

# Ingénierie et fonctions publiques

Rapporteurs :

**Yves CHOLIN,**  
**Dominique JAUMARD**

Membres du groupe :

**Philippe CHARMIER,**  
**Christian CHAFIOL,**  
**Philippe CHOQUEUX,**  
**Antoine VASSELIN**

## SOMMAIRE

### 1. L'état actuel du sujet

- 1.1 La genèse de l'ingénierie publique
- 1.2 Les positions du SNITPECT
- 1.3 La position des maîtres d'ouvrage publics autres que le ministère de l'équipement

### 2. Quelle ingénierie pour quels maîtres d'ouvrages ?

- 2.1 La fonction de maître d'ouvrage
- 2.2 L'ingénierie intégrée
- 2.3 Ingénierie "pour le compte de tiers" ou ingénierie d'intérêt partagé
- 2.4 Ingénierie et évolutions du rôle de l'Etat

### 3. Quelle gestion collective et individuelle de l'ingénierie publique

- 3.1 Le pilotage de l'ingénierie publique
  - 3.1.1 Au niveau national
  - 3.1.2 Au niveau local
- 3.2 Le RST : un bien commun Etat-Collectivités
- 3.4 Ingénierie publique et compétences individuelles

### 4. Conclusion

## Introduction

L'ingénierie publique est au cœur des préoccupations du SNITPECT-FO depuis de nombreuses années. Nous nous sommes battus contre l'entrée de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel en mobilisant notamment l'expertise d'un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit européen. Nous avons contraint le ministre de l'époque à se dévoiler quant à l'objectif de la réforme. Et il s'agissait bien pour le gouvernement de répondre aux sirènes de l'ultra libéralisme. Ce choix politique s'imposait alors à nos services.

Deux rapports ont été présentés respectivement aux congrès de 1999 et 2001.

Le premier rapport sur « l'avenir de l'ingénierie publique » se félicitait de l'avancée que constituait à l'époque le plan de modernisation de l'ingénierie publique établi par la DGHUC. Notre relative confiance (nous lui reconnaissons une grande part positive assortie de réserves significatives sur la place insuffisante qui y était accordée pour les interventions de maîtrise d'œuvre) aura été de courte durée et notre secrétaire général, dans son rapport d'activité et d'orientation de 2001 disait que « *le plan de modernisation de l'ingénierie publique n'est finalement que la partie apparente de l'iceberg et ne peut être tenu que pour partie négligeable(... ) au regard des décisions prises au cours de cette année 2001 qui étendent le champ de la concurrence au delà de ce que laissait présumer le PMIP* ».

Le second rapport exposait notre conception de ce que devait être un questionnement stratégique pertinent des services concernant l'activité d'ingénierie publique dans toutes ses composantes. Nous portions alors la logique de partenariat, notamment traduite dans la réalité par une forme de contribution de l'Etat partenaire à la territorialisation des politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires. Nous précisions également que la stratégie du réseau scientifique et technique devait constituer une assise essentielle pour conforter et développer les compétences indispensables à une efficacité concrète.

Aujourd'hui, si l'ingénierie pour compte propre du ministère dans le domaine routier peut sembler sauvegardée dans le cadre de la réorganisation des services routiers et avoir retrouvé une justification et un avenir, les ambitions (très limitées) exprimées par la DGHUC sur l'ingénierie pour le compte de tiers, basées sur une position de défense et de repli, la fusion DDE/DDAF qui ne s'intéresse qu'au seul objectif de réduction des moyens, alors quelle aurait pu être un levier important de relance de cette activité, enfin l'audit « Copé » sur le RST dans son activité d'ingénierie pour compte de tiers, démontrent que les attaques perdurent. La seule vigilance n'est plus d'actualité. Il faut s'engager dans des démarches plus offensives et prospectives en recherchant un nouveau positionnement de l'ingénierie pour le compte des maîtres d'ouvrages publics.

L'ingénierie publique a-t-elle un avenir ? Quel peut être son champ de développement ? Le présent rapport s'intéresse à l'ingénierie publique dans son acception la plus large au sein des fonctions publiques de l'Etat, hospitalière et territoriale. Il ne s'agit malheureusement plus seulement de travailler sur le bien fondé d'une ingénierie d'intervention « pour compte de tiers ». **Il s'agit bien de réfléchir sur la meilleure satisfaction des besoins d'ingénierie des maîtres d'ouvrages publics** : y a-t-il encore une justification à préserver au sein de la fonction publique une capacité d'ingénierie interne ? En d'autres termes, la puissance publique a-t-elle encore besoin en son sein d'ingénieurs et de techniciens susceptibles de développer une production de projets ou peut-elle se contenter d'un staff plus ou moins technique assurant un pilotage de projets pour son compte, externalisant les productions ?

Pour comprendre la problématique de l'ingénierie publique, il nous est apparu nécessaire de rappeler quelques repères sur le modèle français et son histoire.

# 1

## L'état actuel du sujet

### 1.1 La genèse de l'ingénierie publique

« C'est en 1599 qu'Henri IV crée un ministère des travaux publics au travers d'un office « de grand voyer de France ». Précédemment, les voies de communication étaient construites et entretenues par des opérateurs privés, monastères, communautés locales ou professionnelles, le plus souvent concessionnaires de péage et dont l'implantation était anarchique. Pour la première fois, l'Etat prend en charge un réseau de communication et y affecte des crédits. L'ingénierie publique s'organise à partir de 1716 avec la création de l'administration des ponts et chaussées qui se voit affecter la mission d'adapter les routes aux besoins du siècle. Louis XV charge l'ingénieur Perronet de créer « l'école royale des ponts et chaussées » en 1747 pour pallier à l'absence de professionnels de la voirie au service de l'Etat » (Du grand voyer à nos jours ; CGPC).

Dès cette époque, les ingénieurs des ponts et chaussées perçoivent des compléments de rémunération en rétribution d'une activité pour le compte des collectivités et organismes publics auxquels ils sont autorisés à apporter leur concours technique en plus de leur activité normale. L'ingénierie « pour compte de tiers » est née. Elle est dans un premier temps réalisée à titre personnel. Il faudra attendre le décret impérial du 7 fructidor de l'an XII (25 août 1804) pour que ces interventions soient organisées : « les ingénieurs des ponts et chaussées peuvent être chargés, sur la demande des préfets et sous l'approbation du directeur général d'exécuter ou faire exécuter

*des travaux étrangers aux ponts et chaussées mais dépendant de l'administration publique, de celle des départements et des communes ».*

Le régime d'intervention des ingénieurs des ponts et chaussées se précise avec un décret impérial du 18 mai 1854, qui fixe des règles législatives spéciales au regard de l'importance considérable des grands travaux entrepris dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, modifiées (ou plutôt complétées) par décret du 14 mai 1908 puis décret du 29 octobre 1936 sur les cumuls qui venaient ajouter des restrictions de caractère général à ces interventions.

Le député Triboulet, rapporteur au nom de la commission de la reconstruction et des dommages de guerre sur le projet de loi réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes (la fameuse loi de 1948), précisait dans son rapport que « le régime d'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées était un régime soigneusement étudié où les travaux supplémentaires des ingénieurs des ponts et chaussées et de leurs agents étaient délimités avec précision et où la rémunération même était prévue [...]. En fait, il faut reconnaître qu'à l'abri de ces règles législatives, des usages s'étaient établis donnant pleine satisfaction tant aux collectivités publiques qu'aux agents des ponts et chaussées. Les abus étaient rares et les collectivités avaient la liberté de s'entourer des concours les plus utiles. » Regrettons que les élus nationaux ayant voté la loi MURCEF

n'aient pas relu les écrits de leur illustre prédécesseur.

La loi de 1948, modifiée à plusieurs reprises, restera le texte de base à l'intervention des services de l'équipement pour le compte de tiers jusque dans les années 2000. Le législateur avait veillé, tout en conservant des règles anciennes qui avaient fait leur preuve, à ce que des précautions soient prises tant pour garantir les droits des ingénieurs conseils privés ou au service des collectivités, que pour éviter certains abus.

Ce rappel du modèle de l'ingénierie publique à la française replace bien la problématique du choix politique qui, face aux besoins importants d'aménagement et de développement du territoire dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle puis de l'après guerre, exprime la volonté gouvernementale de s'appuyer sur des services techniques répartis au plus près du territoire, disponibles et proches des bénéficiaires, capables de porter ses politiques publiques. Cette capacité de production, ce potentiel d'intervention formé, spécialisé, instruit de l'intérêt public, imprégné du bien et du sens publics, est mis à disposition des collectivités territoriales.

