



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales

## Renforcer son activité au bénéfice des collectivités locales

Rapport CGEDD n° 013725-01, IGA n° 21007-R

établi par

Catherine AUBEY-BERTHELOT, Michel PY, Lionel RIMOUX (CGEDD)  
et Philippe YVIN (IGA)

Juin 2021



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport**

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Le Cerema à un tournant stratégique</b> .....	<b>11</b>
1.1 La transition depuis l'aménagement vers le développement durable des territoires	11
1.2 Une organisation territoriale polarisée devant répondre aux besoins des territoires .....	14
1.3 Une baisse importante des effectifs assortie d'une nécessité de redéploiement des compétences .....	18
1.3.1 Un redéploiement des compétences opéré à travers la mise en place d'une organisation matricielle complexe.....	19
1.3.2 ... qui ne permet pas une adhésion suffisante à un projet partagé.....	21
1.4 Une trajectoire financière et budgétaire qui engage le pronostic vital du Cerema.....	22
1.4.1 Une trajectoire financière non soutenable depuis l'origine.....	23
1.4.2 Un niveau d'investissements très préoccupant .....	23
1.4.3 Une baisse de la subvention pour charge de service public qui a atteint ses limites .....	24
1.4.4 Un modèle économique qui doit être revu en stabilisant au préalable les moyens de l'établissement .....	24
<b>2 Le Cerema et ses clients</b> .....	<b>27</b>
2.1 La commande de l'État : un « changement de posture » de la part des directions d'administration centrale et des services déconcentrés.....	27
2.1.1 La suppression des « droits de tirage » et la redéfinition des modalités de programmation de la commande de l'État.....	27
2.1.2 Une programmation décentralisée, parfois jugée plus efficace mais au prix d'une perte de visibilité pour les services de l'État.....	30
2.2 Les collectivités locales.....	32
2.2.1 Les textes font des collectivités locales des clients secondaires et la politique de l'établissement vise à en faire des partenaires privilégiés.....	32
2.2.2 Des prestations en croissance dans des domaines d'activité diversifiés.....	33
2.2.3 Les différentes catégories de collectivités locales bénéficiaires des prestations .....	33

2.2.4	Une grande variété de formules contractuelles, un montant moyen de facturation très faible .....	34
2.2.5	Les collectivités locales bénéficient plus globalement de l'activité de l'établissement .....	34
2.3	Les autres clients du Cerema.....	35
2.3.1	Les entreprises, premières clientes du Cerema.....	35
2.3.2	La certification représente près du quart des recettes du Cerema en provenance des entreprises.....	36
2.3.3	Une stratégie de développement des partenariats innovants .....	36
2.4	Une quasi régie pour le compte de l'État qui atteint son horizon de saturation. ....	37
2.5	Une nécessaire clarification des objectifs, des moyens, des volumes d'activité et de leur présentation.....	38
<b>3</b>	<b>L'ingénierie territoriale aujourd'hui .....</b>	<b>40</b>
3.1	La recomposition de l'offre .....	41
3.1.1	L'essor des agences techniques départementales .....	41
3.1.2	L'intercommunalité, lieu à privilégier d'une ingénierie mutualisée.....	42
3.1.3	Les autres acteurs de l'ingénierie territoriale .....	43
3.2	Le retour de l'État .....	46
3.2.1	L'ANCT.....	46
3.2.2	Les aides à l'investissement peuvent aussi financer l'ingénierie territoriale.....	48
3.2.3	La Banque des territoires.....	50
3.3	Les besoins.....	52
3.3.1	Des ressources limitées dans les territoires ruraux .....	52
3.3.2	Les besoins par domaine.....	53
3.3.3	Les types d'ingénierie recherchés .....	56
<b>4</b>	<b>Le développement de l'activité du Cerema au bénéfice des collectivités locales .....</b>	<b>59</b>
4.1	Une ambition affichée, des freins à lever.....	59
4.1.1	Un positionnement plus affirmé en direction des territoires .....	59
4.1.2	Les limites du fonctionnement actuel.....	59
4.2	Les conditions de la réussite.....	60
4.2.1	Une clarification indispensable de l'offre, une meilleure définition des cibles...60	
4.2.2	Conforter des partenariats solides.....	62

