



Contribution du SNITPECT-FO et du SNIAE-FO au rapport relatif à l'ingénierie publique établi dans le cadre de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation

1. L'ingénierie publique : historique, contexte et problématiques

L'ingénierie au sein de l'Etat, pour l'Etat ou pour les collectivités territoriales a toujours été consubstantiel aux missions de l'Etat moderne. Pourtant, cette longue tradition n'a jamais été synonyme d'immobilisme et l'ingénierie publique a su fortement évoluer pour répondre aux besoins sociétaux que ce soit au moment de la reconstruction ou depuis les années 2000 avec le processus de modernisation de ces activités. A l'issue de la seconde guerre mondiale, les besoins liés à la reconstruction puis au développement des territoires ont amenés l'Etat à constituer une capacité d'ingénierie opérationnelle pour ses besoins propres, et les a mis à disposition des collectivités en appui de la réalisation de leurs projets ou de gestion de leurs infrastructures. Depuis le début des années. L'Etat s'est engagé dans une démarche de modernisation de ces activités, axée sur le portage des politiques publiques prioritaires et traduite par l'entrée dans le champ de la concurrence des missions de maîtrise d'oeuvre et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage assurées pour le compte des collectivités, tout en excluant de ce même champ concurrentiel les missions d'ATESAT (missions d'assistance et de conseil assurées dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat en appui des collectivités éligibles au regard de critères liés à leur taille et potentiel fiscal).

Mais il est important de noter qu'à côté de ces missions opérationnelles, les capacités d'ingénierie de l'Etat ont surtout accompagné les collectivités dans leurs décisions d'aménagement du territoire pour la prise en compte efficace des lois d'aménagement et des politiques publiques.

En 2008, une décision brutale issue de la RGPP impose la suppression d'ici fin 2011 des activités et moyens correspondants aux missions assurées dans le champ concurrentiel et cela sans la moindre évaluation socio-économique.

Cette décision, dictée par une approche purement comptable de courte vue, n'a été précédée d'aucune analyse de l'intérêt que présenterait la poursuite de l'évolution de l'ingénierie publique pour l'ensemble de « la collectivité » nationale, en portage d'enjeux désormais liés à l'adaptation, la valorisation et le développement durable des territoires.

Mise en oeuvre au pas de charge au niveau local sous la contrainte des suppressions d'effectifs correspondants, **cette réforme violente entraîne un certain nombre de difficultés, dont l'ensemble des effets néfastes ne sera palpable qu'à moyen terme si aucune mesure corrective n'est prise. Ces difficultés** se répartissent en cinq axes principaux :

- la coupure de l'Etat des réalités du terrain et difficultés rencontrées par ses acteurs, avec un recentrage sur une posture uniquement régaliennne par nature insuffisante et contre productive. L'Etat qui parle et qui dicte a pris le pas sur l'Etat qui écoute, qui comprend et agit en partenariat avec les acteurs de territoires. Sans aucune mesure corrective, il ne restera plus que l'Etat qui censure et qui impose.
- l'abandon d'un réel soutien à l'évolution de l'expertise publique en période de forte mutation des enjeux liés notamment au développement durable
- l'abandon des collectivités en particulier les plus rurales, confrontées à de nouveaux enjeux, dont une grande partie n'a pas la capacité d'assurer leurs fonctions et responsabilités de maîtres d'ouvrage et pour lesquelles il n'existe parfois pas d'offre privée alternative
- le retrait d'un acteur local permettant d'initier et impulser des projets locaux porteurs de marchés économiques (ingénierie privée et entreprises de travaux) et capables d'optimiser par exemple l'utilisation de crédits européens.
- des réorganisations violentes touchant les agents du MEEDDM et du MAAP, concernés par des repositionnements successifs, en perte d'identité, rappelant la situation de France Telecom, dont on connaît les conséquences tragiques. Les séquelles humaines liées à une réforme qui s'apparente par de nombreux aspects à un plan social sont déjà importantes, même si les ministères restent à ce stade plus que discrets sur le sujet. Notre positionnement de cadres intermédiaires et supérieurs au sein des différentes structures nous amène à exprimer une crainte importante par rapport à nos personnels, en vue notamment des prochaines réductions drastiques d'effectifs envisagées en particulier au niveau départemental alors que de nouvelles missions sont imposées.

