territorial ;
- l'information, l'animation et la communication.

On compte aujourd'hui 53 agences d'urbanisme sur l'ensemble du territoire, mais jusqu'à présent l'État a favorisé leur constitution uniquement en milieu urbain et par conséquent elles ne maillent pas l'ensemble du territoire, même si elles sont de plus en plus sollicitées par les collectivités péri-urbaines et les villes moyennes. C'est ainsi que le rapport Jarlier précité a recommandé l'extension des agences d'urbanisme à tous les territoires isolés (ruraux, péri-urbains isolés, zones de montagne) en dotant chaque département d'une agence d'urbanisme et en les faisant évoluer progressivement afin qu'elles mettent leurs compétences à disposition de l'ensemble des communes du département.

## I.6.2 Les prémices des agences techniques départementales

Si, dès la première loi de décentralisation, l'article 32 de la loi du 2 mars 1982 prévoyait que « *le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale* », cinq ans après, la prémonition de Gaston Defferre s'avérait exacte puisqu'il estimait que « *ces agences n'existeront pas dans plus de sept ou huit, voire dix départements* » (débat Assemblée Nationale du 18 décembre 1981). En effet, si l'on excepte la Haute-Savoie, ayant anticipé en créant dès 1976 une agence d'aide aux communes, seuls six départements ont exploité d'emblée la possibilité offerte par la loi (Charente, Dordogne, Haute-Garonne, Landes, Lot-et-Garonne et Vienne).

Mais depuis quelques années, les conseils généraux développent de tels outils destinés aux petites collectivités victimes du désengagement de l'État et de la réduction des prestations auparavant fournies par les anciennes DDE et DDA. Il s'agit essentiellement de :

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

C'est ainsi que certains départements ont mis en place des services d'ingénierie pour compte de tiers en interne : c'est le cas, par exemple, du Bas-Rhin, qui consacre environ 125 ETP à l'ingénierie pour le compte de tiers dans des domaines très divers, ou de la Côte-d'Or qui vient de formaliser sa mission interne de conseil et d'assistance.

Mais dernièrement les solutions sont plutôt du côté de la création de structures d'ingénierie externe. Dans ce cas, les formules juri-

diques retenues sont diverses : elles vont de l'association à l'établissement public local (EPL), en passant par les agences techniques départementales, les sociétés d'économie mixte (SEM) et, de plus en plus, par les sociétés publiques locales (SPL). Cette hétérogénéité des outils disponibles sur le terrain témoigne de la nécessité d'une certaine souplesse afin de trouver la formule la plus adaptée aux spécificités des territoires, tant au niveau des champs d'intervention de ces structures qu'au niveau de leurs modalités de financement.

Les modalités d'adhésion sont en revanche identiques : il s'agit d'une adhésion volontaire d'un conseil général, des communes, ainsi que des établissements publics de ce territoire (avec ou sans limitation de population dans le cas des EPCI). Le champ d'action de ces agences se décline selon leur ancienneté, les particularités de leur territoire, et le projet politique initial. Dans certains cas, seule l'assistance à maîtrise d'ouvrage est proposée dans les domaines où d'autres acteurs parapublics, tels que les centres d'architectures et d'urbanisme (CAUE), les agences

d'urbanismes, les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés publiques locales d'aménagement, etc., n'interviennent pas.

Toutes ces initiatives sont motivées par les compétences transférées aux départements, notamment depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui confère une légitimité à l'intervention des départements en matière d'ingénierie.

Dans les conclusions du rapport du Sénat « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* » du 17 juin 2009, figuraient d'ailleurs ces deux propositions :

- maintenir à disposition des intercommunalités et des départements une ingénierie publique au niveau des préfetures et des chambres régionales des comptes ;
- confirmer la vocation des départements de mettre à disposition des territoires infra-départementaux les outils de conseil juridique et technique nécessaires.

La création de structures d'assistance technique externe permet l'émergence d'une nouvelle forme d'ingénierie publique à destination des petites collectivités. L'Assemblée des Départements de France (ADF) relève ainsi qu'« *aujourd'hui, les*

*agences techniques départementales permettent de mieux organiser une offre d'ingénierie visible* ».

L'ADF a lancé une enquête en décembre 2011 sur l'ingénierie territoriale départementale. Parmi les 34 départements ayant répondu, 9 indiquaient avoir créé une structure d'ingénierie, et 14 étaient en projet (soit 2/3 des départements répondant concernés). L'ADF souligne à cet égard « *qu'il existe une véritable dynamique en cours, certains départements attendant en effet la finalisation de la carte de l'intercommunalité pour prendre leur décision afin d'adapter l'offre d'ingénierie à la demande* ».

## I.6.3 Les agences techniques départementales

L'article L. 5511-1 du CGCT permet au département de s'associer à des communes et des EPCI pour créer des agences techniques départementales : « *Cette agence est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.* »

Les domaines couverts correspondent aux compétences des conseils généraux et ont souvent un lien direct avec l'aménagement du territoire. Ces agences se positionnent majoritairement sur le champ de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (conseil en amont, accompagnement, suivi, réception de travaux), mais également sur la maîtrise d'œuvre (réalisation d'études, réalisation de travaux).

Ces initiatives peuvent toutefois être soutenues à la condition qu'elles respectent les dispositions européennes du droit de la concurrence s'appliquant aux opérateurs bénéficiant d'une dérogation « in house ». Autrement dit, dans le respect des règles de la commande publique, si les communes ne sont pas représentées aux organes délibérants de l'agence, les prestations que celle-ci pourrait assurer pour le compte des communes pourraient ne pas être considérées comme des prestations intégrées au sens de la jurisprudence communautaire. Dès lors, les règles de la commande publique en matière de passation de

### Article L. 1531-1 du CGCT

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme et sont composées d'au moins deux actionnaires. »

marchés s'appliqueraient aux conventions entre les communes et l'agence.

Cette solution représente toutefois un coût non négligeable pour les collectivités territoriales. En effet, la mise en place d'agences techniques départementales relève du principe de libre administration des collectivités et ne s'apparente pas à une obligation légale pour les conseils généraux.

Il convient surtout de relever que plusieurs structures juridiques sont envisageables : établissement public départemental, société publique locale (SPL), association, syndicat mixte, etc. Parmi ces formes juridiques, le modèle de la SPL est une structure innovante et récente.

## 1.6.4 Les Sociétés Publiques Locales

### de la SPLA...

En juillet 2006, la loi Engagement national pour le logement a donné naissance aux sociétés publiques locales dans le secteur de l'aménagement, les SPLA. Il s'agit de sociétés anonymes totalement détenues par au moins deux collectivités locales ou leurs groupements. Elle se distinguent des sociétés d'économie mixte par leur actionariat entièrement public. Les interventions sont réalisées au profit des seuls actionnaires et limitées géographiquement aux territoires des collectivités actionnaires.

Exemptées de mise en concurrence, les collectivités y recourent pour réaliser des opérations d'aménagement et des missions connexes (réalisation d'études préalables, acquisition et cession d'immeubles, baux commerciaux, opérations de construction et de réhabilitation immobilière).

La SPLA est ainsi un outil d'aménagement du territoire qui renouvelle largement l'approche classique de l'intercommunalité en permettant la mise en place d'équipements

et de moyens communs, sans les contraintes liées aux établissements publics de coopération intercommunale.

Mi 2012, il existaient 36 SPLA et une trentaine d'autres étaient en cours de création.

### ...à la SPL

La loi du 28 mai 2010 a depuis créé le statut plus large des SPL qui ouvre leur champ d'intervention à toute activité dès lors que celle-ci présente un caractère d'intérêt général et qu'elle entre dans le champ des compétences attribuées par la loi à ses actionnaires publics. Elles peuvent exercer ces missions de service public sans mise en concurrence, conformément à la théorie du « in house ».

La création de SPL offre des perspectives nouvelles de mutualisation entre collectivités, car elle présente l'avantage d'être déclinable à l'échelle départementale comme à l'échelle intercommunale. Ainsi, les communes, dans la mesure où elle en sont actionnaires, peuvent bénéficier des services de la SPL par l'intermédiaire du département ou de l'intercommunalité.

Alors qu'aujourd'hui, adhérer à un EPCI, pour une collectivité territoriale, c'est se priver de la compétence transférée, qui ne peut plus être exercée que par l'EPCI, avec la SPL, c'est l'ère de l'intercommunalité de services et de moyens, contractuelle et souple, avec possibilité d'entrée et de sortie. Si elles veulent répondre, ensemble, à un besoin, qu'il s'agisse d'un équipement (piscine, stade, station d'épuration, production d'eau, réseau de distribution, halles...) de matériels ou de moyens (informatique, urbanisme, voire conseil juridique...), sans même s'entendre politiquement ou structurellement, elles peuvent créer une SPL, ou adhérer à une SPL existante, et contractualiser avec elle. Les collectivités ne perdront pas compétence pour agir dans le secteur

concerné et pourront, en cas de désaccord ou d'échec, reprendre leur liberté, sous la réserve des contrats conclus.

