

Rapport « Évolution des métiers de la maîtrise d'ouvrage publique »



PLAN

PRÉAMBULE

1 MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE : LA PRISE DE CONSCIENCE

- 1.1 Une première étape : le décret de 1973
- 1.2 La loi sur la maîtrise d'ouvrage public

2 ORGANISATION ET PROCESSUS DE PRODUCTION

- 2.1 Notion de maître de l'ouvrage
- 2.2 Structure de la maîtrise d'ouvrage

3 ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

- 3.1 L'État, ministère de l'Équipement
- 3.2 Collectivités territoriales
- 3.3 Les fonctions à assurer

4 CONCLUSION

« Jamais les responsabilités du maître de l'ouvrage public n'ont été aussi lourdes et aussi complexes » (François Le Picard, coordonnateur du collège ingénierie publique au conseil général des ponts et chaussées).

La loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (dite loi MOP) a renforcé le rôle du maître de l'ouvrage en stipulant en son article 1 : « il appartient au maître de l'ouvrage, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure avec les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs qu'il choisit les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux ».

Par ailleurs, l'évolution du droit de la commande publique, les exigences accrues en matière de protection de l'environnement, de transparence dans les processus d'élaboration des projets et de prise de décision, d'anticipation sur les risques induits par l'ouvrage et d'implication du citoyen sont autant d'enjeux auxquels le maître de l'ouvrage doit aujourd'hui répondre. « Nous vivons une évolution inéluctable vers la maîtrise d'ouvrage, portée par une attente sociale » (Alain Journeault, président du club des concepteurs routiers). La loi relative à la démocratie de proximité qui réforme la notion de l'utilité publique, tend à démocratiser et rendre plus transparent le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipements d'intérêt national en favorisant la concertation. La commission nationale du débat public est chargée de veiller au bon déroulement de la concertation. Le gouvernement envisage d'alléger ce dispositif en augmentant les seuils financiers.

Face à l'importance, la sensibilité et la complexification croissante de ses attributions, le maître de l'ouvrage, dont le rôle est éminemment exposé, doit organiser l'exercice de ses responsabilités en mobilisant les compétences nécessaires.

Le nouveau code des marchés publics, en généralisant la mise en concurrence, accélère cette obligation et le contraint à définir de façon plus régulière et plus en amont le processus de réalisation.

Le présent rapport vise à comprendre cette évolution, à rechercher les pistes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, à analyser les compétences qu'elle requiert et à préciser le rôle et la place des services de l'État et de ses ingénieurs au sein de celle-ci.

Après un rappel du contexte dans lequel se sont produites l'évolution des responsabilités et la prise de conscience de l'importance du rôle du maître de l'ouvrage ainsi que sa traduction réglementaire, nous chercherons à analyser le cadre juridique de la maîtrise d'ouvrage, à en décliner les différents contours et à en préciser les différentes formes. Le rôle de l'État et ses responsabilités en la matière seront analysés au regard du portage des politiques publiques ainsi que le positionnement de l'ingénieur (et plus spécifiquement de l'ingénieur TPE) dans les différents scénarii. Nous en tirerons les conséquences sur son recrutement et sa formation.

Volontairement, le présent rapport ne s'intéresse pas à la maîtrise d'œuvre, même si nous restons, et nous le déclarons dans le rapport, persuadés de la nécessité de conserver une activité de maîtrise d'œuvre performante et structurée, gage de compétences individuelles et collectives indispensables à l'exercice des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

1 **Maîtrise d'ouvrage publique : la prise de conscience**

Les responsabilités du maître de l'ouvrage constituent un sujet de réflexion récurrent depuis le début des années 1970. Les nombreux textes fondateurs des relations entre le maître d'ouvrage public et l'ingénierie privée témoignent de la complexité du sujet :

- le décret n° 73.207 du 28.02.73 relatif aux marchés publics d'ingénierie et d'architecture et son arrêté d'application du 29-06-73 suivi de la directive correspondante du 08-10-

73 qui définissent les relations entre maîtres d'ouvrages publics et maîtres d'œuvre privés : mise en concurrence, normalisation des missions, barèmes de rémunération, engagement sur le coût d'objectif et pénalisation financière, institution et définition de la conduite d'opération. Ces textes seront complétés progressivement. Ce ne sont pas moins de 44 textes, arrêtés, circulaires..., qui seront publiés entre 1973 et 1982 dont les plus importants sont :

- la loi sur l'architecture de 1977 qui institue en particulier l'obligation du recours à un architecte pour assurer la conception d'un ouvrage relevant du domaine bâtiment,
- la loi n° 85.704 du 12 Juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Son titre 1, relatif à la maîtrise d'ouvrage, est applicable dès la publication de la loi, son titre 2 dit « de la maîtrise d'œuvre » est assu-

jetti à la parution de plusieurs décrets qui seront publiés le 1^{er} juin 1994, (décret n° 93-1268, 1269 et 1270 en date du 29 novembre 1993),

Ces différents textes fondateurs font une analyse des rapports entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre très imprégnée par la problématique « bâtiment ». Les infrastructures y sont présentes par assimilation des pratiques "bâtiment". Cette approche n'est pas sans conséquence sur l'utilité de ce rapport et sa justification,

- la « directive services » n° 92/50/CEE du 18 juin 1992 dont la transposition en droit français est publiée en 1998. Cette directive fixe les seuils de mise en concurrence pour les maîtres d'ouvrage publics nationaux et locaux, les organismes privés à financement ou sous contrôle public et les « opérateurs réseaux ». Elle a constitué la base de l'argumentation développée par la DGUHC (à tort) pour justifier le passage de l'ingénierie publique dans le champ de la concurrence,
- le nouveau code des marchés publics annexé au décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 dont l'article 1 rend le code applicable à l'ingénierie privée et publique.

Les fédérations et syndicats représentatifs des professionnels de l'ingénierie privée ont cherché naturellement à se positionner dans ces évolutions. Récemment, Yann Leblais, président de Syntec Ingénierie précisait : « la maîtrise du projet doit aujourd'hui se préoccuper d'avantage de l'acceptabilité de l'ouvrage et de sa réception par les utilisateurs finaux. Elle doit permettre au maître de l'ouvrage d'insérer la construction dans son cadre sociétal, dans un

continuum qui va de l'accouchement du concept jusqu'à la fin de vie de l'ouvrage. Dans la pratique, c'est l'ingénieur ou le tandem ingénieur-architecte qui assumera ce rôle fédérateur, en équipe pluri-compétente, convaincue de la nécessité de collaborer (moniteur du 14-06-2002) ».

