



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Évaluation des stratégies d'intervention du Cerema en vue d'accroître son appui aux collectivités territoriales

Rapport n° 012064-01
établi par

Hubert GOETZ, Jean-Jacques KEGELART, Jean-Philippe MORETAU et Michel-Régis TALON (coordonnateur)

Résumé **Liste des recommandations** **Conclusion**

Juin 2018



Résumé

Le Cerema a été créé au 1^{er} janvier 2014 par la fusion de 11 services techniques centraux et déconcentrés des ministères en charge de l'environnement, des transports, de la mer, de l'aménagement et du logement, avec, parmi ses missions, celle d'apporter à l'État et aux collectivités territoriales¹ un appui d'ingénierie et d'expertise technique sur des champs interdisciplinaires ou impliquant un effort de solidarité.

Constitué en centre de ressources intervenant en appui des MTES et MCT pour la conception, la déclinaison territoriale et l'évaluation de politiques publiques très largement mises en œuvre, dans la pratique, par les collectivités territoriales, il est attendu du Cerema qu'une part importante de son offre de service soit orientée vers ces dernières.

Toutefois, au terme de ses quatre premières années d'existence, l'activité du Cerema au bénéfice direct des collectivités territoriales n'a pas notablement évolué, dans un contexte marqué par une forte contraction des moyens que l'État alloue à son opérateur (la SCSP du Cerema représentant environ 88 % du total de ses ressources en 2017, en baisse de 10 % sur la période). Dans le même temps, les commandes des directions d'administration centrale sont restées très prégnantes dans le pilotage de l'activité de l'établissement. Pour les mêmes raisons de contraintes budgétaires.

L'élaboration par le Cerema d'un plan stratégique traduisant une volonté affirmée d'ouverture en direction des collectivités territoriales n'a pas été mise en pratique à hauteur des enjeux, faute d'adoption d'un contrat d'objectifs et de performance qui engage fermement l'établissement – et sa tutelle – dans cette voie.

Par ailleurs, les lieux de gouvernance interne qui auraient dû permettre l'expression des attentes et l'objectivation des besoins des acteurs locaux ont été très peu réunis au cours de cette période (conseil stratégique, conseil scientifique et technique), les comités d'orientation territoriaux n'ayant, quant à eux, pas été créés.

Malgré ce contexte défavorable, la mission a constaté que la part de l'activité du Cerema qui bénéficie globalement aux collectivités territoriales est notablement plus importante que ne le laisse appréhender la perception du seul volume directement quantifiable car générant des ressources propres. Elle peut être évaluée, dans une estimation stricte, à 50 M€ par an, soit environ 25 % de l'activité globale de l'établissement.

Le CEREMA demeure peu connu de la grande majorité des acteurs locaux, son image et son positionnement étant mal perçus par leurs exécutifs ou leurs cadres supérieurs techniques, il doit donc désormais adapter son offre de service, la porter à connaissance, tout particulièrement à l'adresse des collectivités qui doivent monter en compétence sur des missions nouvelles.

Pour l'ensemble des interlocuteurs qui le connaissent, le Cerema apparaît comme un acteur essentiel du maintien d'un dire technique et d'une expertise publique de haut niveau, mais qui doit adapter ses modes d'action aux attentes spécifiques de chaque catégorie d'acteurs :

¹ Dans la suite du présent rapport, le terme « collectivités territoriales » désigne indistinctement les collectivités territoriales stricto sensu ainsi que leurs groupements de tous types (EPCI, syndicats, pôles métropolitains, sociétés publiques locales...).

- pour les grandes collectivités (régions, métropoles...) il doit se placer sur le champ de partenariats caractérisés par des projets d'innovation ou de haute complexité ;
- les départements demeurent quant à eux des partenaires du Cerema pour ses activités historiques d'ingénierie et d'expertise des infrastructures routières, mais qui s'inscrivent désormais dans une double évolution liée au vieillissement du patrimoine et à l'intégration du numérique dans les modes de gestion de la route comme vecteur de la mobilité ;
- les EPCI sont encore à ce jour en phase de structuration et attendent du Cerema un appui méthodologique et un accompagnement dans la montée en compétences de leurs services techniques face à leurs missions nouvelles (PLUi, GEMAPI, gestion de réseaux...) ;
- les villes, en fonction de leur taille, ont des besoins se rapprochant de ceux des EPCI. Plus généralement les communes et territoires, tout particulièrement ruraux, conservent des besoins prégnants d'appui en ingénierie et en conseil technique sur lesquels le Cerema, s'il ne peut les prendre en charge directement, doit se positionner en « back-office » principalement dans le cadre et en cohérence avec les actions qui seront déployées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, laquelle a vocation à participer à sa gouvernance et à s'inscrire en prescripteur d'une partie de l'activité du Cerema.