En allant plus loin, on peut imaginer la création de SPL « boîtes à outils », polyvalentes, dont les statuts porteront sur les missions certes d'intérêt général, mais les plus variées, sans aucun effet sur les compétences des collectivités membres qui resteront parfaitement libres de déterminer, ensuite, si elles veulent contractualiser sur tel ou tel point avec la SPL. Ces SPL fédératrices pourront devenir de mini « centrales d'achat », concluant des contrats collectifs dont les collectivités actionnaires pourront bénéficier.

Les collectivités et leurs groupements pourraient également être tentés d'envisager la SPL comme une alternative à la délégation de service public. En effet, le montage permet de confier l'exploitation d'un service public à une société privée sur laquelle on exerce un contrôle total et avec l'assurance que l'éventuelle marge sera entièrement réinvestie au profit du service public. En s'associant avec d'autres collectivités voisines, on peut même prétendre à la constitution d'une structure disposant d'une masse critique et permettant une certaine forme de mutualisation et d'effet d'échelle.

Pareillement, la SPL pourrait se révéler une alternative à la régie.

Le risque de dévoiement n'est évidemment pas nul... On peut imaginer que des SPL deviennent de véritables agences d'intérim permettant de contourner le statut de la fonction publique, voire des employeurs complémentaires, exonérés des contraintes du concours d'accès à la fonction publique, des plafonnements de rémunération et d'avantages en nature. Car, par définition, le personnel recruté par la SPL relève du droit privé. Toutefois, les personnels existants dans les services des collectivités peuvent être intégrés en recourant à la mise à disposition ou au détachement.

Aujourd'hui, ce statut est mobilisé par les départements et les communes associées pour la mise en place de structures d'assistance technique mutualisée car elles constituent une réponse possible au besoin de l'ingénierie territoriale et peuvent parfaitement assurer une mission d'expertise auprès des collectivités actionnaires.

## II. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DES INGÉNIEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### II.1 Les objectifs de l'enquête

Pour appuyer ce rapport sur la diversité du vécu des ingénieurs et du contexte d'évolution des services techniques, forcément contrasté en fonction du type de collectivité (ville, département, région, intercommunalité, établissement public...), du contexte local (rural, urbain, dynamique démographique...), politique et financier, nous avons sollicité l'ensemble des ingénieurs en poste en collectivité territoriale pour répondre à un questionnaire. L'objet de cette enquête était de faire remonter les exemples concrets de politiques mises en œuvre dans, par et pour les collectivités, sur les trois points suivants :

- la mise en application de la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 ;
- les réorganisations en cours ou à venir des services techniques des collectivités ;
- la place de l'ingénieur dans les organigrammes des collectivités.

Il pouvait être renseigné par tout ingénieur en collectivité territoriale ou organisme public sous tutelle d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités. Il a ainsi été diffusé par trois canaux :

- le réseau du SNITPECT-FO, notamment par l'intermédiaire des sections départementales, avec le relais des correspondants identifiés en collectivités et un lien depuis le site internet ;
- l'Association des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État (AITPE) à destination de son fichiers d'ITPE en poste en collectivités territoriales ;
- FO-Territoriaux par l'intermédiaire de ses délégués régionaux et un lien depuis le site internet.

Les réponses des 149 ingénieurs ont été collectées entre début avril et fin juin. Les données ont fait l'objet d'un traitement anonyme. L'analyse qui suit en tire les principales conclusions ; pour des résultats exhaustifs (questions posées et réponses apportées) se reporter à la synthèse statistique, en annexe à ce rapport.

### II.2 Profil des ingénieurs ayant répondu à l'enquête

#### Très forte représentation des ingénieurs originaires de l'État

Le profil des ingénieurs ayant répondu à l'enquête est évidemment lié au mode de diffusion du questionnaire. C'est ainsi que, pour un tiers, ils dépendent actuellement de la Fonction Publique de l'État (FPE) et, pour deux tiers, de la Fonction Publique Territoriale (FPT) ; et parmi ces derniers, plus de 80% sont originaires de la FPE. Au final, les ITPE représentent plus de 85% des répondants (y compris un ITPE civil ayant réussi le concours externe d'ingénieur territorial).

C'est pourquoi la répartition par type de collectivités des ingénieurs ayant répondu n'est absolument pas représentative de celle de l'ensemble des ingénieurs territoriaux (avec une sur-représentation des Conseils Généraux au détriment de l'échelon communal), alors qu'elle est très proche de celle de l'ensemble des ITPE en poste dans les collectivités :

	ingénieurs en CT*		ingénieurs ayant répondu				ITPE en CT**	
			ingénieurs		dont ITPE			
communes	6726	37%	15	10%	13	10%	89	10%
intercommunalités	4424	25%	16	11%	13	10%	89	10%
départements	3902	22%	90	61%	81	64%	620	68%
régions	1061	6%	13	9%	9	7%	74	8%
divers	1870	10%	13	9%	11	9%	40	4%

\* : observatoire de la FPT – chiffres 2007 / \*\* : AITPE – juin 2012

Si on s'intéresse aux collectivités dans lesquelles exercent les ingénieurs ayant répondu et leur répartition par échelon territorial, on retrouve le même biais, à savoir une représentativité significative uniquement pour les départements (54%), un peu moindre pour les régions (27%) et tout à fait marginale pour le bloc communal :

	nombre total	représentés dans l'enquête	% de représentation
communes	35 303 *	15	0,04%
intercommunalités	17 376 **	14	0,08%
départements	96 + 5 (outremer)	54	54%
régions	22 + 4 (outremer)	5 + 2 (outremer)	27%
divers	~ 1 200	13	1%

\* Chiffres au 01/01/12.

\*\* Etablissements publics de coopération intercommunale EPIC (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats intercommunaux) (chiffres au 09/02/2012).

## II.3 Le ressenti des ingénieurs quant au contexte

Dans un premier temps, les ingénieurs étaient interrogés sur les éléments de contexte dans lequel évolue leur collectivité (réforme territoriale de décembre 2010, contexte financier, retrait de l'ingénierie de l'État) et leur appréciation en terme de menaces ou d'opportunités pour le devenir de leur collectivité, de leur service, de leur poste.

### La réforme territoriale de décembre 2010

Concernant d'abord la réforme territoriale de décembre 2010, la majorité (53%) des ingénieurs déclarent bien ou très bien la connaître, essentiellement par la presse spécialisée, mais aussi par la communication interne de l'exécutif de leur collectivité, qui était majoritairement négative (40%) voire très négative (15%) - à relativiser en fonction de la couleur politique de l'exécutif et le volontarisme de certaines collectivités à bénéficier de dispositifs innovants de la loi comme les fusions de collectivités ou la création de métropoles.

Dans l'ensemble, les ingénieurs en ont eu une lecture plus neutre, même s'il y a plus d'inquiétude de la part de ceux du bloc « région / départements » à comparer au bloc communal, plus épargné par la loi. Peu d'ingénieurs (21%) étaient d'ores-et-déjà associés à la réflexion sur la mise en œuvre de cette réforme au moment de l'enquête, soit parce qu'elle concernait surtout l'échelon politique, ou que la collectivité ne s'y était pas elle-même engagée dans l'attente des échéances électorales susceptibles de mettre un coup d'arrêt à la réforme ou du moins d'en modifier les articles les plus contestés.

### Les difficultés budgétaires

L'inquiétude est ailleurs puisque pour 88% des ingénieurs la pression qui s'exerce sur leur collectivité en terme de ressources financières est forte ou très forte voire insoutenable pour 2% d'entre eux (en conseil général). Le constat vaut pour toutes les catégories de collectivités même si les départements semblent bien les plus touchés.

Cela se traduit, en terme d'objectifs affichés par les exécutifs des collectivités, par des réductions de dépenses de fonctionnement (66% des réponses), des réductions de dépenses d'investissement (44% des réponses), des réductions d'effectifs (24% des réponses), sachant qu'un affichage de maintien des effectifs (60% des réponses), peut-être contredit par les faits. On observe également la mise en œuvre de nouvelles politiques à moyens constants (par redéploiement, abandon de missions...).

### Le retrait de l'ingénierie publique de l'État

Un tiers des ingénieurs déclarent que leur collectivité subit les conséquences de désengagement des services de l'État de l'ingénierie publique. C'est le cas surtout pour les conseils généraux (42% « beaucoup » et « beaucoup trop ») qui mettent en œuvre des mesures à même de palier les insuffisances de l'État sur son territoire. Les petites communes qui ont le plus à en souffrir ne sont pas représentées dans le panel, mais il y a fort à parier que ce retrait est beaucoup plus préjudiciable à cette échelle. Les conseils régionaux et les intercommunalités sont relativement plus épargnés.

Les compensations mises en œuvre relèvent d'abord du développement des compétences en interne, soit par des recrutements soit par la formation des agents, ensuite du recours accru à l'ingénierie privée là où les bureaux d'études ont pu se développer, enfin de la création de services dédiés à l'assistance technique des communes ou de structures mutualisées d'ingénierie technique.