4.2.3 Affirmer son rôle d'intellectuel organique de l'ingénierie territoriale.....	63
4.2.4 Adapter son organisation territoriale et améliorer la qualité de ses prestations .....	63
4.3 Vers un établissement public commun à l'État et aux collectivités locales .....	64
<b>Conclusion.....</b>	<b>67</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>69</b>
<b>1 Lettre de mission.....</b>	<b>70</b>
<b>2 Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>72</b>
<b>3 Loi et décret portant création du Cerema .....</b>	<b>79</b>
3.1 Loi du 28 mai 2013 (extraits) .....	79
3.2 Décret du 27 décembre 2013.....	81
<b>4 La gouvernance du Cerema .....</b>	<b>88</b>
4.1 Le conseil d'administration (au 16 mars 2021).....	88
4.2 Le conseil stratégique (au 17 mars 2021) .....	90
4.3 Le conseil scientifique et technique (au 16 mars 2021) .....	91
4.4 Le comité de direction (avril 2021).....	92
<b>5 Le recentrage des missions du Cerema.....</b>	<b>93</b>
<b>6 La recomposition de l'offre de service du Cerema et sa consistance actuelle.....</b>	<b>96</b>
<b>7 Les effectifs : déterminants et ventilations.....</b>	<b>98</b>
<b>8 Finances et budget.....</b>	<b>101</b>
8.1 Une trajectoire financière qui n'est pas structurellement soutenable depuis l'origine .....	101
8.2 Un mode de financement des investissements inapproprié.....	102
8.3 Un niveau d'investissement alarmant .....	102
8.4 Un impact négatif sur la réalité de la programmation stratégique .....	103
8.5 Une programmation stratégique pour le compte de l'État qui a atteint ses limites en	

2019.....	103
8.6 Les seuils de quasi-régie .....	104
<b>9 Les indicateurs de performance du Cerema .....</b>	<b>105</b>
<b>10 L'ingénierie territoriale aujourd'hui .....</b>	<b>106</b>
10.1 L'ingénierie territoriale départementale.....	106
10.2 La démographie des EPCI .....	110
10.3 Répartition des marchés et effectifs techniques des collectivités locales .....	111
10.4 Les différentes ingénieries .....	112
10.5 L'ANCT .....	114
10.6 Marchés détenus par le Cerema dans les marchés nationaux d'ingénierie de l'ANCT et de la Banque des territoires .....	115
10.6.1 Marchés nationaux d'ingénierie 2020 de l'ANCT .....	115
10.6.2 Marchés nationaux d'ingénierie 2020 de la Banque des Territoires.....	115
<b>11 Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b>117</b>

## 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.

## Introduction

Par lettre de mission du 21 janvier 2021 la ministre de la transition écologique et de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ont chargé le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale de l'administration (IGA) de diligenter une mission interministérielle relative au rôle du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) en matière d'appui aux collectivités territoriales et aux conditions nécessaires à son développement.

Il était demandé d'objectiver et de documenter le type de collectivités auxquelles le Cerema aurait vocation à apporter son appui en priorité ; les besoins des collectivités en matière d'expertise auxquels le Cerema pourrait répondre dans les années à venir ; les freins et difficultés à lever pour faciliter le recours aux prestations du Cerema ; les recettes que le Cerema peut réellement escompter de cette activité ; l'articulation entre les prestations du Cerema, les dispositifs d'appui existants, les prestations privées et l'offre de services de l'ANCT ; l'identification des besoins prioritaires de l'État et leurs modalités de financement actuelles et futures ; enfin, les différents scénarios d'évolution du Cerema de nature à accroître son activité au bénéfice des collectivités et à consolider sa situation financière, avec leurs éventuelles conséquences sur son activité au bénéfice des services de l'État.