**L'ingénierie pour compte de tiers n'existe que parce que l'ingénierie pour compte propre existait avant elle.**

**On peut ainsi qualifier l'ingénierie pour compte propre d'ingénierie fondatrice**

et c'est avec raison que Patrick Gandil, alors directeur des routes, à l'occasion de l'installation d'un groupe de travail créée à son initiative et à celle de François Perdrizet, directeur de la DRAST, en charge d'une

réflexion sur la modernisation de l'ingénierie pour compte propre, rappelait que « *c'était une erreur de travailler au sein de ce ministère sur la modernisation de l'ingénierie pour compte de tiers avant d'engager la réflexion sur l'ingénierie pour compte propre* ». A cet égard, c'est bien un contre sens que d'écrire dans le développement des directives nationales d'orientation pour l'ingénierie publique communes à l'équipement et à l'agriculture : « *l'existence d'une capacité d'ingénierie publique (ndlr : sous entendu pour tiers) est également un moyen pour l'Etat de maintenir en son sein une capacité d'expertise qui peut, le cas échéant, être utile à l'exercice de ses autres missions et dans des situations de crise où on attend de l'Etat une réaction immédiate et adaptée aux contextes locaux* ». Rétablissons le raisonnement : c'est bien parce qu'on attend de l'Etat une réaction immédiate et adaptée aux contextes locaux, parce que l'Etat a besoin de développer en son sein une capacité d'expertise qui lui est utile à l'exercice de ses missions, notamment dans les domaines à forts enjeux que constituent la sécurité, l'environnement et la prévention des risques qu'il peut mettre son ingénierie à disposition des collectivités territoriales.

## 1.2 Les positions du SNITPECT

Face aux évolutions particulièrement importantes que l'Etat, dans son fonctionnement, connaît avec la mise en œuvre de la LOLF et le séisme que constitue la seconde phase de la décentralisation pour le ministère, le SNITPECT défend un service public conforté pour l'aménagement et le développement durables des territoires. Déjà, le rapport d'activité et d'orientation présenté par notre secrétaire général au congrès 2005 croisait nos revendications avec le « tango » des décisions ministérielles affichées depuis mi 2004 pour les perspectives d'avenir de l'Equipement.

Les réorganisations en cours au ministère de l'Equipement impactent l'ingénierie par trois aspects :

■ Au titre de la décentralisation en général, avec les évolutions positives en matière d'ingénierie routière (voir ci-dessous) mais des menaces lourdes sur l'ingénierie des domaines maritimes (disparition des services maritimes), bases aériennes (l'audit Copé réalisé sur le sujet prône la disparition pure et simple des SSBA) sans

parler du fluvial (velléité de transfert du personnel Etat à VNF).

■ Au titre de la réforme des routes : comme nous avons eu plusieurs fois l'occasion de le souligner, la logique qui a prévalu à la création de onze directions interdépartementales des routes indépendantes des DDE distend les liens avec les territoires et empêche la mise en cohérence des différentes missions du MTETM, au prétexte d'une notion « d'itinéraire » dont on est bien en mal à donner une consistance. Basée sur la recherche d'un service attractif pour des hauts fonctionnaires qu'il fallait fidéliser, la démarche s'est heurtée aux réticences du ministère de l'intérieur et principalement des préfets qui voyaient au travers de cette nouvelle échelle d'action déconcentrée une atteinte forte à leurs prérogatives.

Pour préjudiciable qu'elle soit, cette réforme, il faut le reconnaître, a été managée et accompagnée avec efficacité.

Elle comporte même des aspects positifs en ingénierie. En effet, en dépit de ses effets pervers, la nouvelle organisation aboutit au renforcement de l'ingénierie routière pour compte propre, après que le directeur général de routes a démontré au ministère du budget l'efficacité financière du regroupement des moyens au travers des gains de productivité dégagés. Les arguments tenus pour justifier l'évolution démontrent que la concentration des moyens d'études et de maîtrise d'œuvre permet de reprendre main sur les métiers traditionnels de l'ingénierie routière et de limiter ainsi la sous-traitance devenue, ces dernières années, le tronc commun à l'ensemble des services grands travaux. Par ailleurs, la séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre nous satisfait et reprend une revendication portée par le SNITPECT à l'occasion de la présentation du rapport sur les métiers de la maîtrise d'ouvrage au congrès 2002. Ainsi, même si des résultats identiques auraient pu être obtenus sans créer de services routiers indépendants (cf scénario « régional » du rapport Parisé de mars 2004), la réforme des routes nationales se traduit par des évolutions ambitieuses en matière d'ingénierie

Cependant, si les métiers de la conception et de la réalisation du réseau routier sont préservés, la tentation est grande pour certains, sous la volonté de disposer de professionnels de haut niveau en charge d'un réseau routier national structurant, de filier

riser les métiers de la route. Nous devons rester attentifs à permettre le développement de carrières diversifiées.

■ Au titre de la réorganisation des directions départementales de l'équipement, dont le volet ingénierie publique pour tiers est piloté par la DGUHC : Que penser d'une direction générale d'administration centrale importante, rattachée au ministère de la cohésion sociale et dont le directeur est co-nommé par ce dernier, en charge de l'animation de l'ingénierie pour compte de tiers et qui consacre un bureau d'à peine une douzaine de personnes pour cette activité qui concerne environ 9.000 agents du MTETM ? Que penser de cette même direction générale, en charge de l'animation des métiers de l'ingénierie qui ne réunit plus ses cadres depuis longtemps et n'assure guère l'animation des réseaux métiers et qui semble se contenter d'une érosion accélérée des effectifs consacrés à cette activité sans développer d'argumentation pour la défendre auprès du ministère du budget comme a su le faire la DGR ?

Le plan d'action pour la mutation de l'ingénierie publique vers l'ingénierie d'appui territorial, présenté par la DGUHC, tout comme le PMIP, présente des idées auxquelles nous ne pouvons qu'adhérer telles que la notion de l'ingénierie d'appui territorial, mais comporte par ailleurs des dispositions qui nous font bondir. Ce plan d'action est basé sur une stratégie de repli et de défense qui est inacceptable. Que penser d'un projet qui organise et pilote la mutation de l'ingénierie pour compte de tiers en affirmant d'entrée qu'un pan entier de cette activité doit être sacrifié sur l'hôtel d'une démarche comptable, acceptant comme immuable la baisse de volume de la maîtrise d'œuvre (dont on ne sait pas - ou ne veut pas - défendre la logique) et prenant en compte comme postulat la baisse des effectifs de 9000 à 3000 ETP ? Si la notion d'ingénierie d'appui territorial se rapproche des idées portées par le SNITPECT en 2001, les conditions de sa mise en œuvre nous déçoivent. Le discours, tendant à justifier ce projet par la recherche des activités qui ne peuvent être contestées au regard des règles de la concurrence, démontre le peu d'ambition sur le sujet. C'est sur une position de défense molle que la DGUHC a engagé le dialogue avec le ministère du budget qui dès lors ne fait qu'une bouchée des effectifs d'une DAC aussi peu combative sur ce point.

Face à la réorganisation des directions départementales de l'équipement, nous revendiquons une évolution basée sur trois éléments :

- la réalité des enjeux territoriaux aux différentes échelles de proximité,
- la traduction d'une véritable synergie interministérielle,
- l'équilibre bien compris entre la compétence politique et la compétence technique.

Le découpage en quatre piliers (Connaissance des territoires, Ville-habitat, Environnement-risques, transports sécurité) n'était pas partagé par les DDE. Il est dicté par les contraintes des programmes et de logique de la LOLF.

Comme le développait notre secrétaire général en 2005, « *l'ingénierie publique dépasse le simple concept d'outil pour atteindre celui de politique publique, par la lecture des missions à travers les postures de l'Etat, notamment celles de partenariat et de solidarité, pour garantir la bonne territorialisation des politiques publiques.* » Il est donc plus que jamais indispensable de traduire l'enjeu de l'ingénierie de partenariat par une expression législative forte, dans un périmètre moins restreint que celui que la DGUHC veut lui donner.

### 1.3 La position des maîtres d'ouvrage publics autres que le ministère de l'équipement

Nous avons rencontré quelques difficultés pour obtenir l'expression des maîtres d'ouvrages publics, notamment auprès des départements. Ces difficultés peuvent s'expliquer par la simultanéité de notre questionnement avec les négociations sur les moyens entre le ministère et l'association des directeurs des services techniques des départements, missionnée à cet effet par l'associations des départements de France, qui au titre de la déontologie ne permettait pas à son bureau de s'exprimer librement. Elle ne correspond pas à un désintéret comme cela pourrait laisser penser. Individuellement, les directeurs de services techniques que nous avons rencontrés ont été plus prolixes.

L'organisation des services départementaux répond à un contexte où se croise la fin de l'omniprésence de notre ingénierie et le développement d'une compétence privée qui vient la contester. Les départements sont aujourd'hui confrontés à une

demande des communes qui constatent une perte de présence (et donc d'influence) des services techniques de l'Etat et qui attendent des départements une offre nouvelle de substitution. Ils disposent à cet effet d'un outillage législatif, à travers les différentes formes de coopération inter-collectivités, qui peut leur permettre de se libérer des contraintes d'une offre dans le champ concurrentiel. Certains s'y précipitent.

Les départements seraient plutôt sur le faire faire, d'où un recours à l'offre privée qui leur apparaît souple et réactive. Mais l'ingénierie privée demande un pilotage de qualité, ce qui nécessite d'organiser des réseaux pour maintenir, au sein même de l'ingénierie publique, un minimum de compétences. L'organisation des départements est de ce fait mixte, avec une maîtrise d'ouvrage forte disposant de la connaissance, du recul nécessaire et des capacités de l'analyse. Ce besoin, nous le verrons plus loin, justifie de développer des passerelles entre les fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et hospitalière. Le statut inter-fonctions publiques que nous appelons de nos vœux répond à ce souci.