## II.4 L'évolution des effectifs techniques des collectivités

Un quart des ingénieurs voient les effectifs des services techniques de leur collectivité à la baisse – presque exclusivement des départements, deux tiers observent le maintien et 10% à la hausse – essentiellement les intercommunalités et les établissements publics ou syndicats mixtes.

On retrouve la même répartition en fonction du type de collectivité concernant l'évolution du nombre d'ingénieurs, même si relativement au total des agents techniques, les ingénieurs semblent moins affectés par les réductions d'effectifs. Ainsi, les deux tiers des ingénieurs constatent le maintien, 11% observent une tendance à la baisse – essentiellement en conseil général – et un petit quart à la hausse – surtout en intercommunalités, Etablissement Public et Syndicat Mixte.

Ces recrutements se font dans tous les domaines et selon tout type de statuts (contractuels, FPT, détachements FPE, promotion interne) en fonction des dynamiques et des politiques de chacune des collectivités, sans typologie particulière.

## II.5 L'évolution des services techniques des collectivités

Les ingénieurs étaient également questionnés sur les évolutions en cours ou en réflexion dans l'organisation de leur collectivité et notamment celles concernant les services techniques. Les réponses confirment que les collectivités sont dans une phase d'optimisation des moyens pour s'adapter au contexte, tant conjoncturel – crise budgétaire – que structurel – réforme territoriale. Globalement, ces évolutions sont plutôt jugées « positives » ou « neutres » quant aux conséquences en terme de service rendu à l'utilisateur et majoritairement

« neutres » quant aux conséquences en terme d'organisation des services concernés et de la charge de travail.

Le recours à l'externalisation de certaines missions techniques est la première solution mobilisée par les collectivités et près des trois

quarts des ingénieurs ayant répondu ont été associée à sa mise en œuvre. De façon très différenciée selon les collectivités, elle concerne, à des degrés divers, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les études générales, la maîtrise d'œuvre, la délégation de service public, les études d'impact ou environnementales... On remarquera que le Réseau Scientifique et Technique (RST) de l'État n'est cité dans aucune des réponses, soit que l'externalisation est entendue comme le recours au seul secteur privé, soit – plus inquiétant – que le RST n'est plus mobilisé, dans tous les sens du terme, par les collectivités territoriales.

Le développement de nouvelles compétences techniques et d'éventuels services dédiés est la deuxième piste suivie par les collectivités. Ce sont les domaines des nouvelles technologies de l'information et de la communication (déploiement de réseau très haut débit) et de l'environnement (développement durable en général, énergies renouvelables, économies d'énergie, biodiversité...) qui sont principalement concernés.

La réorganisation territoriale des collectivités, c'est-à-dire les regroupements et/ou redéploiements d'implantations territoriales, qu'elles soient ou non ouvertes au

	effectif ou en cours	programmé ou en réflexion	total	ingénieurs associés
externalisation de missions techniques	58%	7%	65%	74%
nouvelle(s) compétence(s) techniques	33%	19%	52%	59%
réorganisation de l'implantation territoriale	26%	22%	48%	45%
dont centres d'exploitation technique	14%	22%	36%	45%
mutualisation entre collectivités de				
- fonctions supports	17%	18%	35%	54%
- services opérationnels	12%	18%	30%	54%
transfert de compétences techniques entre collectivités	20%	11%	31%	31%

public, y compris les centres d'exploitation techniques, est la troisième solution citée. Dans les cas des déploiements, il s'agit à la fois de rapprocher du territoire de la collectivité les organes opérationnels ou de conseil, mais aussi d'y assurer une visibilité « politique ». Dans le cas des regroupements, il s'agit plutôt d'optimiser les moyens à la charge de travail ; par exemple, pour les conseils généraux, le regroupement des centres d'exploitation routière vient clairement pallier le passage sous la taille critique de certains d'entre eux suite au resserrement des crédits d'investissement et d'entretien.

Ensuite vient la mutualisation de services entre collectivités, en commençant par les fonctions supports (locaux, moyens, achats groupés, personnels). Elle se fait dans un cadre différent selon le type de collectivité : mutualisation entre une commune et son intercommunalité (encadré par la loi : cf. page 26), entre structures départementales (CG et SDIS par exemple) ou régionale (CR et ses EP), dans le cadre de la création d'une métropole (services voirie et/ou transport du CG) ou en préparation d'une fusion entre collectivités (départements et régions). Les ingénieurs y sont majoritairement associés. Dans de très rares cas

(effective dans 4% et en réflexion pour 7%), la rédaction d'un schéma de répartition des compétences et de mutualisation de services, au sens de la réforme territoriale de décembre 2010, a précédé la mise en œuvre. Cette clarification est d'autant plus nécessaire qu'il est signalé des difficultés de positionnement consécutif aux mutualisations : appartenance, gouvernance, phase transitoire...).

Enfin, les transferts de compétence entre collectivités est cité par un petit tiers des ingénieurs. Mais la quasi-totalité des transferts déjà effectués concerne les compétences transférées par l'État dans le cadre de la loi LRL de 2004 (routes nationales, agents TOS des collèges et lycées et les parcs de l'Équipement, son dernier volet). Pour les projets en cours de réflexion, il s'agit, pour le bloc communal, de transfert vers l'intercommunalité ou de l'intercommunalité vers un EP ou un syndicat mixte. Le département et la région sont surtout concernés par la création d'une métropole (Nice-Côte d'Azur) ou la fusion (Alsace, et Lorraine en réflexion). Les ingénieurs n'y sont majoritairement pas associés (niveau politique).



## II.6 Le positionnement des ingénieurs dans les collectivités

Plus de 70% des ingénieurs ayant répondu ont pris un poste en collectivité entre 2005 et aujourd'hui, avec un pic en 2007-2008, ce qui correspond à la deuxième vague de décentralisation avec notamment le transfert des services routiers vers les Conseils Généraux. Néanmoins, seuls 37% de ces ingénieurs qui sont venus des services de l'État indiquent l'avoir fait à l'occasion d'un transfert de service vers une collectivité, les 63% restants déclarant l'avoir fait de leur propre initiative, même si l'attrait pour les collectivités correspond clairement aux transferts de compétences, aux nouveaux besoins des collectivités en personnel expérimenté dans ces domaines transférés et à la raréfaction des métiers qui y sont liés dans les services de l'État.

S'agissant de l'ancienneté dans le cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial, on observe le même phénomène avec un décalage de deux ans, puisque plus de 60% des ingénieurs ayant répondu ont intégré la FPT entre 2007 et aujourd'hui, avec un pic de près de 30% pour l'année 2008. Cela correspond au droit d'option à exercer dans les deux ans suivant la prise de poste, soit avant août 2007 pour les agents transférés en 2006 avec date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Ce que confirme le fait que 50% des ingénieurs originaires de l'État ayant répondu, ont opté pour la FPT dans les deux ans suivant leur prise de poste en collectivité, la loi dite « Mobilité » permettant même depuis 2009 l'intégration directe (c'est le cas pour 10% des répondants).

### Le ressenti en collectivités des ingénieurs venus des services de l'État

Les ingénieurs en poste en collectivité ayant précédemment servi dans les services de l'État, ont été appelés à se prononcer sur les conditions d'exercice de leur mission dans leur collectivité en comparaison avec leur expérience précédente dans les services de l'État, selon les indicateurs suivants : les conditions de travail, les relations hiérarchiques, les rémunérations et les perspectives de carrière (voir tableaux ci-contre).

On y voit que les collectivités sont jugées plus favorablement que l'État sur tous les indicateurs avec une différence plus marquée pour les conditions de travail et les perspectives de carrière (71% les jugeant « meilleures » ou « bien meilleures »), avant les rémunérations (57% les jugeant « meilleures » ou « bien meilleures »). Pour les relations hiérarchiques, la majorité (54%) les estime à l'identique même si, pour 45%, elles sont « meilleures » ou « bien meilleures ».

Sur aucun indicateur, on ne trouve un ingénieur pour juger les conditions offertes en collectivités « bien plus mauvaises » qu'à l'État.

On remarque également que ce jugement positif à l'égard des collectivités est globalement plus marqué pour les ingénieurs ayant opté pour la FPT, notamment concernant les relations hiérarchiques ( $\Delta$  de 21,5% sur les réponses « meilleures » et « bien meilleures »), les perspectives de carrière ( $\Delta$  de 16,5%) et les rémunérations ( $\Delta$  de 16%), les conditions de travail étant jugées à l'identique ( $\Delta$  de 2%).