Les relations entre le maître de l'ouvrage public et l'ingénierie publique ont également fait l'objet de réflexions, contestations et évolutions nombreuses depuis les textes fondateurs, notamment la loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948 relative à l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes et de l'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Ces réflexions ont porté sur la suppression du lien direct qui a pu exister entre chiffre d'affaire et rémunération individuelle, entre chiffre d'affaire et facturation, sur le rapprochement progressif des coûts de l'ingénierie publique et privée, et enfin sur le contenu des missions de sorte à harmoniser les modes d'intervention avec la loi MOP. Le plan de modernisation de l'ingénierie publique de 1999 se fixait comme objectifs principaux de renforcer l'activité dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques et de développer les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État. La transposition en droit interne des directives européennes, en soumettant l'ensemble des « pouvoirs adjudicateurs » à des obligations de publicité et de concurrence pour leurs achats de prestations de services au delà de certains seuils, donnaient le prétexte au législateur de faire entrer l'ingénierie publique dans le champ de la concurrence.

Ainsi, l'article 1 de l'annexe au décret n° 2001-210 du 7-03-2001 (le code des marchés publics) soumet les missions de maîtrise d'œuvre et les prestations réalisées par les services de l'État et des collectivités territoriales audit code. Par ailleurs, la loi portant mesures urgentes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) en date du 20-11-2001 exclut du champ concurrentiel la mission d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. Le dispositif est complet. Nous ne rappellerons pas le combat mené par le SNITPECT sur ces sujets.

Parallèlement, l'administration prend de nombreuses dispositions :

- un groupe de travail constitué sur l'initiative de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) en vue d'apporter des propositions méthodologiques d'organisation du travail de la maîtrise d'œuvre et ses relations avec les maîtres d'ouvrage, dans le respect des devoirs et prérogatives de chacun (qui ont fait l'objet d'une publication en décembre 1998),
- la circulaire de la direction des routes n° 2001.65 du 18 septembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du réseau routier national dont nous parlerons plus en détail ci-après,
- le groupe de réflexion mis en place conjointement par le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques et le directeur des routes sur la modernisation de l'ingénierie pour compte propre dont les travaux sont en cours,
- le cinquième colloque du club des concepteurs routiers qui a consacré ses travaux à la compréhension des nouveaux rôles de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

Concrètement, la mise en place de la réglementation applicable à la maîtrise d'ouvrage publique s'appuie sur deux étapes essentielles : le décret de n° 73.207 du 28 février 1973 et la loi n° 85.704 du 12 juillet 1985.

1.1 Une première étape : le décret de 1973

L'avant propos de la directive d'application du décret n° 73.207 du 28 février 1973 précisait que la réforme engagée par le gouvernement, « en mettant l'accent sur la nécessité de moderniser les processus de réalisation, devait contribuer à la disparition prochaine de deux aspects également critiquables : celui des maîtres de l'ouvrage capricieux et celui des maîtres d'œuvre irresponsables ».

Cette affirmation s'appuyait sur un constat de la situation particulièrement sévère qui se caractérisait par :

- des rôles et des responsabilités imprécis : les notions de maître de l'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneur n'étaient pas claires et certains en profitaient,
 - des études préalables insuffisantes, maintes fois relevées par la cour des comptes,
 - des sous-estimations fréquentes dont les responsabilités étaient partagées entre maître de l'ouvrage et maître d'œuvre,
- et dont on considérait à l'époque qu'il résultait :

- d'une réglementation inadaptée, imprécise où les rôles et responsabilités des différents intervenants à l'acte de construire étaient confus, notamment du fait de la multitude de textes pris par les ministères concernés (l'article 14 du décret abroge 17 décrets pris sur ce sujet entre 1917 et 1970),
- d'une commande publique critiquable dans son expression : les maîtres d'ouvrage publics ne disposaient pas d'instrument leur permettant de clarifier leurs besoins. C'était très souvent le concepteur qui précisait, lors de l'avancement des études, le programme. Ainsi les droits et obligations des parties contractantes étaient dilués, du fait :
 - des conditions d'attribution de la commande publique d'ingénierie et d'architecture qui apparaissaient peu satisfaisantes au législateur,
 - de l'inexistence d'outil permettant au maître d'ouvrage de passer des contrats d'études après comparaison de diverses offres,
 - d'un fonctionnement entre les divers professionnels abusif,
 - du coût prévisionnel qui ne constituait qu'une estimation n'engageant pas leur auteur,
- d'une rémunération inadéquate :
 - appuyée sur des modalités (tarifs) qui ne permettaient pas une juste rémunération, adaptée à la particularité de l'ouvrage et qui n'autorisait pas une véritable négociation entre les parties,
 - qui présentait deux défauts : le défaut d'appréciation, ignorant les notions fondamentales de volume et de complexité et le défaut d'incitation en rendant la rémunération proportionnelle au montant final des travaux (le calcul est mathématique).

Le décret de 1973 se donnait pour ambition « d'optimiser l'investissement en améliorant le processus (organisation des opérations), le contenu des dossiers (définition des fonctions) et les estimations (appréciation de leur degré d'incertitude) ». Il définissait à cet effet le rôle du maître de l'ouvrage qui organise les opérations d'investissement, met en place les responsables des études, passe la commande d'ingénierie et d'architecture et gère les marchés correspondants.

1.2 La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique

Après dix années de mise en application de la nouvelle réglementation, le gouvernement, tout en reconnaissant au décret de 1973

des acquis importants dans les rapports entre maître d'ouvrage public et maître d'œuvre privé, constatait la nécessité de passer à une étape suivante. En effet :

- la matière était redevenue singulièrement complexe par l'accumulation des textes complétant le décret de 1973 (à la fin 1982, on en dénombrait 44),
- la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avait abrogé l'article 85 de la loi du 8 août 1947, assises légales de la définition des barèmes de rémunération,
- la définition des responsabilités respectives du maître de l'ouvrage et du maître d'œuvre était inadaptée aux exigences de l'époque. La clarification et l'adaptation des concepts se rattachant à la responsabilité du maître de l'ouvrage étaient en premier lieu nécessaires,
- la notion de programme apparaissait imprécise, introduisant un flou dans la frontière entre études de programmation et études du projet,
- la complexité des barèmes et le manque de liberté qui en découlait paraissaient aux auteurs du projet de loi avoir lourdement pesé sur les finances publiques par l'impossibilité de la négociation du juste prix (les différents barèmes avaient été traduits dans 75 tableaux constituant 424 taux de rémunération correspondant à 11 niveaux de complexité et à 44 tranches de coût d'objectif, ce qui représentait au total 36 300 taux différents).

