

CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION

22 janvier 2004

Rapport sur l'Évaluation
concomitante de la mise en œuvre
du plan de modernisation de
l'ingénierie publique

PLAN DU RAPPORT

Page

I. LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE	2
1. LE PLAN DE MODERNISATION (PMIP)	2
2. LA COMMANDE.....	2
3. L'INSTANCE D'ÉVALUATION ET LES MOYENS UTILISES	3
4. METHODOLOGIE	3
5. ELEMENTS DE CADRAGE	4
6. CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE L'ÉVALUATION	4
 II. ENSEIGNEMENTS DES ENQUÊTES SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PMIP	 5
1. L'ÉCOUTE DES ELUS	5
1.1. LA REFLEXION STRATEGIQUE DANS LES DIFFERENTS SERVICES.....	5
1.2. LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE MODERNISATION.....	5
1.3. L'ENTREE DANS LE CHAMP CONCURRENTIEL.....	6
1.4. LE DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE ET SON INFLUENCE SUR L'ÉVOLUTION DES BESOINS D'INGENIERIE.....	7
2. DECLARATIONS DES AUTRES PERSONNALITES INTERVIEWEES	7
3. LES BESOINS DE COMPETENCE, L'ORGANISATION DU MARCHE.....	8
4. INTERROGATIONS POUR L'AVENIR.....	8
 III. ORIENTATIONS POUR MIEUX REpondre AUX DEMANDES EXPRIMEES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES	 10
1. MAINTENIR L'INGENIERIE DE SOLIDARITE	11
2. REpondre AUX DEMANDES DE PROJETS COMPLEXES	11
3. DEVELOPPER L'INGENIERIE DE CONSEILS	12
 IV. RECOMMANDATIONS.....	 13
1. DONNER DES PERSPECTIVES CLAIRES AUX SERVICES.....	13
2. FAIRE FACE A UNE FORTE EVOLUTION DE CONTENU	13
3. DES RESSOURCES ADAPTEES ET UNE MEILLEURE UTILISATION DES COMPETENCES	14
4. RESTRUCTURER L'ORGANISATION TERRITORIALE	15
5. PORTER UNE ATTENTION FORTE AUX EVOLUTIONS	15
6. AGIR AVEC DETERMINATION SUR LA FORMATION ET L'ÉVOLUTION DES COMPETENCES	16
7. RENFORCER LE PILOTAGE DE L'INGENIERIE PUBLIQUE.....	16
 CONCLUSION	 16
 ANNEXES.....	 18

I. LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE : L'EVALUATION DE SA MISE EN ŒUVRE, METHODOLOGIE

1. LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE (PMIP)

L'ingénierie publique mise en œuvre au bénéfice des collectivités territoriales, particulièrement des communes et leurs groupements, par les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, fait l'objet d'un plan de modernisation lancé en 1999 (cf. annexe 3 le PMIP ...) ; c'est la mise en œuvre de ce plan qu'il a été décidé d'évaluer.

L'ambition de ce plan est de structurer, offrir et produire une ingénierie publique utile aux partenaires du développement du territoire, mise en œuvre dans l'esprit des politiques sectorielles de l'État, vecteur de promotion et de valorisation des agents et des métiers.

Six axes majeurs constituent les orientations stratégiques nationales :

1. renforcer notre activité dans les secteurs à forts enjeux et au service des politiques ;
2. développer l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités ;
3. faire de la maîtrise d'œuvre un champ d'exemplarité et d'innovation ;
4. apporter un appui aux démarches et projets intercommunaux ;
5. améliorer la qualité de nos prestations et rechercher des complémentarités avec les prestataires privés ;
6. développer l'assistance à la gestion de patrimoines.

2. LA COMMANDE

Le Conseil national de l'évaluation dans sa réunion du 15 mars 2002 a retenu, au titre du programme du ministère de l'Équipement, des transports, du tourisme et de la Mer pour 2002, une action d'évaluation relative à la mise en œuvre du Plan de modernisation de l'ingénierie publique (PMIP).

Par lettre du 23 mai 2002 (annexe 4), le Vice-président du CGPC et le Directeur du personnel, des services et de la modernisation ont demandé à M. Jean-Pierre GIBLIN, IGPC, Président de la section des Affaires scientifiques et techniques du CGPC de mettre en place et de présider l'Instance d'Évaluation propre à cette action. M. François LE PICARD, IGPC, a été désigné pour l'assister dans cette mission et piloter cette action d'évaluation.

Les objectifs de l'évaluation étaient d'analyser et de comprendre ce qui s'est passé pour :

- Les évolutions stratégiques dans les services et leur conformité aux orientations nationales et locales, l'acceptation de la réforme ;
- Les évolutions directes sur les produits de l'Ingénierie Publique : nature des missions, domaines d'intervention, évolutions en qualité et quantité, maîtrise des coûts et impacts de ces évolutions sur les élus et autres maîtres d'ouvrage ;
- La création de synergies entre administrations et services techniques de l'État ;
- Les évolutions indirectes sur les relations avec les professionnels privés, concurrence et partenariat ;
- Les incidences sociales sur les relations managériales, l'évolution des métiers, la formation ;

- L'élaboration par les services des documents de stratégie locale ;
- L'organisation des collectivités locales pour assurer les prestations qui ne sont plus réalisées par les DDE.

Au-delà de l'analyse, cette évaluation doit aussi produire des recommandations pour ajuster la démarche de modernisation.

3 . L' INSTANCE D' ÉVALUATION ET LES MOYENS UTILISES

L'instance d'évaluation, (cf. annexe 5) comprenait des élus représentant l'AMF, des représentants des ministères de l'Intérieur, des Finances et de l'Agriculture, ainsi que des représentants des administrations centrales et des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et des représentants du personnel de ce ministère.

La conception et la conduite des enquêtes entreprises ont été confiées à un groupe projet animé par F. Le Picard (cf. annexe 6). Un consultant extérieur, le cabinet Ithaque, accompagné d'un doctorant du laboratoire Rives (ENTPE), ont apporté leurs expertises et moyens pour la mise au point des méthodes, des questionnaires, et l'exploitation des résultats des enquêtes.

4 . METHODOLOGIE

L'objectif de la première enquête, interne aux services, menée en 2002 visait un diagnostic de la mise en œuvre réelle de la réforme au travers des documents locaux de déclinaison de la stratégie nationale, le pilotage, les prises de commandes, ainsi que l'estimation et la mesure des temps prévus et passés.

Quatorze services¹ choisis pour s'efforcer de constituer un échantillon représentatif de la diversité des situations rencontrées sur le territoire (départements urbains, ruraux, mixtes, de montagne, de plaine, des régions géographiques) et la variété des rôles en ingénierie publique : DDE, CETE, services spécialisés maritime et navigation. Environ 130 agents de différents niveaux de responsabilité ont été interviewés (cf. questionnaire d'enquête) par les inspecteurs de la spécialité ingénierie publique du Conseil Général des ponts et Chaussées du secteur géographique concerné (MIGT), accompagnés d'un étudiant en sociologie. Un rapport final d'octobre 2002 a été établi par le cabinet consultant. Sur 54 pages et deux annexes de tris des questions, il comporte une synthèse et les résultats détaillés et commentés pour chacune des 72 questions posées.

L'évaluation auprès des tiers a été réalisée l'été 2003 auprès de Maires, Préfets, Présidents départementaux d'associations de Maires, Présidents de Conseil Général, Directeurs départementaux de l'Agriculture, Directeurs départementaux de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de Directeurs de bureaux d'études privés, dans 12 départements². L'échantillon des départements retenu lors de la première enquête a été reconduit et complété à la demande de l'instance d'évaluation par deux nouveaux départements paraissant particulièrement intéressants : le Pas de Calais et l'Isère.

¹ Il s'agit des 11 DDE des Bouches du Rhône, Charente-Maritime, Martinique, Jura, Loiret, Mayenne, Pas de Calais, Bas-Rhin, Haute-Savoie, Tarn et Garonne et Val d'Oise, du CETE de l'Est, du service maritime Languedoc-Roussillon et du Service Navigation du Nord-Pas-de-Calais.

² Aisne, Bouches du Rhône, Charente-Maritime, Isère, Jura, Loiret, Mayenne, Pas- de- Calais, Bas-Rhin, Haute-Savoie, Tarn et Garonne et Val d'Oise.

Au total près de 100 personnes ont été interviewées. Quarante-six maires de communes majoritairement rurales, ont été invités à répondre verbalement aux 37 questions posées par les binômes inspecteurs-étudiants dans les mêmes conditions que celles de la première enquête.

L'interprétation de cette seconde enquête a été réalisée dans les mêmes conditions que la précédente et par les mêmes personnes.

5. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

Au moment de ces enquêtes l'ingénierie pour compte de tiers au ministère de l'Équipement, recouvrant l'activité des services déconcentrés et du réseau scientifique et technique, concerne environ 10 600 équivalents temps plein (ETP). [Ils sont répartis de la manière suivante :](#)

L'ingénierie publique concurrentielle représente en DDE environ 7500 ETP dont environ 10% pour les constructions publiques [au bénéfice des](#) maîtres d'ouvrage autres que l'État. Dans le réseau scientifique et technique (CETE et CERTU) l'ingénierie pour compte de tiers dans le champ concurrentiel est estimée à 900 ETP. L'ingénierie de solidarité, aujourd'hui ATGC demain ATESAT, représente environ 2200 ETP.

Par ailleurs l'ingénierie spécifique aux constructions publiques pour le compte d'autres ministères représente environ 360 ETP.

Les agents de catégorie B et C sont très majoritaires dans ces activités (78%). Ils comprennent notamment les contrôleurs, chargés du suivi (maîtrise d'œuvre) des travaux.

6. CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DE L'ÉVALUATION

Il faut signaler que la démarche n'a pas pris en compte spécifiquement l'aide technique à la gestion communale (ATGC) assurée, jusqu'à fin 2003, auprès des collectivités par les DDE, et bien sur non plus l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) qui le remplacera au 1^{er} janvier 2004 ; aucune question n'a donc porté sur les prestations correspondantes. Il faut cependant avoir à l'esprit qu'une partie des prestations attendues par les petites et moyennes communes, y trouvera réponse. Dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, y compris la maîtrise d'œuvre pour des travaux limités d'entretien et de réparation de voirie, l'ATESAT comprend en effet, des conseils sur la faisabilité, les procédures et démarches de projets d'aménagement et d'habitat. En outre, en fonction des besoins une extension à des missions complémentaires relatives à la sécurité routière et l'assistance à l'élaboration de programmes d'investissements de voirie est possible.

Une spécificité de cette évaluation est aussi rappelée : il s'agit d'une évaluation concomitante, donc menée alors même que se met en œuvre la politique concernée. Les constatations, on ne s'en étonnera donc pas, montrent des actions et démarches inachevées, mais les volontés de s'adapter et les investissements en cours sont déjà intéressants à observer et à encourager.

II. ENSEIGNEMENTS DES ENQUÊTES SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PMIP

1. L'ÉCOUTE DES ELUS

1.1. LA REFLEXION STRATEGIQUE DANS LES DIFFERENTS SERVICES

Les services déconcentrés avaient été invités à décliner localement, le plan de modernisation de l'ingénierie publique, et bâtir, en collaboration avec la DDAF, un document stratégique à soumettre à l'accord du préfet. Tous les services ont réalisé cette réflexion. Une grande majorité des préfets l'a explicitement approuvé, et beaucoup l'ont intégré dans leur projet territorial de l'État (PTE), positionnant ainsi stratégiquement l'ingénierie publique au service des enjeux de l'État, puis ont donné, à de rares exceptions près, délégation aux DDE et à leurs représentants pour répondre aux commandes et signer les marchés.

Les contenus de ces documents font apparaître des similitudes quant aux principales orientations : amélioration de la qualité, priorité aux prestations conformes aux politiques nationales, développement de l'AMO et de l'intervention pour le compte des intercommunalités.

Interrogés sur leur connaissance de la modernisation entreprise par les DDE, une petite majorité des maires a déclaré connaître l'évolution des missions d'ingénierie publique. Il y a manifestement eut là un déficit de communication dû à la prise en compte, un peu trop à la lettre, de l'interdiction annoncée par l'administration centrale de toute publicité pouvant se confondre avec une démarche marketing.

1.2. LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE MODERNISATION

Le plan s'est mis globalement en place sans heurt dans les services, d'autant mieux qu'il n'a nécessité des changements ni radicaux ni douloureux : les opérations réellement concurrentielles sont encore rares en particulier parce qu'une grande majorité des prestations restent en dessous du seuil de 90 000 euros. Cependant il existe des exceptions notables : ainsi la DDE du Pas de Calais a répondu à une centaine de consultations. Il y a eu assez peu de réorganisations touchant les services territoriaux spécifiques aux PMIP³, cependant les DDE du Nord puis de l'Aisne ont créé des unités spécialisées en charge des prestations pour les tiers, les résultats restent à évaluer.

Si les domaines traditionnels d'intervention continuent à constituer (et de loin) l'essentiel de l'activité, la démarche d'évaluation témoigne de l'émergence de « nouveaux » domaines d'intervention, offres et demandes comprises, telles que l'environnement, l'urbanisme et la sécurité routière.

Par ailleurs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage est selon les services la prestation la plus en développement. Le pourcentage de marchés en AMO représente actuellement 18 à 20 % du nombre total des marchés signés depuis la réforme, il ne représentait antérieurement que 4 à 5 % des conventions passées⁴. De leur côté près de la moitié des maires interrogés placent en première position « le développement et la diversification des missions d'AMO » parmi les grandes orientations constatées de la modernisation en cours, ce qui laisse espérer de leur part une meilleure reconnaissance de l'utilité de ce type de prestations.

³ En revanche, elles ont été très systématiques dans les départements où ont eu lieu des partitions en application de l'article 7 de la loi du 02 décembre 1992. Dans ce cas elles ont en général modifié l'implantation territoriale et concerne l'activité Ingénierie publique.

⁴ En volume d'activité ces pourcentages sont évidemment beaucoup plus faibles.

Manifestement la prise en main, par les directions des services déconcentrés, de l'activité a pris forme. Elle est aujourd'hui pilotée, souvent la création d'un service dédié chargé de l'animation générale de l'activité augurait au moment de cette évaluation sur le terrain (été 2002), d'une phase à venir de recherche d'organisation des moyens et des réseaux plus pertinente que dans la situation de départ. La prise en charge et le contrôle des temps étaient encore au stade du balbutiement en 2002. L'établissement des décomptes de temps passé et leur comparaison aux temps prévus lors du retour vers ces mêmes services un an après est bien pris en compte. Cependant il a pu être constaté que ces comptabilisations ne sont encore que rarement exploitées par les services et leur hiérarchie pour mieux piloter et contrôler l'activité.

1.3. L'ENTREE DANS LE CHAMP CONCURRENTIEL

Lors de l'enquête auprès des services en 2002, plusieurs commentaires témoignaient que la « mise en concurrence » ne faisait pas encore partie de leur quotidien, mais c'était seulement quelques mois après l'application du nouveau code des marchés publics. Il était cependant déjà ressenti que les élus ne montraient pas une forte appétence pour celle-ci, lorsque sa formalisation n'était pas obligatoire.

L'enquête 2003 nous apprend qu'un an après les maires se répartissent à ce sujet en trois catégories : en-dessous du seuil de 90 000 euros, 30% d'entre eux, majoritairement ceux des petites communes rurales, ne mettent jamais en concurrence, autant mettent toujours en concurrence, ce sont majoritairement des communes plus importantes, les 40% restant oscillent entre « la plupart du temps » et « quelquefois ».

La mise en concurrence peut être pour les uns une question de principe, la nature et le montant du projet pesant sur la décision, pour d'autres « le partenariat de confiance » est préféré au « souhait de ne pas s'engager dans des pratiques de fausse concurrence ». Cependant, pour la majorité des maires l'entrée dans la concurrence de l'ingénierie publique leur donne une autonomie, une liberté de s'adresser ou non aux services de l'État ; seuls ceux démunis de tout service propre s'inquiètent de ne pas savoir qui fera le dossier de consultation en cas d'obligation de mise en concurrence, il y a là un sujet à réflexion, car la commande systématique à un service de l'État aura bien évidemment ses limites.

La nouvelle pratique d'établissement des devis est trop récente dans les services pour qu'ils en tirent des conclusions globales, le plus souvent c'est la comparaison aux modes antérieurs qui leur sert de guide pour fixer le prix proposé. Cependant déjà la difficulté pour les petits projets de quantifier les temps prévus se traduit par des sous-évaluations révélées ensuite par les décomptes de temps passés. C'est souvent l'inverse pour les gros projets, sauf en maîtrise d'œuvre où les économies de temps de surveillance, qui sont possibles avec le développement de nouvelles méthodes de contrôle, et qui paraissent nécessaires, ne sont pas encore passées dans les réalités⁵.

Du côté des maires, moins de la moitié de ceux interrogés estiment que les prix des prestations DDE/DDAF sont inférieurs à ceux de l'ingénierie privée, pour un quart ils sont équivalents, seuls trois sur 45 déclarent qu'ils sont supérieurs. Mais pour 60% d'entre eux le prix n'est pas déterminant dans le choix d'un prestataire, et... pour 80% les prix doivent

⁵ Un nouvel équilibre de la responsabilisation des acteurs paraît nécessaire entre la surveillance des travaux assurée par la maîtrise d'œuvre des DDE – qui doit devenir un contrôle – et la conduite de chantier par les cadres de l'entreprise.

refléter les coûts, c'est une réponse en adéquation avec les objectifs du plan de modernisation de l'ingénierie publique.

Enfin, dans les services, la mise en concurrence apparaît bien être un stimulant en termes de plus grande efficacité et de « chasse aux gaspillages ».

1.4. LE DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE ET SON INFLUENCE SUR L'EVOLUTION DES BESOINS D'INGENIERIE

Dans les services le constat unanime de la montée de l'intercommunalité a induit une prise de conscience générale de la nécessité du changement, mais aucune vision sur une assistance spécifique à la mise en œuvre de ces structures, ni sur les besoins de diversification des projets et de spécialisations nouvelles à acquérir par les agents ne transparaissait. Des modifications d'organisations ont cependant été mises en œuvre pour s'adapter aux limites de nouvelles intercommunalités dans certains départements.

Aujourd'hui les regroupements en intercommunalités sont massifs, dans certains départements enquêtés, ils concernent souvent plus de 90% des communes (ex. Aisne, Pas-de-Calais, ...). Mais les établissements ainsi constitués n'ont encore que rarement lancé des projets d'une « nouvelle génération », pourtant annoncés. D'autre part, ils ne semblent pas avoir non plus tranché sur l'éventuelle constitution de services propres ni sur la vocation de ceux-ci : développement économique, assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre ?

La très grande majorité des maires a déclaré que le développement de l'intercommunalité influence les besoins : plus de 40% pensent que le volume des prestations augmentera, plus du tiers pensent aussi que l'intercommunalité aura une influence sur la mise en concurrence, le développement des prestations techniques et l'évolution des domaines d'intervention (notamment le développement d'équipements collectifs). Cependant certains des élus pensent que « plus d'intercommunalité égal plus de technicité » voire une mutualisation des moyens nécessaires à celle-ci, d'autres que les mises en commun peuvent aussi se faire au détriment des communes : pertes de compétences, de moyens, d'autonomie.

2. DECLARATIONS DES AUTRES PERSONNALITES INTERVIEWEES

Les Préfets rencontrés s'intéressent au dossier de l'ingénierie publique, et reconnaissent avoir évolué et porter aujourd'hui un regard plus attentif et plus favorable sur cette activité.

Leur représentation de l'ingénierie publique est celle d'un soutien pour les collectivités locales, d'un pôle d'expertise pour l'État local et de conseil du Préfet, notamment sur les questions de sécurité, d'aménagement et de risques. Ils sont favorables à la mise en avant d'un pôle unique d'ingénierie d'État dans les départements, qui se matérialiserait au moins par un rapprochement des services (méthodes, outils, réseau, ...) et au plus par une fusion.

Les DDAF constatent que toute notion de concurrence entre les services de l'État a disparu mais que la coopération ne pourra être plus « intime » que dans la mesure où l'organisation interne des services sera vraiment compatible, voire intégrée. Ils reconnaissent la complémentarité de leur ingénierie tournée fortement vers les questions de l'eau et celle de conseils aux délégations de service public.

Les missions d'AMO se développent aussi au sein du ministère de l'Agriculture, mais celles de maîtrise d'œuvre ne régressent pas.

Les DDCCRF ont peu de visibilité sur les marchés d'ingénierie publique puisqu'ils n'assistent qu'à des commissions d'appels d'offres d'un montant supérieur à 90 000 euros, la participation de l'ingénierie publique y reste rare pour l'instant⁶.

Ils ont bien conscience que cette ingénierie de soutien aux collectivités est rarement encore confrontée à la concurrence. Mais aucune pratique anticoncurrentielle des services de l'État n'a été constatée. Ils n'ont pas concrètement constaté l'ouverture de nouveaux marchés à l'ingénierie privée du fait du déplacement de positionnement de l'ingénierie publique vers l'AMO.

Les professionnels privés rencontrés ne rejettent pas l'arrivée de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel. Ils entretiennent successivement des rapports de concurrence, de complémentarité, de compréhension ou non avec l'Équipement. Ils semblent penser qu'il y a une place pour chacun, que le positionnement vers l'AMO de l'ingénierie publique peut leur être favorable parce que favorisant la sortie de projets complexes et importants. Ils sont favorables à des coopérations temporaires privé-public.

3. LES BESOINS DE COMPETENCE, L'ORGANISATION DU MARCHE

La mise en place de cette réforme a été plutôt bien acceptée par la majorité des agents de l'Équipement. Cependant elle induit, entre autres par son exigence de comptabilisation des temps, un véritable changement de mentalité, de nouveaux modes opératoires, tandis que s'amorcent des modifications d'organisation. Plus généralement, la mise en place de pôles de compétences appelle de nouvelles formes de management plus souple, moins hiérarchisées, et reposant sur des compétences mobilisables rapidement en fonction des demandes. La question des compétences (possédées, manquantes, fragiles...) et de leur management, apparaît comme l'un des axes à approfondir pour l'avenir pour faire face à une réelle montée en puissance des prestations d'AMO et parallèlement de la mise en concurrence.