L'état des lieux sommaire, qui vient d'être rappelé, pose la question de la place de l'ingénierie publique et en particulier celle de l'Etat. Des pistes de partenariat, de mutualisation, de fonctionnement en réseaux et d'échanges d'information paraissent de nature à assurer la pérennité de cette activité, notamment là où n'existe aucun portage et en particulier dans les services techniques des communes.

La question de la qualité de la prestation de l'ingénierie est cruciale. Les petites communes relèvent que le code des marchés publics leur impose dès le premier euro la mise en concurrence du prestataire. Pour mettre en oeuvre les règles du dit code, elles doivent s'appuyer sur un cahier des charges qui exige, pour son élaboration, des compétences techniques dont elles ne disposent pas. Elles appellent à l'assistance à maîtrise d'ouvrage hors champ de la concurrence.

Cette question ouvre également sur la qualité des infrastructures réalisées ces dernières années. Rappelons-nous que les décrets relatifs à la maîtrise d'ouvrage de 1973 sont intervenus à partir d'une analyse sévère mettant en avant la piètre qualité architecturale des constructions publiques de l'époque et mettant en cause l'irresponsabilité des maîtres de l'ouvrage et l'incom-

pétence des maîtres d'œuvre : « ***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. Dans l'avant propos de la circulaire d'application du décret n° 73.207 du 28 février 1973, Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'économie et des finances, 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 de deux aspects également critiques : celui des maîtres de l'ouvrage capricieux et celui des maîtres d'œuvre irresponsables* ».

Les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre aujourd'hui laissent penser que nous prenons le risque demain d'un bilan comparable sur la qualité des infrastructures réalisées par ces mêmes maîtres d'ouvrage, mais sur un constat différent : **celui d'un maître d'ouvrage démunis et d'un maître d'œuvre inadapté.**

Les élus locaux sont démunis devant la difficulté à assurer les responsabilités que la loi fait peser sur eux. Ils ne disposent pas de service susceptible de les aider dans leurs responsabilités de maître d'ouvrage. Ainsi, voyons-nous des mises en concurrence de concepteurs à partir de programmes qui n'existent pas, avec des enveloppes qui ne sont pas dimensionnées au regard des besoins et qui s'adressent à des maîtres d'œuvre non sensibilisés ou non imprégnés de la problématique des projets publics, lesquels devraient de pas seulement répondre l'approche économique mais aussi intégrer l'intérêt public. Bien souvent, l'étape de conception est purement et simplement contournée. Ainsi, le maître d'ouvrage, confronté à une offre inexistante en matière d'ingénierie, s'adresse directement à l'entrepreneur, qui réalise ce qu'il sait faire en réponse à un besoin lui-même mal défini.

**Rappelons donc qu'un bel ouvrage nécessite un bon maître d'ouvrage qui dit ce qu'il veut, un bon maître d'œuvre qui sait ce qu'il fait faire et un bon entrepreneur qui sait ce qu'il fait.**

## Quelle ingénierie pour quels maîtres d'ouvrages ?

La maîtrise d'ouvrage ne se choisit pas : on est maître d'ouvrage parce que l'on a un ouvrage à réaliser en réponse à des besoins. Si le maître d'ouvrage est public, s'imposent à lui des objectifs supérieurs liés à l'intérêt général de l'ouvrage et à l'économie des deniers publics, comme nous avons pu le voir dans la première partie.

Pour autant le maître d'ouvrage public est libre de s'organiser pour répondre aux obligations qui sont les siennes. C'est ainsi que, tant en ce qui concerne la fonction de maîtrise d'ouvrage que pour les missions d'ingénierie les plus opérationnelles, les maîtres d'ouvrages publics ont développé des modes d'organisation variés, allant de l'externalisation complète à la régie la plus avancée, selon qu'ils étaient amenés à rencontrer plus ou moins fréquemment le même type de problématique.

### 2.1 La fonction de maître d'ouvrage

Sans revenir sur les obligations issues de la loi MOP en ce qui concerne les bâtiments et infrastructures publics, les besoins de technicité au bénéfice de la fonction Maître d'ouvrage peuvent se décomposer schématiquement de la façon suivante :

- saisir l'opportunité d'une réalisation nouvelle ou de l'évolution d'une réalisation actuelle : Il s'agit en quelque sorte d'une veille plus ou moins technique pour identifier un besoin nouveau. Cette phase de veille préalable fait appel à des capacités en matière d'analyse socio-économique, à l'analyse financière et à des compétences techniques avérées qui intègre la notion de développement durable ;
- bien exprimer le besoin vis-à-vis de cette nouvelle réalisation, en identifiant l'ensemble des fonctions concernées, leurs interactions et leurs limites. Pour ce faire, il s'agit de procéder à des analyses d'opportunité et à des études de faisabilité débouchant sur l'expression de besoins réels, quantifiés et dimensionnés. Cette étape cruciale est formalisée par la loi MOP à travers la notion de programme. A cet égard il est important de relever que, pour exprimer tous les besoins de

façon à ce qu'une solution aux meilleurs coût-qualité-délai soit trouvée, il est nécessaire de connaître a minima la capacité externe à y répondre techniquement, juridiquement...

- être capable d'analyser la réponse, de la suivre dans la durée et de la réceptionner, en identifiant si elle correspond bien au besoin exprimé, et d'évaluer l'ensemble de l'opération pour en tirer les enseignements en vue des réalisations futures.

Les trois étapes "techniques" ci-dessus sont communes à l'ensemble des maîtres d'ouvrage, la spécificité du maître d'ouvrage public portant vis-à-vis de ces points sur les textes qui lui sont applicables (MOP, commande publique, ERP, etc.) du fait de la dimension d'intérêt général de l'ouvrage projeté et de la nécessaire exemplarité qui en découle (social - environnement...)

Le maître d'ouvrage Etat a, en ce qui le concerne, la responsabilité de missions spécifiques portant sur la définition de la doctrine technique (édications de normes, recommandations), le souci de soutenir l'innovation tant au niveau de la recherche/développement que dans la concrétisation de cette innovation pour les projets que lui-même porte.

Il a également le devoir de veiller à la préservation de technologies alternatives notamment pour des besoins stratégiques. Par exemple, alors que les prix du pétrole étaient redevenus bas à la fin des années quatre-vingts, les techniques de chaussées en béton, pour lesquelles le savoir-faire français était à la pointe, ont été délaissées. La Direction des Routes a alors décidé de maintenir, malgré le surcoût, quelques chantiers de chaussées en béton car il était stratégique qu'une telle technologie ne se perde pas.

### 2.2 L'ingénierie intégrée

Les différentes dimensions techniques de la fonction maîtrise d'ouvrage évoquées ci-dessus ont tout naturellement conduit les maîtres d'ouvrages à s'organiser en fonction du niveau de répétition des "réalisations" en question. Les prestations sont ainsi plus ou moins externalisées selon que

leur volume est important ou non, c'est-à-dire selon que la difficulté technique qu'elle soulève est rencontrée plus ou moins fréquemment par le maître de l'ouvrage. L'ingénierie réalisée par ce dernier pour son propre compte constitue alors l'ingénierie intégrée

Pour l'Etat par exemple certains ministères "bâtisseurs" ont en leur sein des structures développées de maîtrise d'ouvrage (Equipement, Défense, Intérieur...) d'autres font appel à l'Equipement dans une logique de prestations externes (Justice, Affaires Etrangères, Education Nationale...). De même les collectivités ont toutes des services techniques – quitte à ce que ce soit les DDE à travers l'ATESAT pour les collectivités les plus fragiles – dont les missions de base correspondent aux fonctions de maîtrise d'ouvrage ci-dessus plus ou moins formalisées.

Les fonctions de maîtrise d'ouvrage connaissent même un fort développement sous les effets croisés de la loi MOP, avec les obligations formelles qui en découlent, ainsi que de la complexification grandissante qui entoure la réalisation des ouvrages publics et oblige à "professionnaliser" le traitement des questions de communication, concertation, débat public, juridique, environnement...

A cet égard, l'identification au sein des services de l'Etat de structures chargées de la fonction maîtrise d'ouvrage pour les projets routiers s'inscrit bien dans cette logique de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage. L'avènement des SMO, rattachés opportunément aux DRE pour garantir une bonne prise en compte des enjeux territoriaux ainsi qu'une cohérence optimale avec les politiques publiques portés par le ministère chargé de l'Equipement, correspond à une demande forte du SNITPECT depuis plusieurs années. Il concrétise pour les routes ce qui existe déjà depuis fort longtemps pour tous autres types d'ouvrages (bâtiments, ports, aéroports, canaux, ouvrages militaires...)