La société civile reconnaissait enfin le rôle structurant des équipements publics dans la vie de la société et l'aménagement du territoire et une exigence qualitative émergeait alors que souvent les contraintes des besoins croissants avaient conduit les maîtres d'ouvrage à privilégier des raisonnements technico-économiques à court terme. Politiquement, le rôle essentiel de la commande publique, tant dans la vie économique que pour l'évolution du cadre de vie, était mis en exergue. La fonction d'aménageur et de constructeur des maîtres d'ouvrage publics leur était pour la première fois reconnue mais assortie d'un constat particulièrement sévère. « L'insuffisante qualification des maîtres d'ouvrage, leur dépendance à l'égard des services techniques, ont contribué à l'appauvrissement qualitatif du patrimoine public » constatait le rapporteur du projet de loi au nom de la commission de la production et des échanges de l'assemblée nationale. Cette carence des maîtres d'ouvrage apparaissait d'autant plus grave que leurs compétences avaient évolué avec la décentralisation.

La loi MOP s'inscrit ainsi dans le prolongement de la décentralisation et s'insère dans un dispositif plus vaste qui vise à réformer la loi sur l'architecture de 1977 pour définir les conditions d'une réelle insertion des architectes dans le processus de construction et dans les lieux où s'exprime la commande publique, à modifier les règles d'attribution des marchés publics, notamment celles applicables aux marchés de maîtrise d'œuvre, et à harmoniser les règles applicables à la maîtrise d'œuvre publique et à la maîtrise d'œuvre privée (le contenu des missions). Le lobby privé fait, déjà, avancer la réglementation au regard de l'évolution de sa qualification et de ses ambitions.

Cette loi institue ainsi des principes novateurs : un cadre général applicable à l'ensemble des maîtres de l'ouvrage publics (État, collectivités locales et leurs établissements publics) et le renforcement de la fonction de maîtrise d'ouvrage publique. L'insuffisance de celle-ci devient alors d'autant plus préjudiciable que le mode de fonctionnement entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre est contraint par le nouveau code des marchés publics.

Il a fallu trente années pour définir un « statut » au maître de l'ouvrage et donner un contenu à sa mission. La différenciation entre la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre se veut caractérisée. L'exigence qualitative, portée par l'attente sociale, oblige le maître de l'ouvrage à une maturité à laquelle il n'est pas toujours préparé. Il a dorénavant l'obligation d'organiser l'exercice de ses responsabilités en constituant autour de lui une équipe performante, quand il n'est pas nécessairement un professionnel de l'aménagement et de la construction. Sa capacité à assumer ses responsabilités (donc à s'entourer), sera jugée au regard de l'appropriation de l'ouvrage par la société civile. Ainsi, le représentant du maître de l'ouvrage n'a pas à acquérir les compétences d'un professionnel de l'aménagement. Il doit en revanche jouer clairement son rôle politique.

La démarche de responsabilisation du maître de l'ouvrage était bien une réflexion marquée par la volonté d'améliorer la qualité tant du point de vue architecturale, technique que fonctionnelle (au sens de réponse à un besoin clairement identifié dans son intégralité) des constructions publiques construites par des maîtres d'ouvrage publics. Il suffit pour s'en persuader, s'il le fallait encore, de se rapporter à l'exposé des motifs de la loi qui précisait : « l'enjeu de la réalisation des ouvrages publics est à la fois architectural, social, culturel, technique et économique. Il appartient au maître d'ouvrage de prendre les décisions fondamentales, de s'entourer de professionnels compétents. Les architectes, urbanistes, ingénieurs, architectes d'intérieur... apportent leur concours aux maîtres de l'ouvrage pour la conception et la réalisation des ouvrages ».

Notion de maîtrise d'ouvrage de fait

LA PLAINE DE PIERRELAYE

La plaine de Pierrelaye a reçu pendant des décennies les eaux usées brutes d'une partie de l'agglomération parisienne. Les terrains étaient exploités par des maraîchers. Le préfet a dû prendre au printemps 2000 un arrêté interdisant la vente de certains légumes montrant la présence de métaux lourds, puis de la totalité de la production. L'État, responsable de la santé publique, a agi dans un premier temps au titre des risques sanitaires puis dans un second temps, au titre de l'aménagement du territoire. Il a engagé des études pour définir la destination future des terrains concernés et rechercher les procédures permettant la mise en oeuvre des solutions envisagées. Ces études ont débouché sur la création d'un syndicat intercommunal d'études et de programmation. L'État, maître d'ouvrage de fait, s'est ainsi substitué au maître d'ouvrage de droit. Ce dernier a par la suite sollicité les services techniques de l'État, dans le cadre de l'ingénierie publique, pour une mission d'assistance à maître de l'ouvrage.

LE RÉTABLISSEMENT DU CARACTÈRE MARITIME
DU MONT SAINT MICHEL

Le Mont Saint Michel est l'objet d'un grand projet qui vise à le libérer des herbues qui l'entourent. Ce projet ambitieux a nécessité de nombreuses études avant d'aboutir à l'actuel programme technique. Ces études ont été menées à l'initiative et sous la direction de l'État qui a créé à cet effet une mission du Mont Saint Michel. L'État est à l'origine de la création d'un syndicat mixte pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel, maître d'ouvrage des travaux qui s'appuie sur la direction départementale de l'équipement, conducteur d'opération. Le plan de financement de cette opération a été arrêté au CIADT du 23 juillet 1999.

Les trois rôles principaux de l'État

État garant : l'État est dans cette position quand il décide seul, unilatéralement, au nom de ses grands enjeux, de l'action à conduire, de la règle à appliquer, de la décision à prendre, de la politique à mettre en œuvre. Par là même, il fixe les « contraintes ou le cadre de la négociation » (à respecter par l'État partenaire) qui lui permettront ultérieurement d'assurer ses missions de contrôle.

État partenaire : dans cette posture, l'État n'est pas seul. Être partenaire suppose de se retrouver à plusieurs pour traiter d'une problématique commune ou tout au moins partiellement partagée. Le partenariat se construit autour du partage de cette problématique et des contraintes ci-dessus. Il a pour objectif la recherche de l'ensemble des moyens de sa résolution. Le partenariat peut revêtir des formes diverses : politique (au sens étymologique), technique, financier etc.

État prestataire : c'est l'État producteur, soit pour lui-même, soit pour d'autres. Il s'agit de produire les éléments qui lui permettront de décider ou/et d'agir.