Les attentes des maires concernent la « compétence technique », « la connaissance des procédures » et la « connaissance du territoire », certains estiment qu'ils peuvent les trouver aussi bien auprès de l'ingénierie privée que publique. Aujourd'hui ils font massivement au moins pour les petites et moyennes collectivités, confiance à l'ingénierie publique, mais il ne faut pas perdre de vue qu'ils expriment à son égard, critiques et insatisfactions : pour 40% d'entre eux c'est d'abord « le non-respect des délais », pour 20% « le manque de disponibilité ». Ils reprochent aussi l'absence de compétence hors des métiers de base, une insuffisante capacité à s'adapter aux besoins du client, et parfois une non-qualité du produit finalement livré. Plus globalement face aux changements en cours et en perspective (la décentralisation notamment), les services de l'État leur apparaissent plus fragiles.

4. INTERROGATIONS POUR L'AVENIR

Ainsi, l'exploitation de l'enquête interne laissait-elle, il y a un an, une impression plutôt rassurante sur la façon dont a été localement décliné et accepté le Plan de Modernisation. Comme le mentionnait un verbatim « la modernisation est bien passée, d'autant mieux qu'elle n'a pas été à l'origine de révisions déchirantes ».

Il est vrai qu'elle s'est déroulée dans un contexte plutôt favorable, entre autres, en termes de plan de charge des services concernés, mais aussi parallèlement du fait des

⁶ Mais ils sont régulièrement consultés par les maires sur les procédures prévues par le code des marchés publics.

décisions de budgétisation des primes dont bénéficient les personnels techniques, puis leur mensualisation. Le plan a pu ainsi apparaître comme une réforme davantage sur la forme que sur le fond.

La seconde enquête amène à être plus nuancé :

Concernant le développement de l'AMO, certes acté comme une réorientation de l'activité des services, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, « les opérationnels plaçant la maîtrise d'œuvre devant la maîtrise d'ouvrage » ; la maîtrise d'œuvre reste d'ailleurs majoritaire dans les besoins à court terme qu'expriment les communes.

On voit donc qu'il faudra gérer l'évolution souhaitée dans la durée.

S'agissant de la mise en compétition : 80% des maires perçoivent leurs relations avec les DDE/DDAF comme un partenariat entre personnes publiques et non comme une relation clients - fournisseurs.

Il faut signaler ici que la pratique des commandes obtenues, sans réelle mise en compétition, présente un double danger : pour les maîtres d'ouvrages d'être mis en cause au regard de la loi, pour les services de s'installer dans un confort apparent. Si le seuil de 90 000 € est porté à 240 000 € lors d'une nouvelle révision du code des marchés publics, ce danger ne pourrait qu'en être accru.

Les craintes exprimées aujourd'hui sont davantage pour l'avenir : transfert aux départements de tous les moyens et personnels assurant entretien et exploitation des routes déjà départementales soit environ 30 000 agents. Quel sera l'impact sur l'ingénierie publique de l'éventuelle montée en puissance des services techniques des collectivités territoriales (existants ou à créer) et de la concurrence du privé. La nouvelle phase de décentralisation affectant le réseau routier national entraînera à coup sûr une réorganisation de l'implantation territoriale des services de l'Équipement. Il y a donc dans les services et chez les bénéficiaires une forte attente de cadrage de cette ingénierie dans le futur.

Dans le même temps concernant l'ingénierie publique, dont ils souhaitent continuer à bénéficier, les maires se partagent à parts égales entre le souhait de « statu quo » et une attente d'amélioration des prestations :

- une meilleure organisation des services et de la gestion des ressources humaines ;
- une meilleure utilisation des compétences et de l'expérience du réseau scientifique et technique, qui devrait « mieux se faire connaître, pour mieux se vendre ».

III. ORIENTATIONS POUR MIEUX REpondre AUX DEMANDES EXPRIMEES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

Globalement les attentes des élus en matière de prestations d'ingénierie témoignent d'une assez grande exigence et notamment d'un nécessaire élargissement des compétences aujourd'hui proposées, englobant *« une coordination des études faites par d'autres prestataires, une technicité adaptée à la spécificité de l'ouvrage et aux risques juridiques encourus »*.

Peu de maires conçoivent leurs relations avec les services de l'Équipement et de l'Agriculture comme une relation clients/fournisseurs, 80% d'entre eux déclarent qu'elles sont de l'ordre d'un partenariat entre personnes publiques. La principale raison invoquée pour choisir, sans mise en concurrence, les services de l'État est *« l'existence d'un partenariat de confiance »*, suivie *« du souhait de ne pas s'engager dans des pratiques de fausse concurrence »*. Cette position ne va cependant pas sans danger, puisque contraire à la loi. Mais une limite est exprimée dans la formule *« on perçoit plus les services de l'État comme contrôleur que comme une aide »*.

Les réponses des élus à propos de l'amélioration possible des interventions de l'État – tant les DDE que le réseau scientifique et technique - en matière d'ingénierie portent sur :

- Une meilleure organisation des services afin de raccourcir les délais et être plus fiables, plus disponibles... et développer la réactivité (y compris face à la concurrence),
- la gestion des ressources humaines du réseau technique : conserver le personnel, sélectionner plus rigoureusement les agents mais aussi les former, conserver en interne les compétences et savoir-faire,
- mieux utiliser les compétences et l'expérience du réseau technique : savoir partager la maîtrise d'œuvre en fonction des compétences complémentaires (environnement, architecture, urbanisme, paysage, ...),
- mieux se faire connaître, voire mieux se « vendre ».

Une très forte majorité - 80% - des maires interrogés pensent que l'État doit continuer à jouer un rôle au bénéfice des collectivités, notamment :

- conserver une vision d'ensemble ;
- continuer à jouer un rôle en matière de développement des bonnes pratiques, appliquer les grandes politiques nationales, définir et harmoniser les règles communes ...
- alimenter en amont la réflexion des pouvoirs publics et des collectivités.

Certaines réponses témoignent cependant d'une crainte de désengagement de l'État en termes de moyens financiers et humains.

Pour répondre de manière raisonnable et raisonnée aux attentes, en restant en conformité avec les objectifs que s'est fixé le ministère, il semble intéressant de distinguer trois types de réponses : l'ingénierie de solidarité, l'ingénierie de projets complexes et l'ingénierie de conseil.

1. MAINTENIR L'INGENIERIE DE SOLIDARITE

Les communes rurales dont une majorité sont démunies de service technique et ne disposent souvent que de moyens administratifs très légers demandent le maintien de l'assistance technique et souvent aussi administrative et juridique des DDE pour les aider à traiter les problèmes de voirie, réseaux, habitat et aménagement auxquels ils sont confrontés.

L'ATESAT, dont on a rappelé les contours dans l'introduction, est susceptible de répondre à cette demande pour les 33 400 communes éligibles (<10 000 habitants et coefficient de richesse pas trop élevé). Il faut rappeler aussi que d'autres communes qui le demanderaient pourront généralement obtenir les mêmes prestations mais aux coûts du marché, et après mise en concurrence (proposition faite en Loir et Cher, bien acceptée par les élus). De leur côté, les communautés de communes de moins de 15 000 habitants et éligibles, du fait de leur faible coefficient de richesse (au nombre d'environ 1 400 sur 2 350 à fiscalité propre), peuvent bénéficier de prestations semblables, selon les compétences qu'elles se seront données, au moins en voirie ou aménagement ou habitat. Elles peuvent aussi bénéficier d'aides à la constitution de services techniques communautaires.

Au-delà du champ inclus dans cette assistance, les attentes des maires des communes rurales et urbaines se diversifient. S'ils sont anciens dans leurs mandats ils ne souhaitent aucun nouveau recul ni de moyens ni de proximité dans les services qui leurs sont apportés, ils souhaitent cependant une simplification entre les rôles des DDE et DDAF, sous la forme d'une offre unique.

Les maires plus récemment élus de cette catégorie rejoignent ceux des communes moyennes en étant prêts à choisir, selon la nature et la complexité de leurs projets, le meilleur prestataire du secteur public (État, Ville, communauté d'agglomération ou Département) ou du secteur privé. Mais ils ne souhaitent pas l'effacement des services de l'État car ils considèrent que certaines études spécifiques requérant indépendance et sens de l'intérêt général doivent être réalisées par des « services publics », comme par exemple les conseils dans le domaine de la délégation de service public.

2. REPONDRE AUX DEMANDES DE PROJETS COMPLEXES

Plusieurs élus et Directeurs de services de villes, surtout dans le contexte intercommunal, font le constat de la complexité croissante du montage de beaucoup de leurs projets. Ils ont besoin de compétences techniques ou juridiques pointues, dès l'amont de la réflexion, ou encore économiques et financières couvrant l'ensemble de la réalisation et la vie de l'ouvrage.

Ils souhaitent trouver des prestataires capables de réunir l'ensemble des compétences nécessaires, un quart de ceux interrogés font déjà appel au CETE, mais constatent et regrettent ne recevoir que très rarement une offre conjointe DDE-CETE ou DDE-service technique. Ils verraient favorablement des partenariats complémentaires privé-public se monter sous forme de groupements temporaires.

3 . DEVELOPPER L'INGENIERIE DE CONSEIL

Plus de la moitié des maires et présidents interrogés ont mentionné l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), comme un domaine pour lequel à l'avenir ils feront appel à des prestataires hors de leurs propres services. C'est le cas des maires urbains et même de leurs directeurs qui regrettent le retrait des expertises des services de l'État, considérés comme défenseurs de l'intérêt général et porteurs de l'intérêt public. Des besoins sont exprimés par exemple pour des avis techniques sur des filières de traitement de déchets, des avis sur des projets de délégation de service public de parkings, aide à l'élaboration de plans de sauvegarde, etc.

Les élus les mieux informés ont compris qu'ils ont tout intérêt à s'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage de qualité, capables de piloter les études et les procédures à leurs côtés et donc des missions d'ensembliser. Il faut rappeler qu'alors la prestation ne peut comprendre la maîtrise d'œuvre.

Cette tendance au développement de l'AMO est un des axes majeurs de plan de modernisation de 1999, il se trouve ainsi confirmé en convergence avec les besoins de prestations exprimées.

---°---

Plus généralement et transversalement à ces trois types d'intervention, on peut déceler dans les interviews réalisées l'attente d'une posture des services, différente d'une tutelle ou d'un contrôle d'une part, d'une fourniture d'une prestation d'autre part, et qu'on pourrait qualifier d'ingénierie de coproduction de politiques et d'actions publiques. Si cette hypothèse était retenue, il faudrait en définir les modalités de façon à éviter toute confusion avec ce qui relève du champ concurrentiel, notamment l'AMO.

IV. RECOMMANDATIONS

Le plan de modernisation de 1999 a été convenablement mis en œuvre dans les services, certes avec des rythmes et des ambitions variables selon les lieux et les initiatives des responsables et des équipes. Les évolutions qu'il a préconisées se sont, pour l'essentiel, révélées en adéquation avec l'attente des collectivités locales.

Mais il s'est inscrit dans un contexte qui n'est plus celui d'aujourd'hui, et qui va de nouveau évoluer avec la nouvelle phase de décentralisation projetée.

En particulier, l'impact de la décentralisation et du développement des intercommunalités en même temps qu'une vision renouvelée des relations entre l'État et les collectivités locales auront logiquement des conséquences fortes sur ces activités.

C'est donc fort à propos que la présente évaluation permet de dégager plusieurs recommandations. Certaines sont dans le prolongement des orientations du PMIP de 1999 et en confirment le bien fondé. D'autres peuvent être considérées comme porteuses d'infléchissements.

1. DONNER DES PERSPECTIVES CLAIRES AUX SERVICES

Il convient de fixer le plus tôt possible des perspectives claires et des objectifs à l'encadrement et aux équipes. Ces perspectives ne peuvent évidemment pas être définies indépendamment d'un projet d'ensemble pour le ministère dont on perçoit l'urgence et la nécessité. Mais elles en font partie et la fonction d'appui technique aux collectivités locales ne doit pas être considérée comme une simple variable d'ajustement, même si chacun conçoit bien que dans un tel projet la hiérarchisation des missions peut amener à revoir qualitativement et quantitativement le potentiel humain qu'on dédie à cette fonction.

2. FAIRE FACE A UNE FORTE EVOLUTION DE CONTENU

On a pu constater que les besoins exprimés par les maires de prestations nouvelles d'assistance et conseil se superposent bien aux politiques nationales prioritaires, il s'agit de domaines tels que : l'environnement et le développement durable, la sécurité routière, la prévention des risques naturels et technologiques, le développement des territoires en difficulté, la sauvegarde des territoires fragiles, la prévention des crises et les mesures post-crisis, et la rénovation urbaine (habitat et transports collectifs). De même ils réclament le retour des capacités à donner des avis d'expert et à innover dans les domaines des ouvrages d'art, du génie civil et du génie urbain.

Par ailleurs, il ne fait pas de doute que le contenu même de l'activité d'ingénierie publique sera profondément modifié en poursuivant et en amplifiant l'évolution amorcée par le PMIP de 1999. L'enquête a révélé une attente forte d'assistance à maîtrise d'ouvrage aujourd'hui non satisfaite qui se situe autant dans le domaine de la connaissance des procédures et de la médiation avec d'autres administrations que dans le strict domaine technique (définition de cahier des charges d'un équipement). L'expression ensemblier a quelque fois été utilisée.

La diffusion et la valorisation de la production des organismes techniques (guides méthodologiques ou de bonnes pratiques) comme par exemple celle du CERTU fait évidemment partie de cette AMO au sens large. Leur élaboration associe d'ailleurs de plus en plus des techniciens des collectivités locales dont l'expérience est irremplaçable pour améliorer l'« état de l'art ».

Les préfets ont de leur côté insisté fortement sur l'apport des services vis à vis de politiques publiques nationales dont la mise en œuvre est de plus en plus décentralisée. Mais symétriquement de nombreux élus (communaux ou non) constatent que ces politiques, souvent transversales aux répartitions de compétences, conduisent pour leur mise en œuvre à une sorte de « coproduction » entre différents niveaux de collectivités publiques, l'État pouvant se trouver en position soit de partenaire soit de fédérateur de l'action publique. L'appui technique a « une maîtrise d'ouvrage collective » prend alors un autre sens que celui d'une simple prestation :

Ce champ nouveau est encore largement à explorer et à construire ; il pose incontestablement un problème d'évolution des compétences. En effet, le ministère de l'Équipement se trouve parfois dans la situation, que certaines interviews ont bien illustré, de ne pouvoir répondre à des demandes faute d'avoir ou d'être capable de mobiliser les compétences adaptées et symétriquement il a la tentation de rechercher une clientèle correspondant aux missions ou tâches que les personnels en place savent exécuter, avec une valeur ajoutée parfois contestable, et au prix d'une prise de risque contentieux importante.⁷

Des économies de temps et donc de coûts pour les bénéficiaires sont à rechercher dans un rééquilibrage des responsabilités des acteurs entre maîtrise d'œuvre et entreprises. Le passage du marché à prix unitaire au marché à prix global et forfaitaire est probablement une voie de progrès.

Parallèlement et dans le même esprit, il faut signaler dans le champ de l'ingénierie pour compte propre, une forte attente de prestations de conduites d'opérations de bâtiments des ministères constructeurs, tels que l'Intérieur et la Justice.

De nouveaux protocoles exigeants et précis viennent d'être conclus avec le ministère de l'Équipement. Les services sont amenés maintenant à s'engager sur les objectifs et les moyens pour des opérations souvent lourdes, longues à réaliser et complexes, d'où des besoins nouveaux de moyens.

3 . DES RESSOURCES ADAPTEES ET UNE MEILLEURE UTILISATION DES COMPETENCES

Ces nouvelles attentes s'expriment souvent par un besoin d'une expertise pointue ou d'une réponse globale sur un sujet précis. Il sera exceptionnel que la réponse puisse être apportée au niveau de la subdivision, ni même du département. Il y a donc une urgence très grande à développer des capacités de travailler davantage en réseau pour s'appuyer sur l'ensemble des ressources existant dans d'autres départements, au niveau régional ou interrégional (CETE), au niveau central (organismes techniques centraux) et dans d'autres ministères. Ce n'est pas encore suffisamment dans la culture du ministère qui a toujours conjugué proximité et autonomie territoriale.

⁷ Comme on en a connu par exemple en acceptant la seule maîtrise d'œuvre de travaux sur certains ouvrages d'art, déviation routière ou aménagement portuaire.

Savoir reconnaître les limites de ses propres compétences et savoir faire appel à d'autres, y compris dans le secteur privé, est le premier pas. Organiser à partir du niveau territorial une réponse composite en veillant à la qualité et aux délais du service rendu est pour beaucoup un nouveau métier. En particulier, le PMIP visait prioritairement les services déconcentrés territoriaux. Le nouveau projet devra mieux inclure le réseau scientifique et technique, et ses compétences. Il devra, pour les compétences manquantes encourager le partenariat avec le privé en définissant une forme juridique simple pour les offres conjointes publiques - privées.

4 . RESTRUCTURER L'ORGANISATION TERRITORIALE

Au cours des années passées les transferts de compétences vers les départements ont permis de vérifier qu'il est possible de maintenir une nouvelle proximité, (au sens de la disponibilité), auprès des collectivités locales tout en réduisant le nombre des subdivisions.

Les conséquences prévisibles de la nouvelle décentralisation, mais aussi l'idée qu'il n'y a de compétence collective qu'avec une certaine masse critique, amène à revoir profondément notre implantation territoriale et donc la manière d'assurer la proximité et la mémoire territoriale.

Là encore, les activités d'ingénierie publique ne sont qu'un aspect de la question mais doivent être prises en compte.

Le rapprochement avec des services déconcentrés d'autres ministères (agriculture notamment) dans le cadre de pôles départementaux fait partie des solutions à encourager.

La diversité des situations locales (taille du département, importance variable des problèmes urbains, contexte géographique et climatique) plaide pour sortir des schémas uniformes et pour aller vers une géométrie variable.

5 . PORTER UNE ATTENTION FORTE AUX EVOLUTIONS

L'assistance technique de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT, ex ATGC) qui n'a pu être évaluée dans ces nouvelles modalités mérite une attention particulière.

Elle ne représentait dans la définition antérieure qu'environ 10% de l'activité d'ingénierie. Mais comme l'évaluation l'a montré cette assistance est perçue comme importante et nécessaire pour beaucoup de petites communes qui ne disposent pas de moyens techniques propres surtout dans les petits départements où l'offre d'ingénierie privée est faible ou inexistante. Elle est en outre associée dans l'esprit de beaucoup à la proximité géographique. Cette fonction, qui constitue un droit pour les communes concernées doit être remplie. Mais la demande est susceptible d'évoluer à l'avenir avec le développement des intercommunalités. L'appui à la mise en œuvre de ces coopérations fait d'ailleurs partie des prestations au sens large de l'ATESAT. Dans un certain nombre de cas, ces intercommunalités se doteront de moyens propres qui viendront relayer les services de l'Équipement. Il est apparu extrêmement difficile de prévoir la nature et le rythme des évolutions à venir et leur impact sur la demande adressée aux services. Un suivi attentif de ces évolutions doit donc être mis en place afin d'assurer un pilotage le plus en temps réel possible de cette activité.

6 . AGIR AVEC DETERMINATION SUR LA FORMATION ET L' EVOLUTION DES COMPETENCES

Tous ces changements prévisibles portent en eux-mêmes une nécessité permanente d'adaptation des compétences, plusieurs moyens sont envisageables pour cela :

- tout d'abord comme indiqué au point n° 3 élargir le réservoir de compétences en travaillant en réseau et donc constituer des équipes pluridisciplinaires mobilisant les compétences internes utiles et disponibles et, si nécessaire, du secteur privé ;
- en second lieu en mettant en place des programmes de formation à de nouveaux métiers ;
- en troisième lieu, en assouplissant certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer ces compétences spécifiques ;
- enfin en agissant sur les profils de recrutements, à l'occasion des départs à la retraite. Nous avons besoin de compétences plus diversifiées (par exemple sur les aspects économiques, sociaux, environnementaux) et les tâches d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de coproduction nécessiteront plus de personnel d'encadrement et moins de personnel d'exécution.

Une réflexion et des actions communes avec le MAAF pourraient être envisagées.

7 . RENFORCER LE PILOTAGE DE L' INGENIERIE PUBLIQUE

Les évolutions ci-dessus conduisent à recommander un pilotage renforcé tant au niveau central qu'au niveau local :

- pilotage stratégique tout d'abord. Il s'inscrit naturellement dans celui du projet pour le ministère dans son ensemble mais il présente aussi quelques spécificités. La plus importante est évidemment la nécessité d'avoir un dispositif permanent d'écoute des bénéficiaires et de l'environnement : la mesure des attentes et de la qualité des réponses qu'on leur apporte est au cœur de ce dispositif. La gestion prévisionnelle des compétences fait aussi partie de ce pilotage stratégique ;
- pilotage opérationnel qui sera plus tourné vers les aspects économiques (coûts et prix) et la qualité de nos prestations. Il faut en particulier que la mesure des temps passés et l'évaluation des coûts réels des prestations deviennent un outil d'amélioration de nos pratiques que les agents doivent s'approprier à tous les niveaux.

La remontée des informations permettant de bien connaître les évolutions en cours, en découle au niveau départemental comme au niveau central.