LES CONDITIONS DE TRAVAIL	FPT origine FPE		FPE détachés		total	
1 - bien meilleures	20	24%	10	21%	30	23%
2 - meilleures	39	48%	23	49%	62	48%
3 - à l'identique	17	21%	10	21%	27	21%
4 - plus mauvaises	6	7%	4	9%	10	8%
5 - bien plus mauvaises	0	0%	0	0%	0	0%

LES RELATIONS HIÉRARCHIQUES	FPT origine FPE		FPE détachés		total	
1 - bien meilleures	12	14,5%	3	7%	15	12%
2 - meilleures	31	38%	11	24%	42	33%
3 - à l'identique	31	38%	25	54%	56	43%
4 - plus mauvaises	8	9,5%	7	15%	15	12%
5 - bien plus mauvaises	0	0%	0	0%	0	0%

LES RÉMUNÉRATIONS	FPT origine FPE		FPE détachés		total	
1 - bien meilleures	21	25,5%	7	15%	28	22%
2 - meilleures	39	47,5%	20	42%	59	46%
3 - à l'identique	18	22%	15	32%	33	25%
4 - plus mauvaises	4	5%	5	11%	9	7%
5 - bien plus mauvaises	0	0%	0	0%	0	0%

LES PERSPECTIVES DE CARRIÈRES	FPT origine FPE		FPE détachés		total	
1 - bien meilleures	38	46%	12	26%	50	39%
2 - meilleures	34	41,5%	21	45%	55	42,5%
3 - à l'identique	8	10%	10	21%	18	14%
4 - plus mauvaises	2	2,5%	4	8%	6	4,5%
5 - bien plus mauvaises	0	0%	0	0%	0	0%

Il est probable que les ingénieurs qui ont opté pour la FPT l'ont fait justement en tenant compte de critères peu ou prou identiques à ceux sur lesquels nous les avons interrogés, ce qui explique ce différentiel avec ceux qui n'ont pas, ou pas encore, fait ce choix.

### Les perspectives pour les ingénieurs de l'État en poste en collectivité

La très grande majorité est en détachement de droit commun mais 11% sont en détachement sans limitation de durée (DSLSD). Cette position d'activité particulière a été appliquée aux agents qui ont accompagné le transfert des services routiers aux Conseils Généraux, l'absence de limitation de durée étant assortie de conditions de retour à l'État plus défavorable que le détachement classique : alors que pour un retour d'un détachement de droit commun, l'ingénieur a accès à la liste des postes vacants, au retour d'un DSLSD, il sera affecté sur proposition du chargé de mission, sans grande possibilité de négociation : une disposition assez dissuasive, une sorte de « clapet anti-retour ».

A la question de savoir s'ils comptent prochainement reprendre un poste à l'État ou opter pour la FPT, les réponses des ingénieurs détachés en collectivité sont globalement plus favorables à un déroulement de carrière en collectivité, même si beaucoup ne se prononcent pas avec l'incertitude liée au changement de majorité gouvernementale et à la possible redéfinition des compétences respectives de l'État et des collectivités et de l'organisation de l'action publique en général :

	retour à l'État		option pour la FPT	
non	22	46%	11	23%
oui, dans l'année	2	4%	5	11%
oui, plus tard	7	15%	11	23%
ne sais pas	17	35%	20	43%

Ainsi, alors qu'ils ne sont que 19% à envisager un retour à l'État (« dans l'année » ou « plus tard ») et près de la moitié (46%) à exclure ce retour, 34 % d'entre eux pensent opter (« dans l'année » ou « plus tard ») pour la FPT.

### Répartition par grade dans le cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial

Grades et emploi fonctionnel	ingénieurs ayant répondu						ensemble des IT *
	FPT		FPE		total		
Ingénieur Territorial	10	10%	9	22%	19	14%	44% (dont 5% de stagiaires)
Ingénieur Principal Territorial	46	46%	19	46%	65	46%	42%
Ingénieur en Chef Territorial de Classe Normale	27	27%	8	20%	35	25%	9%
Ingénieur en Chef Territorial de Classe Exceptionnelle	6	6%	1	2%	7	5%	5%
Ingénieur détaché sur Emploi Fonctionnel	10	10%	4	10%	14	10%	dont 4% sur E.F.

\* Observatoire de la FPT - chiffres 2009

Les ingénieurs ayant répondu sont en proportion situés à des niveaux de grade supérieurs à ceux de l'ensemble des ingénieurs territoriaux, notamment pour l'accès à Ingénieur en Chef (30% contre 11%) et aux emplois fonctionnels (10% contre 4%).

Cette différence est également notable entre les ingénieurs du cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial, d'origine ou qu'ils aient opté, et ceux sous statut FPE : un tiers sont Ingénieurs en Chef contre 22% des ingénieurs FPE.

### La place de l'ingénieur dans la hiérarchie des collectivités

Au vu de l'enquête, le positionnement hiérarchique des ingénieurs ayant répondu est relativement dépendant du type de collectivité (N correspondant au chef de l'exécutif, soit l'échelon politique) :

	Conseil général		Conseil régional		Interco		Commune		Divers	
N-1	1	1%	1	8%	0	0%	0	0%	3	23%
N-2	14	15%	0	0%	4	25%	10	67%	6	46%
N-3	37	41%	4	31%	8	50%	4	27%	3	23%
N-4 et +	39	43%	8	62%	4	25%	1	7%	1	8%

Plus la collectivité est basse dans l'échelle « région > département > intercommunalité > commune », plus l'ingénieur est haut dans l'organigramme, ce qui peut s'expliquer par la taille respective des services techniques (dans l'absolu et relativement aux autres services de la collectivité) et la structure pyramidale qui en découle. Cette différence entre type de collectivités est confirmée

par la dilution progressive des services à caractère technique au sein d'un plus grand nombre de Directions Générales plus on monte dans l'échelle « région > département > intercommunalité > commune ».

Cependant, si près des 3/4 des ingénieurs ayant répondu se trouvent au niveau N-3 et en dessous, ils déclarent que l'ingénieur le plus haut placé dans la hiérarchie de ces mêmes collectivités est lui au niveau N-1 dans plus de 40% des cas, et N-2 pour la moitié des cas, avec une légère dichotomie entre le bloc « région - département » d'une part, et « commune-intercommunalité » de l'autre :

	Conseil général		Conseil régional		Interco		Commune		Divers	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
N-1	40	45%	7	58%	3	19%	6	40%	7	58%
N-2	40	45%	5	42%	13	81%	8	53%	5	42%
N-3	9	10%	0	0%	0	0%	1	7%	0	0%

Le profil « ingénieur » est donc relativement reconnu et apprécié dans la FPT, les ingénieurs pouvant être appelés à des responsabilités généralistes et larges (finances, droit...) avec une forte dimension managériale. Néanmoins, les collectivités étant toutes différentes les unes des autres, il peut exister des signes d'une dépréciation du profil technique au profit de la filière administrative tant pour l'accès aux postes à responsabilité (agents administratifs en charge de Direction à caractère technique) que dans les arbitrages en gestion, par exemple par une dépréciation du régime indemnitaire de la filière technique.

## III. LE CADRE D'EMPLOI D'INGÉNIEUR TERRITORIAL ET SES ÉVOLUTIONS

### III.1 La Fonction Publique Territoriale

Fin 2010, la fonction publique territoriale (FPT) emploie un effectif comparable à celui de la fonction publique d'État. Tous statuts confondus, ce sont 1,88 million d'agents qui représentent environ 1,60 million en équivalent temps plein (ETP).

La FPT se caractérise par le grand nombre de ses employeurs et leur diversité : on recense près de 43 600 collectivités employant des agents dont les trois quarts relèvent du secteur communal (les communes, leurs établissements et les groupements de communes).

Près des deux tiers des collectivités employeurs ont moins de 10 agents. Ce sont principalement des petites communes. À l'opposé, près de 43 % des agents travaillent dans des collectivités ayant au moins 1 000 agents (309 collectivités, soit 0,7 % des employeurs). Le secteur communal (organismes communaux et intercommunaux) concentre un peu plus des trois quarts des effectifs (76 %). 20 % des agents sont rémunérés par des organismes départementaux et régionaux.

Les métiers exercés dans la fonction publique sont très variés : près d'une soixantaine de cadres d'emplois sont répartis au sein d'une dizaine de filières (Administrative, Animation, Culturelle, Incendie et Secours, Médico-Sociale, Médico-Technique, Police, Sociale, Sportive et Technique). Presque un agent sur deux travaille dans la filière technique ; un sur quatre dans la filière administrative et un sur dix dans la filière sociale. Toutefois, des disparités existent suivant le type d'employeur du fait des compétences attribuées à chaque niveau de collectivité.

À ce titre, les transferts de compétences 2004 à destination des régions et des départements ont complètement modifié la structure par filière dans ces collectivités. Ainsi, les effectifs régionaux qui regroupaient moins de 20 % d'effectifs techniques en 2005 en concentrent près de 80 % fin 2010.

	nombre de collectivités	en % du nombre de collectivités	totaux de la FPT en % des effectifs
moins de 10 agents	28 317	65	6
de 10 à 19 agents	5 949	14	4
de 20 à 49 agents	4 659	11	8
de 50 à 99 agents	2 095	5	8
de 100 à 399 agents	1 714	4	16
de 400 à 999 agents	527	1	16
plus de 1000 agents	309	1	43
Total	43 570	100	100

Source : Insee

### III.2 Le cadre d'emploi d'Ingénieur Territorial

Le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux relève de la filière technique en catégorie A. Il comprend les grades d'Ingénieur Territorial (IT), Ingénieur Territorial Principal (ITP), Ingénieur Territorial en Chef de Classe Normale (ITCCN), et Ingénieur Territorial en Chef de Classe Exceptionnelle (ITCCE).