Cas concrets : Véloroute

La politique de développement du tourisme à deux roues « vélo-route » a été décidée par le comité interministériel d'aménagement territorial de 1998. En application de cette politique, le contrat de plan État/Région « Bourgogne » prévoyait une opération d'aménagement d'itinéraires cyclables sur les berges des canaux traversant le département de la Nièvre. Les partenaires étaient convenus de confier la maîtrise d'ouvrage au département, lequel décidait alors de solliciter le concours des services de la DDE locale. Le Préfet, arguant que les règles de la concurrence devaient s'appliquer, décidait de refuser le concours de l'État.

Le SNITPE, informé de cet état de fait et devant l'absurdité de la situation, considérant que l'État, co-financier avec l'Europe, la région et le département se trouvait en situation de co-maître d'ouvrage (il s'agissait de porter une politique publique définie par lui, sur son domaine et avec sa participation financière), a alerté le cabinet du ministre de l'équipement et c'est très justement que le SNITPE a obtenu que l'État mette à disposition gratuite ses services pour la mise en œuvre du projet.

Depuis cette affaire, plusieurs opérations de même nature ont été soumises à l'arbitrage de la DGUHC qui a le plus souvent refusé de reproduire le dispositif de la Nièvre au motif que cette règle était contraire à la notion de concurrence loyale. Sommée par le SNITPE de s'exprimer clairement sur ce sujet, la DGUHC a répondu par note en date du 21 mars 2002 en arguant que l'État-partenaire ne peut apporter d'aide aux collectivités territoriales autres que celles inscrites en loi de finances.

Nous ne pouvons accepter cette analyse qui est contredite tant par le conseil d'État dans les conclusions de la partie II du rapport « collectivités publiques et concurrence » et par le conseil général des ponts et chaussées qui, dans une note sur la coopération entre collectivités publiques, précise que « cette coopération nécessite dans bien des cas un apport de moyens par les partenaires en argent ou en nature (moyens intellectuels notamment) ».

2

Organisation et processus de production

Avant de réfléchir sur les organisations possibles de la maîtrise d'ouvrage, il apparaît nécessaire de préciser la notion de maître de l'ouvrage et de regarder les situations particulières.

2.1 Notion de maître de l'ouvrage

La norme AFNOR P 03-001 (et le Cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicable aux marchés qui s'y réfèrent) retient la définition suivante : « le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle les travaux sont exécutés ».

Le code des assurances donne la définition suivante : « personne physique ou morale [...] qui conclut [...] les contrats de louage d'ouvrage afférents à la conception et à l'exécution de l'opération de construction ».

La loi MOP pour sa part, dispose que « le maître de l'ouvrage public est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit ; responsable principal de l'ouvrage » Elle le soumet à une obligation de résultat : « Le maître de l'ouvrage remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre ».

Ainsi, la qualité de maître de l'ouvrage suppose :

- un droit à construire ou réaliser un ouvrage (qui peut être par extension une étude ou un ouvrage immatériel),
- la conclusion d'un ou plusieurs contrats en vue de la réalisation de l'ouvrage,
- qu'il agisse pour son propre compte.

En revanche :

- le simple fait de financer la réalisation de l'ouvrage ne confère ni les attributs ni les responsabilités du maître de l'ouvrage,
- il peut y avoir dissociation entre maître d'ouvrage et propriété du sol (il suffit d'avoir l'autorisation de construire pour être maître de l'ouvrage), ce qui entraîne que le maître de l'ouvrage n'est pas forcément le propriétaire définitif de l'ouvrage. Ce sont les cas de vente à terme (VEFA), de bail réel (bail emphytéotique privé ou administratif, à construction ou à réhabilitation), de concession du domaine public (avec constitution de droits réels).
- la qualification de maître de l'ouvrage peut être attribuée à une personne morale publique pendant la construction, ou seulement après la réception de l'ouvrage. C'est ce qui résulte d'un avis rendu le 31 janvier 1995 par le conseil d'État. Dans les années 80, le ministère de l'équipement a assuré des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée confiées par les établissements publics hospitaliers à l'État en vue de réaliser des unités industrialisées de soins ou d'hébergement. L'État dont il procédait à la remise après réception en transférant à l'établissement les compétences et responsabilité du maître de l'ouvrage (notamment celle de mise en cause de la garantie décennale des entrepreneurs).

Ces définitions et l'exemple ci dessus justifient le concept de l'État, garant de l'aménagement solidaire du territoire qui, doté à ce titre du droit à agir, a vocation à intervenir en amont en tant que maître de l'ouvrage, même s'il n'en a pas les attributs, pour le compte d'un futur bénéficiaire (qui deviendra à son tour maître de l'ouvrage).

Elles ouvrent ainsi le champ à ce que l'on peut appeler « maîtrise d'ouvrage de fait », statut que l'État s'octroie lorsqu'il se substitue à la « maîtrise d'ouvrage de droit », dès lors que celle-ci n'est pas en situation d'intervenir. C'est le cas par exemple où, face à un enjeu d'aménagement du territoire, imprévisible alors que le maître de l'ouvrage de droit n'existe pas ou qu'aucune collectivité publique ne se sente concernée, l'État agit en tant que maîtrise d'ouvrage de fait en vue de définir les orientations d'intervention et d'organiser l'intervention de la puissance publique, notamment en recherchant les conditions de désignation du maître de l'ouvrage futur. Les exemples de la dépollution de la plaine de Pierrelaye dans le Val d'Oise et du rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont Saint Michel décrits en encadré illustrent cette notion.

2.2 Structure de la maîtrise d'ouvrage

Au sens de l'article 1^{er} de la loi MOP, la maîtrise d'ouvrage est définie par croisement de deux critères : la qualité de maître de l'ouvrage et la nature de l'ouvrage. La liste des maîtres de l'ouvrage publics comprend la plupart des personnes publiques et de droit privé de la mouvance publique (les syndicats mixtes, les sociétés d'économie mixte et les établissements publics). Sont concernés les ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure et les équipements industriels destinés à leur exploitation, à l'exception de ceux destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation.

Elle peut être directe, (le maître de l'ouvrage remplit alors personnellement toutes ses fonctions), déléguée (dans le cadre d'un mandat) ou transférée (dans le cadre d'une concession, d'une cession de contrat ou d'un contrat translatif de droits réels (VEFA ou bail emphytéotique)).