Mais au-delà des fonctions de maîtrise d'ouvrage qui constituent le noyau dur de l'ingénierie intégrée, les maîtres d'ouvrage

réalisent également en régie des missions d'ingénierie plus opérationnelle allant de la maîtrise d'œuvre jusqu'à l'expertise. C'est notamment le cas lorsque le volume des missions concernées garantit une occupation permanente ou lorsqu'il y a une exigence de réactivité (ex. : exploitation d'une infrastructure) incompatible avec des procédures de consultation externe. Le recours au "marché" est alors réservé aux cas où l'expertise technique interne est insuffisante ou bien lorsque les équipes intégrées n'ont plus de disponibilité, conformément aux motivations classiques de la sous-traitance. Le recours au privé peut être également un choix stratégique dans certains cas, le maître d'ouvrage désirant s'ouvrir à de nouvelles approches techniques ou, plus prosaïquement ne souhaitant pas mettre "tous ses œufs dans le même panier".

**C'est ainsi que l'Etat confronté à un besoin fort d'équipements et d'infrastructures lié à la reconstruction du pays après la deuxième guerre mondiale puis aux mutations issues des "trente glorieuses" a développé en son sein une ingénierie forte (Equipement, Défense, Agriculture) allant jusqu'à l'expertise à travers le RST.**

La même logique s'est appliquée aux collectivités (rappelons que la ville de Paris possède son propre corps d'ingénieurs) dès lors que leurs besoins techniques le justifiaient.

L'intégration s'est même poursuivie au-delà de l'ingénierie puisque tous ces acteurs publics ont également développé des moyens propres en matière de travaux lorsque ceux-ci révélaient un caractère récurrent ou spécifique (parcs de l'équipement – équipes spécialisées des bases aériennes, ouvriers de la Défense, équipes d'entretien des collectivités...)

Ce modèle d'ingénierie "à la Française" n'a pas d'équivalent dans les pays anglo-saxons que l'on cherche parfois à présenter comme référence. Ces derniers, qui abordent la gestion des affaires publiques dans une approche très libérale, privilégient la logique du contrat et de l'externalisation. Les prestations d'ingénierie, d'autant plus celles relatives à la maîtrise d'ouvrage, ne font pas l'objet d'une réglementation très élaborée comme on la rencontre dans le modèle français. En réalité, ces prestations sont incluses dans un contrat global passé avec le constructeur qui intègre conception et réalisation et assez souvent exploitation. Ce modèle a en particulier inspiré les fameux contrats de partenariat public-privé

qui font actuellement l'objet d'une promotion effrénée mais ne connaissent pour l'instant que très peu d'applications concrètes.

La qualité des ouvrages publics – qui constitue l'objectif majeur de l'arsenal législatif et réglementaire français – est-elle gagnante dans le modèle anglo-saxon ? Des exemples célèbres de dysfonctionnements tant en ce qui concerne la voie ferrée que les infrastructures de transport d'électricité permettent d'en douter. Est-il souhaitable de faire évoluer le modèle français vers une délégation généralisée de la responsabilité du développement et des objectifs de l'entretien des réseaux routiers ou de distribution de fluide (eau potable, assainissement...)? Un tel changement de culture est-il raisonnablement possible ?

En l'absence de comparaison objective entre les deux modèles (mais une telle comparaison n'est pas faisable sans sombrer dans les querelles dogmatiques pro ou anti-libéralisme), adoptons une approche pragmatique qui consiste à observer que finalement le modèle français, pour sophistiqué qu'il soit, existe et fonctionne plutôt bien et qu'il a permis de positionner les entreprises de BTP françaises parmi les majors mondiales.

Ainsi, il conviendra d'être vigilant à ce que les évolutions constatées dans la professionnalisation heureuse de la maîtrise d'ouvrage (ingénierie amont) ne constitue pas également les signes avant-coureurs d'un retrait systématique de l'ingénierie intégrée opérationnelle au prétexte d'un alignement sur le modèle anglo-saxon dont rien ne prouve qu'il soit plus efficace (ni plus économe pour le maître d'ouvrage. A cet égard, le SNITPECT sera toujours actif pour contrer d'éventuelles dérives.

### **2.3 Ingénierie "pour le compte de tiers" ou ingénierie d'intérêt partagé**

Dès lors qu'il disposait en son sein de moyens d'ingénierie puissants liés à ses propres besoins, l'Etat a mis ceux-ci, dans le prolongement de leur activité, à disposition des collectivités.

Ce type de prestations "pour tiers" a malheureusement dès son origine été placé sous le signe de l'ambiguïté et de la polémique. Il n'est qu'à se rappeler la loi de 1948 et la logique "d'honoraires" qui en découlait ou bien les récentes réformes de "l'ingénierie publique" des années

98-2001 où la question était abordée quasi exclusivement à travers la nature de la contractualisation ou pire de la seule rémunération (concurrence-hors concurrence...)

Ce type de missions abordé sous l'angle exclusif de la rémunération a d'ailleurs toujours fait l'objet de faux procès : techniciens de l'Etat accusés de faire des projets inutiles dans le seul intérêt de voir améliorer leur propre rémunération, affaiblissement de l'ingénierie privée par "abus de position dominante" de l'Etat alors que le « chiffre d'affaires » de l'ingénierie publique représente environ 2 % du chiffre d'affaire total de l'ingénierie en France.

Plus récemment les détracteurs de ce type d'ingénierie mettaient en avant le risque qu'il faisait planer sur l'intercommunalité puisqu'en apportant aux collectivités les moyens de leur autonomie il constituerait un frein à leur regroupement. L'argumentation est d'autant plus spécieuse que la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas une question d'ingénierie mais de volonté politique, associée à un projet commun que l'ingénierie publique de l'Etat peut précisément aider à réaliser. D'ailleurs les exemples sont nombreux d'EPCI qui ont pu émerger grâce à la réalisation de projets portés par l'IP.

**En réalité, ces prestations "pour tiers" n'ont pas pour finalité l'intérêt des seules collectivités locales : leur raison d'être est bien de représenter un intérêt partagé entre l'Etat et les collectivités.**

C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'une ingénierie de solidarité vis-à-vis des collectivités les plus fragiles : l'Etat, garant des grands équilibres, doit à celles-ci l'accès à un niveau minimum d'ingénierie de qualité, devoir dont il s'acquitte à travers l'ATESAT.

C'est également le cas lorsque l'Etat a lui-même intérêt à ce que l'ouvrage concerné se réalise parce qu'il s'inscrit dans une politique d'enjeu national. Les exemples de ce type sont légions et peuvent varier selon les conjonctures. Citons par exemple les questions de la salubrité et de la santé (déchets, AEP, assainissement), de la rénovation urbaine, de la préservation de l'environnement, des risques et de la sécurité (routière, civile). **Les enjeux pour la collectivité nationale sont tels autour de ces thèmes que l'Etat se trouve en situation de co-maître d'ouvrage de fait, si non de droit, des projets concernés.**

## LES INGENIEURS DES TPE EN FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE

*Dans la Fonction Publique Hospitalière (FPH) les besoins techniques vont croître et se diversifier. Des métiers de qualité y sont proposés. Ils constituent des opportunités intéressantes pour les ingénieurs des TPE.*

Jusqu'à lors en FPH les besoins en ingénierie concernaient surtout le bâtiment. Ces besoins perdurent mais à présent des compétences complémentaires en aménagement d'espaces, management et gestion de projets sont aussi très appréciées.

Les ingénieurs sont appelés à évoluer dans des organisations où la dominante technique est minoritaire. Ce fait est paradoxalement un atout pour l'intérêt de leur métier et la prise d'initiative. Ils sont le plus souvent à l'origine des demandes liées aux bâtiments mais également aux autres domaines techniques. Les directeurs de services techniques participent fréquemment aux commissions médicales d'établissement et aux réunions du conseil exécutif de l'hôpital.

Pour ce qui concerne les Bâtiments :

- En investissement, ils interviennent comme conducteur d'opération en nouvelles constructions ou en restructuration des bâtiments, dès les premières réflexions et le plus souvent jusqu'au terme des opérations.
- En exploitation, entretien courant et maintenance, ils sont généralement positionnés en gestionnaire et coordonnateur des différents intervenants techniques. Dans ce cadre il leur revient de prendre compte et de concrétiser les besoins de l'ingénierie biomédicale. Ces différentes missions qui relèvent de l'ingénierie "d'exploitation" prennent de plus en plus d'importance.

La jeunesse relative de la FPH engendre fréquemment des difficultés de positionnement, les ingénieurs pouvant être à la fois représentant de la maîtrise d'ouvrage, maître d'œuvre pour l'entretien courant des bâtiments et intervenant direct en exploitation. Cette situation, qui sera amenée à l'avenir à être clarifiée, offre pour l'instant aux acteurs, à condition qu'ils parviennent à se situer correctement, un champ d'action très étendu où la capacité d'adaptation et la polyvalence tiennent des places prépondérantes.

Les recrutements d'ingénieurs proviennent d'horizons différents. Les ITPE, de par leur formation et leur parcours professionnel ont naturellement vocation à occuper les postes techniques qu'offre la FPH Ils y sont d'ailleurs généralement très bien accueillis voire recherchés et leurs échecs sont peu nombreux. Il est constaté qu'ils bénéficient à ce jour d'une évolution de carrière beaucoup plus rapide que dans la fonction publique d'Etat.