Le texte de référence est le décret n° 90-126 du 9 février 1990 portant statut particulier du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux.

#### Les missions :

Les membres du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux exercent leurs fonctions dans tous les domaines à caractère scientifique et technique entrant dans les compétences d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public territorial, notamment dans les domaines de l'ingénierie, de la gestion technique et de l'architecture, des infrastructures et des réseaux, de la prévention et de la gestion des risques, de l'urbanisme, de l'aménagement et des paysages, de l'informatique et des systèmes d'information.

#### - Les Ingénieurs Territoriaux

Les titulaires du grade d'ingénieurs territoriaux exercent leurs fonctions dans les régions, les départements, les communes, les O.P.H.L.M., les laboratoires d'analyses chimiques ou d'analyses des eaux et tout autre établissement public relevant de ces collectivités. Ils sont chargés de la gestion d'un service technique, d'une partie du service ou d'une section à laquelle sont confiées les attributions de plusieurs services techniques. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, le cas échéant, sous l'autorité du fonctionnaire chargé de la responsabilité des services techniques dans la collectivité ou l'établissement.

Ils peuvent occuper l'emploi fonctionnel de directeur des services techniques des villes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 10 000 à 40 000 habitants.

#### - Les Ingénieurs Principaux

Les titulaires du grade d'ingénieur principal sont placés à la tête d'un service technique, d'un laboratoire d'analyses chimiques ou d'analyses des eaux, ou d'un groupe de services techniques qu'ils coordonnent et dont ils assurent le contrôle dans les régions, les départements, les communes de plus de 2 000 habitants et établissements publics

locaux assimilés et les offices publics d'habitations à loyer modéré de plus de 5 000 habitants.

Ils peuvent occuper les emplois fonctionnels de directeur des services techniques des villes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 10 000 à 40 000 habitants ainsi que l'emploi de directeur général des services techniques des villes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 40 000 à 80 000 habitants.

### - Les Ingénieurs en Chef

Les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur en chef exercent leurs fonctions dans les régions, les départements, les communes de plus de 40 000 habitants et les offices publics d'habitations à loyer modéré de plus de 10 000 logements. Ils exercent également leurs fonctions dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants.

Ils peuvent occuper l'emploi fonctionnel de directeur général des services techniques des villes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.

## L'évolution de carrière

### Par avancement d'échelon :

Le grade d'ingénieur comprend 10 échelons.

Le grade d'ingénieur principal comprend 9 échelons.

La classe normale du grade d'ingénieur en chef comprend 10 échelons.

La classe exceptionnelle du grade d'ingénieur en chef comprend 7 échelons.

Des échelons provisoires pour les deux premiers grades (en italique dans le tableau ci-contre) ont été créés notamment pour l'intégration et l'avancement dans le grade d'ingénieur territorial, des ITPE et des Ingénieurs de l'Agriculture et de l'Environnement (IAE), en application de la loi Libertés et Responsabilités Locales de 2004.

GRADES ET ÉCHELONS	DURÉE		Indices bruts
	Maximale	Minimale	
<b>Ingénieur en chef de classe exceptionnelle</b>			
7e échelon	-	-	HEB
6e échelon	3 ans 6 mois	3 ans	HEA
5e échelon	3 ans	2 ans 6 mois	1015
4e échelon	2 ans 6 mois	2 ans	966
3e échelon	2 ans 6 mois	2 ans	901
2e échelon	2 ans	1 an 6 mois	830
1er échelon	2 ans	1 an 6 mois	750
<b>Ingénieur en chef de classe normale</b>			
10e échelon	-	-	966
9e échelon	3 ans 6 mois	3 ans	901
8e échelon	3 ans 6 mois	2 ans 6 mois	852
7e échelon	3 ans	2 ans	772
6e échelon	2 ans 6 mois	2 ans	701
5e échelon	2 ans 6 mois	2 ans	655
4e échelon	2 ans	1 an 6 mois	612
3e échelon	2 ans 6 mois	1 an 6 mois	562
2e échelon	1 an 6 mois	1 an	513
1er échelon	1 an	1 an	450
<b>Ingénieur principal</b>			
<i>11e échelon provisoire</i>	-	-	HEA
<i>10e échelon provisoire</i>	3 ans	2 ans 6 mois	1015
<i>9e échelon provisoire</i>	3 ans	2 ans 6 mois	966
9e échelon	-	-	966
<i>8e échelon provisoire</i>	3 ans	2 ans 6 mois	916
8e échelon	4 ans 3 mois	3 ans 9 mois	916
<i>7e échelon provisoire</i>	3 ans	2 ans 6 mois	864
7e échelon	3 ans 3 mois	2 ans 9 mois	864
<i>6e échelon provisoire</i>	3 ans	2 ans 6 mois	811
6e échelon	3 ans 3 mois	2 ans 9 mois	811
5e échelon	3 ans	2 ans 6 mois	759
4e échelon	3 ans	2 ans 6 mois	701
3e échelon	3 ans	2 ans 6 mois	641
2e échelon	2 ans 9 mois	2 ans 3 mois	593
1er échelon	2 ans	1 an 6 mois	541
<b>Ingénieur</b>			
<i>11e échelon provisoire</i>	-	-	801
<i>10e échelon provisoire</i>	4 ans	3 ans	750
10e échelon	-	-	750
9e échelon	4 ans	3 ans	710
8e échelon	3 ans 6 mois	3 ans	668
7e échelon	3 ans 6 mois	3 ans	621
6e échelon	3 ans 6 mois	3 ans	588
5e échelon	3 ans 6 mois	2 ans 6 mois	540
4e échelon	3 ans 6 mois	2 ans 6 mois	492
3e échelon	3 ans	2 ans 6 mois	458
2e échelon	2 ans 6 mois	2 ans	430
1er échelon	1 an	1 an	379

L'avancement d'un échelon à l'autre s'effectue selon une durée maximale à minimale (et non moyenne) précisée par les grilles indiciaires de chaque grade. Cet avancement est plus ou moins rapide selon la notation et la valeur professionnelle de l'agent.

### Par avancement de grade

Les avancements de grade sont prononcés au choix après inscription sur un tableau d'avancement. Le nombre maximum de fonctionnaires pouvant bénéficier d'un avancement de grade est déterminé par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires qui remplissent les conditions requises. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante, après avis du comité technique.

Peuvent être nommés ingénieurs principaux, après inscription sur un tableau d'avancement :

les ingénieurs qui justifient, au plus tard au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement, d'un an et demi d'ancienneté dans le 4<sup>e</sup> échelon de leur grade.

Peuvent être nommés ingénieurs en chef de classe normale, après inscription sur un tableau d'avancement :

- après un examen professionnel sur titres avec épreuves organisé par le CNFPT, les ingénieurs et les ingénieurs principaux qui justifient, au plus tard au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement, de douze ans de services effectifs accomplis en position d'activité dans le cadre d'emplois ou en position de détachement hors du cadre d'emplois.
- au choix, les ingénieurs principaux qui atteignent au moins le 5<sup>e</sup> échelon ou le 5<sup>e</sup> échelon provisoire de leur grade au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement.

Les promotions après examen professionnel ou au choix sont limitées à 25% seulement des nominations au grade d'ingénieur en chef de classe normale au sein de la collectivité ou de l'établissement, soit une promotion après 3 recrutements (après 5 ans, une promotion est possible s'il y a eu un recrutement).

Peuvent être nommés ingénieurs en chef de classe exceptionnelle, après inscription sur un tableau d'avancement :

- les ingénieurs en chef de classe normale qui justifient, au plus tard au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement, de six ans de services effectifs accomplis dans le grade, en position d'activité, ou de détachement dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie A et d'au moins un an d'ancienneté dans le 5<sup>e</sup> échelon de leur classe.

### Par concours interne, pour le grade d'ingénieur en Chef

Sur épreuves pour 40% au plus des postes, ouvert aux fonctionnaires et agents publics ayant au moins 7 ans de services effectifs dans un emploi de catégorie A compte non tenu des périodes de formation en école et stage, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours. Ces concours sont organisés par le CNFPT.

### Par promotion interne ou mobilité

Les ingénieurs territoriaux ne peuvent être promus dans un autre cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dans la mesure où leur cadre d'emplois est le plus élevé de la filière technique.

### La rémunération

Elle comprend un traitement indiciaire brut auxquels s'ajoutent le cas échéant un supplément familial de traitement (SFT) et une indemnité de résidence dans certaines régions. Elle peut être complétée par des primes et indemnités variables d'une collectivité à l'autre. Celles qui sont liées au grade constituent le régime indemnitaire.

#### - Traitement indiciaire brut

- Ingénieur territorial Le traitement mensuel brut de base d'un ingénieur est de 1 615,97 euros au 1<sup>er</sup> échelon (indice majoré 349) et de 2 866,15 euros au 10<sup>e</sup> échelon (indice majoré 619).
- Ingénieur territorial principal Le traitement mensuel brut de base d'un ingénieur principal est de 2 129,93 euros au

1<sup>er</sup> échelon (indice majoré 460) et de 3 625,51 euros au 9<sup>e</sup> échelon (indice majoré 783).