Elle est unique ou partagée. Le « dictionnaire permanent construction et urbanisme », dans sa section relative à l'organisation des relations entre maître de l'ouvrage public et maître d'œuvre privé, s'arrête sur la notion de co-maîtrise d'ouvrage (feuillet 142) qui est définie dans les termes ci-après : « il y a co-maîtrise d'ouvrage lorsque deux maîtres d'ouvrage décident de construire ensemble un seul ouvrage ; une convention entre eux est établie qui fixe le statut du futur ouvrage et organise l'exercice des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Il n'existe pas aujourd'hui un statut de la co-maîtrise d'ouvrage qui donne une personnalité juridique à la structure commune. La maîtrise d'ouvrage est confiée soit par convention entre les parties, soit par mandat. Le cas des contrats de plan État/Région semble se prêter particulièrement bien à la concrétisation de la co-maîtrise d'ouvrage. Dans les CPER, des personnes publiques s'entendent sur des objectifs partagés et sur des projets d'intérêt commun. Elles gravent cette entente dans le marbre du contrat de plan. Les intérêts sont à ce point partagés qu'on ne saurait finalement pas dire dans quelle proportion les deux partenaires trouvent intérêt à l'investissement. Ce sont les montages financiers qui le traduisent. L'absence de texte réglementaire contraint les deux partenaires à désigner un maître de l'ouvrage unique qui était jusqu'à présent l'État. Ce montage, qui constitue à notre avis un pis aller, ne satisfait plus les régions qui revendiquent aujourd'hui le transfert de compétence. La co-maîtrise d'ouvrage est une autre réponse.

Le besoin d'un statut de la co-maîtrise d'ouvrage apparaît également à la lecture de l'article 27 de la loi 2000-320 du 12 avril 2000 qui prévoit la réalisation conjointe de « maison des services publics ». Si le texte est complet s'agissant du fonctionnement des

maisons de services publics, il ne l'est pas pour leur création, l'article 27 se bornant à indiquer que les « maisons des services publics sont créées par une convention qui est approuvée par le représentant de l'État dans le département ».

La co-maîtrise d'ouvrage conforte le concept de l'ingénierie de partenariat pour la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêts partagés que défend le SNITPECT et dont la justification est reconnue par le conseil d'État dans les conclusions du rapport intitulé « collectivités publiques et concurrence », dans les termes suivants : « On peut, de manière plus fondamentale, se demander si le champ d'application du droit de la commande publique, imposé par les directives communautaires actuellement en vigueur à partir d'une définition extensive de la notion de pouvoir adjudicateur, ne devrait pas conduire à une conception plus souple des relations « in house » dans le souci de ne pas entraver les aménagements institutionnels dans la sphère publique et de **prendre en compte la notion de partenariat dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales notamment** ».

Face aux enjeux d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable qui relèvent en général et dans un souci d'efficacité d'un régime de responsabilités partagées entre tous les niveaux des collectivités publiques et aux enjeux de mise en œuvre de politiques publiques partagées (réalisées dans le cadre de dispositifs contractuels tels que les contrats de plan, les contrats de ville, les grands projets urbains...), il apparaît nécessaire de donner à la co-maîtrise d'ouvrage un statut juridique qui autorise des interventions croisées. En la matière, les notions portées par la « loi Chevènement » d'intercommunalité de projet qui justifie des intercommunalités ponctuelles nécessitent de définir les contours d'une nouvelle coopération publique pour le partage des responsabilités de maîtres d'ouvrage permettant une mise en commun des moyens humains (notamment intellectuels) et financiers ; ces notions devraient être élargies, au delà des seules communes, aux autres maîtres de l'ouvrage publics.

La mise en œuvre des politiques publiques en partenariat répond à cette définition. Le cas d'espèce de l'opération Véloroutes (cf. encadré) dans la Nièvre répondait totalement à ces critères et c'est tout à fait logiquement que le SNITPECT a obtenu du cabinet du ministre un arbitrage autorisant, dans le cadre d'une convention, la mise à disposition gratuite des services de l'État pour mener à bien cette politique dans un cadre explicite. C'est aussi logiquement que le SNITPECT conteste également l'interprétation restrictive de la DGUHC sur ce sujet qui confine au dogmatisme. Nous sommes fondés, chaque fois que le cas se présente, de proposer une mission de partenariat dans le cadre d'une convention de la compétence du préfet du département.

La notion de co-maîtrise d'ouvrage se limite donc aujourd'hui à la décision de réaliser un investissement commun et partagé et s'appuie sur une convention ou un mandat, qui confie à l'un des partenaires le soin de faire en ne transférant que partiellement les responsabilités. Elle ne donne pas de personnalité morale au groupement. Il en est de même des groupements d'achats prévus à l'article 8 du CMP qui permettent un appel d'offres commun et donnent un droit de commande sur bordereau. Nous revendiquons que soit engagée une réflexion sur le cadre juridique du partenariat entre personnes publiques, notamment en traitant la question de la co-maîtrise d'ouvrage et en approfondissant les solutions de groupements d'intérêt public.

3

Organisation de la maîtrise d'ouvrage

Devant l'étendue des compétences qui lui sont dévolues, le maître de l'ouvrage doit s'entourer de compétences multidisciplinaires qu'il trouve en régie ou qu'il doit rechercher à l'extérieur. Les situations rencontrées dans les collectivités interrogées à l'occasion d'entretiens ciblés montrent que les réflexions

des maîtres d'ouvrage publics sont très hétérogènes quant à la prise en compte de cette problématique.

3.1 L'État, ministère de l'Équipement

Par circulaire n° 2001-65 en date du 18 septembre 2001, le directeur des routes définit l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du réseau routier national. Cette circulaire tire les conclusions de ce qui différencie les investissements immobiliers et les infrastructures. Comme le rappelle le secrétaire général de la MIQCP dans le "Moniteur des travaux publics" du 22-02-02, la loi MOP considère que l'élaboration d'un projet est progressive ; ainsi l'article 2 de la loi MOP stipule : « le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se préciser pendant l'avant projet ». La loi nous rappelle avec pragmatisme que le projet est un processus de maturation progressif et itératif entre le maître de l'ouvrage et le concepteur. Le secrétaire général précise qu'en fait, le maître de l'ouvrage achète « une promesse » qui va se préciser au fur et à mesure de l'avancement des études.