CONCLUSION

L'évaluation a bien mis en évidence un besoin « d'ingénierie pour les politiques publiques » et une demande d'appui technique adressée à nos services par les communes ou leurs groupements. Cette demande évolue dans son contenu et par conséquent la réponse à lui apporter doit, elle aussi, évoluer. Le PMIP l'avait largement pressenti et anticipé et sa mise en œuvre sur le terrain l'a concrétisé sur bien des points. Aller plus loin et plus vite dans les évolutions nécessaires pourrait résumer le défi à relever :

- les attentes des élus évoluent rapidement sous les effets de l'intercommunalité et de la décentralisation, mais la demande de solidarité reste forte ;
- les services ont beaucoup investi pour moderniser l'activité d'ingénierie publique, il reste du chemin à parcourir pour privilégier délibérément les missions à forte valeur ajoutée et les plus convergentes avec celles de l'État. Cette évolution suppose une mobilisation plus forte du réseau scientifique et technique ;
- les choix politiques quant au positionnement et au dimensionnement de l'ingénierie publique pour tiers restent à faire. Ils interfèrent avec la nécessaire réorganisation des services territoriaux de l'État qui accompagnera la décentralisation ;
- une ingénierie de coproduction entre l'État et les collectivités locales constitue une modalité nouvelle et émergente d'intervention ; il faudra gérer sa coexistence et les transitions nécessaires avec les formes plus classiques d'intervention. Il peut en résulter un rapprochement, souhaitable par ailleurs, de l'ingénierie pour compte propre et de l'ingénierie pour compte de tiers.

Donner des perspectives aux services en dépit de nombreux facteurs d'incertitude est nécessaire. Mettre en place un dispositif permanent d'écoute des bénéficiaires, probablement en coopération avec l'AMF, constituerait un outil essentiel pour piloter à l'avenir cette activité et les évolutions à conduire.

Annexes

Annexe 1 : synthèse des enquêtes réalisées en 2002 auprès des services déconcentrés

Annexe 2 : synthèse des enquêtes réalisées en 2003 auprès des tiers

Annexe 3 : PMIP (plan de modernisation de l'ingénierie publique)

Annexe 4 : lettres de commande

Annexe 5 : composition de l'Instance d'Évaluation de l'Ingénierie publique

Annexe 6 : composition du groupe Projet ingénierie publique

-----oOo-----

Par ailleurs les documents suivants peuvent être consultés auprès du Conseil général des ponts et chaussées :

- rapport final de l'enquête réalisée en 2002 auprès des services déconcentrés ;
- rapport final résultat de l'enquête auprès des tiers réalisée en 2003.

ANNEXE 1

janvier 2003

MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

pour la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE

Phase 1 : Enquête auprès des services déconcentrés

Enquête réalisée au deuxième trimestre par les Inspecteurs du collège « Ingénierie Publique »
du CGPC dans 11 DDE, 1 CETE, 1 service maritime, 1 service navigation.

Plan

- I - LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE
 - II - RESUME DE L'ETUDE ITHAQUE
 - III - LES PRINCIPALES QUESTIONS
-

Document rédigé par

François LE PICARD, IGPC, Chef de projet de l'évaluation,
Avec la collaboration de **Daniel LECOMTE**, IGPC

et par

Claude VAUCLARE, Cabinet ITHAQUE et
Sébastien GOURGOUILLAT, ITPE, Laboratoire RIVES – ENTPE

pour l'Instance d'Évaluation du Plan de modernisation de l'Ingénierie publique

Le plan de modernisation de l'ingénierie publique

Paru en juillet 1999, le plan de modernisation de l'ingénierie publique, fruit d'une large mobilisation des administrations centrales¹ et des services déconcentrés, précise les orientations majeures de cette activité et détaille les mesures d'accompagnement qui sont – ou seront – mises en œuvre dans les années à venir².

Plus qu'un choix, la modernisation de l'ingénierie publique est devenue une obligation et ce pour nombreuses raisons, parmi lesquelles figurent en bonnes places le renforcement de la décentralisation et le développement de la construction européenne.

Les grands enjeux qui ont fait débat depuis de nombreuses années sont contenus dans ce Plan construit autour d'un argumentaire sur la nécessité du changement, d'un inventaire des atouts et des faiblesses de l'Équipement pour le mettre en œuvre et d'orientations stratégiques pour le conduire.

Au ministère de l'Équipement, l'ingénierie publique recouvre deux domaines d'activités bien distincts : l'ingénierie intégrée de l'État pour ses missions propres (ou ingénierie pour compte propre) et l'activité des services déconcentrés dans le champ des prestations techniques aux collectivités territoriales. Le plan de modernisation ne concerne que cette seconde catégorie de prestations par définition très territorialisées et jusqu'à présent peu soumises à la concurrence.

Une ingénierie confrontée à un changement d'échelle territoriale

Dans un premier temps, en transférant aux collectivités locales des compétences et des moyens qui relevaient jusqu'alors de l'État, la décentralisation a davantage bousculé les règles du jeu de l'ingénierie intégrée de l'État que les activités d'ingénierie pour le compte des communes. On peut même dire qu'au cours de ces vingt dernières années, le travail des subdivisions a été peu affecté ou du moins, très inégalement, par la « première » décentralisation. En milieu rural, les subdivisions sont restées le service technique de proximité sur lequel s'appuient les maires tandis qu'en milieu urbain le recours à l'ingénierie publique de l'Équipement a eu tendance à diminuer ; villes et agglomérations ayant bien souvent créé et/ou développé leurs propres services techniques.

La donne change aujourd'hui, y compris en milieu rural, sous l'effet conjugué du développement de l'intercommunalité (l'intercommunalité concerne désormais 75%

¹ - Ce plan complète la circulaire du 15/04/1998 qui précise le cadre dans lequel s'exerce l'activité d'ingénierie publique pour le compte des collectivités locales et définit les orientations pour l'action des services déconcentrés.

² - *L'ingénierie publique : Plan de modernisation*, DGUHC/MELT, juillet 1999, 15 pages.

³ - in - *L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission*, Patrice Duran, Annales des Ponts et Chaussées, n°99, juillet-septembre 2001, pp 66-72.

des Français)⁴ et de la nécessité de mettre en application les dispositions des nouvelles lois sur l'environnement : lois sur l'eau et sur l'air, directive communautaire sur le traitement des déchets... Les regroupements intercommunaux sont aujourd'hui davantage que des regroupements de moyens. Ils répondent en effet à des objectifs plus stratégiques et préfigurent de nouvelles échelles de territoires dont on peut penser qu'ils développeront, davantage qu'ils ne font aujourd'hui, leur propre système d'expertise et la pratique de la mise en concurrence entre l'ingénierie publique et l'ingénierie privée pour réaliser leurs projets.

Une ingénierie publique confrontée à la mise en concurrence

Jusqu'à une date récente, pour l'Équipement, l'ingénierie ne pouvait être que publique. La coopération avec d'autres partenaires dans un cadre concurrentiel lui était, sinon étrangère, du moins peu familière. Or, la directive « services » banalise les relations de prestation établies entre les collectivités publiques dès lors qu'elles présentent un caractère concurrentiel. La mise en concurrence devient donc petit à petit une réalité d'autant plus que, de son côté, l'ingénierie privée (bureaux d'études, architectes, urbanistes, paysagistes, géomètres...) revendique une réelle transparence dans les règles d'accès à la commande publique (procédure de sélection et d'analyse des offres) et se positionne sur des secteurs porteurs comme le développement local, l'aménagement ou l'environnement.

En prolongement à l'application de la directive « services », la Communauté européenne a également contraint à une révision du Code des Marchés Publics français. Depuis septembre 2001, comme tous les autres maîtres d'ouvrage, les collectivités territoriales doivent choisir leurs prestataires, qu'ils soient publics ou privés, en application de ce nouveau code ; ce dernier fait donc entrer les prestations d'ingénierie publique dans le cadre commun. En clair, ce n'est désormais plus la nature mais le montant de la prestation qui détermine l'ouverture ou non à la concurrence⁵.

De plus, ces prestations doivent désormais faire l'objet d'un marché à prix forfaitaire, découlant d'une estimation des temps prévus pour accomplir la prestation et d'une vérification des prix de journée. Ces deux derniers paramètres (estimation des temps et tarification des prix de journée), s'ils sont appliqués par les services déconcentrés, constituent une véritable « révolution culturelle » pour l'ingénierie publique qui voit ses modes opératoires se rapprocher de ceux de l'ingénierie privée. Elle la place également en situation de se positionner sur des marchés qui jusqu'alors lui étaient étrangers, voire de conclure des partenariats avec l'ingénierie privée : *« Il faut passer d'une situation d'ignorance réciproque à une logique de connaissance mutuelle et de complémentarité avec les professionnels du privé »*⁶.

⁴ - Statistiques de la Direction générales des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, 2002.

⁵ - Aucune procédure en deçà de 90 000 €HT, une procédure de mise en concurrence simplifiée entre 90 et 200 000 € et appel d'offres ou concours au-delà de ce dernier seuil.

⁶ - Plan de modernisation de l'ingénierie publique.

A condition que les freins juridiques et réglementaires soient levés⁷, et à l'instar de ce qui se passe pour l'ingénierie pour compte propre (concessions, régie, sous-traitance...) les années à venir verront certainement se développer des partenariats publics- privés à travers une maîtrise d'œuvre conjointe publique/privée.

En aval, ces changements profonds dans l'accès aux marchés d'ingénierie des collectivités locales induisent également une façon radicalement différente de planifier et d'organiser le travail des agents des DDE et, plus généralement, de l'ensemble du réseau scientifique et technique de l'Équipement. Pour ce faire, au niveau départemental, la modernisation de l'ingénierie publique s'est forgé ses propres outils de gestion et de pilotage pour répondre aux principales orientations définies dans un document stratégique élaboré conjointement par la DDE, la DDAF, la Préfecture⁸....parfois intégré dans le PTE (projet territorial de l'État)

Ces orientations concernent les activités (niveau d'activité à atteindre, types de prestations⁹, domaines d'intervention¹⁰, démarche qualité...) mais aussi les nouvelles modalités envisagées pour parvenir à moderniser l'ingénierie publique : instances et outils de pilotage des projets, nouvelle organisation des services, gestion des effectifs et des compétences...

La mise en concurrence contraint en effet à repenser le management et les organisations, à formaliser davantage les procédures, à contrôler le coût interne des prestations et des temps passés, à faire évoluer les compétences...

On s'éloigne donc d'une culture administrative « traditionnelle » pour adopter, pour partie du moins, une culture de prestataire de services ; exercice d'autant plus difficile que dans le même temps l'ingénierie publique ne doit pas perdre de vue la mission de service public – ou du moins de prestations au service de l'intérêt général - qui est la sienne.

Une ingénierie répondant à l'évolution des besoins des usagers

« *La demande sociale s'exprime aujourd'hui sur des questions liées aux dysfonctionnements urbains, aux transports urbains, à la qualité de l'air et de l'eau, à la qualité des espaces publics, à l'accessibilité des bâtiments publics, au traitement des déchets, à la sécurité...* »¹¹. Comme le mentionne le Plan, les besoins des communes en matière d'ingénierie publique ne se trouvent plus dans les seuls secteurs traditionnels des « VRD ». Ces nouveaux domaines d'intervention doivent donc entrer à part entière dans l'offre de prestations d'ingénierie proposée par les services déconcentrés.

⁷ - Le droit communautaire sera sans doute une aide importante pour y parvenir.

⁸ - La plupart des départements ont défini ces documents stratégiques.

⁹ - A titre d'exemples : maîtrise d'œuvre, assistance à donneur d'ordres, assistance à maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, assistance technique à la gestion des collectivités...

¹⁰ - Infrastructures routières et ouvrages d'art, aménagement opérationnel... mais aussi environnement, urbanisme, aménagement du territoire, développement durable...

¹¹ - Plan de modernisation, op. cit.

La diversification des domaines d'intervention n'épuise pas à elle seule les nouveaux besoins des usagers. De plus en plus, les prestataires d'ingénierie publique – comme les prestataires privés – seront interrogés par les usagers sur la pertinence des choix techniques retenus, le prix des accès aux services, la qualité de leurs prestations... Ces interrogations continueront certes à s'exprimer par le relais des élus locaux mais elles seront également portées directement par de nouvelles formes de représentation de la société civile telles que les comités de quartier dont la nouvelle loi sur la démocratie locale de février 2002 consacre l'importance et précise le rôle. Pour les techniciens de l'Équipement comme pour ceux des services techniques des villes et des collectivités locales, savoir répondre aux interrogations directes des usagers induit un changement profond de la culture technique. Cette dernière devra désormais accorder une place plus importante à la justification des choix techniques retenus et inclure les responsabilités qui y sont attachées.

L'émergence d'un nouveau réseau de qualifications et de compétences

Le plan de modernisation encadre la politique de l'ingénierie publique en direction des collectivités locales pour les prochaines années, comme aucun autre document stratégique ne l'avait fait auparavant. La question qui demeure posée est donc bien celle de savoir si les services déconcentrés de l'Équipement auront la capacité de le mettre en œuvre ?

Plusieurs années après sa publication, le Plan fait l'objet d'une évaluation, concomitante de sa mise en œuvre, par le Conseil Général des Ponts et Chaussées à la demande de la DGUHC. Cette évaluation, avant tout qualitative, vise essentiellement à mieux appréhender dans un premier temps « *ce qu'en ont fait les DDE et les autres services déconcentrés* ». Cette évaluation devrait donc apporter une première série de réponses aux interrogations des paragraphes qui suivent.

Il est reconnu aux services déconcentrés un certain nombre d'atouts en matière d'ingénierie : la proximité, notamment en milieu rural, l'indépendance et la neutralité, la permanence, la connaissance pratique du territoire... De même, les prestations offertes par l'Équipement constituent une « *offre publique de référence* » face à celles des grands groupes de travaux publics et de leur ingénierie intégrée.

En revanche, dans ce contexte, le discours sur les compétences est devenu moins « monopolistique », voire plus critique y compris en interne. Certes, on parle pour les services déconcentrés de pôles de compétences identifiés, et on s'interroge sur la pérennité des compétences. Dans certains domaines on propose des solutions pour compléter les compétences qui oscillent entre « *externaliser* » ou « *ne plus faire* »... Plus généralement, nombreux sont les responsables de services qui se plaignent des difficultés engendrées par les *vacances de poste*.

Le Plan n'a pas oublié le management des compétences puisqu'il en fait même l'une de ces quatre stratégies transversales : « *manager les compétences et les connaissances et mobiliser les équipes* ».

Les techniques de management des ressources humaines sont appelées à la rescousse : formation, repyramidage, mutualisation des compétences des bureaux d'études, tentatives de spécialisation... Dans le Plan, parmi les mesures d'accompagnement et d'appui, figure également en tant que tel : « *Impulser une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines et des qualifications* » ; impulsion qui passe par de nouvelles relations entre siège/subdivisions et équipes de conception mais aussi, au niveau national, par une autre politique de gestion des ressources humaines notamment en matière de recrutement, gestion des filières, formation initiale, formation continue... voire de reconnaissance des qualifications acquises.

Les services sont également confrontés à la nécessité de faire passer une autre culture professionnelle fondée sur « *la mesure et le rendre compte* » : compter son temps, donner et respecter des délais, accéder et alimenter des bases de données, être sélectif dans les opérations à engager, partager la décision de prendre ou de ne pas prendre une commande... Or, cette nouvelle culture ne peut se mettre en place que s'il existe au sein des services « *une vision partagée de l'ingénierie publique* ».

Dans ce contexte, le dispositif de l'Assistance Technique à la Gestion Communale (ATGC), lui aussi, mais dans un second temps¹², est un domaine particulièrement sensible car en matière d'ingénierie publique pour tiers il est considéré comme relevant de la puissance publique.. Rappelons que l'assistance technique peut, actuellement, aller du conseil en amont à de la mise en œuvre opérationnelle. Le décret fixant les règles de fonctionnement du nouveau dispositif de remplacement de l'ATGC a été publié le 27 septembre 2002 sa dénomination - Assistance Technique de l'Etat de Solidarité et d' Aménagement du Territoire (ATESAT) – consacre sa mission de service d'intérêt général.

L'avenir, voire la réussite, du Plan de modernisation de l'ingénierie publique nous semble donc reposer tout autant sur la capacité des services déconcentrés à affronter la mise en concurrence que sur leur capacité à mettre en oeuvre une gestion des compétences et des ressources humaines (GPEC) adaptée à ces nouveaux enjeux.

¹² - La loi portant sur les Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Économique et Financier (MURCEF) adoptée en décembre 2001 prévoit la révision des conditions des aides accordées aux communes dans le cadre de l'ATGC. Ce décret vient de paraître.

RESUME DE L'ETUDE ITHAQUE

1. Le pilotage de l'ingénierie publique.

Les services extérieurs du Ministère de l'Équipement avaient été invités dans un processus déconcentré, à mettre par écrit leurs réflexions stratégiques relatives à leurs missions d'ingénierie publique.

Les documents stratégiques des différents services, font apparaître une similitude de contenu : amélioration de la qualité et développement de l'intervention pour le compte des intercommunalités en sont les deux principales orientations le plus fréquemment citées. D'une manière générale les différentes orientations de la DGUHC sont bien retranscrites dans les documents stratégiques.

Cependant, a contrario, les processus de décision, les circuits et les outils de pilotage diffèrent d'un service à l'autre. Des résultats de l'enquête ressort une grande diversité dans la nature et le contenu des tableaux de bord mis en place, tout comme dans le choix des solutions informatiques retenues pour les élaborer.

La comptabilité analytique est balbutiante et sa mise en place se heurte parfois à des difficultés techniques et psychologiques.

2. La mise en place du Plan de Modernisation dans les services

Le Plan s'est mis en place dans un contexte favorable en terme de plan de charge de travail des services. Si les domaines et les modes traditionnels d'intervention continuent à constituer (et de loin) l'essentiel de l'activité, l'enquête témoigne également de l'émergence de « nouveaux » domaines d'intervention, offres et demandes comprises, comme l'assainissement ou l'aménagement des espaces publics. Par ailleurs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage : assistance opérationnelle est, aux dires des répondants, la mission qui est actuellement développée. De ce point de vue les souhaits de l'Administration centrale sont bien retranscrits.

Interrogés sur la capacité des services à faire face aux évolutions de la demande des collectivités locales, les agents se prononcent plutôt positivement. Sur leur capacité à développer des pratiques d'intervention commune, tant avec d'autres services de l'Équipement qu'avec des professionnels privés, les réponses sont plus nuancées, ne serait-ce que parce que la réglementation n'y est pas nettement favorable, alors que les services n'y verraient que des avantages.

3. L'intercommunalité

Le constat d'une montée en puissance de l'intercommunalité est un constat partagé qui a induit une prise de conscience générale de la nécessité du changement... changement qui toucherait peu (aux dires des répondants) la nécessité de diversifier les projets et la spécialisation des agents. Par ailleurs, peu de points de vue expriment un changement de relations entre intercommunalités et services déconcentrés de l'Équipement.

Tout se passe, en fait, comme si cette prise de conscience n'allait pas jusqu'à imaginer la vision pertinente de l'avenir par rapport à laquelle il faudrait se positionner.

4. La mise en concurrence

Plusieurs commentaires témoignent que « la mise en concurrence » ne fait pas encore partie du quotidien des services. Elle n'a donc encore que peu d'impact sur les relations entre les services de l'Équipement et les élus et ce, d'autant plus, que ces derniers ne montrent pas encore, eux non plus, une forte appétence pour celle-ci. Les services enquêtés ne se sentent pas menacés par les professionnels privés, encore peu organisés pour ces marchés. De plus les services n'ont pas de problème particulier pour remplir leur plan de charge. Il en résulte que ceux-ci n'ont guère d'expérience de la mise en concurrence et de la recherche « commerciale » de clients.

5. Le développement de l'Assistance à maîtrise d'ouvrage(AMO)

L'objectif de développer l'AMO est un objectif assez bien partagé par l'ensemble des agents. Bien que présente dans toutes les déclarations, l'AMO est encore peu mise en application. Les réponses aux questions sur « les compétences » montrent que ce n'est pas tant une question d'absence de compétences : les compétences nécessaires à la réalisation de prestations d'AMO existent dans les services mais elles ne sont pas toujours faciles à mobiliser. On constate plutôt une méconnaissance du contenu réel de l'AMO « et une absence d'offre ». Cette absence d'information des agents sur-le-champ même de l'AMO pourrait, à terme, poser des problèmes de management des ressources humaines (cf. infra) : comment dans ces conditions les préparer à la diversification de leurs missions ?

6. L'organisation, les effectifs, et la gestion des ressources humaines

La mise en place de cette réforme a été plutôt bien acceptée par la majorité des agents. Cependant, elle a induit, entre autres par son exigence de comptabilisation des temps passés, un véritable changement de mentalité, de nouveaux modes opératoires bien que la structure même des services ne s'en soit pas trouvée profondément modifiée. Plus généralement, la mise en place de pôles de compétences induit certainement une nouvelle forme de management plus souple,

moins hiérarchisée, et reposant sur des compétences mobilisables rapidement en fonction des demandes.

La question des compétences (possédées, manquantes, fragiles, à mobiliser...) demeure, l'un des axes à approfondir pour l'avenir si les services veulent faire face à une réelle montée en puissance des prestations d'AMO et, parallèlement, de la mise en concurrence sans avoir recours à une externalisation massive de ces prestations. Un meilleur « management » des compétences serait peut-être également de nature à rassurer les agents sur l'avenir.

7. *La démarche qualité*

La recherche de la qualité est entrée dans « *les mœurs* ». Elle est devenue « *un élément de sécurisation pour tous les agents* » mais aussi « *un levier pour le management* ». Cependant, les services ne semblent pas avoir encore utilisé la qualité dans le cadre d'une démarche plus commerciale allant, comme le suggère le Plan de Modernisation, jusqu'à « proposer un contrat qualité aux bénéficiaires (des prestations) à partir des référentiels de prestations clairement identifiées et communicables ».

8. **En guise de conclusion...**

L'exploitation de l'enquête laisse une impression plutôt rassurante sur la façon dont a été localement décliné et accepté le Plan de modernisation de l'ingénierie publique pour compte de tiers ; . On peut également dire, comme le mentionnait un verbatim, que « *La modernisation est bien passée, d'autant mieux qu'elle n'a pas été à l'origine de révisions déchirantes* ».

Le fait que la mise en œuvre de cette modernisation dans les services ait été plutôt bien acceptée témoigne également d'un changement dans les mentalités des agents entre autres par rapport à des questions qui jusqu'à présent faisaient débat comme celles de la mise en concurrence ou du décompte des temps.