Pour ce faire, la mission a réalisé plus de 50 entretiens tant auprès de l'État, de ses établissements (ANCT, Ademe...) que des collectivités, de leurs groupements ou encore des acteurs privés de l'ingénierie. Les directions d'administration centrale (Dac) qui n'ont pu être rencontrées directement, ont été destinataires d'un questionnaire. S'agissant du Cerema la mission a rencontré la présidente du conseil d'administration, les représentants du personnel et, à trois reprises, la direction. Par ailleurs une approche territoriale a été développée pour les régions Normandie et Nouvelle Aquitaine. La mission s'est heurtée à un problème méthodologique : l'absence de tout observatoire national de l'ingénierie territoriale. Elle s'est attachée à obtenir de ses nombreux et exhaustifs échanges avec les collectivités territoriales, leurs groupements, associations et opérateurs, au-delà de la forte demande générale d'appui par l'ingénierie d'État qui s'exprime aujourd'hui, des formulations précises sur les demandes et les besoins existants.

Ce rapport s'efforce de traiter l'ensemble des questions posées. Cependant, même si la lettre de mission ne l'évoque pas explicitement, la mission n'a pu ignorer l'adoption de l'article 48 de la loi 4D en conseil des ministres et a donc analysé plus particulièrement les conditions de mise en œuvre et de réussite du scénario qui vise à développer de manière structurelle le mécanisme de double quasi-régie État / collectivités (reconnu par la jurisprudence européenne relative aux règles de la concurrence sous l'appellation de prestations « in house »), en le comparant à celui du maintien du statut actuel.

Dans un premier temps, le rapport analyse la situation actuelle du Cerema, qui correspond à un véritable tournant stratégique, en présentant son offre et en étudiant en profondeur la soutenabilité de son modèle économique.

Dans un deuxième temps, le rapport traite de la nature des relations développées par le Cerema avec ses clients (État, collectivités, entreprises privées) et l'état des commandes adressées à l'établissement en détaillant notamment le nouveau processus de programmation et l'utilisation de la SCSP.

Le rapport dresse ensuite un panorama de l'ingénierie territoriale en analysant l'offre d'ingénierie des collectivités, du secteur privé ainsi que celle proposée par l'État (couverture géographique, moyens humains et financiers, domaines et modalités d'intervention, ...) permettant de mettre en évidence les besoins non satisfaits.

Enfin, dans sa dernière partie, le rapport présente les conditions nécessaires pour permettre le renforcement de l'activité du Cerema au bénéfice des collectivités locales.

# 1 Le Cerema à un tournant stratégique

## 1.1 La transition depuis l'aménagement vers le développement durable des territoires

Jusqu'au début des années 2000, le ministère de l'équipement s'appuyait, pour répondre à ses besoins d'ingénierie et d'expertise, sur un réseau de services dédiés.

Les évolutions des politiques nationales<sup>1</sup> ont conduit à s'interroger formellement, initialement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), sur le type de besoins en expertise adapté à un ministère en pleine mutation. Après une longue gestation, le Cerema est créé le 1er janvier 2014<sup>2</sup>. Il est défini comme « un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques » dans les champs des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme, des transports et de l'intérieur<sup>3</sup>.

La vocation identifiée du Cerema à devenir un pôle d'expertise et d'appui au service de la transition écologique impliquait, par rapport à l'existant, une évolution substantielle dans le temps, des équilibres entre ses champs de compétence historiques

La nécessaire trajectoire d'évolution du Cerema s'est inscrite dans celle de la réduction continue des moyens de l'État au service de l'ingénierie des territoires.