Considérant que pour un projet routier, cette phase de "maturation progressive" s'arrête après la DUP, la circulaire de la direction des routes précise qu'il appartient à la puissance publique, avec ses moyens propres, de procéder aux études relatives à la phase de définition/précision de l'ouvrage. Elle rappelle la phase essentielle que constitue la préparation du programme dans l'économie du projet et stipule que la détermination du tracé et des caractéristiques principales de l'infrastructure concernée est un élément déterminant de la responsabilité du maître de l'ouvrage. Ainsi, la désignation d'un maître d'œuvre privé ne doit intervenir que postérieurement à la déclaration d'utilité publique, et plus précisément après intégration dans le dossier de l'opération des conclusions tirées de l'instruction mixte et de l'enquête d'utilité publique. Le directeur des routes, rappelle à cette occasion, que fixer le tracé et les principes de l'intégration environnementale est une responsabilité majeure de l'État, maître de l'ouvrage et donc s'interdit « d'acheter une promesse ».

Ainsi, la circulaire traite, au regard des attributions de la maîtrise d'ouvrage, des dispositions à adopter en cas de recours à des concepteurs extérieurs et fixe la limite de ce qui doit être réalisé en régie directe et sous mission de maîtrise d'œuvre partielle confiée à un prestataire privé. Elle ne traite pas de l'organisation des services pour assurer cette mission.

Dans les services, les pratiques et organisations sont assez hétérogènes. D'une façon générale, les services des grands travaux se sont organisés pour conserver les missions amonts jusqu'à la DUP et reprennent la main pour la mission de direction et exécution des travaux (DET), ce qui est ordinairement défini sous le vocable de maîtrise d'œuvre générale (notion qui n'existe dans aucun texte réglementaire). Dans ce schéma, seules les études de projet et d'exécution font l'objet d'un contrat de maîtrise d'œuvre avec le secteur privé. La mise en application de la circulaire du directeur

des routes aboutit normalement à la création d'une cellule « études générales » relevant de la compétence de la maîtrise d'ouvrage au sein du même service. Cette organisation constitue souvent un grand progrès dans l'efficacité de la conduite du projet. Elle maintient toutefois l'ensemble des responsabilités dans les mains d'un seul et même chef de service (généralement service des grands travaux) qui est en même temps représentant du maître de l'ouvrage et représentant du maître d'œuvre. Cette dualité de fonction, pour ne pas être sujette à suspicion, nécessite une

Exemple d'organisation de la maîtrise d'ouvrage en collectivités territoriales

LE SERVICE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU SYNDICAT D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE DE CERGY PONTOISE

La direction de la maîtrise d'ouvrage est chargée de procéder aux analyses technico économiques des programmes engagés par le syndicat pour les investissements propre et en accompagnement des communes adhérentes, d'assurer les missions de programmation des ouvrages et de conduire les opérations, qu'elles soient traitées en régie au sein du service de la gestion urbaine ou du service assainissement ou qu'elles soient confiées à un prestataire externe. La direction comprend un pôle « opérationnel » chargé des conduites d'opération, tant en bâtiment qu'en infrastructures, un pôle « marchés et expertises juridiques » indépendant et autonome, assurant notamment la sécurisation juridique des interventions du SAN et un pôle « études et prospectives » en charge de la programmation, des études économiques et de l'expertise tous domaines (autres que juridiques). Elle est placée sous la responsabilité hiérarchique du directeur général adjoint chargé des services techniques.

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU VAUCLUSE

Le conseil général du Vaucluse a progressivement, entre 1999 et 2001, différencié la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Deux directions sont chargées de la route.

La direction études et travaux neufs intervient sur les opérations d'investissement nouvelles. Elle est constituée d'une part d'un service de la maîtrise d'ouvrage, chargé des études préliminaires, voir des avant projets et du suivi en conduite d'opération des affaires confiées au secteur privé et d'autre part d'un service de maîtrise d'œuvre. La direction entretien gestion exploitation est positionnée comme entité de maîtrise d'ouvrage qui s'appuie sur les subdivisions de la direction départementale de l'équipement pour assurer la maîtrise d'œuvre ou, à défaut, sur le secteur concurrentiel. Cette organisation se heurte à des difficultés liées à la sous estimation des décideurs des tâches incombant à la fonction de maître d'ouvrage, au renforcement des études préliminaires et des procédures, notamment de concertation, qui sont souvent difficilement compatibles avec les exigences d'efficacité des élus et a enfin une certaine faiblesse dans les métiers de la maîtrise d'ouvrage. Elle présente des atouts essentiels qui légitiment sa création et la rendent incontournable. Elle permet l'affichage de politique claires et étayées, clarifie le rôle et les missions de chacun et améliore la qualité des programmes et leur suivi.

lettre de commande et un cadrage du représentant du maître de l'ouvrage clairs et précis.

Par ailleurs, l'argumentation de l'utilité d'un projet et de sa pertinence socio-économique devient cruciale. La proposition formulée par un consultant externe, tendant à la création d'une étape amont préalable au lancement des études de définition et comportant la préparation de l'argumentaire de l'utilité publique et du cadre socio-économique, tire les conséquences de la remontée vers l'amont des fonctions du maître de l'ouvrage. Il s'agirait alors de faire précéder la phase de recherche de solutions d'un processus d'expression et de débat conduisant à la construction du cahier des charges de la recherche d'un ouvrage.

Cette phase préalable dite de cadrage stratégique et d'arbitrages est de la responsabilité du représentant du maître d'ouvrage qu'est le directeur du service déconcentré (directeur départemental de l'Équipement, des services de navigation, des services des bases aériennes...). Elle exige de lui la constitution d'une structure spécifique, légère, placée directement auprès de lui et chargée de l'étape amont et de l'élaboration du cahier des charges qui sera remis au représentant opérationnel du maître de l'ouvrage (le chef du SGT) et qui procédera le cas échéant aux analyses nécessaires à l'arbitrage du représentant légal du maître de l'ouvrage. Quelques directions départementales de l'Équipement ont travaillé dans ce sens, notamment la DDE du Nord et la DDE de la Haute Garonne. Ces expériences sont décrites en encadré.

3.2 Collectivités territoriales

Nous avons vu en début du présent rapport que la loi MOP a été conçue dans l'esprit bâtiment et que les infrastructures avaient été peu traitées dans leurs spécificités. L'histoire explique cela. Dans les années 1973, réaliser des infrastructures ne posaient pas beaucoup de problèmes, le maître d'ouvrage n'était pas assujéti à des concertations, l'intérêt public était peu contesté. La déclaration d'utilité publique était prise par le Préfet au vu d'un dossier. Les infrastructures n'étaient pas reconnues comme un acte d'aménagement et encore moins comme un acte politique (nous avons rarement vu, dans les années 70/80, un maire inaugurer une section de réseau d'assainissement par exemple; quelque fois une déviation ou une station d'épuration). Les collectivités locales faisaient appel très régulièrement aux services de l'ingénierie publique qui définissaient le projet, prenaient en charge la maturation du programme et réalisaient les travaux.