Repositionnements en cascade, perte d'identité (voire dénigrement de leur identité technique) et de sens des missions, tout est réuni pour que les conséquences humaines de la réforme soient lourdes tant à l'échelle individuelle que des structures. Même si globalement, les ingénieurs que nous représentons rencontrent d'autant moins de difficultés à se repositionner que la suppression de ces missions dans la sphère de l'Etat entraîne des créations de postes dans de nombreuses collectivités et qu'il nous est par ailleurs possible de nous positionner dans d'autres structures (niveau régional de l'Etat, collectivités territoriales, entreprises privées), il est de notre devoir de syndicat de cadres responsables d'intervenir sur ce sujet au nom de l'ensemble du personnel.

Par ailleurs, l'inquiétude se fait jour au sein du réseau scientifique et technique face aux attermoissements d'une administration sans stratégie ni ambition, uniquement intéressée par les questions de statut du RST suivant une vision dogmatique imposant la solution Etablissement Public comme la panacée alors même que la démonstration de son intérêt est loin d'être établie et sans vision sur l'utilisation de la structure obtenue.

Du point de vue des entreprises de travaux et des bureaux d'ingénierie privés, le retrait de l'ingénierie publique des missions de maîtrise d'oeuvre amène l'Etat à ne plus disposer de relation directe avec elles, hors missions exercées sur le patrimoine propre de l'Etat (routes, bâtiments) et de manière marginale au travers de l'ATESAT sur les

travaux d'entretien routiers (et encore, cf point ATESAT). Or, le maintien d'un lien avec les opérateurs « aval » est important pour disposer d'une vision de l'évolution des techniques innovantes et ainsi être en mesure d'appliquer efficacement et intelligemment les politiques publiques, dont celles liées au Grenelle.

De plus, l'absence d'une capacité réelle d'ingénierie au niveau territorial au profit des collectivités est susceptible de remettre en cause l'accès aux marchés des petites entreprises locales. En effet, moins un maître d'ouvrage dispose d'une compétence en matière d'étude et de jugement d'offres techniques des entreprises, plus il aura tendance à s'en remettre à des prestations « clés en main » que seuls les grands groupes sont capables d'offrir. L'absence d'ingénierie publique est donc pénalisante sur les coûts et ne favorisera en rien l'économie locale.

2. L'ingénierie publique : quels enjeux pour le présent et l'avenir ?

Dans un contexte où certains associent fin de l'ingénierie concurrentielle avec fin de l'ingénierie publique, il apparaît nécessaire d'en re-préciser la vocation, à savoir constituer :

- un vecteur de lien et de portage des politiques publiques sur les territoires
- un élément fort de solidarité nationale
- un levier économique pour l'ingénierie privée et les entreprises

Cette vocation se décline à notre sens en différents enjeux importants.

Enjeu n°1 : L'Etat a plus que jamais besoin d'ingénierie pour définir, traduire et décliner ses politiques, notamment d'aménagement durable des territoires en déclinaison des enjeux Grenelle

- Sans expertise technique ni capacité de conduite de projet, l'État perd toute capacité à apprécier la réelle pertinence des règlements qu'il établit ainsi que la bonne application de ses politiques par les acteurs des territoires. Il n'est plus qu'incantatoire, incapable de porter une appréciation sur le fond des dossiers dont l'instruction lui revient, et de comprendre les contraintes des collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle des projets. -> ex : police de l'eau – accessibilité – précarité énergétique des territoires ruraux...
- Sans ces mêmes compétences, l'État est incapable d'appliquer sur son propre patrimoine les politiques qu'il porte. -> ex : patrimoine immobilier/enjeux Grenelle – Routes – Dignes domaniales....

