

Résumé

L'article 48 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, adopté par le conseil des ministres du 12 mai 2021, prévoit d'habiliter le Gouvernement à agir par ordonnance, afin de renforcer le rôle d'expertise du centres d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'énergie (Cerema) au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements, de telle sorte qu'il devienne un outil partagé entre l'État et les collectivités locales. En effet, les textes qui régissent aujourd'hui les missions et la gouvernance de l'établissement public, loi du 28 mai et décret du 27 décembre 2013, n'accordent qu'une place « accessoire » aux missions pouvant être réalisées au bénéfice des collectivités locales. Ce projet de transformation de l'établissement public s'inscrit ainsi dans le droit fil de la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires en 2019 et constitue une étape significative nouvelle pour la politique de soutien de l'État en faveur de la cohésion des territoires.

Le Cerema, depuis sa création en 2013, a traversé des périodes difficiles, en raison de la complexité de création d'un établissement public à partir de onze organismes différents, ayant chacun sa propre culture, et des incertitudes qui ont caractérisé durant cette période, la politique de l'État en matière d'ingénierie territoriale. La diminution constante des moyens financiers et humains imposée au Cerema a créé un climat social tendu, les personnels, comme les élus associés à la gouvernance, ne comprenant pas quel était le projet de l'État pour l'établissement. Plus récemment, des orientations précises ont été définies par la direction générale, qui dessinent un vrai projet pour le Cerema, comme l'une des agences de la transition écologique. L'adoption du projet stratégique par le conseil d'administration en avril 2021, la prochaine conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance entre l'établissement et ses tutelles, devraient normalement conduire à stabiliser la trajectoire de l'établissement et contribuer à rassurer les personnels.

La mission considère toutefois que pour permettre la mise en œuvre dans de bonnes conditions du projet stratégique, comme pour asseoir la crédibilité du projet de transformation de l'établissement en agence commune à l'État et aux collectivités locales, en particulier vis-à-vis du Parlement et des élus locaux, le maintien à leur niveau actuel du nombre d'emplois (2600) et de la subvention pour charge de service public (SCSP) à 200 millions d'euros, apparaît comme une condition essentielle. En tout état de cause, les injonctions paradoxales adressées au Cerema aboutissent à une impasse. La recherche de ressources externes ne peut se réaliser sans mobilisation des moyens humains de l'établissement et celui-ci risque, dans cette quête de ressources externes, alors même que ses moyens diminuent, de compromettre la capacité de l'État à faire appel à ses compétences dans le cadre d'une régie. De surcroît, la trajectoire financière qui lui est imposée réduit durablement ses capacités d'investissement, l'obsolescence des outils techniques qui en découle compromettant à terme sa capacité à entretenir une expertise technique de haut niveau.

Elle considère par ailleurs que le dialogue social devra être enrichi, en développant un management plus participatif, associant étroitement les collectifs de travail de tous niveaux à la mise en œuvre du projet d'établissement et du plan de développement des compétences.

Ce projet de transformation du Cerema repose sur un resserrement des domaines d'activité et une réorganisation territoriale qui, faute de pouvoir tout simplement se calquer sur le découpage régional du pays, s'efforce néanmoins de renforcer les échelons de proximité. S'agissant des programmes d'intervention, l'effort de rationalisation en 6 domaines et 21 secteurs d'activité apparaît en adéquation avec la marque « climat et territoires de demain », qui traduit désormais l'orientation générale du Cerema. Derrière ces 21 secteurs d'activité demeurent toutefois encore de nombreux domaines d'action.

Chacun peut comprendre qu'il s'agit à ce stade de l'histoire de l'établissement, d'un nécessaire compromis entre les compétences existantes et la trajectoire d'évolution voulue, mais il apparaît néanmoins nécessaire de poursuivre ce mouvement de concentration des domaines d'intervention, afin notamment d'être en mesure de proposer une offre claire et lisible aux acteurs territoriaux. De même, l'évolution des implantations du Cerema sur le territoire devra être approfondie, chaque direction régionale devant demain être en mesure d'assurer elle-même les prestations dans les domaines d'intervention prioritaires de l'établissement.

Les administrations centrales de l'État, principales commanditaires des prestations du Cerema, ont eu du mal à intégrer la logique de fonctionnement d'un établissement public autonome et cette difficulté demeure, même si la politique de conventionnement pluriannuel devrait amortir les difficultés liées à la fin des droits de tirage sur les ressources de l'établissement. Les commandes de l'État apparaissent aujourd'hui cumuler deux défauts. Il n'existe pas de coordination de ces demandes, qui permettrait pourtant de les mettre en adéquation avec les orientations prioritaires du gouvernement, d'une part, et, d'autre part, elles prennent en compte de façon insuffisante le fait que la plupart des politiques mises en œuvre par le ministère de la transition écologique nécessitent un travail conjoint entre l'État et les collectivités locales. La tutelle doit désormais remédier à ces insuffisances.

En 2020, sur un total de produits constatés de 260 millions d'euros, le Cerema a bénéficié de 33 millions de recettes au-delà de la SCSP. Au titre des recettes externes, les 400 collectivités clientes de l'établissement ont apporté 11,3 millions. Il convient toutefois de souligner qu'un tiers environ de ces recettes suppose une mobilisation équivalente des moyens propres de l'établissement, dans le cadre de partenariats et en application de la convention entre le Cerema et l'ANCT.