En situation, ils peuvent toutefois souffrir d'un certain isolement. Il leur appartient donc de rechercher les formations adéquates pour maintenir leur niveau de compétence, notamment lorsqu'il s'agit d'expertise, et de faire en sorte, au travers de leur pratique quotidienne, de ne pas se couper du réseau technique ainsi que du corps des ITPE. L'idéal serait d'inscrire un passage en Fonction publique territoriale ou Fonction Publique d'Etat dans le cadre d'une carrière. De toute évidence, vu également sous l'angle de la FPH, le corps inter fonctions publiques revendiqué par le SNITPECT-FO représente un intérêt certain.

Sous l'aspect syndical, la diversité des origines et le poids des secteurs administratif et médical ne favorisent pas la prise en compte des préoccupations des "techniciens". L'investissement dans la FPH est donc un chantier prometteur pour le SNITPECT-FO.

A suivre...

C'est enfin le cas lorsqu'il s'agit de l'aménagement et du développement durable des territoires, dans un champ nouveau ou il n'existe aucun maître d'ouvrage naturel.

Dès lors, **la mise à disposition de sa propre ingénierie** que ce soit à travers les missions les plus amont (constitution de maîtrise d'ouvrage, aide à l'expression des besoins, AMO ) comme les plus opérationnelles (maîtrise d'œuvre - expertise) lorsqu'il en a les compétences techniques – et il doit se les donner s'il s'agit de sujets à enjeu national – **constitue pour l'Etat une contribution intégrée à la réalisation de l'objet commun avec la collectivité concernée.**

Une telle contribution constitue en réalité un moyen de porter une politique publique, complémentaire à l'accompagnement de celle-ci via le subventionnement. Il apparaît même qu'il s'agit pour l'Etat d'un moyen de portage plus sûr puisque la mobilisation de sa propre ingénierie lui apporte les meilleures garanties quant à la conformité finale à la politique publique visée. D'ailleurs, par effet de retour, la construction et l'évaluation de la politique publique en question se trouvent enrichies des enseignements retirés en direct des missions d'ingénierie ainsi réalisées. On le voit bien, conduites dans cet esprit les missions d'ingénierie pour tiers sont des mis-

sions d'intérêt partagé qui s'apparentent en tous points pour l'Etat, à des missions d'ingénierie intégrée.

Nous renouvelons donc notre exigence de voir aborder l'ensemble des missions d'ingénierie exercées par l'Etat sous l'angle des enjeux de service public quelles sous tendent. Cette exigence, manifestée dans le rapport au congrès 2001 "Ingénierie et action territoriale de l'Etat" a commencé à connaître une traduction à travers la notion d'Ingénierie d'Appui Territorial (IAT) qui cependant reste trop timorée.

Il convient désormais d'approfondir cette logique d'intérêt partagé et d'en tirer les principales conclusions.

La première de celles-ci est évidente : **si l'intérêt est partagé entre l'Etat et la Collectivité, le cadre formel de la concurrence est totalement inadapté** – il est même incompatible avec l'objectif poursuivi – pour formaliser l'appui de l'Etat à travers son ingénierie. La contractualisation doit intervenir à travers une logique de conventionnement où la question de la rémunération n'est pas première (d'ailleurs on ne se la pose pas en matière d'ADS, de rénovation urbaine ou de Constructions Publiques pour le compte d'autres ministères).

Cette logique d'intérêt partagé n'est pas non plus l'exclusivité de l'Etat. On observe d'ores et déjà de nombreux exemples de collectivités (départements – EPCI) qui mettent à contribution leurs propres moyens d'ingénierie au service de projets dont elles partagent l'intérêt avec d'autres partenaires publics (ou privé c'est le cas par exemple de la voirie pour l'implantation de nouvelles entreprises) Dans ces cas là, la question de la rémunération – voire de la contractualisation – ne se pose pas et cela n'émeut personne.

Dans cette logique, exercer des missions dans le cadre de la concurrence ne concernerait pas les projets à forte plus-value de service public et n'a pour intérêts résiduels que ceux de maintenir une capacité d'ingénierie mobilisable dans les situations particulières, notamment les crises, de garantir une offre publique de référence et de tester la réactivité des équipes de l'Etat dans un contexte de compétition.

Une deuxième conclusion de la logique d'ingénierie d'intérêt partagé s'impose également : le réseau scientifique et technique de l'Equipement constitue un "bien commun" entre l'Etat et les collectivités, d'autant plus après le transfert massif d'infra-

structures (routes – ports – aéroports) vient de se produire à travers la deuxième vague de décentralisation. Il est donc indispensable que les collectivités puissent accéder à ce réseau dans les mêmes formes que l'Etat, participent à son pilotage et y emploient si nécessaire leur personnel.

Comme nous le développerons plus loin, nous exigeons que soit immédiatement ouvert le chantier toujours repoussé de l'accès des collectivités au RST hors champ de la concurrence. Il est à cet égard déplorable de constater qu'une telle position correspond à une demande générale et insistante des collectivités – les prises de position individuelles d'exécutifs ou collectives d'associations sont nombreuses en ce sens – à laquelle répond un silence assourdissant du MTETM.

Pourtant, il serait totalement inacceptable que les collectivités n'aient pas accès, pour l'exercice des compétences qui leur ont été transférées par l'Etat, aux moyens d'expertise que ce dernier avait constitué lorsqu'il détenait pour son propre compte ses mêmes compétences, et ce avec la même souplesse.

Enfin, l'analyse stratégique de l'IP en fonction des enjeux de service public doit également porter sur l'ingénierie de solidarité. A cet égard nous revendiquons une ATE-SAT ambitieuse et dénonçons le caractère trop limitatif –voire mesquin– avec lequel cette mission est aujourd'hui abordée. Rappelons nous que son contenu a été arrêté dans une logique ultra restrictive visant à laisser le plus de place possible au secteur privé –même là où celui-ci n'existe pas– et que le SNITPECT-FO a du largement batailler pour faire reconnaître et défendre cette mission de solidarité. Certes, il ne s'agit pas d'offrir des prestations d'ingénierie tout azimut sans réflexion réaliste sur les moyens mobilisés. Pour autant il nous semble indispensable d'élargir l'ATESAT à des thèmes à forte plus-value de service public comme l'assainissement, les risques, les déchets ou la maîtrise d'œuvre sur des petites opérations d'ouvrage d'art par exemple lorsque la sécurité est en cause : nous demandons donc que soit ré-ouvert le chantier des missions de l'ATESAT en y intégrant ces thèmes majeurs.

## 2.4 Ingénierie et évolutions du rôle de l'Etat

Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, l'organisation actuelle de l'Etat – essentiellement le ministère en charge de

l'équipement – en matière d'ingénierie trouve son origine dans l'effort de reconstruction du pays à l'issue de la deuxième guerre mondiale puis des décennies d'essor économique qui ont suivi. L'Etat qui s'est alors donné des moyens d'ingénierie forts pour son propre compte les a mis à disposition des collectivités. A défaut d'une vision d'ensemble du sujet et donc d'un pilotage efficace, les deux fonctions d'ingénierie pour tiers et pour compte propre se sont petit à petit découplées et ont fini par évoluer de façon autonome jusqu'à atteindre la situation paradoxale de 2000 où un Plan de Modernisation de l'Ingénierie Publique (pour tiers) a été mis en œuvre par la DGUHC sans que l'on traite de la modernisation de l'ingénierie fondatrice, celle pour compte propre, dont personne ne se sentait légitimement en charge du pilotage.

Or le contexte initial est à présent profondément modifié : l'ère des grands équipements publics s'achève, les collectivités locales sont désormais montées en puissance et la deuxième vague de décentralisation leur confie des pouvoirs étendus en matière d'infrastructure, enfin les difficultés financières auxquelles l'Etat est confronté conduisent ce dernier à recentrer son activité.

L'approche de l'ingénierie publique exercée par l'Etat doit donc se faire à l'aune de cette nouvelle économie.

En réalité, l'ingénierie publique est de fait une forme d'action publique en ce sens qu'elle est exercée par des acteurs publics pour des acteurs publics. Dans la logique d'analyse selon les enjeux de service public évoquée précédemment, **la question essentielle est donc celle de l'opportunité de mobiliser des moyens "intellectuels" de l'Etat au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis.**

A cet égard la notion d'ingénierie publique doit être prise dans son acception la plus large. En effet, dans l'ensemble du raisonnement qui précède, la notion « d'ouvrage public » s'étend à toute production-réalisation de la collectivité et pas seulement à un équipement ou une construction : une politique publique quelle qu'elle soit (sécurité civile-rénovation urbaine-déplacements...) constitue bien un ouvrage public auquel on peut appliquer les considérations précédentes sur ingénierie intégrée et ingénierie d'intérêt partagé : l'ADS, la politique de la ville donnent bien lieu à des prestations d'ingénierie de la part des DDE.