- Ingénieur territorial en chef de classe normale Le traitement mensuel brut de base d'un ingénieur en chef de classe normale est de 1 828,96 euros au 1<sup>er</sup> échelon (indice majoré 396) et de 3 625,51 euros au 10<sup>e</sup> échelon (indice majoré 783).
- Ingénieur territorial en chef de classe exceptionnelle Le traitement mensuel brut de base d'un ingénieur en chef de classe exceptionnelle est de 2 866,15 euros au 1<sup>er</sup> échelon (indice majoré 619) et de 3 801,46 euros au 5<sup>e</sup> échelon (indice majoré 821).

#### - Nouvelle bonification indiciaire

Les agents qui assurent des fonctions de maître d'apprentissage ou de régisseur d'avances ou de recettes peuvent percevoir une NBI, ainsi que ceux qui sont détachés sur un emploi fonctionnel de directeur ou directeur adjoint (décrets 2006-779 et 2006-780 du 03.07.06).

#### - Régime indemnitaire

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dispose : "*L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local, fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État...*"

En application de ces dispositions, le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux est encadré par deux principes :

- le principe de légalité, qui impose un fondement réglementaire à toute prime ou indemnité,
- le principe de parité qui implique le respect de l'équivalence des grades et des fonctions des fonctionnaires de l'État.

Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 précité, définit pour chaque cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, un corps de référence de la fonction publique

de l'État. Chaque cadre d'emploi peut ainsi bénéficier, a titre indemnitaire, du régime du corps pris en référence.

Le cadre de référence dans la FPE est le corps des ITPE pour les ingénieurs territoriaux et les ingénieurs principaux et le corps des IPEF pour les ingénieurs en chef, selon le tableau suivant :

Grade du cadre d'emploi d'IT	Corps et grade équivalent FPE
Ingénieur en Chef : - Classe Exceptionnelle - Classe Normale	Ingénieur des Ponts, Eaux et Forêts : - Ingénieur en Chef - Ingénieur
Ingénieur Principal Ingénieur	Ingénieur des Travaux Publics de l'État : - Ingénieur Divisionnaire - Ingénieur

Dans ce cadre, les ingénieurs territoriaux peuvent percevoir :

- une Prime Technique au taux maximum de 40% du traitement indiciaire (décret 90-130 du 09.02.1990) ;
- une Prime de Service et de Rendement (PSR - décret 2009-1558 du 15.12.2009 et arrêté du 15.12.2009) ;

- une Indemnité Spécifique de Service (ISS), qui se substitue à l'indemnité de participation aux travaux (décret 2003-799 du 25 août 2003) ;
- une Indemnité de Performance et de Fonctions (IPF - autre dénomination de la PFR, déjà appliquée aux IPEF) en remplacement des deux précédentes

pour les ingénieurs en chef avec une mise en place progressive et obligatoire lors de toute modification du régime indemnitaire par la collectivité ou l'établissement.

### III.3 Évolution des effectifs d'ingénieurs territoriaux

Le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux a des effectifs importants : on en recensait 14 579 fin 2005, 17 985 fin 2007 et 20.033 fin 2009. Parmi eux, 44% sont des ingénieurs territoriaux (dont 5% stagiaires), 42% ingénieurs territoriaux principaux, 9% ingénieurs en chef de classe normale et 5% de classe exceptionnelle (chiffres de Observatoire de la FPT – bilans sociaux 2009).

Le cadre d'emplois des ingénieurs est dynamique : + 37% entre 2005 et 2009 et le taux d'accroissement moyen des effectifs de postes d'ingénieurs (ingénieurs territoriaux, ingénieurs de l'État détachés et contractuels) est plus élevé que celui de l'ensemble des agents territoriaux. Ils représentaient 2,5% de l'ensemble des agents de la filière technique en 2003 et près de 2,6% en 2009 et 13,6% de l'ensemble des agents de catégorie A de la fonction publique territoriale en 2003 pour 12,1% en 2009.

Toutefois, c'est un cadre d'emplois vieillissant : entre 2001 à 2012, 47% des ingénieurs des collectivités territoriales ont atteint l'âge de 60 ans contre 35% pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux de catégorie A. C'est particulièrement vrai pour le grade sommital (ingénieur en chef) dont 76% de l'effectif a atteint 60 ans au cours de cette période.

Les ingénieurs occupent les trois quarts des emplois fonctionnels techniques et 14% de l'ensemble des emplois fonctionnels.

### III.4 L'accès à Ingénieur en Chef

Actuellement, les ingénieurs de la fonction publique territoriale sont donc regroupés dans un cadre d'emplois unique de quatre grades : les ingénieurs ont donc vocation à évoluer, par avancement de grade, vers les postes d'ingénieurs en chef. Il existe deux voies pour devenir ingénieur en chef : le concours et l'avancement de grade.

#### Le concours :

Le CNFPT organise un concours externe sur titres avec épreuves (60% minimum des postes) et un concours interne sur épreuves (40 % maximum des postes). Environ 1 000 postes d'ingénieurs sont ouverts par an et 85 postes d'ingénieurs en chef.

Les candidats au concours d'ingénieur en chef doivent être titulaires soit d'un diplôme d'une des écoles d'ingénieurs figurant sur une liste soit d'un diplôme reconnu équivalent.

Pour le concours externe, les trois quarts des candidats sont ingénieurs dont un tiers ayant les diplômes recevables de droit. 96% d'entre eux exercent déjà en collectivité.

Concernant le concours interne, la moitié des candidats a un diplôme d'ingénieur, l'essentiel des autres candidats ont un cursus universitaire (bac +4-5).

La durée des formations initiales et continues pour les ingénieurs en chef est de cinq jours. Elle est complétée d'action de formation de professionnalisation.

Il apparaît que le cadre d'emplois des ingénieurs en chef est davantage un cadre d'avancement qu'un cadre d'emplois de recrutement. L'avancement au grade est plus aisé que le concours interne. En effet, ce recrutement se fait sur titre et sur épreuves d'admissibilité donc les candidats sont d'office dispensés des épreuves écrites à caractère scientifique. Le concours externe est également une forme de « promotion interne » : la quasi totalité des agents reçus au concours externe (plus de 90%) sont de « faux externes » puisqu'ils occupent déjà un poste dans une collectivité.

### III.5 La coupure du cadre d'emploi

Depuis de nombreux mois, une réforme statutaire de la catégorie A de la FPT est en préparation. Le maintien d'une maîtrise d'ouvrage et d'une ingénierie de qualité fait partie des objectifs poursuivis. Dans le cadre de cette réforme de l'encadrement supérieur, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) avait annoncé dès 2009 des textes réglementaires créant un cadre d'emploi spécifique aux ingénieurs en chef en actant la séparation entre le niveau d'ingénieur principal et celui d'ingénieur en chef et en proposant une formation et un déroulé de carrière comparables à la filière administrative territoriale et aux ingénieurs d'État.

Philippe Laurent, président du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT), auteur en 2009 du rapport « *Quels cadres dirigeants pour relever les défis de la République décentralisée* », justifie ainsi cette réforme : « *il est urgent d'élever encore le niveau de l'encadrement supérieur, que ce soit en matière d'expertise technique, de management des hommes, de juste et efficace allocation des ressources, d'économie, de droit, de négociation, de gestion de projets... Il est donc absolument vital pour l'autonomie locale, la qualité de la gestion publique locale et la liberté de gestion des exécutifs locaux, d'aménager un nouveau cadre d'emplois pour les ingénieurs en chef. De plus, ils sont nombreux à bientôt partir à la retraite. Pour contribuer au renouvellement, il faut créer des conditions pour attirer des jeunes diplômés, issus d'univers différents. Les ingénieurs issus des corps d'État, et fortement encouragés à rejoindre les collectivités territoriales, ne suffiront pas. De plus, il faudra être vigilant. Il risque d'y avoir une brisure entre ceux qui ont fait toute leur carrière dans la FPT et les autres.* »

Régulièrement annoncés, les textes ne sont toujours pas sortis. Le CSFPT n'a ainsi toujours pas été saisi officiellement pour se prononcer sur le sujet et le texte du décret préparé par la DGCL n'a jamais été mis sur la table, ce qui rend délicat toute prise de position à son sujet (d'où l'emploi du conditionnel dans les lignes suivantes).

La voie choisie pour la filière technique serait donc la séparation du cadre d'emplois d'IT en deux avec un premier cadre d'emplois pour les IT et ITP et un deuxième pour les ITCCN et ITCCE (un peu plus de 10% de l'ensemble des IT actuels).

Une inquiétude s'est répandue dans les rangs des ICCN de voir la coupure s'opérer entre la classe normale et la classe exceptionnelle et a donné lieu à la mobilisation d'un collectif d'ingénieurs territoriaux en juin 2011 afin d'obtenir l'assurance que tous les Ingénieurs en Chef actuels seraient intégrés dans le futur cadre d'emplois quelle que soit leur classe. Même s'ils n'ont pas obtenu de réponse écrite de la part du Ministère de la Fonction Publique, il semblerait qu'au final, tous les ingénieurs en chef actuels soient reclassés dans le futur cadre d'emplois, la coupure s'opérant entre Ingénieur Principal et Ingénieur en Chef de Classe Normale.