Il est vrai que cette modernisation s'est aussi déroulée dans un contexte plutôt favorable, entre autres, en termes de plan de charge des services concernés. Les craintes suscitées par la mise en place d'autres réformes en cours (RTT) ou à venir (généralisation de la mise en place de l'article 7) ont sans doute aussi contribué à faire considérer le plan comme une réforme dont l'impact porterait davantage sur la forme que sur le fond. Les craintes exprimées sont donc davantage pour l'avenir et concernent essentiellement une éventuelle montée en puissance de la concurrence du privé ou des services techniques des collectivités territoriales.

L'enquête montre également que cette réforme, qui a été essentiellement portée *par* l'Administration centrale, laisse une grande liberté au « local » pour en décliner les objectifs et les moyens (cf. documents stratégiques). Il n'est en revanche pas certain que cette liberté appliquée aux outils de pilotage (tableaux de bord, comptabilité analytique, ... logiciels) n'ait pas à terme quelques inconvénients, entre autres, en termes d'évaluation ultérieure.

Cette enquête qui s'est limitée à la mise en œuvre du Plan dans les services, ne renseigne que très partiellement sur ce que seront réellement les pratiques en matière d'IP dans les années à venir ; pas plus qu'elle ne peut dire quelle sera l'attitude des « clients » face à cette modernisation obligée. Elle fait néanmoins ressortir un certain nombre de questions qui renvoient dans deux grandes directions : comment les services vont-ils se positionner et/ou accompagner l'évolution des collectivités ? Quelle gestion des compétences et des ressources humaines va être mise en place pour faire face à une modification des offres et des demandes de prestations d'ingénierie ?

Pour aller plus loin dans l'approfondissement de cette évolution stratégique, il convient maintenant d'en faire une évaluation auprès des bénéficiaires de l'ingénierie publique :

Élus municipaux, responsables d'intercommunalité et les acteurs institutionnels, qui participent au pilotage de l'ingénierie publique ou qui sont concernés par les politiques locales d'aménagement du territoire.

LES PRINCIPALES QUESTIONS

Après le diagnostic de l'avancement de la mise en place de la modernisation de l'ingénierie publique et des perceptions internes aux services de l'Équipement, une évaluation est envisagée en 2003 avec l'objectif d'identifier la perception des évolutions que connaît aujourd'hui l'ingénierie publique par ses bénéficiaires et par des acteurs extérieurs.

La cible sera donc les bénéficiaires : élus municipaux, responsables d'intercommunalité, et les acteurs institutionnels qui participent au pilotage de l'ingénierie publique ou qui sont concernés par les politiques locales d'aménagement du territoire.

Le groupe projet a proposé de mener des entretiens prioritairement avec :

- préfet
- président départemental de l'AMF
- Maire d'une commune importante dans une intercommunalité
- Maire d'une commune rurale sans intercommunalité
- Maire d'une commune rurale dans une intercommunalité.

Également avec :

- directeur de la DDAF,
- président du Conseil Général
- prestataire de statut privé,

de préférence dans les départements où l'avancement de la modernisation de l'IP dans la DDE a déjà été testé (mais sans que cela soit une obligation absolue).

A noter qu'il n'est pas nécessaire que ces interlocuteurs soient tous localisés dans un même département. Il est possible de croiser départements et échantillon. Mais la différence de perception que peuvent avoir plusieurs interlocuteurs dans un même département est riche d'enseignements.

Il sera très important de centrer tout entretien sur les questions directement liées à la modernisation de l'ingénierie publique. Dans une période où les institutions peuvent connaître des changements qui restent aujourd'hui à préciser voire à définir, ces débats risquent d'attirer l'expression. Il ne faut pas que ce soit au détriment de questions plus précises, objet même de l'évaluation.

Quelques-unes de ces questions plus précises.

- 1) Quelle est la perception par les élus de l'évolution du contexte de l'ingénierie publique et de la réforme engagée par l'État ?

Quel est l'état d'information de nos interlocuteurs à propos de la modernisation de l'ingénierie publique et de l'usage des prestations des services de l'équipement ?

De quelle information ont-ils disposé ?

Ont-ils connaissance des règles de concurrence qui s'appliquent aux services de l'État ? Des conséquences de la réforme sur leur façon de procéder ? Des nouvelles modalités de contractualisation (forme, coûts,...) ? L'évolution du contexte a-t-elle provoqué un changement dans la commande d'ingénierie de la collectivité ? Ont-ils perçu un changement dans l'offre de l'État, dans son contenu, dans sa forme ? si oui, série de questions pour évaluer s'il y a perception de progrès ou non en matière de précision dans le contenu de la prestation, délais, coûts, aspect administratif, aspect juridique etc.,...

Quelle est la perception de l'interlocuteur sur la place et le rôle de l'ingénierie publique (pourrait faire l'objet d'une question ouverte !).

- 2) Quels sont les « véritables » besoins des collectivités communales et leurs groupements ? Quels sont actuellement les besoins d'ingénierie ? Comment évoluent-ils ?

Les clients ont-ils une bonne connaissance de la capacité d'intervention des services de l'État (et éventuellement y-a-t-il souhaits d'informations sur le sujet)?

Y-t-il demande d'études amont ? Ou les élus demanderont-ils des prestations de maîtrise d'œuvre, les études amont étant réalisées par les structures dont ils se seront dotés ?

Questions sur la sensibilisation aux obligations du maître d'ouvrage notamment en matière de définition des besoins, de formulation de la commande ? (possibilité de creuser à ce niveau les attentes en matière d'AMO) Le développement de l'intercommunalité a-t-il une influence sur l'évolution des besoins de la collectivité (domaines et type de prestations) ? Sur le choix du prestataire et le mode d'organisation de la commande ?

- 3) L'introduction de la concurrence.

A une logique de « service public » sous-tendue par un certain nombre de principes, a maintenant succédé une deuxième logique d'action, celle de la concurrence qui obéit à d'autres principes

La division des rôles, au sein de la même structure entre conseiller (« service public », qui aide notamment à la programmation des investissements) et maître d'œuvre (champ concurrentiel) est-elle comprise ?

Les élus considèrent-ils que l'ingénierie réalisée par les services d'ingénierie publique de l'État est plutôt un avantage parce qu'elle leur procure impartialité, sécurité juridique, connaissance des textes et procédures ou au contraire constitue une contrainte ?

(Questions pour creuser l'attitude en matière de mise en concurrence : est-ce une préoccupation, est-il fait une distinction au regard de l'importance de la commande, quels sont les éléments qui guident la décision de recours direct ou la mise en concurrence,...)

Quelle attitude auront les élus vis à vis de la recherche d'un prestataire lorsqu'ils seront regroupés en intercommunalité ? Feront-ils systématiquement une consultation même informelle ou solliciteront-ils un prestataire déjà connu sans

consultation. Envisagent-ils favorablement une association Services de l'Équipement/autres prestataires.

Pousser plus loin le questionnaire en demandant l'avis sur la pertinence de différentes possibilités d'association :

Quel type de compétences les élus rechercheront-ils dans les Services de l'Équipement ? Ont-ils des idées sur l'organisation qu'ils souhaiteraient de ces services ?

L'ATTESAT :

Le thème sur l'ATTESAT peut être l'occasion de faire s'exprimer sur le rôle de l'État et son positionnement dans le champ concurrentiel. L'ATTESAT garantit un accès à la capacité d'ingénierie des services publics : comment cette offre est-elle appréciée ? Les critères d'accès doivent-ils la limiter au strict nécessaire ? Doit-elle au contraire être très ouverte ?

Le COUT DE L'INGENIERIE

Le coût de l'ingénierie publique est-il convenable ? Est-il normal de rémunérer l'ingénierie publique selon la « vérité » des coûts ? Cela joue-t-il un rôle important dans le choix d'un prestataire ?

La conclusion de cette série de questions vise à obtenir une vision des grandes évolutions à terme. Il s'agit de parler de la prospective de l'ingénierie pour le compte des collectivités en intégrant le poids des valeurs accordées respectivement à l'ingénierie publique et à l'ingénierie privée, le poids du contexte politique et juridique et l'influence de la modification de l'organisation territoriale.

Méthodes possibles :

Élaboration d'un questionnaire précis à base de questions fermées avec l'aide d'un bureau d'études expert en enquêtes de sociologie. Ce questionnaire devra être élaboré par sélection et concision d'après les thèmes exposés ci-dessus et ceux aux quels l'instance donnera priorité.

Entretiens par un tandem Inspecteur général + doctorant en sociologie

Et/ou questionnaire adressé à plusieurs (?) interlocuteurs.

Dépouillement et rapport par le bureau d'études. Compte rendu devant l'Instance d'évaluation.

ANNEXE 2

Juin 2003

MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

pour la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE

Phase 2 : Enquête auprès des tiers

Enquête réalisée en juin et juillet 2003 par les Inspecteurs du collège « Ingénierie Publique » du CGPC auprès de 100 personnalités dans 13 départements.

Plan

- I - INTRODUCTION
- II - DIAGNOSTIC
- III - PROPOSITION DE CONCLUSIONS

Document rédigé par **François LE PICARD**, IGPC
Chef de projet de l'évaluation
pour ce qui concerne l'introduction et les conclusions,
et par
Claude VAUCLARE, Cabinet ITHAQUE et
Sébastien GOURGOUILLAT, ITPE, Laboratoire RIVES – ENTPE
pour ce qui concerne le diagnostic

pour l'Instance d'Évaluation du Plan de modernisation de l'Ingénierie publique

I - INTRODUCTION : MODALITES DE REALISATION DE L'ENQUETE

Conformément aux décisions prises par l'instance d'évaluation de mise en œuvre du Plan de modernisation de l'Ingénierie publique réunie le 3 février 2003, une enquête a été réalisée auprès des personnalités extérieures au ministère de l'Équipement en juin et juillet 2003.

Cette enquête faisant suite à une première phase de prédiagnostic interne mené en 2002, l'Instance a estimé utile qu'un suivi des évolutions internes soit parallèlement organisé grâce la mise en place de « groupes » miroirs.¹

L'enquête auprès des tiers a été réalisées auprès de Maires, Préfets, Présidents départementaux d'association de Maires, Présidents de Conseil général, Directeurs de Services techniques, Directeurs départementaux de l'Agriculture et Directeurs départementaux de la Concurrence, de la Consommation et de la répression des fraudes et de Bureaux d'études privés.

Au total 93 personnes ont été interviewées. 46 Maires de communes, majoritairement rurales, ont été invités à répondre verbalement aux 37 questions que leur ont posées les inspecteurs accompagnés d'étudiants en sociologie. Les maires avaient eu, auparavant, connaissance des grands thèmes sur lesquels les interviews allaient porter.

L'interprétation de l'enquête a été réalisée par un Cabinet de consultants à l'aide, d'une part, d'un logiciel permettant d'analyser statistiquement les résultats et d'en tirer des tableaux chiffrés, et d'autre part, par l'analyse des contenus permettant de dégager des réponses des tendances convergentes ou divergentes, et d'en déduire des hypothèses signifiantes.

Compte tenu du nombre restreint de personnes enquêtées², seules les tendances les plus nettes sont significatives et c'est sur elles que sont fondées les considérations de cette synthèse. Il convient d'ajouter que cette enquête a été réalisée au moment où le Gouvernement lançait la deuxième phase de décentralisation dont les conséquences auront une forte influence sur l'ingénierie publique même s'il est, aujourd'hui, encore difficile d'en mesurer la réelle portée.

Pour autant la synthèse de cette évaluation qualitative offre une base de travail objective pour les discussions et débats des membres de l'Instance en vue d'adresser à la direction générale commanditaire les recommandations utiles pour le pilotage futur de la modernisation de l'ingénierie publique.

Quelle que soit la recomposition du paysage de l'ingénierie publique, la transition entre ce qui existe aujourd'hui et ce qui en sera le futur sera longue. Pendant cette phase de transition, les services déconcentrés ainsi que les services des collectivités locales auront besoin de perspectives claires d'orientation. Cette période revêt donc une importance capitale dans le

¹ La synthèse des enseignements tirés de ces groupes miroirs figure au & II.f . A la demande de l'Instance d'évaluation, cette enquête a été aussi menée auprès des DDE de l'Isère et du Pas-de-Calais.

² Voir tableau récapitulatif en annexe

management d'ensemble de la démarche de recomposition.

Dans cette optique, il est apparu utile de porter à la connaissance de l'instance un certain nombre de réflexions émanant du groupe projet, qui en croisant les conclusions du prédiagnostic interne et celles de l'enquête auprès des tiers identifient un certain nombre de points sur lesquels il serait souhaitable de porter une attention particulière pour l'avenir de l'ingénierie publique : Ce document, tiré à part, est intitulé « Recommandations du groupe projet pour répondre aux attentes des Maires : pistes pour une refondation de l'ingénierie publique ».

II - DIAGNOSTIC

Synthèse des enseignements tirés de l'écoute des personnalités et des groupes miroirs des DDE

II – a	LES MAIRES	page 5
II – b	LES PREFETS	page 10
II – c	LES DDAF	page 10
II – d	LES DDCCRF	page 11
II – e	LES PROFESSIONNELS PRIVES	page 11
II – f	LES GROUPES MIROIRS DES DDE	page 12

LES MAIRES

L'enquête couvre 13 départements³. Les 46 maires interrogés sont maires de communes majoritairement rurales et appartenant à une intercommunalité. Plus du quart d'entre eux sont également présidents, ou vice-présidents, d'une intercommunalité. Les trois quarts ont été élus avant 2001, et plus de 60% possèdent un autre mandat électif. Près de 20% sont à la retraite et les professions du secteur public dominant.

L'enquête s'est donc adressée à une catégorie de maires proche de "la chose publique" (autres mandats et professions) et, pour la majorité, déjà aguerris dans leur fonction ; caractéristiques qui expliquent, entre autres, le fait qu'il n'y ait pas eu de difficultés notables de compréhension par rapport à un questionnaire en partie assez "technique".

On notera également que la moitié des communes concernées disposent de services techniques au niveau communal ou intercommunal.

A. LES BESOINS DES COLLECTIVITES LOCALES EN INGENIERIE ET LEUR EVOLUTION

➤ **LE CHOIX DES PRESTATAIRES**

La majorité des maires enquêtés sont concernés par l'objet même de l'enquête puisque engagés dans un ou plusieurs projets d'aménagement nécessitant un recours à l'ingénierie. Le développement d'un projet d'équipement ou d'aménagement les confronte à un certain nombre de difficultés, au premier rang desquelles ils placent la complexité des démarches à engager pour mener à bien ces projets. Viennent ensuite : le manque de conseils et d'aide à la conception des projets et la recherche et l'obtention de financements.

Pour mener à bien ces projets, les communes font appel soit aux services des DDE/DDAF, voire parfois au CETE, et/ou à des prestataires extérieurs au réseau scientifique et technique du ministère de l'Equipeement.

En ce qui concerne les prestataires extérieurs, la grande majorité des élus déclarent faire appel à des architectes, et, pour plus de la moitié, d'entre eux à des géomètres et à des bureaux d'études spécialisés. Ils utilisent plus rarement les services techniques des syndicats intercommunaux, des SEM ou du Conseil Général. Plusieurs réponses évoquent l'importance de l'implantation locale dans le choix d'un prestataire extérieur mais aussi une certaine "fidélisation" à celui-ci.

En ce qui concerne le recours aux services de l'Etat, **près de 90% des maires interrogés déclarent faire appel à la DDE⁴** et, un peu plus de la moitié, à la DDAF. Ces deux services de l'Etat sont essentiellement mobilisés dans les domaines d'intervention suivants :

- Les infrastructures routières et ouvrages d'art (plus de 70% des maires interrogés).
- L'environnement/Assainissement (plus de 60%)
- L'urbanisme (50%)

³ - Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente Maritime, Indre et Loire, Isère, Jura, Loiret, Mayenne, Pas-de-Calais, Rhin (Bas), Savoie (Haute), Tarn et Garonne, Val d'Oise.

⁴ - Rappelons cependant que ce sont les DDE qui ont sélectionné les maires à interroger.

La sécurité routière arrive en quatrième position (48% des maires interrogés) et les bâtiments et constructions publiques ne sont mentionnés que par un quart d'entre eux. Les commentaires complémentaires à cette réponse rappellent que les communes font aussi appel à la DDE pour des prestations relatives à l'application du droit des sols (ADS).

Les attentes des communes à l'égard de la DDE/DDAF en matière de prestations d'ingénierie témoignent d'une assez grande exigence puisque parmi la liste des modalités proposées aucune ne se distingue particulièrement, tout au plus, *"le suivi de la réalisation et de l'exécution du projet"* arrive-t-elle en tête des réponses.

Plusieurs réponses précisent que *"toutes les compétences sont utilisées"* et que les communes ont besoin de mobiliser une *"compétence d'ensemblier"*. Cette demande de prestation complète est avant tout exprimée par les maires ruraux et conduit même parfois à une formulation maximaliste qui peut être citée à titre d'exemple : *"Une prestation complète qui englobe une coordination des études faites par d'autres prestataires, l'établissement du projet jusque dans les détails, une aide pour les mises en concurrence et le suivi après livraison"*.

Quelques propos viennent cependant tempérer la formulation de ces attentes et besoins : *"On perçoit plus les services de l'Etat comme "contrôleur" que comme une aide"...*, *"Une capacité d'expertise (celles des DDE/DDAF) un peu idéalisée"*.

➤ LA MISE EN CONCURRENCE

Les réponses à la question : *"Consultez-vous plusieurs prestataires d'ingénierie pour vos projets en deçà de 90 000 € ?"*⁵ se répartissent en trois catégories de maires :

- ceux qui ne mettent jamais en concurrence (majoritairement les petites communes),
- ceux qui mettent toujours en concurrence (les communes les plus importantes)
- et ceux dont les réponses oscillent entre "la plupart du temps" et "quelquefois".

Ainsi, si certains maires déclarent faire de la mise en concurrence une question de principe (*"dès le premier euro"*), d'autres précisent que cela dépend aussi de la nature et du montant du projet. *"La technicité requise ou le niveau de spécificité de l'ouvrage"* et *"Les risques juridiques encourus"* sont les deux modalités le plus fréquemment citées par les maires en matière de facteur favorisant leur décision de mettre en concurrence.

A contrario, *"l'existence d'un partenariat de confiance"* est la principale raison invoquée pour ne pas avoir recours à une consultation (plus de 60% de ceux qui disent peu ou pas pratiquer la mise en concurrence). Dans le même ordre d'idée, plusieurs réponses précisent que cette mise en concurrence ne concerne pas la DDE ou la DDAF, voire *"les prestataires habituels"*, mais uniquement les prestataires privés.

Ainsi, il semble que dans beaucoup de communes (les plus petites surtout), la mise en concurrence fasse encore débat notamment parce qu'elles ont leur réseau de prestataires attirés, et, selon, leurs propres dires, *"ne souhaitent pas s'engager dans des pratiques de fausse concurrence"*.

Dans ce contexte, le développement de l'intercommunalité est perçu comme un facteur susceptible de changer les pratiques, tout comme l'évolution du cadre légal et les risques juridiques encourus ; le coût des prestations n'arrivant qu'en troisième position.

⁵ Il est rappelé que la règle est la mise en concurrence dès le premier euro.

➤ LE COUT DES PRESTATIONS DES DDE/DDAF

Moins de la moitié des maires interrogés déclarent que le coût des prestations des DDE/DDAF sont "*inférieurs à ceux de l'ingénierie privée*", un quart juge qu'il est "*comparable*", un autre quart ne se prononcent pas et seuls trois maires pensent qu'il est supérieur. Les commentaires qui accompagnent ces réponses témoignent cependant de "*l'absence d'un recul nécessaire*" pour pouvoir véritablement établir une comparaison.

Ces réponses sont à mettre en parallèle avec les réponses à deux autres questions :

- L'importance du coût de l'ingénierie en tant que critère de choix d'un prestataire : pour plus de 60% des maires le coût est peu important et/ou pas déterminant ; ce critère n'est déterminant que pour 2% d'entre eux.
- L'adhésion à l'objectif du plan de modernisation de l'IP selon lequel : "*les prix doivent refléter les coûts*" ; principe auquel 80% des maires déclarent adhérer.

➤ LES PERFORMANCES DES DDE/DDAF EN MATIERE DE PRESTATIONS D'INGENIERIE PUBLIQUE

L'avis des maires est partagé pour déterminer les critères sur lesquels les DDE/DDAF sont "*les plus performantes*" puisque leurs réponses se répartissent entre les 13 modalités proposées par l'enquête.

Néanmoins, "*la compétence technique*" et "*la connaissance des procédures*" arrivent en tête devant "*la connaissance du territoire*". Les avis sont plus resserrés sur les critères "*de non performance*", puisque 40% des réponses concernent "*les délais*" et plus de 20% "*la disponibilité*".

➤ LA COOPERATION ENTRE PRESTATAIRES D'INGENIERIE

Près de la moitié des maires disent ne pas constater un développement des coopérations entre prestataires publics ou entre prestataires publics et privés. Dans leur majorité, ils se disent néanmoins favorables au développement de ces coopérations notamment entre architectes/paysagistes et DDE, et, plus généralement entre prestataires publics et privés. Ils souhaitent également un rapprochement et/ou une clarification des missions entre DDE et DDAF.

B. L'INTERCOMMUNALITE

Les maires interrogés répondent très majoritairement (85%) que le développement de l'intercommunalité a une influence sur l'évolution des besoins en ingénierie.

Près de la moitié d'entre eux pensent également que l'intercommunalité contribuera à augmenter le volume de prestations à effectuer et, un tiers, à développer la mise en concurrence des prestataires techniques ainsi que les compétences techniques internes. Elle devrait également faire évoluer les domaines et types d'intervention.

Plus généralement, les points de vue complémentaires exprimés sur l'impact de l'intercommunalité se partagent entre :

- ceux qui pensent que "*plus d'intercommunalité égal plus de technicité donc des relations plus égalitaires au plan technique*", voire "*une mutualisation de la technicité*"
- et ceux qui craignent que les mises en commun se fassent au détriment des communes : perte de compétences des communes, plus de service technique, coûts supplémentaires, pertes d'autonomie... voire mort des communes.

Une remarque complémentaire mentionne également : "*Il y a transfert de compétences, pas création de besoins*".