Les modes de pilotage de l'activité du Cerema doivent enfin profondément évoluer, en déterminant un modèle économique de référence pour chaque grande catégorie de partenaires, depuis la quasi-régie jusqu'à l'intervention sur le secteur concurrentiel lorsqu'elle est pertinente. La programmation de son activité doit s'inscrire dans un cadre pluriannuel, en faisant une place plus grande aux actions « à double bénéfice État-Collectivités », en déconcentrant une part croissante de la programmation au niveau régional et en s'assurant de l'expression et de la prise en compte des attentes des collectivités dans les comités d'orientation territoriaux de l'établissement.

La mission recommande que l'état-major du Cerema conçoive et construise la feuille de route stratégique de l'établissement en cohérence avec celle de l'ANCT, en y associant étroitement les collectivités territoriales et en s'appuyant sur les recommandations du présent rapport.

Liste des recommandations

1. Mettre en place une stratégie cohérente de l'intervention des différents services de l'État et de ses établissements publics / agences par notamment une coordination des tutelles au niveau national et au niveau régional.....47
2. Au niveau central, revoir la gouvernance de l'établissement par la réactivation du conseil stratégique et du conseil scientifique et technique, en veillant à l'expression et à la prise en compte équilibrée des besoins et attentes des collectivités et des DAC sectorielles.....48
3. Construire de façon partagée entre l'État et les collectivités territoriales un véritable contrat d'objectifs et de performance qui stabilise et priorise les domaines d'intervention du Cerema, contractualise l'action de manière pluriannuelle, notamment avec l'ANCT et identifie les sujets propres ou communs, les modes d'intervention partenariaux et les moyens affectés.....48
4. Au niveau local, mettre en place les COT en relation avec les élus locaux et l'ANCT pour structurer la gouvernance stratégique locale, faire remonter les attentes et les besoins des territoires et proposer des modes d'intervention partenariaux, et élargir le champ d'intervention des COTITA en en faisant le lieu de l'animation locale de l'ingénierie publique.50
5. Construire une matrice de l'offre et de la demande en ingénierie et en déduire les activités stratégiques sur lesquelles se positionner.....52
6. Poursuivre la démarche sur la cartographie des compétences « 4C » par un audit des compétences et en déduire une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pluriannuelle fondée sur les activités retenues, le niveau d'expertise requis, l'évolution des effectifs et des recrutements, et en définir une politique de formation.....53
7. Positionner le Cerema comme acteur de la formation dans les territoires en construisant un partenariat spécifique avec les autres acteurs de la formation (CMVRH, CNFPT, etc.) et construire des partenariats innovants d'échanges temporaires de personnels avec les collectivités.....53
8. Définir un modèle économique pour chacune des activités : État – in house, collectivités : partenariats, champ concurrentiel et formation.....55

- 9. Mettre en place une compatibilité analytique des activités de production et support. En déduire les écarts de coût à corriger selon les modes d'intervention.....56**
- 10. Faire connaître aux collectivités territoriales les actions et productions du Cerema en s'appuyant sur les associations d'élus ; diffuser une information ciblée en fonction de la nature des partenaires, mettre en place des contacts réguliers avec les collectivités territoriales, sur la base d'une communication institutionnelle.....57**
- 11. Conduire une analyse de l'organisation actuelle des fonctions support et dès lors que le contexte externe dans lequel intervient le Cerema (ANCT...) sera stabilisé, engager une réflexion sur les possibilités de mutualisation afin d'identifier les évolutions permettant un accroissement de la capacité de production.....57**
- 12. Reconsidérer le mode de programmation et de suivi des activités afin de mettre en valeur les orientations stratégiques qui le fondent, de mettre en évidence les bénéficiaires et pas uniquement les commanditaires, de renforcer la prise en compte des besoins des territoires appréhendés au niveau local, de redonner des marges de souplesse et d'initiative aux directions territoriales au contact des territoires, et de réduire les moyens qui y sont consacrés.....58**
- 13. Constituer une base documentaire permettant de mémoriser des données qualifiant précisément les réalisations du Cerema et les compétences individuelles mobilisées pour leur réalisation ; le tout afin de faciliter la valorisation et la mobilisation de ces acquis lors de nouvelles réalisations.....59**

Conclusion

De par ses dispositions législatives fondatrices, le Cerema est un établissement public administratif de l'État, dont la finalité est de constituer un pôle de ressources et d'expertise scientifique et technique, en appui à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques portées par les MTES et MCT. Le législateur lui a de même conféré la mission d'apporter aux acteurs territoriaux un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique, notamment dans les domaines de la transition énergétique et écologique, de l'aménagement, des infrastructures et des risques.