Jusque dans les années 2010, l'État aura consacré environ 8 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à l'ingénierie des territoires sur le périmètre d'action actuel du Cerema et de ses services déconcentrés, pour un coût moyen annuel estimé par la mission en euros courants d'environ 830 M€. L'État disposait, d'une part, de l'ingénierie dite de deuxième niveau du réseau scientifique et technique du ministère à hauteur d'environ 4 000 ETPT et, d'autre part, d'une ingénierie générale dite de premier niveau, en contact direct et permanent avec les collectivités territoriales. Cette ingénierie de premier niveau assurait une couverture intégrale et organique du territoire national par l'intermédiaire des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) en mobilisant aussi environ 4 000 ETPT.

Sur ces champs, et du fait des réorientations qui ont été actées à l'époque, le premier niveau homogène et organique d'ingénierie de l'État, qui constituait son échelon de proximité opérationnelle avec les collectivités territoriales, aura perdu en un peu plus de 10 ans environ 90% de ses capacités<sup>4</sup>.

Le passage du réseau scientifique et technique au Cerema aura, quant à lui, induit dans le même temps une baisse de capacité d'intervention d'environ 45 % sur le deuxième niveau d'ingénierie correspondant, indépendamment de toutes les réorientations des activités qui s'imposaient.

Le besoin d'ingénierie qui en a résulté pour les collectivités territoriales a été partiellement compensé par ces dernières, sans transferts formels et identifiés de moyens, par la création de structures locales d'appui<sup>5</sup> ou l'extension des capacités d'organismes existants, comme développé dans la troisième

---

<sup>1</sup> Décentralisations successives, réorientation des moyens de l'État vers d'autres champs, passage d'un ministère élargi qui aménageait le territoire à un ministère qui le conduisait vers un développement durable.

<sup>2</sup> Par la fusion en 2014 de onze services qui composaient le « réseau scientifique et technique » (RST) du ministère chargé de l'équipement.

<sup>3</sup> Pour la sécurité routière

<sup>4</sup> La « brique budgétaire » Nouveau conseil aux territoires (NCT) au sein des DDT(M) ne représentant aujourd'hui plus qu'environ 400 ETPT.

<sup>5</sup> Agences techniques départementales (ATD), CAUE, agences d'urbanisme, EPL ....

partie de ce rapport.

Ce mouvement général aura cependant laissé dans la difficulté de nombreux territoires<sup>6</sup> ne disposant pas de ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins ou pour être simplement en mesure de répondre et de pouvoir bénéficier des appels à projets et à manifestation d'intérêt (AMI), de plus en plus complexes et nombreux, qui structurent désormais la politique d'appui de l'État au bénéfice des territoires.

Au final, après une période d'une dizaine d'années, l'État aura abouti en 2021 à une économie budgétaire annuelle sur l'ingénierie de ce champ historique qui peut être estimée à 530 M€.

Les premières années du Cerema n'auront permis ni une réorientation ni une adaptation de son outil de production en profondeur.

De 2014, année de sa création, à 2018, la trajectoire du Cerema aura été marquée pour l'essentiel par le prolongement de ses activités historiques, notamment dans le domaine des infrastructures de transport et des mobilités, qui est resté et reste aujourd'hui toujours dominant.

Cette période a été sous-tendue par un processus complexe d'intégration et de recherche de cohérence et d'identité au sein d'un établissement, dont la seule création représentait alors un véritable défi de mise en synergie d'une multitude de compétences, de cultures et d'implantations géographiques.

Cette période de simple construction d'un équilibre opérationnel optimisé et cohérent à partir de l'existant aura été marquée très vite par une trajectoire de baisse continue et sévère de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'établissement ainsi que par la réduction simultanée de ses effectifs.

Parallèlement à cette baisse concomitante des moyens de l'État, et du plafonnement en décline dans le temps de son potentiel d'activité qui en est la conséquence, le principal objectif fixé à l'établissement depuis sa création vise au développement de ses ressources propres à partir de ses activités au profit des tiers, dont les collectivités territoriales.