Le nouveau code des marchés publics fait entrer dans le champ concurrentiel l'ingénierie publique. L'obligation de concurrence dès le premier franc invitant plus fortement les collectivités territoriales à définir en amont le programme de l'opération et à en arrêter l'enveloppe prévisionnelle. Elles doivent donc adapter l'organisation de la maîtrise d'ouvrage à ces évolutions. Toutes n'ont pas encore pris la mesure de cette évolution et la difficulté que les membres du groupe de travail ont rencontré dans l'organisation et la réalisation des entretiens envisagés avec des maîtres d'ouvrage en est le témoignage (sur quinze entretiens envisagés et programmés pour partie, deux seulement ont pu avoir lieu).

Les maîtres d'ouvrage ou leurs collaborateurs mettent en avant, lors de ces entretiens, les complications de la nouvelle réglementation et s'insurgent contre l'inefficacité et la complexification des procédures «qui créent de nouveaux métiers qui, eux mêmes, génèrent de nouvelles procédures pour s'auto alimenter». Les élus rappellent que les opérations s'inscrivent dans une politique glo-

Les expériences internes

LA DDE DE HAUTE GARONNE :

L'organisation permet une consolidation progressive du programme de l'opération routière. Le directeur départemental, représentant du maître de l'ouvrage, adresse une commande claire au maître d'ouvrage délégué (le chef du service des grands travaux) et au maître d'œuvre (un chef d'unité du SGT). Le programme est établi en concertation avec les partenaires interne et externe (inspecteur spécialisé route entre autre) par une cellule maîtrise d'ouvrage dont le positionnement définitif n'est pas arrêtée (rattachée au directeur ou intégrée au SGT). La commande précise, en particulier, l'objet de l'étude, les décisions antérieures, le contenu de l'étude, la production et les délais et l'organisation notamment en ce qui concerne les personnes associées, consultées, les organes de concertation. La même unité peut être en amont maître de l'ouvrage délégué et en aval maître d'œuvre pour capitaliser la connaissance du projet acquise lors des études amont.

LA DDE DU NORD :

La DDE du Nord a mis en place un service de la maîtrise d'ouvrage qui comporte, placés sous la responsabilité d'un chef de service de 2ème niveau un chargé d'études (qui élabore le programme des opérations), un chargé de mission (dont la mission n'est pas transparente), une cellule investissements routiers (exclusivement financière) une cellule acquisitions foncières et enfin une mission technique (qui donne des avis au représentant du maître de l'ouvrage pour arbitrer les conflits en particulier entre maître d'œuvre et gestionnaire). Le service n'intervient pas, en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, dans le cadre de l'ingénierie publique.

Concertation / débat public

Le conseil général des ponts et chaussées vient de publier un guide de la concertation/débat public « Quelques leçons de l'expérience » proposant les sept règles fondatrices de la concertation qui peuvent se résumer à :

- *instaurer une certaine continuité du lien entre le maître de l'ouvrage et les acteurs et/ou le public,*
- *explicitier les règles du jeu,*
- *faire preuve d'une véritable qualité d'écoute,*
- *garantir la place de la controverse,*
- *débattre avant de solutionner,*
- *garantir un système clair pour tous, capable d'évolution et qui intègre la veille sociale,*
- *savoir consacrer à la concertation le temps et les moyens nécessaires.*

Ces sept règles définissent les qualités et le savoir-faire du « concertologue » dit le rapport.

bale de leur collectivité et dans la durée d'un mandat. Ils attendent certes des compétences d'imagination, de créativité mais aussi et surtout une capacité à conduire et concrétiser. La réglementation nouvelle est peu et mal mise en œuvre. Seules les collectivités les plus importantes (conseils généraux, communautés d'agglomération....) ont, pour beaucoup, structuré et dissocié la fonction de maîtrise d'ouvrage de la maîtrise d'œuvre, de façon plus ou moins marquée. En revanche, les compétences sont fréquemment dispersées dans les services. Peu d'entre elles envisagent d'externaliser cette fonction sans exclure l'intervention de prestataires privés, sur des missions spécifiques (comme cela se passe régulièrement dans le domaine bâtiment). Les expériences décrites en encadré, notamment celle du syndicat d'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise est en la matière riche d'enseignement.

Les maîtres de l'ouvrage des collectivités territoriales interrogés précisent qu'il n'attendent rien de « l'équipement » sur ce créneau, à la fois en mettant en évidence le manque de moyens et le peu d'intérêt des DDE vers ces métiers. Paradoxalement, ils reconnaissent une grande expérience et un grand professionnalisme des personnels : « c'est pour cela que je recrute mes collaborateurs parmi vous » (nous dit un président d'une communauté de communes). En revanche, les mêmes élus, dans leur mandat de conseillers généraux, souhaitent que les services de l'État accompagnent et assistent les petites communes dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. « A défaut, nous créerons un syndicat intercommunal de la maîtrise d'ouvrage qui apportera son assistance dans les métiers correspondants ».

Nous affirmons que contrairement aux impressions de ces élus, les services déconcentrés du ministère ont un rôle porteur sur ce créneau nouveau, de part la qualité de ses agents au regard de l'expérience acquise tant en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre pour le compte de l'État et dans le savoir-faire obtenu à l'occasion des conduites d'opération (en infrastructure ou en constructions publiques). L'organisation interne de ces services doit tenir compte de cette donnée.

La constitution d'une structure de maîtrise d'ouvrage, placée auprès du chef de service peut être l'occasion de regrouper les fonctions pour compte propre et pour compte de tiers. La DDE du Nord, en créant un service de la maîtrise d'ouvrage va dans ce sens. Elle n'est cependant pas allée au bout de la démarche en ne mettant pas sa compétence au service de l'ingénierie publique. La section du SNITPECT du Nord avait, en son temps, porté cette démarche.