Les réponses sur le rôle joué par les Pays en matière d'évolution des besoins

d'ingénierie sont partagées, à parts relativement égales, entre ceux qui pensent qu'ils joueront un rôle: *"La maîtrise d'ouvrage des projets sera assurée par les communautés de communes"*, et ceux qui pensent qu'ils n'en joueront aucun : *"Les pays sont en train de mourir"*.

C. LA PERCEPTION DE LA REFORME DE L'INGENIERIE PUBLIQUE.

➤ **L'OFFRE DE SERVICES D'INGENIERIE DES DDE/DDAF**

La question de la nature des relations entre les maires et les services de l'Équipement et de l'Agriculture a été posée en préambule aux autres questions sur la réforme.

Peu de maires conçoivent leurs relations avec les services de l'équipement et de l'Agriculture comme une relation clients/fournisseurs, puisque plus de 80% d'entre eux déclarent qu'elles sont de l'ordre d'un partenariat entre personnes publiques.

Plus rares sont les points de vue qui s'expriment pour dire : *"Une évolution vers une certaine professionnalisation,... Une réelle relation client/fournisseur (...) en étant très à l'écoute (...) sans être donneur de leçon"*.

Depuis deux ans, des changements dans l'offre de services des DDE/DDAF sont perceptibles pour plus de 60% des interrogés. Mise en concurrence, décentralisation, formalisation des relations à travers la passation de marchés... ou, plus prosaïquement : *"C'était gratuit, maintenant c'est payant"*... sont invoqués comme les raisons de ces changements.

Face à ces changements les services de l'État apparaissent aux maires souvent plus fragiles : *"On sent moins de disponibilité, tout est devenu plus technique, administratif, formalisé... mais aussi plus flou... les services de l'État se désengagent vis-à-vis des communes"*.

Par ailleurs, les différents types d'intervention en ingénierie proposés par les DDE/DDAF aux collectivités locales sont jugés pertinents par la majorité des maires interrogés.

➤ **LA CONNAISSANCE DU PLAN DE MODERNISATION DE L'IP**

Un maire interrogé sur deux déclare connaître l'évolution des missions d'IP pour le compte de tiers (54% en agrégeant les réponses *"Oui tout à fait"* et *"Plutôt oui"*).

A contrario, un tiers déclarent n'être *"pas du tout"* ou *"peu informé"*. Les non réponses, et ceux qui ne se prononcent pas, représentent plus de 10% des interrogés.

A propos des grandes orientations du plan, près de la moitié des maires déclare qu'ils ont constaté : *"un développement et une diversification des missions d'AMO"* et un quart : *"un développement de l'appui technique aux démarches de coopération et aux projets intercommunaux"*. Cependant, les commentaires montrent que ces orientations ne sont pas encore claires pour tous et/ou que leur mise en œuvre n'est pas toujours perceptible.

D. L'INGENIERIE PUBLIQUE A L'AVENIR

➤ **L'EVOLUTION DU RECOURS A DES PRESTATAIRES EXTERIEURS A LA COMMUNE**

Plus de la moitié des maires interrogés mentionnent l'AMO comme un domaine pour lequel ils auront, à l'avenir, davantage recours à des prestataires extérieurs à la commune, suivie, mais dans une moindre mesure, par la maîtrise d'œuvre et la conduite d'opérations.

Parmi les prestataires potentiels pour faire face à ce développement figurent les DDE/DDAF mais aussi les Conseils Généraux.

Les maires interrogés déclarent, qu'à l'avenir, ils les mobiliseront les DDE/DDAF:

- **Davantage** dans le domaine de la sécurité routière (48% des interrogés), de l'urbanisme (39%) et de l'environnement/assainissement (37%) ;
- **Moins** pour les bâtiments/constructions publiques (15%) et l'environnement/assainissement (13%) .
- **De manière équivalente** pour les aménagements d'espaces publics (39%), les infrastructures routières et les ouvrages d'art.

Par ailleurs, une majorité de maires (70%) est favorable au fait d'avoir recours aux services techniques de leur Conseil Général ou Régional. Plusieurs réponses signalent cependant la confusion possible des rôles : « *Les Conseils Généraux et régionaux sont des financeurs et non pas des prestataires* ».

➤ LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'IP POUR L'AVENIR

Les deux tiers des maires interrogés se sont exprimés sur les grandes orientations de l'IP pour l'avenir. Les réponses à cette question se partagent pratiquement à parts égales entre le souhait "*du statu quo*" et des propositions d'amélioration des prestations de services des DDE. Notons que plusieurs points de vue mentionnent que "*le développement de l'AMO devient vital*".

Les réponses à propos de l'amélioration possible des interventions de l'Etat en matière ingénierie portent sur :

- La gestion des ressources humaines du réseau technique : conserver le personnel, sélectionner plus rigoureusement les agents mais aussi les former, conserver en interne les compétences et savoir faire.
- Une meilleure organisation des services afin de raccourcir les délais et être plus fiables, plus disponibles... et développer la réactivité des services (y compris face à la concurrence).
- Mieux utiliser les compétences et l'expérience du réseau technique : savoir partager la maîtrise d'œuvre en fonction des compétences, se doter de compétences complémentaires (environnement, architecture, urbanisme, paysage)...
- Mieux se faire connaître, voire mieux « *se vendre* ».

D'autres réponses proposent également que : "*l'Etat soit présent dans la concertation, surtout au niveau de l'intercommunalité*" et "*qu'il remplisse des missions que les autres ne savent pas remplir*".

Les réponses apportées aux trois dernières questions, les maires interrogés plébiscitent l'Etat dans le rôle qu'il joue au bénéfice des collectivités en matière d'ingénierie tout comme dans la nécessité de voir celui-ci conserver ses missions régaliennes.

Les commentaires ajoutés à ces réponses précisent les souhaits et attentes des collectivités en la matière, et peuvent être regroupées comme suit :

- Il est rappelé qu'en matière de voirie la nouvelle décentralisation projetée pose des problèmes et que pour les routes d'intérêt très local : "*On manque d'expertise*". Des éclaircissements sur les domaines transférés sont également souhaités tout comme le fait que "*les subdivisions conservent leur disponibilité*".

- Les attentes en matière d'accompagnement de la décentralisation par l'Etat s'expriment de plusieurs manières. Une première série de recommandations rappelle que : *"Si l'on transfère, on transfère mais l'Etat doit cependant conserver une vision sur l'ensemble"*. Une seconde met l'accent sur le rôle que doit conserver l'Etat en matière de développement des bonnes pratiques, application des grandes politiques nationales, définition des règles communes, harmonisation des règles et vérifications de leur application... Une réponse rappelle également *"qu'il faut continuer à alimenter en amont la réflexion des pouvoirs publics et des collectivités locales"*.

Certaines réponses témoignent également d'une crainte du désengagement de l'Etat, notamment en termes de moyens humains et financiers. La nécessité de conserver des responsabilités opérationnelles *"pour garder une compétence réelle"* est également évoquée. En bref, toutes les réponses se rejoignent pour dire que : *"Le niveau national doit continuer à exister"*.

II –b

LES PREFETS

Les préfets sont au courant du dossier de l'ingénierie publique et s'y intéressent. Lors des entretiens, la plupart d'entre eux font part de leur propre cheminement intellectuel, récent, qui les a conduit à porter un regard plus attentif et plus favorable sur cette activité. La période de l'ignorance bienveillante ou non semble révolue.

Ils se construisent leur propre représentation de l'ingénierie publique comme outil pour l'État local et soutien pour les collectivités locales : pôle d'expertise pour conseiller le préfet (sur les questions de sécurité et d'aménagement), maintien par l'État d'une capacité à construire pour lui-même, maintien d'une ingénierie de solidarité forte. « L'ingénierie publique aide le préfet à porter la parole de l'État ».

La question de l'ingénierie publique est corrélée par les préfets au débat plus global sur le rôle de l'État : « ce que l'on veut pour l'ingénierie publique, c'est également ce que l'on veut pour l'État dans le futur ».

La plupart des préfets rencontrés expriment leur soutien à l'ingénierie publique et souhaitent son maintien, voire son renforcement, moyennant une redéfinition partielle de ses objectifs.

Les critiques qui leur parviennent sont très circonscrites, et prennent souvent la forme d'une surprise exprimée par les élus quant à l'évolution des tarifs pratiqués.

Ils sont globalement favorables à la mise en avant d'un pôle unique d'ingénierie d'État dans les départements, qui se matérialiserait au minimum par un rapprochement des services (méthodes, outils...) et au plus par une fusion.

II - c

DDAF

Les relations DDE-DDAF sont globalement apaisées. Toute notion de concurrence entre services semble avoir disparu.

Hormis le décompte des temps, la modernisation ne semble pas toucher les DDAF outre mesure. Cette impression de stabilité est renforcée par le fait que les DDAF se disent peu concernés par la décentralisation à venir.

La situation vis à vis de l'ingénierie publique est par contre très contrastée d'un département à l'autre, selon la pression exercée par les préfets sur les moyens à affecter aux missions régaliennes (subventions agricoles). Il en résulte des visions très différentes de l'avenir de l'ingénierie publique et d'éventuels rapprochements avec l'Équipement.

Au final, l'ingénierie publique préoccupe apparemment peu les DDAF. Il n'en font pas un objet de revendication, malgré l'intérêt professionnel certain qu'ils portent à cette activité. Ils reconnaissent leur complémentarité avec l'ingénierie publique DDE (certains commencent à collaborer avec les subdivisions). Les DDAF sont moins que les DDE converties à l'AMO, et n'envisagent pas la mise en place de leur propre dispositif d'ATGC.

Néanmoins l'intégration administrative entre les ingénieries DDE et DDAF est encore très largement à construire, elle n'est d'ailleurs pas souhaitée outre mesure par la plupart des DDAF rencontrés.

II – d

DDCCRF

Les Directeurs départementaux du commerce, de la concurrence et de la répression des fraudes se disent surpris de la démarche qui consiste à les interroger au sujet de l'ingénierie publique, se sentant très peu concernés par le sujet.

Ils déclarent ainsi avoir peu de visibilité sur les marchés d'ingénierie publique, étant donné que ceux-ci atteignent rarement le seuil du code des marchés publics.

Si certains parmi eux se disent choqués à titre personnel de voir l'État se positionner sur le champ concurrentiel, ils estiment cependant l'ingénierie publique comme légitime à partir du moment où elle entre dans un cadre réglementaire clair.

L'élément le plus important tient dans le constat d'une absence d'agressivité de la part des DDCCRF vis à vis de l'ingénierie publique : ils ne reprennent pas à la lettre le principe de la concurrence à tout prix dès le premier euro. Ils ont bien conscience des réalités de terrain qui démontrent que l'ingénierie publique est bien un soutien aux collectivités, davantage qu'un frein à la concurrence. Certains déclarent à ce titre que l'entrée des services de l'État dans le champ de la concurrence n'a pas ouvert les nouveaux marchés attendus par l'ingénierie privée.

II – e

LES PROFESSIONNELS PRIVES

L'enquête réalisée auprès de professionnels privés conduit à réviser un certain nombre d'idées répandues à l'Équipement.

Tout d'abord, la réalité de la notion de concurrence doit être affinée : on voit davantage apparaître une coexistence et une complémentarité entre DDE et professionnels privés de l'ingénierie qu'une véritable compétition, même si ces derniers sont parfois très critiques quant à la multiplicité des postures de l'État, qui conduit selon eux à des distorsions de concurrence. Cependant, lorsqu'elles apparaissent et ce n'est pas

systématique (certains privés considèrent que « cela fonctionne mieux que si l'Équipement était absent »), ces réflexions semblent relever autant du discours convenu que de revendications réelles. Bien plus, il apparaît de véritables phénomènes de symbiose, de par l'intérêt qu'ont les professionnels privés de développer des coopérations durables avec l'Équipement : en témoigne ce paysagiste auquel le recours aux subdivisions pour surveiller les chantiers qu'il traite loin de sa base permet d'élargir son périmètre d'intervention.

Ensuite, il apparaît que la catégorie « professionnel privé » est trop vaste pour décrire une réalité précise. Responsables de bureaux d'étude VRD, architectes, paysagistes, urbanistes, géomètres entretiennent chacun un rapport spécifique de concurrence, de complémentarité, de compréhension ou non avec l'Équipement. Il apparaît donc difficile de tirer des tendances, au-delà du fait de dire que la concurrence n'est pas exacerbée et qu'à minima, tous les professionnels privés reconnaissent qu'il y a une place pour chacun et que la complémentarité est possible. L'existence de l'ingénierie publique ne fait pas l'objet d'un rejet de principe.

Enfin, il convient de revisiter un lieu commun : celui de l'intéressement et du diktat du chiffre d'affaires, du « privé qui fait des coups et disparaît ensuite », qui ne se positionne que sur des affaires rentables, qui ne sort pas de la logique contractuelle et ne fournit, à l'Euro près, que ce pour quoi il a été payé. En effet, même si tout cela existe bel et bien, certains des professionnels rencontrés sont présents de longue date auprès de collectivités modestes, sur des marchés très locaux, et détiennent la « mémoire technique » des territoires, parfois au même titre voire davantage que les subdivisions. Ils remplissent également pour leurs clients habituels le rôle de conseil informel dont souvent contrôleurs et subdivisionnaires disent détenir le monopole. Ceci ne peut que nous conduire à réviser des jugements parfois hâtifs sur la profession privée de l'ingénierie et à remettre en question de manière fondamentale ce qui est souvent considéré par les DDE comme acquis, la « plus value de service public ». Il est salutaire de se demander en quoi celle-ci réside vraiment, en s'intéressant de plus près au fonctionnement réel des bureaux d'études privés (relations avec la clientèle, fabrication des prix, méthodes de travail). En d'autres termes, pour objectiver et donner une réalité à la « plus value de service public », il convient de se poser la question suivante : « parmi les éléments fournis par le service public, lesquels ne sont pas transformables par un professionnel privé en avantage concurrentiel ? »

II – f

SYNTHESE DES GROUPES MIROIRS DES DDE

Les observations recueillies auprès des groupes miroirs des DDE enquêtées font ressortir six thèmes principaux :

1. Les évolutions de procédures liées à la modernisation de l'ingénierie publique sont globalement entrées en pratique et constituent une évolution « culturelle » importante en interne.

L'estimation des temps est aujourd'hui quasiment généralisée même si son exploitation n'est souvent pas encore opérationnelle. Elle a été globalement acceptée après une phase d'assimilation et de pédagogie.

Elle est considérée comme un outil de management interne permettant l'auto-évaluation de la performance, et comme un levier pour améliorer la qualité des prestations.

Elle fait évoluer les représentations du service public : de plus en plus, on assume de « faire payer ce que l'on fait ».

Les réponses à des appels d'offres, même si elles ne sont pas légion, ne font pas l'objet d'un rejet par les DDE⁶. Des dispositifs de veille souvent peu formalisés et très personnalisés sont mis en place pour recueillir l'information relative aux consultations publiques. Néanmoins la sollicitation directe reste le moyen privilégié pour initier une mission d'ingénierie publique.

2. Plus largement, en ce qui concerne les relations des services producteurs à leurs clients, la politique de modernisation de l'ingénierie publique n'est pas identifiée aujourd'hui comme génératrice de mutations fortes

L'accroissement de la concurrence qui peut être observé sur certains territoires et certaines activités (l'assainissement par exemple) est limité et très rarement corrélé à la politique menée par l'État en ingénierie publique, mais plutôt à des éléments de conjoncture.

L'évolution de fond qui apparaît en filigrane de l'évaluation est bien plutôt celle qui fait ressortir une perte d'influence de ce que l'on pourrait qualifier de « culture routière ». L'émergence d'enjeux et de demandes nouvelles (aménagements qualitatifs, environnement, etc.) ainsi qu'une certaine banalisation de la maîtrise d'œuvre DDE suite à la structuration d'une certaine frange de la maîtrise d'ouvrage locale entraînent en effet une remise en cause de la position centrale des subdivisions comme conseils techniques exclusifs des communes, induisant une instrumentalisation partielle de ces services (c'est à dire la limitation de leur légitimité à leur cœur de métier, et subséquemment la limitation de leur présence à des prestations précises et bornées). Cette tendance, on le constate, est combattue par la redéfinition des doctrines professionnelles et par la recherche de nouvelles formes d'action (faire fonctionner des réseaux d'acteurs et d'experts divers, encadrer la concertation, arbitrer, conduire des projets complexes), dans le but d'acquérir une légitimité de conseil global en aménagement et à travers cela, faire passer des messages de l'État. En d'autres termes, il s'agit de promouvoir la posture de « l'État-partenaire » plutôt que celle de « l'État-prestataire ».

Plus encore, ceci induit une réflexion sur les logiques d'action attachées à l'ingénierie publique. « On n'est pas adapté aux besoins » ou « on n'a plus toutes les compétences nécessaires » sont des constats fréquents. Aujourd'hui, la complexification des aménagements, la concurrence des expertises et la diversité des intervenants professionnels montrent qu'il faut assumer le fait de sortir d'une logique de production telle que révélée par ce type de réflexion. En effet, aujourd'hui, les problèmes à traiter en termes d'aménagement se révèlent de plus en plus diversifiés. L'administration est donc prise dans une double logique pour faire évoluer son ingénierie publique :

- Promouvoir de nouvelles offres comme support pour de nouvelles politiques publiques ;
- S'adapter pour répondre à de nouvelles demandes tout en continuant à être présents sur les créneaux traditionnels ;

Cette dialectique place aujourd'hui l'administration dans une conception « industrielle » de son activité d'ingénierie pour le compte de tiers, tournée vers la production et structurée par les moyens, les compétences et les repères cognitifs disponibles en

⁶ Il est notoire que, lors de ces réponses, les DDE ne présentent pas toujours les prix les plus bas, qu'elles ne sont pas systématiquement retenues et que quand elles remportent la consultation, c'est le plus souvent sur le critère du mieux-disant.

interne plutôt que par les problèmes à gérer. Cette conception est renforcée par la structure des rémunérations (prime à la maîtrise d'œuvre). Pour résoudre le problème de l'adéquation entre les moyens et compétences disponibles d'une part et les problèmes à traiter de l'autre, des réflexions se font jour pour estimer qu'il faut sortir de cette logique de production en promouvant de nouvelles formes d'ingénierie : aide à la réflexion et à la formulation d'objectifs en amont, captation d'expertises externes, arbitrage, conduite de projet... la maîtrise d'œuvre, même si elle reste très importante, est aujourd'hui moins efficace en tant qu'outil de légitimation unique des subdivisions vis à vis des maîtres d'ouvrages locaux.

3. A l'intérieur de la sphère administrative, bien au contraire, les relations inter-institutionnelles autour de l'ingénierie publique évoluent fortement sous l'effet du plan de modernisation

Les groupes miroirs font ressortir une double évolution des relations internes à l'appareil déconcentré :

- Une disparition de la concurrence avec la DDAF et l'ébauche de partenariats ;
- Un intérêt nouveau des préfets est constaté, contribuant à une meilleure intégration verticale de l'activité d'ingénierie publique (les agents savent qu'aujourd'hui les dossiers, certains tout au moins, remontent jusqu'au préfet, même s'ils ne savent pas si le préfet y accorde ou non un intérêt).

4. Cependant, on voit aujourd'hui les DDE investir plus que jamais dans la connaissance de leur environnement et dans des diagnostics internes, même si la mise en œuvre de stratégies locales volontaristes pour l'ingénierie publique est encore rarement observée

En cela le PMIP est un outil de management puisque « on profite du changement pour progresser ».

L'activité d'ingénierie publique est considérée comme davantage légitime qu'avant vis à vis des autres activités de la DDE et vis à vis des préfets.

Le développement des missions « amont » est réel même si encore limité (on est encore loin de réaliser 20% de chiffre d'affaire en AMO). Plus largement les cadres constatent une évolution professionnelle, culturelle par rapport à la maîtrise d'œuvre classique (aménagement, conseil).

5. un certain nombre de freins apparaissent, limitant l'évolution

➤ Des éléments liés à la structure de l'organisation

Une lourdeur de type bureaucratique : outils vieillissants par exemple.

Une nécessaire réflexion sur l'articulation de l'ingénierie publique « concurrentielle » avec les autres catégories d'ingénierie publique et les autres missions de la DDE, notamment celles au bénéfice de l'Etat.

L'évolution des prix, en forte hausse, est vue comme un frein à terme.

Les cloisonnements internes à l'organisation constituent un frein au développement et à l'évolution de l'ingénierie publique : information interne insuffisante, tous ne savent pas ce que la DDE est capable de produire en ingénierie publique.

➤ Des éléments liés à la gestion du personnel

Des problèmes de compétitivité et plus globalement de fonctionnement liés à l'insuffisante résorption des vacances de postes.

D'un point de vue managérial, la valorisation de l'activité d'ingénierie publique paraît insuffisante (formation notamment).

La pyramide hiérarchique de l'ingénierie publique est considérée comme inadaptée aux ambitions énoncées (notamment, développement de l'AMO et du conseil). Plus largement, les moyens affectés à l'ingénierie publique sont vus comme incompatibles avec une politique volontariste.

➤ Des éléments liés aux procédures

Les personnels sont unanimes vis à vis de l'impossibilité de co-traiter le même marché avec un professionnel privé, pour considérer que cela constitue pour eux un frein considérable.

➤ Des éléments d'ordre culturel

Les mutations, notamment en termes de positionnement, constituent un saut qualitatif qui ne pourra pas, de l'avis unanime des cadres, être vécu par l'intégralité des personnels.

Dans le même ordre d'idée, la notion de performance, encore plus de compétitivité, pose un problème identitaire. Certains agents doutent que la DDE puisse être concurrentielle.

Certaines questions déontologiques ont un effet direct sur l'activité : notamment, en ce qui concerne la communication vis à vis des clients et le « marketing ».

=> la clarification « régime concurrentiel » fait émerger des interrogations sur le service public, sur les politiques publiques (donc sur la légitimité de l'ingénierie publique), sur l'articulation de l'ingénierie publique vis à vis des autres activités de la DDE, sur la plus value apportée par l'Équipement en ingénierie par rapport à un privé.