Il serait divisé en trois classes (à l'image des 3 grades d'IPEF) :

- une classe normale, équivalente à la classe normale actuelle ;
- une classe supérieure, équivalente à la classe exceptionnelle actuelle ;
- une classe exceptionnelle, nouvelle classe.

Les conditions d'accès aux classes supérieure et exceptionnelle ne sont évidemment pas connues.

Cela devrait permettre d'aboutir à une homologation des statuts entre les ingénieurs en chef de la FPT et les Ingénieurs des Ponts, Eaux et Forêts (IPEF). Aujourd'hui, un IPEF est en grille indiciaire avec un indice terminal HEC. Au même niveau, un ingénieur en chef territorial termine sa course en HEB. Si la réforme aboutit, l'ingénieur en chef territorial devrait pouvoir terminer sur un indice comparable aux IPEF ; ces derniers pourraient ainsi trouver dans les collectivités territoriales des postes et des statuts



# COLLECTIVITES

# ETAT

similaires à ceux qu'ils occupent dans la fonction publique d'État.

Il s'agirait également de revaloriser les modalités de recrutement par un concours plus sélectif ouvert à des ingénieurs diplômés d'écoles, dont la liste serait resserrée et d'offrir à ces élèves une formation plus solide.

C'est ainsi que le CNFPT a mis sur pied, en 2010, un groupe de travail pour préparer un référentiel de la formation initiale des cadres supérieurs de la filière technique. La formation actuelle d'intégration de cinq jours pour la cinquantaine d'ingénieurs en chef qui passent le concours tous les ans n'est

pas jugée suffisante au regard des compétences attendues et ne supporte pas la comparaison avec celle de la filière administrative territoriale (formation d'un an en alternance des administrateurs), d'une part, et les ingénieurs de l'État, d'autre part.

L'ancien directeur de l'Inet, Gilles Da Costa, a été chargé de rédiger un rapport sur ce sujet, dans lequel il critique en creux l'absence de concertation actuelle sur l'avancement du projet de coupure du cadre d'emploi :

*« Pour être comprise et efficace, [la réforme] nécessite une décision claire et motivée sur la création du cadre d'emplois et ses modalités de mise en œuvre. [...] Mais l'absence d'information quant au projet, au parcours de décision et à son calendrier de la part de la Direction Générale des Collectivités Locales peut être un frein considérable vis-à-vis du milieu professionnel. »*

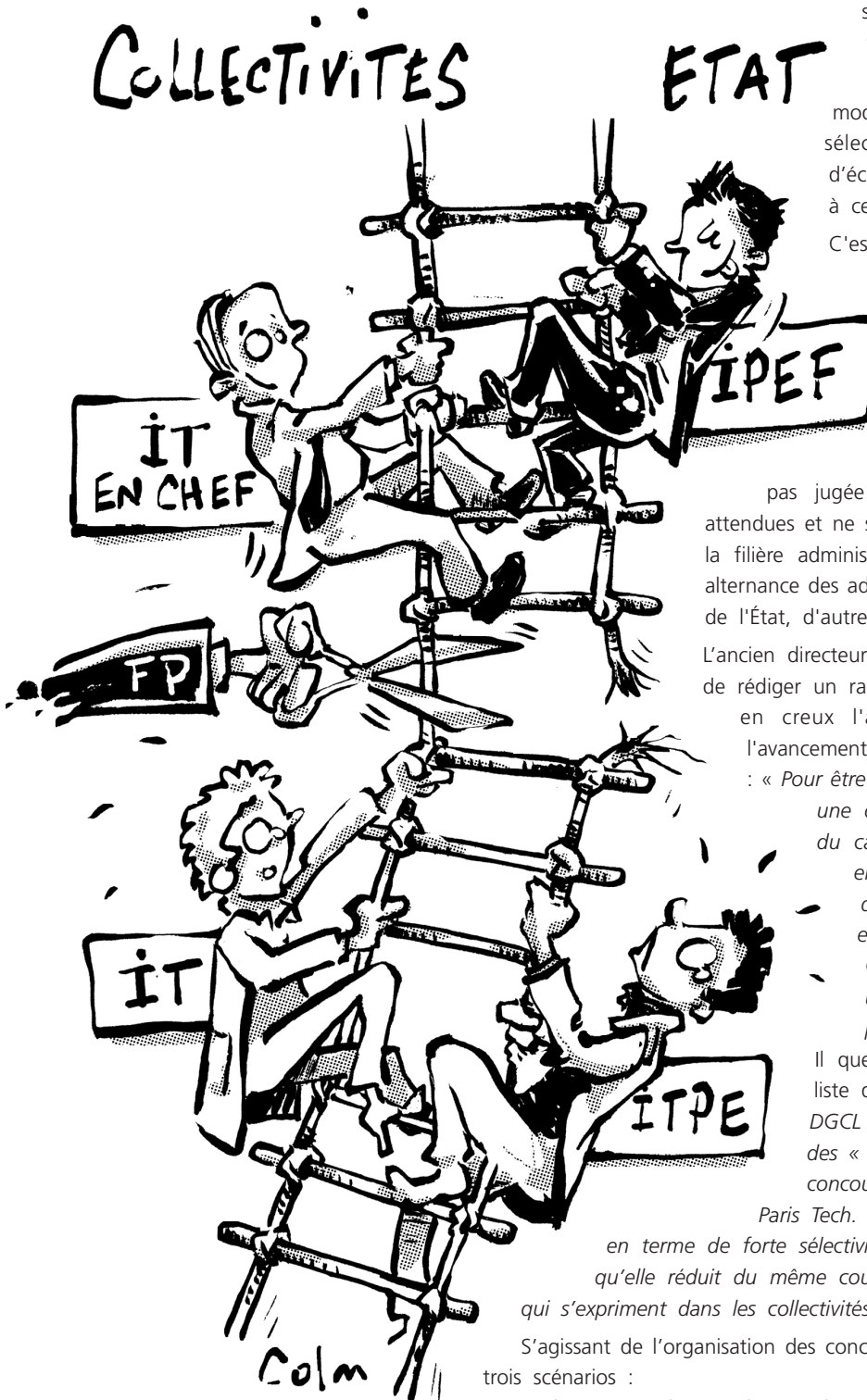
Il questionne également le resserrement de la liste des diplômés éligibles au concours :

*« La DGCL a fait une première proposition très élitiste des « titres de droit » exigibles pour l'accès au concours externe, privilégiant les écoles du PRES*

*Paris Tech. Cette liste restreinte se veut une réponse en terme de forte sélectivité. Le groupe de travail estime toutefois qu'elle réduit du même coup les besoins d'ouverture et de diversité qui s'expriment dans les collectivités. »*

S'agissant de l'organisation des concours, il propose de prendre position parmi trois scénarios :

- une liste très sélective de grandes écoles d'ingénieurs, assortie d'un nombre limité d'épreuves « visant à déceler les capacités à exercer des fonctions de pilotage stratégique, de management et de gestion de projets complexes d'action publique locale » ;
- une liste élargie de diplômés techniques de niveau ingénieur ou de niveau universitaire équivalent, assortie d'un concours très sélectif avec des épreuves diversifiées « destinées à mettre en évidence la culture territoriale, le niveau de réflexion sur la mise en œuvre de l'action publique locale, les compétences au management d'équipes pluridisciplinaires et de projets complexes » ;