Pour qu'une politique publique d'enjeu national prenne corps et ne relève pas de la pure incantation, l'Etat doit mettre en œuvre des moyens pour la porter. Il dispose en réalité de deux leviers complémentaires : la subvention et l'appui technique. L'ingénierie mobilisée sur des thématiques strictement Etat (ex : maîtrise d'œuvre des RN) ou sur des thématiques d'intérêt partagé avec les collectivités (eau-déchets-sécurité-aménagement numérique des territoires) est bien un levier fort pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques nationales. C'est notamment le cas si le bénéficiaire ne dispose pas en propre d'une organisation structurée pour la mise en œuvre de cette politique, s'il s'agit de missions nouvelles ou exercées dans une approche globale, intégrant de multiples composantes, que le secteur privé ne propose pas.

**Dès lors, l'ingénierie publique constitue un formidable levier pour l'intégration des différents niveaux d'administration locale ou nationale.** Par les habitudes de travail acquises en commun sur des thématiques constructives, les équipes de chaque administration peuvent mieux se connaître et intégrer les contraintes réciproques : l'efficacité de l'action publique en général s'en trouve indiscutablement améliorée. En particulier, la reconnaissance acquise sur le champ de l'ingénierie « pour tiers » profite à l'ensemble des actions d'un service, confirmant en cela que pour être un bon régulateur, il ne faut pas être étranger à l'opérationnel. En effet, comme nous le développons dans notre rapport de 2001, il y a un lien direct entre l'action territoriale de l'Etat et l'ingénierie qu'il est capable de développer sur le territoire en question. **Un Etat qui serait cantonné à des missions arides de strict contrôle ou instruction de procédures se déconnecterait rapidement des difficultés rencontrées par les acteurs locaux, perdrait tout aussi rapidement en clarté de jugement... et serait vite disqualifié car devenu insupportable.**

Ainsi, dans le contexte actuel de rationnement sévère des moyens de l'Etat, un pilotage global de l'ingénierie publique, prise dans son sens le plus large comme évoqué ci-dessus, est devenu plus que jamais indispensable pour orienter ces moyens vers les actions à plus forte plus-value de service public et contribuer à la meilleure efficacité de l'action publique.

# Quelle gestion collective et individuelle de l'ingénierie publique

## 3.1 Le pilotage de l'ingénierie publique

Dans notre logique, chaque acteur du MTETM doit être considéré comme pratiquant peu ou prou de l'ingénierie publique. Dans ce contexte, le pilotage de cette activité, avec notamment l'avènement d'un véritable projet stratégique, doit constituer l'ossature d'un véritable projet pour ce ministère.

Par ailleurs, un des principaux défis auxquels ce dernier est actuellement confronté est d'arriver à fonctionner en mode LOLF. En effet, la logique simpliste de programmes « hermétiques » qu'induit celle-ci ignore le fonctionnement transversal indispensable à un ministère polyvalent.

Un pilotage efficace de l'activité « ingénierie publique », dans sa dimension globale telle que nous la présentons dans ce rapport, permet d'apporter une réponse à la quadrature du cercle imposée par la LOLF et contribue donc à stabiliser le fonctionnement du MTETM selon la nouvelle constitution budgétaire.

### 3.1.1 Au niveau national

Les missions d'ingénierie publique pour le compte de tiers sont, dans l'organisation actuelle du MTETM suivies au niveau central par la DGUHC. Force est de constater que cette dernière n'a pas les moyens d'en assurer correctement le pilotage. En outre, au-delà des questions de moyens, la DGUHC, dont les préoccupations principales portent plutôt sur les questions régaliennes d'urbanisme et de logement, ne dispose pas d'une vision stratégique pour la mobilisation de l'outil IP.

L'organisation actuelle conduit donc à une carence de pilotage reconnue par l'administration elle-même à travers le rapport du conseil général des Ponts et Chaussées de janvier 2004 consacré à l'évaluation de la mise en œuvre du Plan de Modernisation de l'Ingénierie Publique.

Cette absence de pilotage stratégique, et donc d'ambition politique, fait contraste avec les prises de positions récentes du

ministère de l'intérieur, dont les discours notamment vers les préfets, ne manquent pas de pointer la nécessité de mobiliser l'ingénierie de l'Etat pour le portage des politiques publiques.

Il est ainsi paradoxal de constater que la promotion de l'ingénierie d'intérêt partagé soit mieux faite par le ministère de l'Intérieur que par l'Equipement qui reste pourtant le ministère de la réalisation de l'aménagement du territoire.

En réalité, en tant qu'ingénierie au service des politiques publiques, l'ingénierie publique pour le compte de tiers revêt une dimension stratégique qu'une direction d'administration centrale (DAC) sectorielle comme la DGUHC n'est pas en mesure de porter.

**Cette approche stratégique ancrée sur les enjeux de service public, nécessite de rapprocher le pilotage de l'ingénierie pour compte propre et celui pour l'ingénierie pour compte de tiers en ce sens qu'il s'agit de traiter de la meilleure façon de mobiliser des moyens intellectuels de l'Etat pour le besoin des politiques publiques,** qu'il s'agisse de besoins conjoncturels ou plus fondamentalement de la construction de compétences individuelles et collectives dans la durée.

En effet au-delà du traitement de telle ou telle problématique d'actualité, l'objectif serait également de mettre l'Etat en capacité de discerner avec la meilleure anticipation possible puis de pouvoir prendre en compte les enjeux d'intérêt national susceptibles d'apparaître dans les années ou les décennies futures pour l'aménagement et le développement durables des territoires.

Si une telle approche ne saurait être l'appanage d'une DAC sectorielle, elle entre en revanche pleinement dans le champ d'un secrétariat général dès lors que ce dernier aurait également la maîtrise des moyens humains.

Or l'organisation actuelle du MTETM où la direction générale du personnel et de l'administration est distincte du secrétariat

général cantonne ce dernier à des réflexions plus ou moins éthérées et déconnectées de l'opérationnel.

L'approche stratégique de l'ingénierie publique donne donc une occasion supplémentaire de revendiquer, comme le fait le SNITPECT-FO depuis 2005, la création d'un véritable Secrétariat Général du Personnel et de l'Administration chargé à la fois de la réflexion stratégique et également de sa mise en œuvre.

**A défaut d'un tel SGPA, nous demandons la mise en œuvre d'un pilotage stratégique de l'ingénierie publique du MTETM par le secrétariat général actuel, sous la forme par exemple d'une conférence stratégique de l'ingénierie** regroupant notamment les DAC sectorielles, y compris la DGR comme nous le verrons plus loin, le RST et les représentants des collectivités. Chaque DAC sectorielle aurait alors en charge le suivi opérationnel des orientations décidées pour les programmes dont elle assure la responsabilité.

Dans la logique d'analyse selon les enjeux de service public, les questions à examiner par une telle conférence seraient du type :

- Comment mettre en œuvre les politiques publiques portées par le MTETM et avec quel appui ?
- Comment mesurer la réussite des politiques publiques ?
- Comment s'organise-t-on lorsqu'une politique n'est pas bien accompagnée ?
- Comment construire dans la durée des compétences collectives permettant d'identifier et de traiter le plus efficacement possible les enjeux nationaux émergents en matière d'aménagement du territoire ?

Au-delà, un rapprochement au niveau central avec le Ministère de l'Agriculture nous semble nécessaire pour un pilotage national de l'ingénierie publique assurant le meilleur rendement des moyens mobilisés.

Dans la conjoncture actuelle de disette budgétaire et de recherche aveugle d'éco-

nomies, notamment par la réduction des emplois, il est nécessaire de démontrer rationnellement la bonne adéquation des moyens humains aux besoins stratégiques de l'Etat, dans une logique de plus-value de service public. C'est d'ailleurs parce qu'elle a démontré l'utilité de maintenir des services de maîtrise d'œuvre forts sur le RRN que la DGR a pu obtenir auprès du ministère du budget la mise en œuvre des Services d'Ingénierie Routière des nouvelles DIR.

Seule une approche stratégique du type évoqué ci-dessus est de nature à apporter des éléments probants dans la négociation budgétaire.

A défaut d'une telle approche, personne ne saura – comme c'est le cas actuellement – justifier pleinement la bonne utilisation des emplois consacrés à l'ingénierie publique pour tiers. Cette dernière restera donc condamnée à une extinction plus ou moins lente perdurant dans le rôle de variable d'ajustement des effectifs – en tant que mission non prioritaire – qu'elle connaît maintenant depuis plusieurs années.

### 3.1.2 Au niveau local

La question à résoudre est sur le fond au niveau local de même nature qu'au niveau national : comment s'organiser pour assurer le meilleur portage des politiques publiques ? Il s'agit donc d'identifier les besoins locaux par rapport aux intérêts de l'Etat et construire la réponse adéquate.

A cet égard la décentralisation et la mise en œuvre de la réforme routière fournissent l'opportunité de repartir sur des principes nouveaux, les DDE ayant à repenser totalement leur organisation sur une pure logique d'ingénierie publique, le mot étant pris au sens large défendu dans le présent rapport.