Ce principe cardinal de réduction continue et simultanée, compensée ou atténuée par le développement des recettes propres, défini par les tutelles de l'établissement, perdure aujourd'hui encore et influence fortement les démarches de véritable réorganisation et de transformation du Cerema qui se sont engagées depuis 2019<sup>7</sup>.

Le projet Cerem'Avenir marque le début du véritable processus de transformation de l'établissement.

Lancé en 2019 sous l'impulsion du directeur général et sous le contrôle du conseil d'administration du Cerema, le projet Cerem'Avenir constitue une démarche lourde, profonde et ambitieuse, largement participative à l'interne et très consultative à l'extérieur de l'établissement. Il a consisté, à partir des acquis de cohérence, d'identité et d'intégration des premières années d'existence de l'établissement, à définir un plan stratégique visant à faire profondément évoluer ses missions et compétences et à adapter l'offre d'ingénierie du Cerema à la demande de l'État, d'une part, et à celle des tiers, d'autre part. Le plan stratégique résultant de cette démarche a été adopté par le conseil d'administration en avril 2021 et il sous-tend actuellement les travaux d'élaboration du contrat d'objectifs et de performance du Cerema (Cop) avec ses tutelles.

<sup>6</sup> Dont les territoires ruraux notamment.

<sup>7</sup> L'examen des données d'exécution du compte financier et des documents annexés aux lois de règlement montrent des diminutions respectives depuis 2014 et jusqu'à maintenant à périmètre constant de 35.48 M€ (-15.8%) pour la SCSP et de 584 ETPT sous plafond (-19,8%).

## LA STRUCTURATION DE L'ACTIVITÉ EN 21 SECTEURS D'ACTIVITÉS

**En déclinaison de la stratégie Cerem'Avenir, l'activité du Cerema est structurée selon 21 secteurs d'activités regroupés en 6 domaines.**

Les données en ETP correspondent aux ETP productifs directement rattachables à des secteurs d'activité (hors management et fonctions support).

### A. LE DOMAINE INGÉNIERIE DES TERRITOIRES

Ce domaine correspond à l'activité d'intégrateur du Cerema. Il englobe deux secteurs et représente environ 155 ETP à fin 2020 :

1. **Expertise territoriale intégrée** dont le périmètre recouvre l'activité dans les domaines de l'observation et l'analyse des territoires, le développement et l'attractivité économiques, la cohésion territoriale, l'aménagement durable, en intégrant les dimensions adaptation au changement climatique et résilience des territoires.
2. **Connaissance et mobilisation du foncier** dont le périmètre est d'accompagner les politiques locales et nationales du foncier, mettre le foncier au service des politiques publiques (développement économique, logement...).

**B. LE DOMAINE BÂTIMENT** est constitué d'un seul secteur « Performance et gestion patrimonial des bâtiments » et représente environ 110 ETP à fin 2020. Ce secteur unique du domaine correspond à la contribution du Cerema à la performance et à la qualité des bâtiments neufs et existants, particulièrement en matière d'efficacité énergétique, ainsi qu'à la gestion du parc immobilier existant.