3.3 Les fonctions à assurer

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage nécessite des analyses pointues relatives à l'utilité de l'ouvrage, à son acceptation par la société civile, à son dimensionnement, à son économie et à sa sécurité juridique (tant dans le montage de l'opération que dans son exploitation future). Le concept d'utilité publique a évolué. Dans les années 70/80, l'intérêt public bénéficiait d'un droit exorbitant

au regard de l'intérêt privé. Le juge regardait l'importance du préjudice subi par le particulier et l'indemnisait du dommage. L'utilité publique était rarement mise en cause. Aujourd'hui, le maître de l'ouvrage doit démontrer l'intérêt public et démontrer qu'il doit primer sur l'intérêt privé. Il y a inversion de la charge de la preuve. Le maître de l'ouvrage doit donc établir la preuve de l'intérêt public de son projet et démontrer que le préjudice qu'il entraîne se justifie au regard de l'intérêt du projet. Les fonctions qui en découlent relèvent de la sociologie, de la programmation, de la médiation et de l'expertise juridique et financière. Le groupe de travail sur l'ingénierie pour compte propre note qu'il s'agit d'intégrer les différentes dimensions de la question que cherche à résoudre le projet :

- exploration des différentes modalités pour traiter le problème,
- intégration des différents niveaux de logique (locale, départementale, nationale),
- intégration des différentes logiques d'acteurs,
- études d'impact des solutions explorées sur l'environnement, analyse de l'impact de l'ouvrage sur l'aménagement du territoire et l'économie locale.

Ces phases réunissent différents acteurs. Un seul assure la fonction d'intégrateur.

Ainsi, le profil des intervenants dans le conseil amont du maître de l'ouvrage suppose une évolution culturelle des métiers traditionnels des agents des services déconcentrés du ministère. Il va s'agir d'être porteur d'un problème à résoudre ou d'une fonction nouvelle à assurer. La vision qu'en a le Syntec est exiguë et orientée vers la satisfaction des ambitions de l'ingénierie privée. L'équipe pluri-compétente appelée de ses vœux ne devrait pas se satisfaire de l'association d'un ingénieur et d'un architecte, d'autres métiers devront s'y trouver.

Les fonctions entraînent naturellement les métiers. Les maîtres d'ouvrage interrogés recherchent des compétences d'imagination (capacité à imaginer des scénarii, à construire des alternatives), de créativité, de programmation, environnementales, économiques et juridiques. Les compétences d'analyses alternatives, d'approche de l'acceptabilité du projet par la société civile, d'anticipation des débats de concertation et la nécessaire médiation qui en résultent s'adressent à des métiers nouveaux que nous désignerons sous le vocable de « concertologue » pour lesquels les ingénieurs des TPE ont les qualifications et les compétences qu'il faudra encore mieux affirmer dans l'affichage de la formation à l'ENTPE et par l'expérience acquise dans le parcours professionnel.

Tous les maîtres de l'ouvrage rencontrés ont déclaré rechercher des collaborateurs expérimentés, « c'est à dire ayant préalablement exercés des métiers de maîtrise d'œuvre ».

Ainsi, les compétences et l'expérience requises pour exercer des missions au sein de la maîtrise d'ouvrage, pour compte propre ou pour compte pour tiers, prêchent pour que le ministère de l'Équipement conserve une activité de maîtrise d'œuvre porteur des politiques publiques et soit un vivier de futurs collaborateurs des maîtres d'ouvrage.

Le maître de l'ouvrage a la responsabilité de l'organisation de ses projets. Nous revendiquons tant en interne qu'en externe, la mise en place d'une organisation des fonctions de maîtrise d'ouvrage, permettant d'aboutir à des délégations claires et précises, responsabilisant chacun des acteurs. Il ne nous appartient pas de définir les lignes directrices de ces organisations ni leur structure, mais nous disons qu'il faut identifier les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre ou pour le moins une partie des fonctions pour aboutir à une distribution claire des "rôles" sous la responsabilité du maître de l'ouvrage.

Par ailleurs et depuis toujours, le SNITPECT s'attache à démontrer que les compétences acquises en maîtrise d'œuvre alimentent celles nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Les représentants des collectivités territoriales ont bien compris que les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessitent une formation et une expérience de maîtrise d'œuvre maîtrisant l'ensemble des techniques mobilisées lors de la réalisation de l'ouvrage, éclairant le maître de l'ouvrage sur les choix prioritaires, lui ouvrant par une assise technique le choix politique, conciliant la souplesse et la réactivité attendues par le donneur d'ordres.

Là encore, le discours tout « assistant à maître d'ouvrage » porté par la DGUHC est irréaliste. Les quelques directions départementales qui se sont engagées résolument dans cette voie risquent d'en faire la triste expérience. En tout état de cause, les élus rencontrés dans certains de ces départements le regrettent et sont inquiets quant au devenir du service.

Nous revendiquons une ingénierie forte, s'exprimant sur les métiers d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de maîtrise d'œuvre pour compte propre ou pour le compte de tiers, dans un cadre partenarial ou concurrentiel.

Nous revendiquons une mobilité des ingénieurs dans ces métiers complémentaires, indispensable à la compétence collective voire individuelle. L'ingénieur TPE, par sa formation de généraliste trouve naturellement sa place au sein des métiers nouveaux de la maîtrise d'ouvrage publique. Le SNITPECT restera vigilant à ce qu'il accède à ces fonctions dans le cadre d'un déroulement de carrière structuré, passant notamment par l'exercice de la maîtrise d'œuvre.

Par ailleurs, nous l'avons vu précédemment, notre environnement évolue vers une implication plus forte des usagers dans la définition des projets qui exige, auprès des décideurs, des cadres de haut niveau, capables d'analyser et d'anticiper. L'ENTPE doit prendre en compte ces évolutions et adapter son enseignement pour répondre aux besoins des maîtres de l'ouvrage. Nous attendons de l'école qu'elle engage une réflexion sur la qualification initiale à l'exercice de ces métiers.

Nous avons vocation à exercer ces métiers auprès de l'ensemble des maîtres de l'ouvrage, qu'ils agissent au nom de l'État ou au nom d'une collectivité territoriale. Face à ces besoins et à leurs évolutions prévisibles, nous revendiquons que la DPSM engage rapidement une réflexion sur la gestion de ces nouveaux métiers qui ont vocation à s'exercer hors du ministère de l'équipement. Cette revendication est d'autant plus importante que l'on voit se dessiner de nouveaux transferts de compétences (les routes nationales, le logement...) qui vont directement nous interpeller.

A ce titre, nous exigeons la mise en œuvre de règles nouvelles de mobilité facilitant la « navette » entre les deux collectivités publiques. Le ministre de la fonction publique semble aller dans ce sens, en annonçant dans son intervention le 12 juillet 2002, devant le conseil supérieur de la fonction publique, qu'il souhaitait l'existence de véritables passerelles entre les trois fonctions publiques. Cependant, nous ne partageons pas et regrettons les objectifs de « désengorgement » en douceur de certains ministères au profit de ceux qui souffrent de sous effectifs et la simplification des transferts des personnels qui accompagnent la poursuite de la décentralisation) souhaités par le gouvernement et rappelés par le ministre dans le même interview.