L'ingénierie territoriale s'est adaptée face au désengagement de l'État. Les collectivités locales ont développé des outils diversifiés, qui interviennent dans les différents champs de l'ingénierie de proximité, auxquels répondaient auparavant les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Elles se sont aussi adaptées à l'émergence des nouvelles compétences qui leur ont été confiées, par exemple dans les domaines des mobilités, de l'eau ou de l'énergie. Les outils sont diversifiés (agence technique départementale, syndicat technique, agence d'urbanisme, CAUE, entreprise publique locale, établissement public foncier), le dénominateur commun étant aujourd'hui l'espace départemental comme niveau territorial pertinent d'intervention, pour un appui efficace en termes d'ingénierie technique de premier niveau. Dans le même temps, la consolidation de la carte intercommunale n'a pas encore produit tous ses effets, alors même que les EPCI devraient être l'échelon le plus pertinent pour mettre en place un socle d'ingénierie mutualisée. Les 1254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ont pas tous la taille critique, en-deçà de 50 000 habitants (975 EPCI), pour disposer de cette ingénierie de premier niveau qui satisferait en particulier aux besoins des espaces ruraux., il convient donc pour les pouvoirs publics d'encourager la consolidation de l'ingénierie territoriale.

Encore faut-il que soient mis en place les moyens de la connaissance en termes de besoin, de ressources et d'organisation. La mission recommande que soit assuré par l'ANCT, un recensement national annuel des ressources de l'ingénierie territoriale et que dans chaque département, les élus locaux disposent d'une plate-forme numérique recensant les outils disponibles, par ailleurs coordonnés au sein du comité local de cohésion territoriale, en associant le secteur privé.

Selon l'Insee, les administrations publiques locales ont représenté en 2018, 58% des 46,3 milliards d'investissement public, au sens de la formation brute de capital fixe. L'observatoire de la commande publique, mis en place par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) avec le soutien de la Banque des territoires, estime le montant total des marchés d'ingénierie des collectivités locales à 1,2 milliard en 2020, dont la moitié, soit environ 600 millions, relèverait de l'ingénierie technique. Si les besoins en assistance juridique, financière, informatique des petites communes demeurent importants, les demandes portant sur les questions liées à la transition écologique et au numérique

sont en forte croissance et conduisent les agences techniques, les syndicats et agences d'urbanisme, notamment, à adapter leurs compétences et leur offre de services pour répondre à ces champs nouveaux.

À travers en particulier la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et le fonds national d'aménagement et de développement des territoires (FNADT), l'État finance les projets des territoires, à hauteur de plus de 1,7 milliards d'euros par an. Si les directives d'utilisation de ces crédits n'excluent pas a priori le financement d'études, leur mobilisation en faveur de l'ingénierie territoriale n'est pas clairement explicitée. Il faudrait y remédier, ce qui serait plus simple, en termes d'efficacité de l'action publique, que de faire concevoir et gérer des marchés d'ingénierie par une agence nationale comme l'ANCT.

La création de l'ANCT, comme l'intensification des interventions de la Caisse des dépôts et consignations, sous l'appellation « Banque des territoires », ont marqué ces dernières années le retour de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale, en appui aux programmes mis en œuvre au titre de la cohésion des territoires. Si la pertinence de ceux-ci ne saurait être remise en cause, notamment le programme « Action cœur de ville » qui répond bien à des enjeux essentiels comme la revitalisation des centres-villes, ce sera sans doute aussi le cas du programmes « Petites villes de demain », ces démarches descendantes, tout comme la multiplication des appels à projets et autres appels à manifestations d'intérêt ne sauraient devenir l'alpha et l'oméga des interventions de l'État en faveur de la cohésion des territoires.

C'est pourquoi la mission considère comme porteuse d'une nouvelle dimension de la décentralisation, réellement assumée, la création d'un outil conjoint entre l'État et les collectivités locales. Il serait souhaitable que le Cerema nouveau soit un établissement placé sous la double tutelle de l'État et des collectivités locales adhérentes. Plusieurs conditions devraient être remplies pour assurer le succès de cette transformation, permettant aux collectivités locales de faire appel en quasi-régie au Cerema. Il conviendrait en premier lieu de favoriser la consolidation de l'ingénierie territoriale, afin de permettre à l'établissement public de se positionner clairement comme référent technique des ingénieries locales de premier niveau. Par ailleurs, les missions remplies par le Cerema dans les domaines de la recherche appliquée, de la capitalisation et de la diffusion des connaissances, comme de l'animation de réseaux et de la formation devraient être confortées. Ensuite, le Cerema doit consolider son projet afin de devenir un interlocuteur de proximité naturel pour aider à définir et mettre en œuvre, dans le champ des compétences des différentes collectivités locales, les priorités de la transition écologique. Enfin, sa gouvernance doit être adaptée pour associer pleinement à son projet ses adhérents, tout comme les associations de collectivités locales et les fédérations nationales des ingénieries locales.

En considérant que la quasi-régie produirait pleinement ses effets en 2023, l'établissement public se fixe comme objectifs de réunir d'ici cinq ans un millier d'adhérents et 30 millions de recettes en provenance des collectivités locales. La mission considère ces objectifs comme ambitieux mais réalistes, à condition que la création de la quasi-régie soit promue par les élus locaux et que le Cerema se concentre sur ses missions d'ingénierie de deuxième niveau, développe des partenariats étroits avec les collectivités locales et leurs outils techniques, au niveau national comme au niveau local.