6. Aujourd'hui, des interrogations se font jour à tous les niveaux hiérarchiques, concernant la décentralisation, l'avenir et le repositionnement des services

Le projet de décentralisation est un motif d'interrogations, voire d'inquiétude (suivant le niveau hiérarchique). Même si la plupart des agents considèrent que l'ingénierie publique ne sera touchée qu'indirectement, deux tendances contraires s'affirment :

- Une tendance pessimiste : l'assise de légitimité des interventions en ingénierie pour le compte des collectivités locales repose en partie sur la mission de gestionnaire de réseau de la DDE : ceci disparaissant par les transferts, que deviennent l'ancrage territorial et l'ingénierie publique ?
- Une tendance optimiste-stratégique : il ne restera plus grand chose aux services de l'échelon départemental, l'ingénierie publique constitue une occasion de repositionnement, moyennant une différenciation entre ingénierie publique de conseil et d'expertise de haut niveau, ingénierie publique de solidarité, ingénierie publique de puissance publique et ingénierie publique concurrentielle.

Conclusion : A l'écoute des groupes miroirs il apparaît ainsi que : les services s'adaptent, mais l'Équipement reste fondamentalement à travers l'ingénierie publique une **administration de production** qui doit penser son évolution à travers des **catégories d'action et compétences fondamentalement nouvelles** intégrant notamment la prise en compte de la multiplication d'acteurs légitimes et des expertises nécessaires pour mener à bien un projet, la redéfinition des frontières entre l'ingénierie publique pour compte de tiers et les autres activités des DDE, une méthodologie du conseil global en aménagement et de la conduite de projet, la concertation et l'arbitrage. En outre, **des ambiguïtés doivent encore être levées quant au statut de l'ingénierie publique** en regard d'une politique publique, sur les recompositions de la notion de **service public** qu'implique l'entrée en concurrence, sur les moyens affectés à cette politique.

III - PROPOSITION DE CONCLUSIONS

Pendant que se déroulait cette enquête, un projet de loi de décentralisation était proposé par le Gouvernement au Parlement prévoit pour les domaines de la route et de l'habitat des changements très importants. Le transfert de 15 à 20 000 km de routes nationales aux Départements constitue un événement très important pour les Directions Départementales de l'Équipement amenées à se refonder et se réorganiser d'autant que l'entretien et l'exploitation des 10 à 15 000 km de routes restant nationales ne seraient plus de leur compétence, mais confiés par itinéraires, à des centres spécialisés.

L'ingénierie pour compte de tiers vient de connaître des modifications essentielles avec d'une part, l'entrée dans le champ de la concurrence des activités de prestations et de mandat, et d'autre part, la redéfinition de l'ingénierie de solidarité (ATGC remplacée par l'ATESAT). Bien que cette ingénierie ne soit pas directement touchée par les transferts de compétences prévus par la décentralisation, elle est néanmoins concernée par celle-ci quant à son organisation et il est à craindre que la conduite à son terme de la modernisation engagée ne suffise pas à la repositionner. En effet, la réduction importante du nombre des subdivisions, inéluctable par les effets de la décentralisation, rend nécessaire la refondation des DDE et partant, de la filière ingénierie publique.

Les questionnements suivants semblent dès lors devoir être abordés :

- Appréciation critique de la situation actuelle de l'IP.
- Attente des collectivités et partenaires dans un avenir proche et plus lointain.
- Quelles recommandations ?

1. Appréciation critique de la situation actuelle

Au vu des résultats de l'enquête et de sa synthèse les points forts suivants semblent apparaître :

- **les maires ruraux**, qui ne disposent pas de services techniques propres, apprécient l'IP et souhaitent sa pérennisation. Ils souhaitent une réponse des DDE comme prestataire ensemblier. Cela n'empêche pas l'expression de critiques sévères, notamment sur le manque de disponibilité et sur les délais, voire sur le désengagement des services dans certaines parties du territoire. Une critique est également entendue sur le manque de réactivité dans l'aide à la formulation de politiques locales.

En revanche, la proximité, la connaissance du territoire et la neutralité font partie des qualités appréciées. La personnalisation des relations participe à ce jugement positif.

Le formalisme des procédures générées par l'application du Code de marché public introduit un facteur de complexité qui est regretté. La tarification au coût de revient ne fait pas l'objet de remarques négatives.

- **Les maires "rurbains"** ont en général des habitudes de travail avec la DDE mais ils savent que d'autres possibilités s'offrent à eux (B.E. privés, services communautaires) dès maintenant ou dans le futur, les plus récemment élus d'entre eux sont prêts à faire appel à ceux qui satisferont le mieux leurs attentes.
- **Les maires urbains et leurs directeurs techniques** constatent un désengagement des DDE et regrettent l'époque où celles-ci possédaient des capacités d'expertises remarquables. Ils sont toujours demandeurs de conseil et d'assistance sur des créneaux précis (mais qui doivent varier d'une commune à l'autre : sécurité routière,

gestion du domaine public, des OA...). L'articulation avec le Réseau Scientifique et Technique prend ici tout son sens.

- **Les Présidents de communautés de communes** disent que le développement de l'intercommunalité a une influence sur les besoins en ingénierie, que la dimension des projets augmente et que leur technicité se diversifie. La mise en concurrence des prestations techniques deviendra probablement la règle. On fera appel aux compétences là où elles seront.

La problématique de la création de services propres et le positionnement de ceux-ci dans la chaîne de production semblent rester, pour l'instant, des questions ouvertes.

- **Les B.E. privés** sont attentifs au respect des procédures et à la vérité des coûts. Ils sont satisfaits de l'orientation privilégiant l'Assistance à maîtrise d'ouvrage parce que les dossiers sortent. Ils sont ouverts, voire demandeurs, d'offres conjointes public-privé.
- **les préfets** ont favorisés globalement la mise en œuvre de la réforme de l'IP en donnant de larges délégations aux DDE pour répondre aux commandes des collectivités locales et conduire les procédures.

Ils portent maintenant un regard plutôt attentif et favorable sur cette activité, et souhaitent le maintien d'une ingénierie de solidarité forte qui aide le Préfet à porter la parole de l'Etat.

L'existence d'un pôle unique d'offre de l'IP paraît être la réforme minimale indispensable à leurs yeux.

2. QUELLES SONT LES ATTENTES DES COLLECTIVITES ET PARTENAIRES DANS UN AVENIR PROCHE OU PLUS LOINTAIN ?

L'enquête s'est déroulée à un moment fort de médiatisation sur le projet de loi de décentralisation qui conduira à une refondation et donc à une nouvelle organisation des services du ministère de l'Equipement.

On ne sait bien sûr pas encore quels seront les effets que ces modifications d'organisation auront sur le comportement des collectivités locales.

Au demeurant, les élus et partenaires n'ont pas encore perçu que la décentralisation des routes (RN locales et généralisation de l'art 7 pour les RD) conduirait à une réorganisation importante des implantations territoriales de l'Etat, avec un remplacement partiel par un réseau de subdivisions départementales dédié aux routes, confiées au Conseil Général.

De même il est difficile d'anticiper sur les positions que prendront les conseils généraux vis-à-vis de l'IP. On peut d'ailleurs penser que ces positions varieront d'un département à l'autre.

Quelles que soient les hypothèses d'organisation de l'État, et de positionnement du département ou de l'ingénierie privée, les besoins des collectivités locales (Communes ou communauté des communes) existeront. Les collectivités chercheront à les satisfaire en faisant appel aux "prestataires ou aux partenaires" qui paraîtront les plus performants.

On peut cependant imaginer que leurs attentes évolueront avec le temps.

2.1. Pour le court-moyen terme

Cette période correspond à la montée en régime de l'intercommunalité et à celle de la mise en place de la décentralisation.

- **Communes rurales** : leurs attentes devraient être assez proches des activités traditionnelles actuelles avec cependant une inflexion essentielle pour donner plus de place à l'AMO.

⇒ Au titre des activités traditionnelles :

- Substitution de l'ATESAT à l'ATGC (hors régime concurrentiel) avec une aide éventuelle à la création de services techniques communautaires.
- Adaptation de l'Application du Droit des Sols au nouveau contexte législatif et à la réalisation de nouveaux Plans locaux d'urbanisme ou cartes communales.
- Maîtrise d'œuvre pour des opérations à caractère technique : réseaux (on sait qu'un développement de l'assainissement en réseaux et non collectif est certain) et aménagements divers urbains et ruraux.

⇒ Par ailleurs :

Les élus les mieux informés ont compris qu'ils avaient tout intérêt à s'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage de qualité, capable de conduire les études et des procédures à leurs côtés et de réaliser des missions d'ensemblier.

Ils pourraient ainsi exercer pleinement leurs rôles d'élus c'est-à-dire d'impulsion et de décision.

Les besoins exprimés par les maires de prestations nouvelles d'assistance devraient amener les services de l'équipement et d'autres intervenants à mieux formaliser les prestations offertes dans les domaines variés tels que : orientations d'aménagement et de développement durable, diagnostic de sécurité routière et études de traversées d'agglomération, prévention des risques naturels et technologiques, pilotage de projet de renouvellement urbain.

L'intercommunalité, en changeant l'échelle des projets et en favorisant les échanges entre élus devrait conduire au développement progressif de l'AMO.

- **Communes urbaines ou périurbaines** :

Contrairement aux communes rurales, ces communes sont généralement dotées de services techniques.

Comme on l'a vu dans la partie 1, leurs attentes, aujourd'hui non satisfaites, portent sur des domaines spécialisés ou d'expertise.

C'est sur ces créneaux, qu'il faut identifier localement, que pourra se développer un effet réseau d'une part entre les services déconcentrés de l'État et le RST et d'autre part un partenariat public-privé souhaité à la fois par des élus et des bureaux d'études privés.

Le partenariat qu'il semble souhaitable de mettre en œuvre devrait, la aussi, donner lieu à un développement des missions d'AMO.

Durant la période 2004-2006 il conviendra de qualifier les équipes sur des créneaux correspondant à "l'approche stratégique de l'aménagement des territoires", à la demande des collectivités et prenant en compte le développement local durable.

Ce point, absolument essentiel, devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique.

2.2. Pour le plus long terme

Nous serons à la fin d'une période transitoire de la décentralisation se traduisant par la stabilisation de l'organisation des services ; maturité pour les récentes intercommunalités ; apparitions de nouvelles équipes municipales (environ 40 % de renouvellement, selon l'histoire récente).

L'objectif pour cette échéance doit être, pour les services, d'avoir fait évoluer leurs compétences vers l'AMO et plus généralement vers des prestations à forte valeur ajoutée.

Cette professionnalisation devrait, bien entendu, commencer dès maintenant : mais le plan de formation lourd (en contenu) et massif (en nombre de personnes concernées) sera étalé sur une période de 2 à 3 ans.

ANNEXE

Panel d'enquête

	MIGT 1	MIGT 1	MIGT 2	MIGT 3-4	MIGT 5	MIGT 6	MIGT 7	MIGT 8	MIGT 9	MIGT 10	MIGT 10	MIGT 11		
	J.M. DORMAGEN	F. LE PICARD	F. LE PICARD	F. HANUS	J. CABIOCH	C. LANGELLO	P. TRONCHON	JP. MAILLARD	JP. PILVERDIER	J. MEARY	J. MEARY	G. DESCOMBES		
	Pas de Calais	Aisne	Val d'Oise	Loiret	Mayenne	Charente maritime	Tarn et Garonne	Bas-Rhin	Jura	Isère	Haute-Savoie	Bouches du Rhône		
Président AMF	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	8	8,6
Maire rural sans intercommunalité	1	1	1	1	0	1	2	1	1	0	0	1	10	10,8
Maire rural en intercommunalité	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	13	14,0
Maire rural, Conseiller Général	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0		5	5,4
Maire d'une commune urbaine	1	0	0	1	3	0	1	0	1	1	1	1	10	10,8
Prestataire privé	1	1	1	1	0	2	0	1	1	0	1		9	9,7
Directeur de services techniques urbains	0	0	1	1	0	1	1	2	1	0	1	1	9	9,7
Préfet ou Secrétaire Général	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	11	11,8
Président de Conseil Général	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	3,2
DDCCRF ou collaborateur	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	6	6,5
DDAF ou collaborateur	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	9	9,7



Ministère
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement

INGÉNIERIE PUBLIQUE

PLAN DE MODERNISATION

JUILLET 1999

« Des équipes qualifiées pour un aménagement
durable et solidaire des territoires. »



Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Service de la qualité et des professions
Sous direction des métiers de l'aménagement
Bureau de l'ingénierie publique

La Grande Arche - Paroi sud 92055 Paris - La Défense Cedex 04
Téléphone : 01 40 81 91 56 - Fax : 01 40 81 94 73

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Sommaire

p. 1	La lettre circulaire du ministre du 27 juillet 1999
p. 3	Les orientations nationales
p. 4	Les enjeux de la politique de l'ingénierie publique et les éléments de contexte
p. 7	Le potentiel des services
p. 12	Les orientations stratégiques nationales
p. 14	Les mesures d'accompagnement et d'appui

p. III de couverture	Le comité de pilotage
----------------------	------------------------------

Définitions des sigles

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage	DAFAG/AFJ : Sous-direction des affaires financières et juridiques	DPS/GB : Sous-direction de la gestion des personnels techniciens, administratifs et d'exploitation
ATGC : Aide technique à la gestion communale	DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt	DPS/RF : Sous-direction du recrutement et de la formation
BET : Bureau d'études techniques	DDE : Direction Départementale de l'Equipement	DPS/SF : Sous-direction des affaires financières et des réformes statutaires
BTP : Bâtiment et travaux publics	DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction	DR : Direction des Routes
CETE : Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement	DGUHC/MA : Sous-direction des métiers de l'aménagement	DRAST : Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques
CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques	DGUHC/MA1 : Bureau de l'ingénierie publique	DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
CGGREF : Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts	DGUHC/MT : Mission territoriale	MIQCP : Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées	DGUHC/QP : Service de la qualité et des professions	MIRT : Mission du réseau technique
DAC : Direction d'administration centrale	DIREN : Direction Régionale de l'Environnement	SETRA : Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes
DAEI : Direction des Affaires Economiques et Internationales	DMD : Délégué à la Modernisation et à la Déconcentration	VRD : Voirie réseaux divers
DAFAG : Direction des Affaires Financières et de l'Administration Générale	DPS : Direction du Personnel et des Services	
	DPS/GA : Sous-direction de la gestion des personnels d'encadrement	

Comité de pilotage
du plan de modernisation de l'ingénierie publique

<u>Paul SCHWACH</u>	Directeur, adjoint au directeur général	DGUHC
<u>Claude ALLET</u>	Chef du service de la qualité et des professions	DGUHC / QP
<u>Ruth MARQUES</u>	Sous-directrice des métiers de l'aménagement	DGUHC / MA
<u>Maryse LEDUC</u>	Chef du bureau de l'ingénierie publique	DGUHC / MA1
<u>Michel RIPOCHE</u>	Adjoint au chef de bureau de l'ingénierie publique	DGUHC / MA1
<u>Patrick LAPORTE</u>	Directeur adjoint	DPS
<u>Gérard BAUDOIN</u>	Sous-directeur des services de la décentralisation	DPS
<u>Jean-Michel ETIENNE</u>	Sous-directeur du bâtiment et des travaux publics	DAEI
<u>Jean-Pierre WEISS</u>	Délégué à la modernisation et à la déconcentration	DMD
<u>Hélène JACQUOT</u>	Sous-directrice au développement scientifique et technique	DRAST
<u>Alain PRACHE</u>	Chargé de la sous-direction des affaires juridiques	DAFAG
<u>Jean-Pierre NEGRE</u>	Responsable de la mission des services déconcentrés et des services techniques centraux	DR
<u>François LE PICARD</u>	Ingénieur général	CGPC
<u>Georges BORNAND</u>	Ingénieur général	CGPC
<u>Jean-Louis DURAND</u>	Ingénieur général	CGPC
<u>Jean-Luc LAURENT</u>	Directeur général de l'administration et du développement	Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
<u>Michel SALLENAVE</u>	Sous-directeur de la modernisation et des services	Ministère de l'agriculture et de la pêche
<u>Jacques CABANIEU</u>	Secrétaire général	MIQCP
<u>François PERRET</u>	Directeur	SETRA
<u>René BAROUX</u>	Chef du département constructions publiques	CERTU
<u>Paul MARTIN</u>	Directeur	CETE de Lyon
<u>Jean-Michel LANNUZEL</u>	Directeur départemental	DDE de l'Ille et Vilaine
<u>Jacques JEANNEL</u>	Directeur départemental	DDE de la Meuse
<u>Louis RUELLE</u>	Directeur départemental	DDE du Pas-de-Calais
<u>Pierre VERDEAUX</u>	Chef de Service	Service de la Navigation de Nancy
<u>Jacques ESPALIEU</u>	Chef du service équipement des collectivités territoriales	DDE de la Dordogne
<u>Michel CENUT</u>	Chef du service aménagement des collectivités locales	DDE du Rhône
<u>Guillaume BOURJOL</u>	Responsable de la subdivision de Toulouse-ville	DDE de Haute-Garonne
<u>Francis RAFFAT</u>	Responsable de la subdivision de Lillebonne	DDE de Seine-Maritime
<u>Nicole LOUPIAC</u>	Architecte conseil	
<u>Isabelle GALLY</u>	Mission territoriale	DGUHC / MT
<u>Francis LACROIX</u>	Consultant	EFEL Conseil

Paris, le 27 juillet 1999

*Le Ministre de l'Équipement, des Transports
et du Logement*

à

*Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Direction départementale de l'équipement,
Centre d'études techniques de l'équipement,
Service spécialisé maritime,
Service spécialisé de la navigation,
Service spécial des bases aériennes*

Objet : Plan de modernisation de l'ingénierie publique.

Le travail d'élaboration concertée d'un véritable projet pour l'ingénierie du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement est aujourd'hui mené à bien conformément aux objectifs que j'avais fixés au Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Ce plan de modernisation est le fruit d'une large mobilisation des services déconcentrés et des administrations centrales. Il a fait l'objet d'échanges approfondis avec les représentants du personnel pour notamment souligner les éléments-clés de sa réussite. Je suis très satisfait des échanges nombreux dont il a fait l'objet avec le ministère de l'Agriculture, mettant ainsi en évidence une très grande cohérence des orientations de nos deux ministères et organisant une relance active des synergies entre nos services.

Ce plan précise les orientations majeures de cette activité et détaille les mesures d'accompagnement qui seront mises en œuvre dans les années à venir. Il s'agit maintenant, au niveau des services déconcentrés, de décliner ces orientations dans un plan stratégique local, et au niveau



central de mettre en œuvre le programme d'actions nationales dans le même souci de concertation avec l'ensemble des services.

Je voudrais insister sur l'importance que j'accorde à la réussite de ce plan. L'ingénierie publique n'est pas qu'une simple activité de prestation pour le compte des collectivités territoriales. Elle participe directement à la mise en œuvre des politiques publiques et contribue par son rôle d'offre publique de référence, à équilibrer et orienter l'ensemble de ce domaine d'activité.

Cette ambition impose au ministère de développer une ingénierie exemplaire, tant sur le plan de ses qualités techniques, que juridiques et déontologiques. Elle nous engage à rééquilibrer notre offre d'appui technique et à professionnaliser nos pratiques. Elle nous invite à conjuguer les compétences de l'ensemble de notre réseau technique et à renforcer les coopérations avec les autres ministères.

Cette modernisation appelle à la définition de véritables politiques locales de l'ingénierie, au service du développement des territoires. Je vous invite à engager les concertations nécessaires tant avec les collectivités territoriales qu'avec les autres services de l'État, pour que ce projet soit au service d'une vision et d'un projet partagés de développement économique et social.

Je mesure l'importance de ce chantier et les efforts qu'il exigera de tous. Il s'agit d'une démarche à conduire et à conforter dans la durée. Je sais pouvoir compter sur votre mobilisation pour mener à bien ce projet.

Jean-Claude GAYSSOT

Plan de modernisation de l'ingénierie publique

L'ingénierie publique comporte deux grands domaines d'activités : l'ingénierie intégrée de l'État pour ses missions propres et les prestations de services aux collectivités territoriales. Pour l'ingénierie intégrée de l'État, les services techniques et scientifiques centraux, les CETE, les laboratoires régionaux et les services déconcentrés sont largement mobilisés dans le cadre de démarches de modernisation importantes : modernisation des missions et métiers de l'entretien routier, clarification des fonctions maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre dans les opérations d'investissements routiers, démarche stratégique des CETE pilotée par la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

En cohérence avec ces grands axes de progrès, le présent document propose un plan de modernisation pour l'activité des services déconcentrés dans le champ des prestations techniques aux collectivités territoriales.

La circulaire du 15 avril 1998 a rappelé le cadre dans lequel s'exerce l'activité d'ingénierie publique pour le compte des collectivités territoriales et a défini des orientations pour l'action des services déconcentrés.

Le plan de modernisation de l'ingénierie publique complète cette circulaire en approfondissant l'analyse des enjeux afin de clarifier le sens des évolutions à entreprendre et en détaillant le programme d'actions d'accompagnement qui sera mis en œuvre au niveau central. Il donne ainsi aux services des éléments d'analyse pour procéder à des choix plus affirmés dans leur stratégie locale et un éventail de mesures d'appui pour les aider à entreprendre les démarches de progrès et d'adaptation correspondant à cette stratégie.

Ce plan se structure en quatre parties :

- 1 Les enjeux de la politique de l'ingénierie publique et les éléments de contexte
- 2 Le potentiel des services
- 3 Les orientations stratégiques nationales
- 4 Les mesures d'accompagnement et d'appui

Les enjeux de l'ingénierie publique et les attentes des collectivités locales sont aujourd'hui profondément renouvelés.

Ils invitent à engager un véritable renouveau de notre ingénierie tant en repositionnant notre offre d'appui technique qu'en professionnalisant nos pratiques.

Il nous faut bâtir une ingénierie véritablement pluridisciplinaire, une ingénierie qui développe les partenariats, une ingénierie qui constitue une référence de qualité et de déontologie, une ingénierie qui contribue activement à la mise en œuvre des politiques prioritaires de l'État, une ingénierie partenaire du développement des territoires.