Enjeu n°2 : Les collectivités gardent le besoin d'un appui de l'ingénierie publique de l'État :

Cette question renvoie très directement à la complémentarité et non la concurrence ou l'opposition existant entre ingénieries de l'Etat et des collectivités, notre positionnement en ces deux sphères (les ingénieurs des TPE sont aussi bien présents dans les services de l'Etat qu'au sein des collectivités territoriales) nous permettant de lutter en connaissance de cause contre les idées reçues en la matière :

- La gestion des projets et du patrimoine des collectivités est de plus en plus complexe à mettre en œuvre (réglementation, gouvernance, enjeux Grenelle) et ne peut trouver une réponse sur l'ensemble des problématiques au travers de leur seule capacité d'ingénierie . -> ex : pour de nombreuses collectivités de petite ou moyenne taille, difficulté à jouer leur rôle de maître d'ouvrage (définir un programme, une commande au privé, la piloter, organiser la gouvernance). Si l'ingénierie des collectivités, avec des niveaux variables en fonction de leur taille,

est susceptible de prendre en charge leurs compétences « récurrentes » avec l'appui et l'animation si nécessaire de l'ingénierie publique, il n'en est rien pour des projets ou problématiques nouvelles, complexes ou rencontrées ponctuellement (cf exemples donnés en rapport avec l'ATESAT). L'ingénierie publique a dans ce cadre vocation à apporter un appui en terme d'expertise et de transversalité. -> ex : certaines missions exercées dans le cadre de l'ingénierie publique ne trouvent d'ailleurs pas de correspondance possible dans l'offre privée. Il en va ainsi des missions d'aide à la délégation ou gestion des services publics (eau, assainissement) exercées pour le compte des collectivités, ou encore de l'assistance à la réalisation de partenariats publics privés (PPP), qui sont pourtant l'objet d'enjeux colossaux, mais qui sont condamnés dans le dispositif actuel. De nombreuses collectivités rencontrent en effet des difficultés à maîtriser leurs délégataires, entreprises nationales voire internationales, contre lesquelles l'appui technique, administratif et juridique de l'Etat s'avère un rempart efficace, ainsi qu'à la difficulté de trouver un assistant privé présentant avec certitude toutes les garanties d'indépendance et de neutralité vis à vis du prestataire.

- Pour les collectivités les plus importantes, le besoin est exprimé d'une " recherche publique " indépendante et partenariale État/collectivité, ainsi que d'un partage d'expertise au travers de réseaux d'échanges (cf. entretiens du CERTU sur la ville durable), -> ex : gouvernance partagée du RST, réseaux d'échanges d'expériences et d'outils au niveau national et local, publications du CERTU ...
- Pour les autres, grande difficulté à assumer leurs responsabilités sans un soutien technique, méthodologique et juridique, avec besoin affirmé d'appui à la structuration de maîtrise d'ouvrage, à l'émergence et à l'accompagnement de projet dans les domaines nouveaux, diagnostics territoriaux amonts, outils de sensibilisation/vulgarisation, outils méthodologiques/pré-opérationnels sur la base d'expérimentations, aide à la définition la passation et l'encadrement d'une commande, tout cela dans des domaines très diversifiés renvoyant notamment aux domaines émergents liés au Grenelle. Une ATESAT diversifiée, confortée et renforcée vis à vis notamment de l'intercommunalité pourrait constituer une réponse et une incitation en la matière (cf point ci-après).

Enjeu n° 3 : Faire évoluer l'ATESAT dans ses contours et règles d'éligibilité afin de préserver une solidarité technique entre territoires

Cantonnée à une simple assistance en matière de gestion et d'entretien de la voirie, excluant toute part de maîtrise d'œuvre (message délivré en ce domaine par le MEEDDM aux services), l'ATESAT ne répond pas aux besoins des collectivités en la matière. En effet, les besoins de solidarité envers les communes les plus petites nécessitent de maintenir ponctuellement des prestations de maîtrise d'œuvre. De plus, une mutualisation de compétences au niveau de l'intercommunalité ne permet pas de répondre seule aux besoins des collectivités. Cette évolution, qui peut sembler naturelle dans le cadre actuel d'autant plus que la culture routière des services locaux ne peut plus s'appuyer sur la gestion de réseaux routiers en régie, doit être accompagnée de manière volontariste afin de faciliter la constitution de services techniques adaptés bénéficiant d'un réseau d'appui technique assis notamment sur l'expertise du RST. La préservation de l'état du patrimoine des collectivités, de leurs finances et du marché local pour les entreprises intervenant dans le domaine est à ce prix.