Nous demandons donc que les réorganisations des DDE se fassent sur la base de véritables projets de service considérant que l'ensemble de la DDE assure des missions d'ingénierie (des risques de crise, administrative, d'aménagement...) et que cette approche ingénierie soit conduite selon une analyse des enjeux locaux de service public. **A cet égard, c'est bien toute la DDE qui doit se sentir concernée par les questions d'ingénierie, y compris les unités « qui en font sans le savoir »**, et pas seulement celles consacrées à l'ingénierie pour le compte de tiers

Une première conséquence est que le pilotage de cette dimension d'ingénierie doit être fait au niveau de la direction, ce qui n'empêche pas un suivi plus spécifique de l'ingénierie pour tiers par un service fonctionnel.

**Une deuxième conséquence est que la nécessaire sélection des missions doit se faire selon les enjeux soulevés par le projet et non par une logique manichéenne pro-AMO et anti-maîtrise d'œuvre.** Autrement dit une mission de maîtrise d'œuvre peut être stratégique si elle porte sur un projet à fort enjeu (ex : assainissement, déchets, sécurité routière). Réciproquement une mission d'AMO peut ne pas être intéressante si elle porte sur un projet sans enjeu pour l'Etat.

Précisons que les missions d'ATESAT représentent un enjeu général pour l'Etat qui, en tant que garant des grands équilibres, doit exercer une solidarité vis-à-vis des collectivités modestes pour leur permettre de prendre en charge les problématiques d'aménagement des territoires qui se posent à elles.

A l'heure où apparaissent ici ou là des objectifs chiffrés pour tel ou tel type de missions nous ne revendiquons qu'un seul objectif : 100 % des missions d'ingénierie réalisées sur des projets à enjeux pour l'Etat. Une telle évolution qui n'est pas la réalité actuelle dans tous les services nécessite un effort de formation tant au niveau national que local comme nous le verrons plus loin.

Au niveau régional, l'approche stratégique de l'ingénierie publique constitue un excellent moyen de donner enfin consistance aux pôles Transports Logement Aménagement (Mer) instaurés par le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et qui pour l'instant ont bien du mal à exister en tant que tels faute de projet fondateur que précisément l'approche globale de l'ingénierie publique que nous prônons pourrait aider à construire.

De même, il nous paraît indispensable d'associer les DIR aux dispositifs stratégiques locaux de pilotage de l'ingénierie publique que ce soit pour intégrer la dimension d'ingénierie pour compte propre qu'elles portent comme pour associer les SIR à d'éventuels projets pour le compte de tiers. Cela aura le double avantage de contrer un tant soit peu la dérive naturelle prévisible de ces services vers un

certain hermétisme vis-à-vis des territoires mais également de fournir le cas échéant une activité intéressante aux équipes des SIR si le plan de charge venait à baisser (du fait notamment de la raréfaction des deniers publics...). Cela implique d'associer la DGR à la conférence stratégique de l'IP que nous appelons de nos vœux.

Mais la notion d'ingénierie d'intérêt partagé demande de dépasser le cadre strict des services de l'Equipement. Au-delà du nécessaire rapprochement avec les DDAF, déjà opérationnel sur les questions d'IP pour tiers dans de nombreux départements, **il nous paraît nécessaire de généraliser les ateliers d'aménagement regroupant plusieurs services de l'Etat autour d'une même problématique.**

La notion d'ingénierie d'intérêt partagé plaide même pour la constitution au niveau local de véritables plates-formes d'ingénierie publique regroupant les savoir-faire tant des services de l'Etat – notamment les DDE – que ceux des collectivités et en particulier les conseils généraux : puisque l'IP est une ingénierie pour les politiques publiques, il convient de développer la coproduction de projets avec les collectivités locales. Les exemples sont nombreux de sujets où les savoir-faire des services de l'Etat et des collectivités s'enrichissent mutuellement, ce qui contribue à améliorer l'efficacité générale de l'action publique y compris sur les aspects plus régaliens : un service sera d'autant plus crédible et ses positions sur le plan régalien mieux comprises et acceptées si l'interlocuteur le sait à l'écoute de ses préoccupations et capable de les intégrer.

**Nous encourageons donc les plus larges rapprochements avec les collectivités à travers les missions d'ingénierie et demandons la mise en œuvre tant au niveau local que national de partenariats sur ce thème avec les associations représentatives (ADF-AMF).**

### 3.2 Le RST : un bien commun Etat-Collectivités

Le Réseau Scientifique et Technique de l'Etat pour l'aménagement des territoires qu'il s'agisse des ministères chargés de l'équipement ou de l'agriculture, est un bien particulièrement précieux en ce qu'il constitue une capacité de recherche, d'in-

novation et d'expertise neutre et objective au service des politiques publiques.

Au-delà des productions strictes du RST celui-ci constitue l'épine dorsale des compétences collectives de ces ministères.

En effet, la qualité des réflexions locales et nationales est enrichie que ce soit par la construction de parcours individuels alternant RST, services locaux et centraux comme à travers l'accès à un réseau de haut niveau d'expertise.

Faute de pilotage stratégique, le RST – comme l'ensemble de l'ingénierie publique de l'Etat – est exposé à être la proie des chasseurs de dépenses publiques.

A cet égard, la réalisation au printemps 2006 d'un "audit Copé", dont le seul objectif est de dégager des niches d'économie de deniers publics, a constitué une lourde menace pour le RST. En effet, l'absence de projet pour ce réseau autorisait de la part du ministère du budget les positions les plus drastiques. Seule la mobilisation forte des ITPE a permis de circonscrire les effets potentiellement ravageurs d'une telle démarche : la pression portée au plus haut niveau du MTETM sur la nécessité de laisser évoluer objectivement les auditeurs, en s'opposant à ce que les conclusions soient écrites d'avance comme cela avait été le cas pour l'audit Copé relatif au réseau Bases Aériennes, a été efficace. Le document final, s'il comporte quelques éléments potentiellement préjudiciables, notamment en ce qui concerne l'activité des laboratoires, reconnaît en définitive les avantages d'un tel réseau pour la collectivité publique et est porteur d'une réelle dynamique. Il comprend en particulier nombre d'éléments revendiqués par le SNITPECT-FO tant en ce qui concerne l'ouverture aux collectivités que la nécessité de se doter d'un réel pilotage.

Alors que cet audit a fait planer les pires craintes quant à l'avenir du RST, nous estimons que le gouvernement commettrait une faute lourde et inexcusable s'il portait atteinte à un dispositif qui a permis de développer les compétences techniques collectives de l'ensemble du ministère – et au-delà des collectivités à travers l'essai-mage du personnel technique du MTETM – tandis que les besoins d'une expertise neutre et objective au service de l'ensemble de la collectivité publique sont plus que jamais prégnants

**Cela ne rend que plus criante la nécessité de définir un projet stratégique pour ce RST orienté vers les politiques publiques portées par le MTETM. Il s'agit même d'un des dossiers prioritaires auxquels la conférence stratégique de l'Ingénierie publique que nous évoquions plus haut devra s'attacher.**

Parmi les premiers points de vigilance il conviendra de traiter la question des compétences.

Le maintien à un haut niveau de la capacité d'expertise du RST passe par un plan de GPEEC ambitieux tant en ce qui concerne les objectifs scientifiques et techniques à atteindre que la valorisation des parcours au sein de RST ou en alternance entre RST services de l'Etat ou des collectivités et secteur privé.

Mais il serait vain de maintenir un réseau à haut niveau de compétences si ce dernier ne disposait pas de suffisamment de lieux où les exercer. En d'autres termes l'avenir pour le RST passe également par la préservation de ses champs d'intervention.

A cet égard la question de l'ouverture du RST aux collectivités revêt un caractère crucial.

En effet les collectivités – leurs associations représentatives ne cessent de le réclamer – ont besoin d'accéder à une expertise de haut niveau neutre et indépendante pour les besoins des politiques publiques d'intérêt local. Par définition, leur périmètre de compétences ainsi que leurs moyens propres, ne leur permettent pas de constituer un réseau similaire au RST de l'Etat (ce serait d'ailleurs dispendieux en deniers publics). Dès lors c'est bien au sein de ce RST qu'elles doivent trouver ce niveau d'expertise, l'Etat jouant alors pleinement son rôle de garant des grands équilibres.

De même, il existe de nombreux champs où l'Etat normatif édicte de multiples règles dont l'application porte sur les seules collectivités (eau, environnement, risques...). Comment imaginer que, sur ces sujets d'intérêt national, l'accès direct au réseau d'expertise de l'Etat leur soit refusé ?

Mais au-delà des besoins propres des collectivités, l'accès de ces dernières au RST est une dette de l'Etat à leur égard dans le cadre des transferts de compétences. En effet, l'Etat ayant constitué un réseau d'expertise pour ses besoins propres doit

aux collectivités l'accès à ce même réseau dès lors qu'ayant transféré les compétences (Routes, Ports, Aéroports) il a également transféré les besoins d'expertise qu'il avait lui-même précédemment identifié.