Les politiques publiques auxquelles contribue le Cerema ont toujours été marquées d'une forte transversalité. Les évolutions récentes du cadre d'organisation de la République, tout particulièrement les lois du 27 janvier 2014 (MAPTAM) et du 7 août 2015 (NOTRe), ont pour conséquence que si leur conception et leur évaluation relèvent du domaine de l'État, leur mise en œuvre, au plus près de nos concitoyens, est désormais et pour une part très majoritaire, de la responsabilité des collectivités territoriales.

Il est de ce fait logique que les actions du Cerema déployées au bénéfice direct ou indirect de ces dernières représentent une part croissante de l'activité de l'établissement, tout comme il est légitime qu'elles soient, pour une part significative, financées sur la SCSP qui lui est allouée par l'État.

Pour autant, partager ce constat et admettre cette part assumée de l'activité de l'opérateur, sur dotation d'État au bénéfice des collectivités, n'est pas chose aisée pour des administrations centrales en butte aux plus fortes contraintes budgétaires, lorsque les moyens techniques du Cerema peuvent pallier l'impossibilité financière d'avoir recours à l'ingénierie concurrentielle. Cette question se pose avec une acuité extrême pour la maintenance du réseau routier national non concédé et un changement de paradigme du modèle économique de la route pourrait permettre, à terme, de dégager les marges de manœuvre nécessaires au rééquilibrage des activités du Cerema, encore aujourd'hui majoritairement orientées vers les infrastructures.

Dans l'immédiat, une inflexion majeure doit être donnée à la gouvernance du Cerema en offrant aux collectivités territoriales, via leurs groupements représentatifs, la possibilité de peser effectivement sur les choix d'évolution stratégiques, de l'établissement. Les lieux de cette gouvernance partagée sont prévus par les textes, qu'il convient désormais de faire vivre, tant au niveau central que dans les échelons déconcentrés du Cerema, en contribuant ainsi à la définition d'une offre de référence pertinente au regard des attentes de ces collectivités. De ce point de vue, les efforts récents de l'établissement pour accroître significativement son activité pour les collectivités territoriales, au travers des actions de partenariat et d'innovation, mérite d'être souligné.

S'agissant de la relation de l'opérateur avec ses commanditaires centraux, elle doit évoluer vers un pilotage plus stratégique de son activité, dans un cadre pluriannuel, avec de la part du Cerema un engagement contractuel emportant une obligation de résultat. Par contrepartie, les administrations centrales devront renoncer à l'exercice d'un contrôle pointilliste de la programmation de l'activité, d'autant plus vain qu'à ce jour les outils de reporting de l'établissement sont très frustrés et que le besoin d'une comptabilité analytique retraçant le coût des prestations est prégnant. Une telle évolution contribuera à élargir les marges de manœuvre nécessaires à l'accroissement du volume d'activité au bénéfice direct des collectivités territoriales.

Le déploiement de ces outils de gestion doit conduire le Cerema et sa tutelle à définir un modèle économique adapté pour chaque catégorie de partenaires. L'établissement doit pouvoir également répondre efficacement sur le segment concurrentiel lorsque – et seulement si – son offre est pertinente et complémentaire de celle de l'ingénierie privée, ou en cas de silence de cette dernière.

Par ailleurs, l'appui direct aux territoires que peut apporter le Cerema devra s'inscrire dans le cadre de cohérence tracé par la future ANCT. Cela suppose que celle-ci dispose de la capacité de prescrire, pour la part des activités de l'établissement concourant à la réalisation de ses objectifs, en créant un lien contractuel étroit entre les deux entités et en intégrant l'ANCT dans la gouvernance du Cerema, sous réserve que son statut le permette.

Enfin, si l'ensemble des interlocuteurs – collectivités territoriales, services de l'État, établissements publics scientifiques et techniques et entreprises – s'accordent pour juger que le Cerema est un acteur essentiel du maintien d'un dire technique et d'une expertise publique de haut niveau, neutres et indépendants, la préservation de ces capacités réclame une gestion des compétences à la hauteur des enjeux. Ces compétences sont détenues par des équipes pluridisciplinaires, dont le maintien à un niveau d'excellence impose des choix dans les domaines à préserver ou à investir, et un plan volontariste de transformation et d'accompagnement, dont la déclinaison en termes d'évolution des effectifs devrait être la résultante et non l'origine.

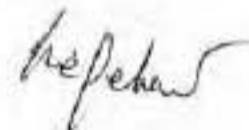
Les recommandations du présent rapport, en nombre limité, peuvent constituer les éléments à prendre en compte par le directeur général du Cerema lors de la construction de la feuille de route de l'établissement, après consultation des représentants des collectivités territoriales et en cohérence avec celle assignée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Hubert GOETZ



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jean-Jacques KEGELART



Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Jean-Philippe MORETAU



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Michel-Régis TALON



Administrateur Général