Au delà du domaine de la voirie, les besoins exprimés par les collectivités en matière d'aménagement durable de leur territoire ne sont aujourd'hui que très insuffisamment

pris en compte dans le cadre de l'ATESAT, alors que les mesures issues du Grenelle vont les placer face à des enjeux majeurs. En conséquence, l'ATESAT doit être clairement réaffirmée comme un outil de solidarité auprès des collectivités rurales au sens large, **de conseil technique aux autres collectivités, et être réorientée vers le** portage des enjeux liés à l'aménagement et la gestion de patrimoine durables (conseil et assistance en matière d'agenda 21, éco-quartiers, diagnostics territoriaux de développement durable, PCET, politique globale d'accessibilité, d'habitat, de réduction de la précarité énergétique des territoires, diagnostics énergétiques sur le patrimoine des collectivités, etc..).

Les besoins sont patents mais les moyens et l'ambition viennent à manquer quelle que soit la bonne volonté des services au niveau local. Une réaffirmation de l'ATESAT en portage des enjeux issus de la loi Grenelle 2 constituerait un signe indéniable de remobilisation.

Par ailleurs, au delà des questions du périmètre des domaines abordés, l'ATESAT doit évoluer sur ses règles d'éligibilité de l'intercommunalité pour être un réel vecteur de partenariat Etat/collectivités sur les enjeux de territoires abordés à la bonne échelle. En effet, les règles actuelles excluent une bonne partie des communautés de communes alors que beaucoup d'enjeux d'aménagement durable des territoire se situent à cette échelle.

Le paradoxe de l'ATESAT est donc de donner légitimité à l'Etat pour expliquer et convaincre une commune que telle thématique serait plutôt à porter au niveau intercommunal....et de lui indiquer dans le même temps qu'il faudra dès lors qu'elle se débrouille seule.

Les conclusions tirées des assises des territoires ruraux et le vote des lois Grenelle justifient pleinement ces évolutions pour re-légitimer et adapter cet outil précieux de solidarité et de portage des politiques d'aménagement durable des territoires ruraux : élargissement du périmètre de l'ATESAT à la fois sur les critères d'éligibilité, les domaines d'intervention et les types d'intervention (la maîtrise d'oeuvre ne doit pas être rejetée a priori et peut répondre à certains besoins)

Enjeu n°4 : L'ingénierie privée a besoin d'une ingénierie publique pour développer de nouveaux marchés et conforter sa compétitivité

- Une capacité de recherche appliquée indépendante en partenariat avec les entreprises permet de développer une capacité d'innovation globale de l'ingénierie française à l'export ☐ ex : domaine routier et bâtiment avec RST MEEDDM, domaine eau avec CEMAGREF, normalisation et positionnement des entreprises au niveau européen ..
- Une capacité locale d'aide à l'émergence de projets des collectivités génère un marché pour l'ingénierie privée, et garantit la bonne qualité des commandes, gage de sécurité pour les bureaux d'étude. ☐ ex : audits accessibilité/énergie et leurs suites opérationnelles, diagnostics eau/assainissement et leurs suites opérationnelles
- les outils méthodologiques développés par l'ingénierie publique via l'expérimentation permettent de professionnaliser une ingénierie privée diversifiée. ☐ ex : publications CERTU, guides accessibilité, audits énergie, etc..
- La diminution de l'ingénierie publique entraîne une baisse du nombre de projets qui conduit les entreprises privées à déplorer le retrait de l'Etat.