**C. LE DOMAINE MOBILITÉS** regroupe 5 secteurs, correspondant à environ 335 ETP à fin 2020 :

1. **Espaces publics et voiries urbaines** représente l'approche intégrée de la conception de la voirie dans toutes ses composantes, pour répondre à l'immense enjeu que représente pour les collectivités locales la conception multimodale des voiries urbaines et espaces publics.
2. **Connaissance, modélisation et évaluation de la mobilité** comprend les activités d'observation et d'analyse de la mobilité des personnes et des biens, de modélisation et de simulation des déplacements et d'évaluation des projets politiques de transports et de mobilité.
3. **Politiques et services de mobilité** qui couvre les activités liées à l'organisation des mobilités des personnes, au déploiement des services de mobilité et des modes actifs, au développement des mesures de management des mobilités et leur articulation avec les projets de territoire.
4. **Systèmes de transports intelligents, trafics et régulation**, qui s'étend du recueil, de la production, la qualification, l'exploitation et la diffusion de la donnée, à son utilisation pour mettre en œuvre des services à destination des gestionnaires et des usagers, avec une forte composante liée à l'utilisation de nouveaux systèmes de transports intelligents.
5. **Sécurité des déplacements** intègre les interventions du Cerema dans ce domaine sur la base d'un triptyque infrastructure/véhicule/usager dans une approche systémique.

### D. LE DOMAINE INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

regroupe 4 secteurs, correspondant à fin 2020 à environ 655 ETP, intégrant une forte composante géotechnique :

1. **Gestion de patrimoine d'infrastructures de**

**transport** recouvre tous les éléments hors ouvrages d'art : définition d'une politique de gestion d'un réseau, appui à sa mise en œuvre, expertise des dégradations, géotechnique, remises en état, etc.

2. **Conception, viabilité, entretien et adaptation des plates-formes d'infrastructures de transports** regroupe les prestations relatives aux techniques et méthodes de conception, construction, viabilité hivernale et entretien des plates-formes, certification et normalisation.

3. **Gestion des patrimoines d'ouvrages d'art** comprend la définition de politiques de gestion de patrimoines, l'appui à leur mise en œuvre, ainsi que l'expertise dont la géotechnique et la réparation de chaque ouvrage (ponts, soutènements, portiques, potences, hauts-mâts.....).

4. **Techniques et méthodes pour les ouvrages d'art** regroupe l'ensemble des prestations du Cerema, certification et normalisation, qui contribuent à la construction des compétences du Cerema et à son rayonnement au sein de la profession.

### E. LE DOMAINE ENVIRONNEMENT ET RISQUES

regroupe 6 secteurs, correspondant à environ 375 ETP à fin 2020 :

1. **Energies renouvelables** concerne l'appui à leur développement et leur intégration aux stratégies territoriales.
2. **Approches environnementales intégrées et biodiversité en interface avec l'aménagement** a trait aux interfaces environnement / infrastructures et environnement / aménagement urbain (évaluation d'impacts et développement de solutions d'aménagement fondées sur la nature et actions en faveur de la biodiversité).
3. **Eau et gestion des milieux aquatiques** dans le domaine de l'eau continentale avec les interfaces aménagement et équipements.
4. **Préservation des ressources et économie circulaire des matériaux du BTP** qui intègre la gestion et la valorisation des déchets et des matériaux alternatifs ainsi que le développement de l'écologie industrielle territoriale.
5. **Risques naturels** comprend les différentes phases de la prévention, de la caractérisation (dont la géotechnique) et de la gestion des risques naturels terrestres et hydrauliques, et leur intégration dans l'aménagement.
6. **Réduction des nuisances, air, bruit, vibrations et approches systémiques.**

### F. LE DOMAINE MER ET LITTORAL

regroupe 3 secteurs, correspondant à environ 115 ETP à fin 2020 :

1. **Gestion du littoral et de la mer** qui comprend la planification pour la mer et le littoral, l'observation du littoral, la géo information, la gestion du trait de côte, la résilience des territoires littoraux, la planification pour la mer et le littoral ainsi que la préservation de l'environnement marin.
2. **Sécurité et technologies maritimes et fluviales**, regroupe les activités du Cerema relatives à la sécurité et à la surveillance de la navigation maritime et fluviale et à la signalisation maritime et fluviale.
3. **Ports et voies navigables** concerne la conception, l'aménagement, la gestion et l'exploitation des infrastructures et ouvrages de transport portuaires et des voies navigables, et intègre la géotechnique, les problématiques de fonctions et d'usages des plate-formes et la modernisation des systèmes d'exploitation.