1 Les enjeux de la politique de l'ingénierie publique et les éléments de contexte

► La décentralisation

La décentralisation a bouleversé les règles du jeu en transférant des compétences aux collectivités territoriales ; hormis dans les relations avec le département, cette évolution si elle a affecté l'organisation des services, n'a pas pour autant modifié leur politique de l'ingénierie.

Dans les années 80, la décentralisation a bousculé les règles du jeu en transférant aux collectivités locales des compétences et des moyens qui relevaient jusqu'alors de l'État, notamment dans les domaines de l'urbanisme, des routes, de l'action sociale, des bâtiments scolaires. Ces changements ont modifié en profondeur les relations avec les départements. En revanche, les activités d'ingénierie pour le compte des communes n'ont pas connu le même bouleversement, sauf dans les cas de réorganisation des subdivisions effectuées à la demande des conseils généraux. Certaines collectivités sont devenues plus exigeantes notamment en matière d'assistance juridique et administrative. En secteur rural, la subdivision territoriale est restée le service technique de proximité sur lequel s'appuient les maires. En secteur urbain, les situations sont très contrastées, mais d'une façon générale, l'ingénierie publique occupe une place moindre pour le compte des villes et des agglomérations.

Aujourd'hui, la décentralisation se renforce à travers le développement des structures de coopération intercommunale.

Les coopérations intercommunales, dont le développement s'accélère, sont aujourd'hui fondées sur des bases qui se différencient des syndicats traditionnels de regroupement de moyens qui répondaient à des nécessités d'économie d'échelle ou d'opportunités de recherche de financement. Cela peut encore être le cas, mais de plus en plus, les objectifs de ces coopérations sont plus stratégiques et portent sur des enjeux de développement : les regroupements intercommunaux préfigurent de nouvelles échelles de territoires. Dans les agglomérations, les regroupements engendrent des redistributions de pouvoir politique ou/et économique, qui s'accompagnent de la constitution de nouvelles structures et équipes techniques.

Les projets changent d'échelles.

Des impératifs « techniques » contribuent également à la constitution de ces nouveaux territoires ; la mise en œuvre des obligations liées aux lois sur l'eau et sur l'air, par exemple, imposent des dispositifs qui dépassent fréquemment les échelles administratives actuelles.

Le contexte né de la décentralisation génère de nouveaux partenariats, de nouvelles échelles de territoires sur des projets plus complexes.

► L'évolution des besoins

Les besoins se diversifient.

Hormis dans les petites communes avec un faible potentiel d'investissement, les besoins ne se trouvent plus dans les seuls secteurs traditionnels des « VRD ».

La demande sociale s'exprime aujourd'hui sur des questions liées aux dysfonctionnements urbains, aux transports urbains, à la qualité de l'air, à la

qualité des espaces publics, à l'accessibilité des bâtiments publics, à la qualité de l'eau, au traitement des déchets, à la sécurité... Elle formule des exigences de qualité, de sécurité, de protection de l'environnement et de gestion durable des ressources. Les activités de conseil global dans les champs de l'aménagement urbain et de l'environnement sont ainsi à développer.

Les opérations se complexifient.

La pertinence des choix de localisation, des programmes, la performance financière des solutions choisies au regard de l'usage des fonds publics et des prix d'accès aux services par l'usager, la consultation d'un nombre toujours plus important de personnes impliquées dans la prise de décision, la communication avec les usagers et les bénéficiaires directs, la prise en compte de l'impact économique et social sur l'emploi dans la filière du BTP et de l'exploitation ultérieure des ouvrages et des services, la maîtrise des procédures toujours plus complexes, intégrant entre autres les directives européennes sont autant de paramètres qui pèsent sur la conduite des projets et justifient une assistance qualifiée auprès des maîtres d'ouvrages. Ces éléments n'interviennent pas seulement pour des projets importants mais caractérisent la majorité des projets, tous secteurs confondus. L'attente du citoyen a changé et les mécanismes de négociation sont devenus plus complexes ; ils ne passent plus exclusivement par les corps constitués.

Enfin, les problématiques urbaines prennent une importance accrue dans l'ensemble des politiques publiques.

Les approches sectorielles doivent laisser la place à des approches plus globales et transversales.

La complexité des projets exige une attention accrue pour conserver une cohérence globale dans des approches qui font appel à des disciplines diverses. Avec la décentralisation, les politiques de l'urbanisme, de l'habitat, des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement sont devenues des politiques partenariales. Elles requièrent aujourd'hui le développement de savoir-faire nouveaux dans la préparation et la mise en œuvre de décisions publiques. Face à l'insuffisance des actions uniquement sectorielles, elles nécessitent des approches transversales nouvelles. Les méthodes initiées dans le domaine du développement durable en sont une bonne illustration.

Le développement durable, c'est la prise en compte simultanée de trois conditions de mise en œuvre des projets en vue de laisser des marges de manoeuvre aux générations futures : la croissance économique, la solidarité sociale, la préservation des ressources et des milieux. Le développement durable génère des méthodes plus transversales, un questionnement plus large, une prise en compte du temps, des questions d'exploitation-maintenance et un dialogue avec une pluralité d'acteurs en vue de faire les choix les mieux adaptés au milieu naturel et social dans lequel le projet s'insère. Sur le plan technique, des connaissances nouvelles doivent être mobilisées dans les champs de l'économie, de l'écologie et du génie urbain, des énergies, des matériaux, notamment.

L'ingénierie de gestion rattrape celle de l'investissement.

On constate une montée en puissance significative des questions de gestion de patrimoine, d'exploitation, de maintenance, de réhabilitation et d'adaptation aux évolutions technologiques et sociales des bâtiments, des réseaux et des services. Il existe encore des freins à leur prise en compte réelle.

D'ores et déjà, cette tendance génère des besoins nouveaux, des métiers et des positionnements différents non seulement en aval des projets mais aussi

dans l'aptitude des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre à bien prendre en compte ces questions le plus en amont possible des projets ; la pression réglementaire et les exigences des financeurs (agences de l'eau, union européenne, par exemple) sont également un fort levier d'actions dans ce domaine.

Par exemple, en matière de voirie communale, il s'agit de définir des stratégies d'entretien diversifiées des réseaux, dans le cadre de l'ATGC.

Les risques juridiques et financiers augmentent.

Même sur des opérations simples, il ne suffit plus que le projet soit bon ! Les risques juridiques se développent du fait de la complexification des procédures, de l'organisation des partenaires et des usagers qui n'hésitent plus à mettre en cause des choix, des montages, des financements... De plus en plus de projets se terminent avec des litiges, réclamations ou/et demandes de compensations financières ; les maîtres d'ouvrages occasionnels que sont les élus sont de plus en plus concernés par des mises en examen, des contentieux coûteux...

Les responsables publics sont inquiets. Ils souhaitent disposer de conseils et d'assistance pour éclairer et sécuriser leurs actions.

La maîtrise d'ouvrage publique a besoin de conseil et d'assistance avertis et sûrs.

► **Les professionnels**

L'ingénierie privée se structure et revendique sa place dans un contexte de concurrence loyale.

L'ingénierie indépendante, représentée par Syntec et d'autres organisations regroupant les professions d'architectes, urbanistes, paysagistes, géomètres, programmeurs... se positionne sur les secteurs porteurs comme le développement local, l'aménagement, l'environnement.

Ils revendiquent une reconnaissance de leurs qualifications, une réelle transparence dans les règles d'accès à la commande publique. Ils attendent une amélioration dans le contenu et la formalisation de la commande des maîtres d'ouvrage et une attention soutenue dans les procédures de sélection et d'analyses des offres.

Les coopérations ingénierie publique/ingénierie privée permettent d'unir des compétences complémentaires pour un meilleur service de l'intérêt public. Elles restent encore rares.

La coexistence des deux systèmes est le plus souvent vécue comme une menace, une tension concurrentielle et non comme une opportunité pour les services d'enrichir leurs approches.

Enfin, l'application de politiques nouvelles exige la mise au point de références techniques et déontologiques. L'ingénierie publique contribue à la création de ces références utiles à l'ensemble des maîtres d'ouvrages.

Il faut passer d'une situation d'ignorance réciproque à une logique de connaissance mutuelle et de complémentarité avec les professionnels privés.

► **La réglementation européenne**

La directive « services », même si la jurisprudence du Conseil d'État n'est pas stabilisée, tend à banaliser les relations de prestation établies entre les

collectivités publiques dès lors qu'elles présentent un caractère concurrentiel.

Si les conséquences directes de la transposition de la directive " services " ne touchent que les missions dépassant un certain seuil financier, elles doivent néanmoins être considérées dans leur portée générale. Il est probable qu'à moyen terme une telle interprétation touchera d'autres prestations sans référence à un autre seuil que celui des marchés publics des États.

Ce changement ne concerne pas que les services de l'État et les établissements publics et syndicats de coopération intercommunale. Il s'applique également aux sociétés d'économie mixte, aux associations, aux groupements d'intérêt public créés par les collectivités publiques.

C'est pourquoi un groupe de travail est chargé d'examiner les conditions d'évolution du cadre juridique de ces prestations afin de permettre aux services de participer à des appels à la concurrence.

En interne, il y a aussi des enjeux de motivation et de compétences sur ce champ de l'ingénierie publique qui constitue l'un des aspects les plus riches des métiers des services.

La redéfinition d'un projet mobilisateur pour cette activité et la capacité collective à conduire avec succès la modernisation de cette mission sont aujourd'hui deux exigences fortes des personnels.

Elles nous invitent à concevoir un plan qui n'élude ni les changements très importants de contexte, ni les difficultés à surmonter pour entreprendre cette évolution.

► **L'ingénierie publique est face à l'obligation d'évoluer.**

2 Le potentiel des services au regard de ces enjeux

Le potentiel des services repose sur les savoir et savoir-faire accumulés, inscrits dans l'histoire, la territorialité, la technicité et le sens du service public.

L'identité provient de l'exercice de métiers variés qui vont de la surveillance de chantier à l'offre de service d'ensemblier en passant par un panel de prestations variées et une aptitude à l'adaptation aux défis et contraintes de l'environnement.

Les personnels de l'Équipement, avec leurs compétences techniques et administratives, leurs formations initiales et continues sont les principaux atouts pour conduire les projets de qualité correspondant aux besoins de la société.

Il faut toutefois maintenir ce potentiel en anticipant le plus possible les évolutions à venir, les recrutements nécessaires aux métiers nouveaux et mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui optimise l'existant et le valorise là où l'on en a le plus besoin.

► Les principaux atouts

Les qualités et les atouts traditionnels des services sont régulièrement reconnus par les élus notamment au travers des enquêtes conduites par les services.

La proximité.

La proximité, notamment en milieu rural, est appréciée par les élus dépourvus de services techniques. Elle est synonyme pour eux de présence, d'écoute, de conseil et de recours possible rapide.

L'indépendance et la neutralité.

L'intervention des services conforte la sécurité juridique des décisions prises et situe les relations avec les collectivités locales hors de la sphère marchande et donc d'intérêts pécuniaires trop pesants. Porteurs de l'intérêt général, connaissant bien les grandes politiques nationales et locales, ils jouent un rôle important et neutre dans le choix des projets les plus cohérents avec les intérêts des territoires concernés.

La permanence.

La permanence compte dans les relations entre les services de l'État et les communes. Elle offre au maître d'ouvrage, outre la permanence du service sur le terrain, un accompagnement complet, d'un bout à l'autre d'une opération, position qu'aucun autre prestataire n'est en mesure de tenir durablement, notamment dans la phase de **surveillance de travaux et le suivi des réalisations**.

Ceci étant, la permanence ne vaut que si la mémoire des projets est organisée compte tenu de la mobilité des personnels.

La connaissance du territoire.

La connaissance pratique des territoires sur ses différentes échelles est une source d'enrichissement collectif qui permet la cohérence des projets, la continuité de l'aménagement, l'inscription dans l'histoire des politiques publiques locales. Cette connaissance est parfois partielle à l'Équipement, elle doit être complétée par celle accumulée par d'autres services de l'État : les DDAF, les DIREN et les DRIRE.

Le réseau et les savoir-faire techniques.

La haute technicité et le potentiel d'innovations du réseau technique de l'Équipement sont également des atouts connus et reconnus des maîtres d'ouvrages, à l'occasion notamment des projets d'une certaine importance.

La qualité technique des prestations, garantie par les savoir-faire des personnels de l'Équipement et de l'Agriculture et l'assurance d'accès à un réseau technique présent sur le territoire et adossé à un ensemble d'organismes scientifiques, constituent un potentiel qui doit être rendu plus accessible à l'ensemble des collectivités qui le souhaitent.

Les actions de progrès des CETE s'inscrivent, depuis deux ans déjà, dans une stratégie qui va dans le même sens que les axes proposés ci-après et une communication conjointe et cohérente devra être développée.

Enfin, la qualité de présentation des documents s'est considérablement améliorée ces dernières années.

L'offre publique de référence.

La constitution d'une offre publique de référence est une garantie pour certains de nos partenaires, collectivités locales et donneurs d'ordre (ministère de l'environnement, par exemple) face

aux situations quasi monopolistiques des grands groupes et leur ingénierie intégrée. Enfin, le sens du service public et une déontologie affirmée guident l'action des services et sont des qualités bien reconnues par les élus.

► Les faiblesses

Des résultats d'enquêtes auprès des maires, des études diverses et les propres analyses des services nous incitent à pointer un certain nombre de faiblesses qui peuvent être autant de handicaps aux changements.

Ces handicaps devront être vérifiés notamment dans le cadre des diagnostics locaux et trouveront des solutions dans les plans d'actions.

Un positionnement déséquilibré sur les secteurs d'activités et sur les modes d'intervention.

Les services sont restés positionnés sur une offre majoritaire de maîtrise d'œuvre, alors que face à la complexité des projets et l'accroissement des responsabilités des élus, les besoins d'assistance à la maîtrise d'ouvrage se sont considérablement accrus. Au regard de l'importance des besoins qui relèvent du conseil, de l'expertise, des études préalables et de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la présence des services sur ces champs apparaît insuffisante tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. On constate encore trop souvent que des prestations de projet, qu'elles soient réalisées par des prestataires publics ou privés, sont engagées sans que l'ensemble des études amont aient été menées et présentées aux élus. Ces besoins touchent à des domaines variés : constructions publiques, transports, eau, assainissement, déchets, ...

Par ailleurs, les services sont restés pour une grande part de leur activité sur les secteurs traditionnels de la route, des ouvrages, des VRD. Les interventions sur le secteur de l'aménagement urbain sont sans doute importantes mais de façon très variable d'un département à l'autre. L'absence d'indicateurs au niveau central rend toute appréciation difficile.

Certaines DDE de départements ruraux ont néanmoins fait preuve d'une réelle capacité d'innovation et de diversification de leurs offres de services.

Globalement, les services ne sont pas assez présents dans les circuits de recherche de financement, les contrats de plan, les contrats de pays, de terroir ... les lieux de décision qui pèsent sur la faisabilité des projets.

Ils ne sont ainsi pas toujours en position de conseiller les élus pour le montage financier des opérations.

Des équipes fragiles.

Dans beaucoup de domaines, les compétences sont devenues rares et fragilisent les équipes, la qualité et la continuité de production dans certaines filières comme par exemple l'assainissement, le traitement des eaux, les transports urbains, la gestion du patrimoine, l'ingénierie financière, les montages d'opérations...

Les services et le ministère semblent avoir insuffisamment valorisé et capitalisé les expériences et les connaissances. Ils arrivent difficilement à anticiper et gérer les pertes de compétences techniques préjudiciables à la qualité de la production.

Les formations techniques n'ont plus une place suffisante dans les plans de formation des services.

De même, au niveau national, la gestion des ressources humaines ne permet pas aujourd'hui de valoriser les compétences acquises (reconnaissance des

qualifications acquises), ni de trouver les souplesses nécessaires à la constitution des équipes utiles et disponibles à un moment donné ; les taux de vacance de poste sont parfois trop importants pour garantir la continuité des compétences et des projets. Enfin, une analyse des besoins en compétences spécialisées est nécessaire pour compléter le potentiel de généralistes qui est le socle de l'ingénierie territoriale.

La réduction des effectifs a accru la pression sur l'encadrement et les équipes. Elle ne facilite pas une gestion du temps qui donne une part suffisante à la formation et aux actions de progrès.

Peu d'effet de réseau.

Les services fonctionnent de façon très isolée, sans optimiser le capital de compétences et de connaissances accumulées dans les réseaux de métiers ; l'utilisation du réseau technique se fait peu, les synergies avec des compétences disponibles dans d'autres départements semblent impossibles.

Les cloisonnements internes sont autant de handicaps face aux enjeux de développement durable des territoires. Les services ont du mal à sortir des champs techniques et sectoriels pour créer les conditions d'un partage des connaissances et des analyses indispensables aux approches globales. Cette difficulté est d'autant plus grande que les territoires considérés traversent plusieurs subdivisions, fonctionnelles et territoriales de la DDE.

Sauf sur des opérations d'une certaine ampleur, les services offrent encore trop rarement une prestation de service pluridisciplinaire. Bien entendu, il existe des freins d'ordre juridique ou financier pour développer la cotraitance avec un CETE par exemple ou un prestataire privé. Mais le cloisonnement des services, la difficulté du fonctionnement en réseau et l'insuffisance de l'analyse préalable de la commande ne permettent pas toujours d'organiser et de présenter cette prestation globale avec l'équipe projet qui convient.

Le manque d'organisation de l'assistance technique de proximité des CETE aux DDE sur le contingent du titre 9 n'a pas généré d'habitude de travail en commun et de reconnaissance réciproque ; enfin, tous les CETE n'ont pas les compétences spécialisées dans les secteurs à forte demande comme l'assainissement ou les déchets. Une réflexion sur le fonctionnement en réseau et en équipes projet est impérative et des expérimentations doivent être suscitées et accompagnées.

Cette connaissance sur les réseaux et les modalités d'accès aux réseaux devraient être enseignées dans la formation initiale.

Des missions floues ou partiellement assurées.

Des clarifications sont attendues sur le contenu de certaines missions. L'ATGC exige d'être redéfinie dans son rôle et dans les responsabilités qui y sont liées. Par ailleurs, la diversification des missions hors maîtrise d'œuvre conduit à devoir préciser le cadre d'exécution pour certaines d'entre elles. C'est le cas de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont les frontières avec le conseil gratuit et la maîtrise d'œuvre ne sont pas aujourd'hui clairement définies. C'est le cas également de la mission de conduite d'opération ou de mandat appliquée à d'autres secteurs que les constructions publiques, opération d'aménagement ou de construction d'une station d'épuration par exemple ; c'est vrai aussi de la mission de contrôle de délégation de service public.

Il est urgent de clarifier la question technique, juridique et déontologique de l'articulation entre missions d'AMO (dont faisabilité financière) et de maîtrise d'œuvre.

Des défauts de méthodes.

Les qualités intrinsèques de l'ingénierie de proximité comportent aussi ses défauts : les procédures de travail ne sont pas toujours formalisées, ce qui peut poser problèmes dans les cas de contentieux d'une part et d'autre part ne garantit pas transparence et rigueur pour les bénéficiaires. Les élus reprochent souvent une approche trop technicienne des problèmes et expriment que les services ne savent pas adapter les solutions techniques aux sites et contextes locaux. Leur principale critique porte sur notre capacité à nous engager et à tenir des délais. Les connaissances dans les montages juridico-financiers des opérations restent souvent insuffisantes et les services ne sont pas assez présents sur des champs prospectifs.

Les approches sensibles du site, du paysage et de la qualité architecturale sont parfois difficiles à intégrer faute de compétences ; de même, la prise en compte des questions d'exploitation-maintenance ultérieure n'est pas acquise. On manque de culture professionnelle sur ces champs.

De même, il est parfois difficile de faire comprendre que le bon projet n'est pas nécessairement le bon projet technique mais celui qui est le mieux adapté et approprié par ses utilisateurs et bénéficiaires.

Pas assez de coopérations.

Les partenariats avec les autres acteurs publics (services techniques des villes, des départements, des syndicats et des autres services de l'État, notamment les DDAF et l'ensemble des réseaux professionnels) sont insuffisants, promus par les bonnes relations entre les personnes plutôt que portés par de véritables politiques locales de l'État.

Enfin, n'étant pas vécue comme un enjeu prioritaire, la connaissance du tissu professionnel local et régional est faible. Les DDE ne recourent pas suffisamment aux potentialités de compétences externes qui existent dans les régions, pour enrichir et démultiplier leurs actions.

Des évolutions de métiers et d'organisation significatives à entreprendre.

Les dessinateurs et les contrôleurs constituent un potentiel important qui peut être mobilisé pour une ingénierie moderne sous réserve de lever certains freins et d'engager un travail sur les qualifications et la formation.

Des efforts importants seront également à déployer pour optimiser de nouvelles relations siège/subdivisions et les équipes de conception ; enfin, la culture professionnelle de la mesure et du " rendre compte " est encore trop peu acquise (compter son temps, donner et respecter des délais, accéder et alimenter des banques de données, être sélectif, partager la décision de prendre ou de ne pas prendre une commande...).

Les services sont capables de répondre aux évolutions de l'histoire et des territoires.

3 Les orientations stratégiques nationales

Notre ambition est de faire une ingénierie publique partenaire du développement du territoire, levier de mise en œuvre et en cohérence des politiques sectorielles de l'État, vecteur de promotion et de valorisation des agents et des métiers.

Cette ambition se traduit par six axes de positionnement et quatre stratégies transversales de modernisation / professionnalisation.

Les six axes majeurs devront faire l'objet d'indicateurs chiffrés et mesurables exprimés dans les plans locaux.

Les six axes majeurs :

1. **Renforcer** notre activité dans les secteurs à forts enjeux et de **mise en œuvre prioritaire des politiques publiques de l'État** et des directives européennes.¹
2. **Développer** et diversifier **les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage** pour accompagner les collectivités territoriales depuis les phases de diagnostic jusqu'à la mise en service des projets publics.
3. **Faire de la maîtrise d'œuvre** dès sa prise de commande et à tous les stades **un champ d'exemplarité et d'innovation**.
4. **Apporter** un appui technique actif aux démarches de coopération et **aux projets intercommunaux**.
5. **Être plus sélectif** dans nos missions pour garantir la qualité de nos prestations et **rechercher** l'association de **prestataires publics ou privés aux compétences complémentaires**.
6. **Développer** les activités de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage **en gestion des patrimoines publics** (réseaux, services publics et patrimoines immobiliers).