Enjeu n°5 : L'ingénierie publique est rentable

Du point de vue de l'impact économique de la réforme, aucune approche sérieuse n'a été conduite au delà de la vision simpliste de suppression des effectifs correspondants. Or, il y a bien matière à considérer l'ingénierie publique comme un vecteur de création d'activité et non comme une simple charge budgétaire.

- 1 euro investi dans la recherche publique appliquée renforce la compétitivité de l'ingénierie française à l'export et lui permet d'anticiper ses futurs marchés
- 1 euro investi dans la recherche publique appliquée permet à « la » collectivité de se préparer à relever les enjeux majeurs de moyen terme de manière indépendante vis à vis des grands groupes mondiaux
- 1 euro investi dans une ingénierie publique de proximité en posture d'impulsion et d'accompagnement de projet permet de générer un marché privé, tant du point de vue de l'ingénierie que des opérateurs «aval »
- 1 euro investi dans une ingénierie publique de proximité en posture d'impulsion, d'accompagnement de projet ou d'assistance à la gestion de patrimoine durable permet à « la » collectivité d'opérer des économies majeures à moyen terme, □
ex : aide en matière de contrôle de délégation de services publics, définition des besoins au bon niveau, coût global, limitation des condamnations de la France par l'UE en matière d'eau ...

Enjeu n°6 : Sauver ce qui peut encore l'être

Cet enjeu renvoie très directement à la question de la réversibilité des dégâts entraînés par la réforme mise en oeuvre, et de savoir si l'Etat aura la capacité d'admettre ses erreurs et de corriger ses orientations et actions.

En la matière, tout n'est peut-être pas perdu, mais il faut agir vite...

- Le RST est menacé et sans vision stratégique partagée avec les collectivités conformément à la loi du 13 août 2004. La seule orientation du MEEDDM est de transformer les CETE en grand établissement public sans avoir au préalable la garantie que cet établissement permette un réel partenariat entre l'Etat et les collectivités, un maintien des activités opérationnelles et des activités de recherches qui se nourrissent mutuellement, des garanties sur les moyens.
- L'échelon de proximité des territoires (DDT) est exsangue avant même d'avoir eu l'occasion de s'exprimer sur le territoire (-10% d'effectif/an)
- Les messages de découragement adressés par les ministères aux services « retirez les moyens correspondants » ainsi qu'aux agents « ce n'est pas l'avenir, pensez à vous recycler ! »

Il faut donc tout faire pour que la suppression de l'Ingénierie Publique Concurrentielle ne soit pas synonyme de suppression de l'Ingénierie Publique, et réaffirmer l'ATESAT comme un outil efficient de solidarité nationale et de portage des politiques publiques liées à l'aménagement et au développement durable du territoire. (...)

3. L'ingénierie publique : et maintenant ?

Au final :

**les conditions à réunir pour maintenir une capacité d'ingénierie publique
« patrimoine de la nation », vecteur d'un État visionnaire, stratège,
responsable et partenaire des acteurs de territoires**

Besoin d'une ingénierie publique forte et renouvelée en portage des enjeux de « la »
collectivité en matière de projets territoriaux et gestion de patrimoine durables :

- intégrant , au sein d'un RST conforté et ouvert aux collectivités, une capacité de recherche appliquée et d'expérimentation en lien notamment avec les enjeux de développement durable

- ouvrir aux collectivités la possibilité de faire intervenir le RST hors champ concurrentiel (notamment en terme de contrôle des bureaux d'études et des entreprises)

- fonctionnant au niveau national et local en réseau avec l'ingénierie intégrée des grandes collectivités au travers notamment du RST

- intervenant au travers de DDT préservées dans leurs compétences et moyens, en appui partenarial direct auprès des acteurs locaux dans la structuration de leurs compétences, l'émergence et la conduite de leurs projets en accompagnement de la déclinaison des politiques publiques, la gestion durable de leur territoire et leur patrimoine (avec évolution et élargissement de l'ATESAT en terme de périmètre et d'assiette d'éligibilité pour les structures intercommunales)

- contribuant à l'animation des réseaux nationaux et locaux de l'ingénierie privée au travers notamment du RST