Pour le SNITPECT-FO cet accès des collectivités au RST doit se faire selon deux axes :

- en ce qui concerne la gouvernance du RST, il est indispensable que les collectivités – via leurs organisations représentatives – puissent jouer un rôle non figuratif au sein des instances de pilotage (conseil d'orientation des CETE à rénover – conférence stratégique de l'ingénierie publique) ;
- en ce qui concerne l'accès aux prestations du RST, celui-ci doit être offert pour les collectivités avec la même facilité que pour l'Etat. Cet accès doit donc s'effectuer sans l'entrave du code des marchés publics et du droit à la concurrence – dont l'objet est de régir la compétition entre opérateurs privés – que ce soit eu égard aux considérations d'intérêt général liées à la réalisation des politiques publiques locales et nationales ou eu égard à la problématique de la décentralisation qui exige pour les collectivités un accès sans obstacle aux moyens d'expertise dont l'Etat s'était doté pour l'exercice des compétences désormais transférées.

**Nous demandons donc que soient incessamment lancées les réflexions en vue d'une telle ouverture du RST en traitant des questions de gouvernance, de contractualisation mais également de passerelles entre ce réseau et les collectivités.** Ces réflexions devront être conduites sans a priori afin d'explorer toutes les pistes juridiques permettant une réelle co-gestion de ce bien commun (GIP, intégration de personnel FPT dans les équipes du RST, attribution de droits exclusifs...).

Dans ce contexte, le succès incontestable de l'assemblée générale extraordinaire des représentants des sections « RST » du SNITPECT-FO à Lyon le 31 août 2006 a permis de mesurer s'il en était besoin la détermination de notre syndicat à se mobiliser sur ce sujet crucial et sa capacité à produire un discours construit et ambitieux en la matière : il ne tient qu'au gouvernement de mettre cette énergie au service du projet stratégique pour le RST...

### 3.4 Ingénierie publique et compétences individuelles

Comme nous venons de le voir pour le RST, le bon pilotage de l'activité d'ingénierie publique – celui qui conduit à concentrer les moyens sur les politiques publiques d'intérêt national – nécessite une approche ambitieuse en matière de Gestion Prévisionnelle des Emplois des Effectifs et des Compétences (GPEEC).

Dans ces conditions, la mise en œuvre des orientations stratégiques pour l'IP telles que nous les avons définies précédemment passe par l'adaptation de la formation initiale à ces orientations et par l'adoption d'un plan pluriannuel de GPEEC.

La reconnaissance de l'ENTPE comme centre de formation des ingénieurs de la fonction publique territoriale permettra de partager une culture de l'ingénierie commune et complémentaire. Elle facilitera la coproduction que nous appelons de nos vœux

Le SNITPECT a eu de multiples fois l'occasion de signaler l'importance d'un chantier général sur la GPEEC au sein du MTETM auquel l'approche selon l'angle "ingénierie" donne une assise concrète.

Ce besoin est d'autant plus crucial qu'un des effets pervers de la LOLF est précisément la tendance à l'enfermement des individus dans des programmes hermétiques au détriment de la construction de parcours cohérents diversifiés.

Un des aspects majeurs du plan GPEEC concernera la formation qui, tant au niveau local qu'au niveau national, en association avec le RST et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, doit accompagner les mutations nécessaires pour aboutir à une mobilisation effective des moyens de l'Ingénierie publique sur des projets à enjeu de service public.

De la même façon, la gestion des carrières – notamment celles des ITPE – devra intégrer la constitution de compétences collectives à travers la logique des parcours individuels.

A cet égard, s'il est nécessaire de favoriser des parcours cohérents – mais rares sont les individus souhaitant des parcours erratiques – cela n'implique pas de filieriser les carrières. Au contraire, la constitution de compétences collectives éprouvées rend nécessaire une évolution professionnelle dans plusieurs domaines qui se complètent et font système (ex : infrastructures – déplacements, aménagement urbain – environnement...) afin de garantir une approche intégrée de l'ensemble des problématiques soulevées par un projet. Cette construction de parcours devra intégrer une approche interministérielle notamment avec les ministères chargés de l'agriculture de l'industrie et bien entendu de l'environnement. Un effort particulier devra être fait avec le MEDD dont la synergie avec le MTETM est toujours à renforcer : comment parvenir mieux à enrichir les différentes cultures professionnelles de ces ministères tournés vers l'aménagement du territoire qu'en multipliant les échanges de collaborateurs ?

Sans revenir sur les détails qui fondent ces positions et qui ont fait l'objet de plusieurs rapports du SNITPECT-FO, nous revendiquons que soit organisé le déroulement de parcours divers qui, selon la libre inclination des individus concernés, conduisent à des carrières de généralistes polyvalents, généralistes de domaines, spécialistes voire experts.

**L'approche de l'ingénierie publique selon une logique d'intérêt partagé avec les collectivités prône également de favoriser les passerelles entre fonctions publiques.**

En effet, le transfert massif d'infrastructures d'Etat vers les collectivités locales a

induit un déplacement de la nature des missions : désormais l'Etat va plutôt se consacrer à des réflexions conceptuelles ou doctrinales qui alimenteront ses positions au niveau local tandis que les collectivités vont être plus tournées vers l'opérationnel et les fonctions de gestionnaire.

Il sera donc particulièrement utile, non seulement pour favoriser la compréhension des enjeux spécifiques de chacun mais également pour construire une compétence en ingénierie intégrant théorie et pratique, de disposer dans les services de l'Etat et des collectivités, de fonctionnaires – notamment d'ingénieurs – ayant servi dans les deux structures au cours de leur carrière.

Cet argument, sans compter l'intérêt personnel des individus concernés à dérouler une carrière riche en expériences contrastées, rejoint directement la revendication du SNITPECT de mettre en œuvre, pour les ITPE un statut inter fonctions publiques ou chacun serait en Position Normale d'Activité quel que soit l'employeur public.

Au-delà de la transparence Etat-Collectivités, il apparaît également que le secteur privé (entreprises BTP, bureaux d'études, concessionnaires) est également un lieu de valorisation des parcours présentant un intérêt évident tant pour les personnes que pour les structures.

**Ainsi, alors qu'actuellement un passage en collectivité ou dans le secteur privé est plutôt reçu comme une rupture par l'administration, nous demandons que soit mise en place pour les ITPE une politique volontariste d'essaimage, dont la constitution du corps inter-fonctions publiques pourrait constituer le socle, dans l'objectif d'intérêt général d'enrichir les compétences collectives communes aux trois fonctions publiques.**

## Conclusion

L'ingénierie publique exercée par l'Etat d'abord puis par les collectivités, au fur et à mesure que celles-ci voyaient leurs compétences étendues, est un atout fort du système administratif français. Organisée initialement pour garantir une qualité optimale des ouvrages publics la notion d'ingénierie mérite d'être prise au sens large pour viser les processus – essentiellement intellectuels – conduisant à des réalisations publiques, ces dernières pouvant être des constructions mais aussi plus généralement des politiques.

Dans ce contexte, il convient de mettre un terme à la dichotomie actuellement observée entre ingénierie "pour compte propre" et ingénierie "pour tiers". Cette dernière en effet, orientée vers les enjeux locaux de l'Etat, correspond en réalité à une ingénierie d'intérêt partagé entre l'Etat et les collectivités, assimilable à du "compte propre". Or la situation du budget de l'Etat est délicate et ce dernier devrait connaître vraisemblablement pour longtemps un contexte de moyens très contraints.

Pour défendre les moyens consacrés à l'ingénierie publique, il faudra pour le METTM être capable de démontrer que ceux-ci sont mobilisés pour des besoins avérés de l'Etat. Cela implique une organisation dont les objectifs et les réalisations pratiques concernent bien des projets impactant des politiques publiques d'intérêt national. A cet effet, il est nécessaire de mettre en place une vision stratégique de l'ensemble de l'ingénierie publique portée par un secrétariat Général doté de leviers suffisants en terme d'action sur les moyens.

Le projet stratégique ne pourra être obtenu qu'à travers une conférence stratégique de l'ingénierie publique associant l'ensemble des DAC sectorielles (y compris la DGR), le RST mais également les représentants des collectivités.

Le projet stratégique devra par ailleurs être prolongé par un plan de GPEEC destiné à accompagner la mutation de l'ingénierie publique vers les missions à forts enjeux de service public. Il devra également être soutenu par une gestion des carrières facilitant les passerelles entre employeurs publics voire privés. Pour cela le statut inter-fonctions publiques du corps des ITPE est indispensable.

Il convient également de construire les organisations des services déconcentrés selon les enjeux locaux d'intérêt général en développant une approche partenariale avec les collectivités concrétisant la notion d'ingénierie d'intérêt partagé. A cet égard il est crucial d'offrir à ces dernières un accès au RST dans les mêmes formes que l'Etat, sans les entraves actuelles des codes des marchés publics et de la concurrence, inadaptées en l'espèce.

Cette approche volontariste de l'ingénierie publique, rompant avec le fatalisme et la morosité actuelle sur le sujet, permettra de faire de cette ingénierie un véritable outil de coproduction des politiques publiques avec les collectivités. Elle permettra de répondre aux besoins des collectivités publiques, pour la plus grande satisfaction des usagers. Elle permettra enfin la réalisation de carrières diversifiées, ouvertes et enrichissantes tant pour les structures que pour les fonctionnaires concernés, au premier rang desquels sont les ITPE.