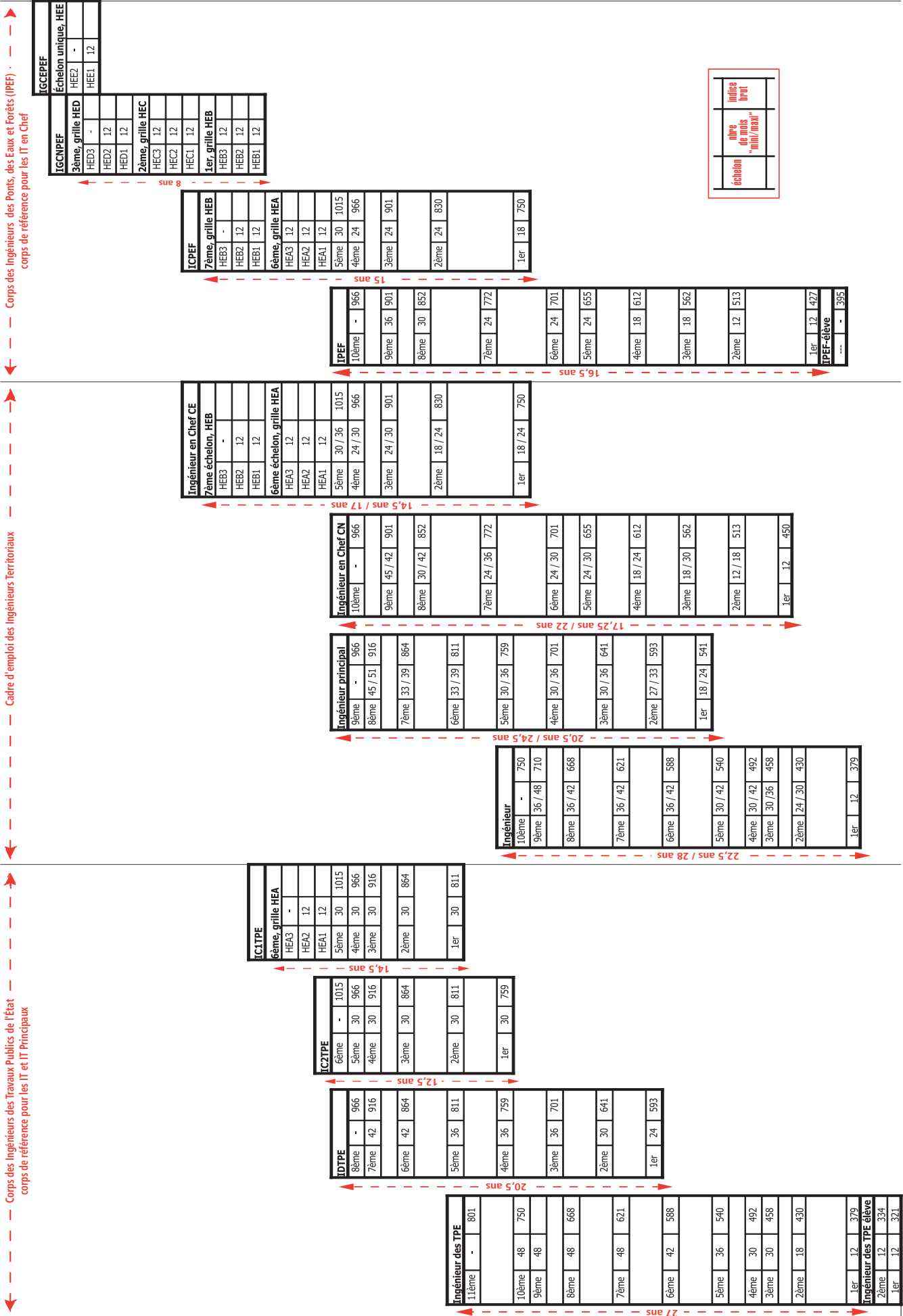


# Grille comparative : IT - ITPE - IPEF

Corps des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État  
corps de référence pour les IT et IT Principaux

Cadre d'emploi des Ingénieurs Territoriaux

Corps des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts (IPEF)  
corps de référence pour les IT en Chef



échelle	ordre de mois "minib/maxi"	indice brut
---------	-------------------------------	-------------

- un concours différencié avec quotas (combinaison des deux options précédentes) avec deux régimes d'épreuves suivant les titres détenus.

Sans arbitrer entre ces trois scénarios, il préconise néanmoins :

- de créer un statut d'ingénieurs-élèves pour les lauréats aux nouveaux concours externe et interne d'Ingénieur en Chef ;
- de construire une formation longue de 12 mois en alternance comprenant des stages et un socle de compétences sur la FPT et le management, acquis en commun avec les administrateurs et les conservateurs, à l'Inet ;
- d'imaginer des partenariats avec les écoles d'ingénieurs de l'État sur le modèle du partenariat existant entre l'Inet et l'Ena pour les administrateurs territoriaux.

Dans la mesure où il n'est pas dans la culture des collectivités de recruter des débutants aux postes à forte responsabilité, la véritable question est celle de la garantie de recrutement effectif à l'issue de cette formation pour des ingénieurs en chef stagiaires tout juste sortis de leur école, sans expérience préalable.

## IV. REVENDECATIONS

### Sur la coupure du cadre d'emploi

#### Globalement :

- cette séparation créerait deux catégories d'ingénieurs contrairement à ce qui s'est développé jusqu'à présent pour les carrières d'ingénieurs dans la FPT ;
- ne pas créer un plafond de verre dans la FPT entre ingénieur et ingénieur en chef ;
- permettre de véritables passerelles inter fonctions publiques entre FPE, FPT et FPH.

#### En détail :

- prendre garde au dimensionnement de la future passerelle entre ingénieur et ingénieur en chef dans toutes ses modalités (ratio entre le nombre de places ouvertes respectivement au concours interne et au concours externe, examen professionnel, maintien d'une liste d'aptitude avec un taux de promotion correct) ;
- la référence au corps des IPEF pour les Ingénieurs en Chef de la FPT ne reflète pas la réalité des postes occupés, d'autres corps de l'État, et notamment les ITPE, ayant jusqu'à présent beaucoup plus essaimé dans les collectivités territoriales y compris aux postes à forte responsabilité ;
- concernant l'accès au concours, la position de la DGCL d'une liste très restrictive de diplômés (groupe Paris-Tech) pour l'accès au concours d'ingénieur en chef n'est pas acceptable – bien d'autres écoles d'ingénieurs, dont l'ENTPE, alimentent les collectivités territoriales en cadres techniques de haut niveau ;
- dans le même ordre d'idée, les titulaires de diplômes d'urbanisme doivent avoir accès au concours d'ingénieur territorial et d'ingénieur territorial en chef, sachant que les urbanistes de la FPE sont reconnus comme catégorie A de deuxième niveau ;
- concernant la formation des ingénieurs en chef stagiaires, le passage à un cursus d'une année alternant apports théoriques et stages de mise en situation (contre cinq jours actuellement) est une très bonne chose et rattrape le différentiel avec la filière administrative ;
- la mutualisation avec les formations des ingénieurs de la FPE est à développer avec des échanges et partenariats entre le CNFPT et le réseau des écoles d'ingénieurs de l'État (ENPC, ENGREF, ENTPE...) pour anticiper les déroulements de carrière inter-fonctions publiques ;
- concernant l'attractivité de la FPT auprès des élèves ingénieurs, des dispositifs innovants sont à inventer (bourses d'étude, pré-recrutement en cours d'étude...) notamment pour les collectivités qui ont des difficultés à recruter ;
- de plus, la possibilité pour les élèves des écoles d'ingénieurs de passer le concours en cours de troisième année (avec réussite au concours sous condition d'obtention du diplôme) est un enjeu fondamental pour permettre aux jeunes étudiants de choisir la FPT puisque cela permettrait d'éviter la rupture actuelle de plusieurs mois dans leur parcours de formation (entre l'obtention du diplôme d'ingénieur et la réussite du concours) ;
- construire un troisième niveau de grade accessible pour les ingénieurs principaux, en équivalence avec les ITPE en chef.

## Pour l'ensemble des Ingénieurs Territoriaux

### Globalement :

- homologie FPT-FPE

### En détail :

- mise en place d'un « principalat » (promotion de droit au grade supérieur en fin de carrière) à l'identique de la FPE pour éviter le plafonnement long en haut de grille ;
- les ingénieurs principaux en poste depuis plusieurs années sur des emplois fonctionnels doivent être inscrits de droit sur la liste d'aptitude d'ingénieur en chef ;
- passage de l'indice initial des ingénieurs territoriaux débutants issus des concours externe et interne à 450 (IB) au lieu de 379 actuellement ;
- les échelons provisoires mis en place pour les transferts d'ingénieurs de la FPE doivent devenir accessibles à tous les ingénieurs territoriaux ;
- la revalorisation de tous les emplois fonctionnels et plus particulièrement que l'indice terminal de Directeur de Services Techniques (DST) dans les collectivités de 20 à 40.000 habitants (ou équivalent) soit porté à 1015 (IB) et l'indice terminal de Directeur Général de Services Techniques (DGST) dans les collectivités de 40 à 80 000 habitants (ou équivalent) à HEA, certains emplois fonctionnels ayant actuellement un indice terminal qui n'est pas supérieur à celui du grade de départ ;
- les emplois fonctionnels de Directeur Général de Services Techniques et de Directeur des Services Techniques doivent pouvoir bénéficier des mêmes dispositions que les emplois fonctionnels de Directeur Général de Services et de Directeur Général Adjoint en matière de NBI, en fonction de la strate démographique de la collectivité ;
- le régime indemnitaire de la FPT (actuellement défini sans plancher) doit pouvoir bénéficier du même encadrement (maximum et minimum) à l'image de celui des ingénieurs de l'État ;
- accès aux centres de formations de l'État pour la préparation aux examens et concours de la FPE

## Pour les ITPE en collectivités

### Globalement :

- corps inter fonctions publiques, c'est-à-dire pouvoir être en Position Normale d'Activité en collectivité ;
- sinon homologie FPT-FPE et meilleure fluidité des parcours inter fonctions publiques.

### En détail :

- fin de la double cotisation retraite pour un agent de l'État détaché en collectivité (coût supplémentaire pour l'employeur sans droits supplémentaires pour l'agent) ;
- fin de l'année de décalage dans les ISS à l'État qui constitue de fait un frein à la mobilité, notamment lors du retour à l'État (pas d'indemnitaire FPT car en année N et pas d'indemnitaire FPE car en année N-1 !) ;
- accès aux centres de formations de l'État pour la préparation aux examens et concours.