1. Ces enjeux par secteur d'activités ainsi que les grandes politiques sectorielles en question sont pour partie décrits dans le programme de modernisation du ministère et dans un document annexe référencé à venir.

Les quatre stratégies transversales :

1. **Développer** des stratégies de présence et **de concertation avec des acteurs externes**, aux niveaux local et national.
 - 1.1. Définir et afficher une politique d'ingénierie publique et l'expliquer aux collectivités locales.
 - 1.2. Connaître et comprendre les enjeux, les attentes, les capacités, les projets des acteurs aux niveaux local et national. Développer des lieux d'animation et d'échange avec les divers partenaires : collectivités locales, départements, préfets, professionnels,... Se concerter avec les décideurs et les financeurs pour qualifier les projets, être attentif sur l'expression des besoins des maîtres d'ouvrages.
 - 1.3. Susciter des partenariats très en amont avec les professionnels et les autres services de l'État.
2. **Manager** les compétences et les connaissances et **mobiliser les équipes**.
 - 2.1. Développer les compétences sectorielles et transversales requises par le repositionnement stratégique incluant généralistes et spécialistes, dans le cadre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (recrutements, gestion des filières, formation initiale, formation post-concours et formation continue...).
 - 2.2. Organiser les réseaux et les pôles de compétence et d'expertise.
 - 2.3. Capitaliser et partager les connaissances et les expériences. Organiser une banque de données des opérations.
 - 2.4. Diffuser au sein des services une vision partagée de l'ingénierie publique.
3. **Garantir la qualité** de l'offre et de la production des prestations.
 - 3.1. Enrichir, clarifier, revaloriser notre gamme de prestations en l'adaptant aux spécificités des secteurs, intégrant la pluridisciplinarité adaptant les montages contractuels et juridiques pertinents.
 - 3.2. Optimiser l'organisation de la production en favorisant le découplage et les coopérations avec le réseau technique, le fonctionnement par équipe projet, les coopérations entre services, en clarifiant les rôles et les métiers et en optimisant les processus de pilotage de projet. Notamment, bien distinguer ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage et ce qui relève de la maîtrise d'œuvre.
 - 3.3. Proposer un contrat qualité aux bénéficiaires à partir des référentiels de prestations clairement identifiés et communicables.
4. **Mettre en œuvre** une stratégie spécifique sur le champ de la communication

4 Les mesures d'accompagnement et d'appui

La circulaire du 15 avril 1998 a demandé aux services de désigner un cadre supérieur chargé de piloter l'ingénierie publique, de définir une véritable stratégie locale d'intervention, de mettre en place des démarches d'amélioration de la qualité ainsi qu'un système de pilotage et de gestion des compétences.

Le programme ci-après est un programme d'accompagnement et d'appui aux services dans la mise en œuvre des orientations politiques nationales.

Il est prévisionnel, car son contenu a vocation à être ajusté et complété par le comité de pilotage du projet en fonction de l'ensemble des échanges qui auront lieu pendant sa réalisation, notamment la prise en compte des réflexions déjà menées dans le cadre du plan stratégique des CETE. Il en donne néanmoins la structure générale.

Le programme d'actions nationales

1

Définir des stratégies et des référentiels de prestations et accompagner le repositionnement des services.

- 1.1. Définir des référentiels missions / métiers et plus particulièrement :
 - l'ATGC (contenu, compétences, responsabilités,...) ;
 - l'assistance à maîtrise d'ouvrage (les missions partielles, la conduite d'opération, le mandat, ...) ;
 - les délégations de services publics (aide au choix, passation des contrats et contrôle) ;
 - la direction de l'exécution des travaux en maîtrise d'œuvre publique.
- 1.2. Développer des outils d'aide à la décision
 - Produire des repères méthodologiques pour l'analyse du marché local ;
 - Définir des critères pour sélectionner et programmer une offre de service locale ;
 - Préciser les éléments de contexte institutionnel pertinents dans l'exercice de l'ingénierie publique : les politiques nationales, l'intercommunalité, les fonds structurels européens.
- 1.3. Produire des repères déontologiques pour encadrer les missions d'ingénierie publique de l'État.

2

Lever les freins juridiques et réglementaires.

- 2.1. Créer le cadre permettant de répondre aux appels à la concurrence :
 - le cadre juridique ;
 - l'analyse des coûts et de la formation des prix et la mise en place d'une comptabilité analytique ;

3

Impulser une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines et des qualifications.

4

Promouvoir les partenariats.

5

Développer et garantir la qualité des prestations.

2.2. Adapter le cadre des missions pour permettre :

- la maîtrise d'œuvre conjointe publique / privée ;
- les missions conjointes DDE / CETE ;
- les offres conjointes entre DDE voisines et les offres uniques DDE / DDAF ;
- d'assurer les conditions de compatibilité des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (c'est aussi une question à aborder dans le cadre de la déontologie).

2.3. Mettre en œuvre les nouvelles règles de gestion :

- la budgétisation des rémunérations accessoires de manière coordonnée avec l'Agriculture ;
- les instructions aux services (circulaire et annexes et outils de gestion) pour la mise en œuvre des arrêtés du 2 décembre 1998.

3.1. Définir une politique de formation :

- Préciser les référentiels des métiers de l'ingénierie publique ;
- Assurer une mise en commun des bilans de compétence des DDE ;
- Élaborer un programme national de formation initiale ;
- Définir un programme national de formation continue.

3.2. Développer une gestion adaptée aux exigences d'une ingénierie publique de qualité :

- Mettre en place un dispositif de reconnaissance et de gestion des qualifications ;
- Compléter et adapter les compétences actuelles des différents corps pour faire face aux évolutions des métiers ;
- Ajuster les profils des recrutements aux besoins.

4.1. Faciliter les partenariats avec les professionnels privés ;

4.2. Assurer des relations suivies avec les associations d'élus, celles des ingénieurs des villes et les représentants de l'ingénierie privée ;

4.3. Accroître les relations et les partenariats avec les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement.

5.1. Développer les démarches qualité :

- Évaluer les démarches qualité des DDE (prise de commande, formalisation des procédures, écoute des bénéficiaires,...) pour en diffuser les enseignements ;
- Développer l'appui méthodologique et technique ;
- Mobiliser les architectes conseils et les paysagistes conseils sur les actions d'amélioration des pratiques ;
- Expérimenter les démarches de certification ;
- Mettre en place des démarches qualité conjointes avec les services de l'Agriculture.

5.2. Organiser l'appui technique aux services :

- Définir et animer une architecture des réseaux pertinente (réseaux techniques, réseaux métiers, réseaux management,...) ;
- Porter à connaissance les compétences du réseau scientifique et technique ;
- Identifier et porter à connaissance la documentation technique de référence.

5.3. Créer des supports de valorisation et d'échange :

- bulletin de liaison ;
- fiches de cas.

6

**Le pilotage et l'évaluation
au niveau central.**

Il s'agit de finaliser des méthodes et des outils de management et de pilotage général du plan de modernisation.

6. 1. Créer les outils de pilotage du plan de modernisation :

- Définir des indicateurs d'avancement des actions du plan ;
- Définir des indicateurs pertinents de suivi des effets du plan ;
- Organiser des banques de données sur l'activité ingénierie publique ;
- Mettre en place une expertise et un dispositif de validation des documents de référence locaux ;
- Définir un pilotage et des actions conjointement avec l'Agriculture.

6. 2. Assurer l'information et la communication

- Définir et mettre en œuvre un plan de communication interne / externe ;
- Développer INTRANET.

6. 3. Développer des dispositifs d'évaluation

- Mettre en place une instance pluraliste d'évaluation du plan de modernisation de l'ingénierie publique afin d'en apprécier les effets et d'ajuster son contenu.



Photos de couverture (de gauche à droite et de haut en bas) :

1. G. CROSSAY/Ministère de l'Équipement - *Station d'épuration de Valenton (34)* Architecte : M. Labbe
2. SMBC - *Port de Calais (62)*
3. G. CROSSAY/Ministère de l'Équipement - *Station d'épuration de Valenton (34)* Architecte : M. Labbe
4. G. CROSSAY/Ministère de l'Équipement - *Centre de tri de déchets ménagers à Romainville (93)*
- Architectes : Lacombe et Poirier - Paysagiste : Penna
5. A. BERENGUIER/Ministère de l'Équipement - *Viaduc sur le Chiers à Longwy (54)*
6. V. PAUL/Direction Générale de l'Aviation Civile - *Vigie Sud de l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy (95)*
7. B. SUARD/Ministère de l'Équipement - *Création d'une nouvelle voie vers le Nord - Les Chamands à Dreux (28)*
8. B. SUARD/Ministère de l'Équipement - *Piste cyclable à Auvers sur Oise (95)*
9. G. CROSSAY/Ministère de l'Équipement - *Aménagement voirie à Sainte-Suzanne (25)*

Maquette et mise en page : Marie-Christine Carini - Gravure : Pictorus

Impression : Jouve - septembre 1999

23 MAI 2002

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer



Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées
et
Le directeur du personnel, des services et de la modernisation
à

Monsieur François Le PICARD,
Ingénieur général des ponts et chaussées

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars dernier, a proposé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont celle relative à la modernisation de l'ingénierie publique.

L'ingénierie publique mise en œuvre par les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture fait l'objet d'un plan de modernisation dont l'ambition est de structurer, offrir et produire une ingénierie publique utile aux partenaires du développement du territoire, mise en œuvre dans l'esprit des politiques sectorielles de l'État, vecteur de promotion et de valorisation des agents et des métiers.

Ce plan cherche à répondre aux évolutions et enjeux de notre environnement au titre desquels peuvent être cités l'entrée de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel, la complexité des projets, la nouvelle échelle des territoires et l'intercommunalité qui rendent nécessaires des approches plus globales, le développement de nouveaux partenariats ou encore la croissance des risques juridiques et financiers.

L'évaluation envisagée vise à mesurer et comprendre :

- Les évolutions stratégiques dans les services et leur conformité aux orientations nationales et locales, l'acceptation de la réforme ;
- Les évolutions directes sur les produits de l'ingénierie publique : nature des missions, domaines d'intervention, évolutions en qualité et quantité, maîtrise des coûts, et impact de ces évolutions sur les élus et autres maîtres d'ouvrage ;
- La création de synergies entre administrations et services techniques de l'État ;
- Les évolutions indirectes sur les relations avec les professionnels privés, concurrence et partenariat ;

- Les incidences sociales sur les relations managériales, l'évolution des métiers, la formation.

Cette évaluation doit aussi produire, au-delà de l'analyse de ce qui s'est passé, des recommandations pour ajuster la démarche de modernisation afin de corriger les effets indésirables et en accroître l'efficacité.

A cette fin, l'évaluation devra notamment traiter des points suivants :

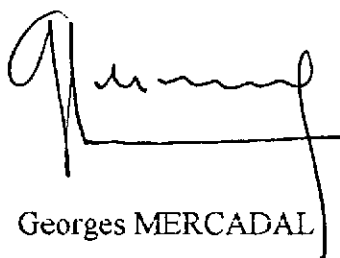
- Comment les documents de stratégie locale ont-ils été élaborés ? Sont-ils bien appropriés par les personnels et les partenaires ; les positionnements des priorités fondés à partir des enjeux identifiés sur les territoires sont-ils réellement appliqués et s'avèrent-ils pertinents ?
- Comment le nouveau cadre juridique (budgétisation, nouveau code des marchés publics, loi et décret portant rénovation de l'ATGC) est-il mis en œuvre, notamment l'ensemble des mesures d'accompagnement induites : généralisation des outils de comptabilité analytique dès 2001, maîtrise de nouvelles procédures d'engagement, des règles déontologiques et de compatibilité, des nouveaux dispositifs de facturation, rénovation de l'aide technique à la gestion communale (2003).
- Les dispositifs complets de pilotage de l'activité et des plans d'action locaux permettent-ils d'enrichir les outils de management développés localement et d'alimenter les indicateurs définis au niveau national ?
- Quelles améliorations de la qualité des prestations en résultent ?
- Quelles évolutions d'organisation de la production constate-t-on et quelles conséquences entraînent-elles sur les relations avec les clients élus et tiers, avec les partenaires (services spécialisés, autres administrations, professionnels) ?
- Quels changements de métiers apparaissent ? Comment sont-ils conduits et accompagnés ?
- Comment les collectivités locales s'organisent-elles en fonction des repositionnements stratégiques des services ?
- Et, en conséquence, quelles recommandations effectuer pour ajuster la démarche de modernisation ?

L'évaluation étant concomitante avec la mise en œuvre du plan de modernisation et l'entrée dans le champ concurrentiel de l'ingénierie publique étant intervenue en septembre 2001, il apparaît souhaitable de faire précéder la réalisation de cette évaluation d'un premier état des lieux interne.

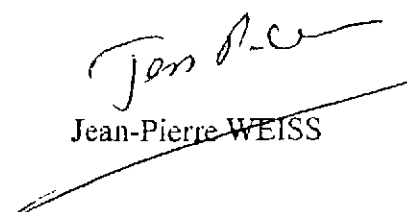
Monsieur Jean-Pierre GIBLIN, ingénieur général des ponts et chaussées, est chargé de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui devra définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, suivre sa réalisation et valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis aux commanditaires, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et le directeur du personnel, des services et de la modernisation.

Nous vous demandons de l'assister dans cette mission en assurant la conduite de cette évaluation.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juin 2003 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés, en liaison avec le président de l'instance d'évaluation, de l'état d'avancement de cette action.



Georges MERCADAL



Jean-Pierre WEISS

23 MAI 2002

Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées
et

Le directeur du personnel, des services et de la modernisation

à

Monsieur Jean-Pierre GIBLIN,
Ingénieur général des ponts et chaussées

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer



Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars dernier, a proposé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont celle relative à la modernisation de l'ingénierie publique.

L'ingénierie publique mise en œuvre par les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture fait l'objet d'un plan de modernisation dont l'ambition est de structurer, offrir et produire une ingénierie publique utile aux partenaires du développement du territoire, mise en œuvre dans l'esprit des politiques sectorielles de l'État, vecteur de promotion et de valorisation des agents et des métiers.

Ce plan cherche à répondre aux évolutions et enjeux de notre environnement au titre desquels peuvent être cités l'entrée de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel, la complexité des projets, la nouvelle échelle des territoires et l'intercommunalité qui rendent nécessaires des approches plus globales, le développement de nouveaux partenariats ou encore la croissance des risques juridiques et financiers.

L'évaluation envisagée vise à mesurer et comprendre :

- Les évolutions stratégiques dans les services et leur conformité aux orientations nationales et locales, l'acceptation de la réforme ;
- Les évolutions directes sur les produits de l'ingénierie publique : nature des missions, domaines d'intervention, évolutions en qualité et quantité, maîtrise des coûts, et impact de ces évolutions sur les élus et autres maîtres d'ouvrage ;
- La création de synergies entre administrations et services techniques de l'État ;

- Les évolutions indirectes sur les relations avec les professionnels privés, concurrence et partenariat ;
- Les incidences sociales sur les relations managériales, l'évolution des métiers, la formation.

Cette évaluation doit aussi produire, au-delà de l'analyse de ce qui s'est passé, des recommandations pour ajuster la démarche de modernisation afin de corriger les effets indésirables et en accroître l'efficacité.

A cette fin, l'évaluation devra notamment traiter des points suivants :

- Comment les documents de stratégie locale ont-ils été élaborés ? Sont-ils bien appropriés par les personnels et les partenaires ; les positionnements des priorités fondés à partir des enjeux identifiés sur les territoires sont-ils réellement appliqués et s'avèrent-ils pertinents ?
- Comment le nouveau cadre juridique (budgétisation, nouveau code des marchés publics, loi et décret portant rénovation de l'ATGC) est-il mis en œuvre, notamment l'ensemble des mesures d'accompagnement induites : généralisation des outils de comptabilité analytique dès 2001, maîtrise de nouvelles procédures d'engagement, des règles déontologiques et de compatibilité, des nouveaux dispositifs de facturation, rénovation de l'aide technique à la gestion communale (2003).
- Les dispositifs complets de pilotage de l'activité et des plans d'action locaux permettent-ils d'enrichir les outils de management développés localement et d'alimenter les indicateurs définis au niveau national ?
- Quelles améliorations de la qualité des prestations en résultent ?
- Quelles évolutions d'organisation de la production constate-t-on et quelles conséquences entraînent-elles sur les relations avec les clients élus et tiers, avec les partenaires (services spécialisés, autres administrations, professionnels) ?
- Quels changements de métiers apparaissent ? Comment sont-ils conduits et accompagnés ?
- Comment les collectivités locales s'organisent-elles en fonction des repositionnements stratégiques des services ?
- Et, en conséquence, quelles recommandations effectuer pour ajuster la démarche de modernisation ?

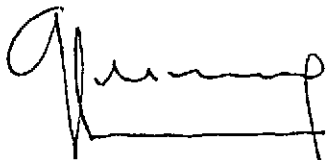
L'évaluation étant concomitante avec la mise en œuvre du plan de modernisation et l'entrée dans le champ concurrentiel de l'ingénierie publique étant intervenue en septembre 2001, il apparaît souhaitable de faire précéder la réalisation de cette évaluation d'un premier état des lieux interne.

Nous vous demandons de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis aux commanditaires, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et le directeur du personnel, des services et de la modernisation.

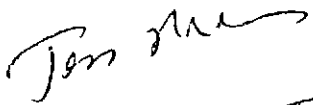
Vous serez assisté pour réaliser cette mission par monsieur François Le PICARD, ingénieur général des ponts et chaussées, chargé de conduire cette action d'évaluation.

La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra nous être transmise pour avis préalable à sa constitution.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juin 2003 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés de l'état d'avancement de cette action.



Georges MERCADAL



Jean-Pierre WEISS


EVALUATION DE LA MODERNISATION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE**COMPOSITION DE L'INSTANCE D'EVALUATION**

	NOM	Fonction	Organisme ou personne représenté
1.	M. Jean-Pierre GIBLIN	Président de la troisième section du CGPC	Président de l'Instance d'Évaluation
2.	M. François LE PICARD	Coordonnateur du Collège « Ingénierie Publique » Groupe Projet Évaluation	Instance d'Evaluation
3.	M. Bernard PEYRAUD	Maire de Desnes (JURA)	Association des Maires de France
4.	M. Pierre COILBAULT	Adjoint au Maire de l'HAY LES ROSES	Association des Maires de France
5.	M. Jean CARLOTTI	Président de la sixième section du CGGREF	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
6.	M. Pierre DONJON DE SAINT MARTIN	Coordonnateur de la Mission d'Inspection Normandie-Centre	M I G T
7.	M. Serge DORÉ	Adjoint au chef du Bureau F3 (Services financiers et professions organisées)	Direction générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)
8.	Mme Sahondra RAKOTOZAFY	Bureau du contrôle de légalité	Direction générale des Collectivités locales
9.	M. Alain JACQ	Chef du Service UCQP	Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
10.	M. Christian LEVY	Sous-directeur UCMA	Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
11.	Mme Nelly LUCAS	Adjointe de la sous-directrice du PBC	Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation
12.	M. Philippe REDOULEZ	Adjoint au directeur des Routes	Direction des Routes +
13.	M. François GODLEWSKI	Chargé de mission	Direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques

	NOM	Fonction	représentant
14.	M. José CAIRE	Directeur	DDE de la Dordogne
15.	M. HUCHER Dominique	Directeur	DDE de l'Isère
16.	M. Didier CAUVILLE	Chef du service de la navigation du Nord Est	Services spécialisés
17.	M. Jacques SOUBEIRAN	Directeur du SSBA Sud-Est	Aviation civile
18.	M. Patrick BERGER	Direction départementale de l'Équipement d'Eure- et- Loir	la CFDT
19.	M. Bruno HUMMEL	Fédération nationale de l'Équipement et de l'Environnement	la CGT
20.	M. Éric TANAYS	Direction départementale de l'Équipement de Haute-Garonne	FO

Membres du Groupe Projet - Ingénierie Publique

Juin 2003

NOM	
BORNAND Georges	CGPC-S1 - MIGT 12 Tour Pascal B – pièce 27-12 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
CHABANNE Philippe	DDE de la Somme (80) Centre administratif départemental 1, bd du Port, BP 2612 800026 AMIENS Cedex 1
DORMAGEN Jean-Marie	CGPC S3 – MIGT 1 Tour Pascal B – pièce 25-47 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
RIPOCHE Michel (p.i.)	DGUHC/MA1 Grande Arche – pièce 05-73 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
GOURGOUILLAT Sébastien	ENTPE laboratoire RIVES rue Maurice Audin 69518 VAULX EN VELIN
LE PICARD François	CGPC – S3 Coordonnateur du Collège « Ingénierie publique » Tour Pascal B – pièce 25-56 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
CABIOCH Jean-François	MIGT 5 Boulevard de la Liberté 35021 RENNES Cedex
GILLON Joël	DDE de la Gironde / SIDEL (33) Cité administrative BP 90 33090 BORDEAUX Cedex
PERRET Bernard	CGPC– VP Tour Pascal B – pièce 27-51 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
POUILLOUX Dominique	CGPC– S3 Tour Pascal B – pièce 25-54 92055 PARIS LA DEFENSE Cedex 04
RODIER René	DDE de Seine et Marne (77) 288, avenue Georges Clemenceau BP 596 77005 MELUN Cedex
MASSA Aldo	Directeur - DDE de l'Aisne 50, boulevard de Lyon 02011 LAON cedex
JACQ Alain	DGUHC Arche Sud – pièce 8-27 92055 LA DEFENSE Cedex 04
LEVY Christian	DGUHC Arche Sud – pièce 8-27 92055 LA DEFENSE Cedex 04
DELORME Jean-Martin	DDE 77 288, avenue Georges Clemenceau – BP 596 77005 MELUN Cedex
VAUCLARE Claude	Cabinet ITHAQUE 5, rue de Charonne 75011 PARIS