**Figure 1 : six domaines, 21 secteurs d'activité (source : Cerema)**

L'adoption de ce plan stratégique nécessaire a d'ores et déjà permis de réorienter, de restructurer et de simplifier en profondeur l'offre de service<sup>8</sup> de l'établissement en la rendant plus lisible, moins « balkanisée » et plus en cohérence avec les priorités d'action des politiques publiques concernées et les besoins recensés (Cf. Figure 1). Cette recomposition de l'offre a par ailleurs induit une démarche de court et moyen terme très « impactante » sur l'établissement du fait de la nécessaire mise en cohérence et à niveau des compétences des agents, et porte encore à présent des potentialités de rationalisation de ses implantations territoriales<sup>9</sup>.

#### Extraits du plan stratégique adopté :

*'Il s'inscrit à la suite du précédent projet 2015-2020 qui n'a pu trouver à se déployer compte tenu de contingences liées au pilotage de l'établissement'.*

*'Le Cerema s'engage à faire de la question du climat une boussole de son activité sur ses 6 domaines de compétence'.*

***'Fort de son expertise et de sa capacité à capitaliser les expériences sur l'ensemble du territoire national, le Cerema ambitionne d'accompagner et d'outiller les acteurs de l'aménagement. Il souhaite ainsi répondre, à leurs côtés, aux défis des nouvelles aspirations sociétales, de la transition écologique et du changement climatique. Il accompagne les collectivités à traduire concrètement dans les territoires les engagements Internationaux de la France pour le climat et apporte son expérience en matière d'évaluation. L'aménagement du territoire est aujourd'hui guidé par des attentes sociétales renouvelées, marquées par une volonté d'avoir accès à la nature, d'écosystèmes équilibrés et d'un cadre de vie de qualité offrant dans le même temps l'accès aux services et confort contemporains. Pour y répondre, l'aménagement se pense désormais à travers le prisme des transitions. Transition climatique d'abord pour contribuer à atténuer ses changements et s'adapter aux effets déjà ressentis. Transition écologique afin de répondre aux impératifs d'équilibre des écosystèmes naturels. Transitions également des modes de vie, rendues possibles grâce aux nouvelles façons d'habiter, de travailler et de se déplacer permises par la transition numérique et de nouveaux services. Transitions métropolitaines enfin qui pourraient rompre une dynamique de près de deux siècles d'attractivité économique et démographique croissante des villes et a minima tendre vers un rééquilibrage relationnel avec les territoires périurbains et ruraux ; la crise sanitaire invite à y être d'autant plus attentif'.***

Le Cerema aborde aujourd'hui seulement le véritable tournant de son évolution.

## 1.2 Une organisation territoriale polarisée devant répondre aux besoins des territoires

Le plan Cerem'Avenir est allé de pair avec une nouvelle organisation territoriale, marquée par une polarisation des activités devant permettre le redéploiement des compétences des agents du Cerema, afin de répondre aussi bien aux besoins locaux qu'à la déclinaison des politiques nationales territorialisées, comme « Action cœur de ville » (ACV), « Petites villes de demain » (PVD) ou « Territoires d'industrie ».

Le Cerema dispose actuellement de 25 implantations<sup>10</sup>, réparties sur les 12 régions métropolitaines, (sauf la Corse), auxquelles s'ajoute depuis le janvier 2021 la nouvelle délégation Outre-Mer<sup>11</sup>, avec des agences prévues en Guyane, à la Réunion et à Mayotte (Cf. Figure 2 ci-après).

<sup>8</sup> Les références qui suivent dans les développements des pages suivantes sous forme de lettres ou de lettres avec un nombre renvoient à la nouvelle nomenclature des activités du Cerema.

<sup>9</sup> Points développés ci-dessous.

<sup>10</sup> Le nombre peut varier selon qu'on compte les sites de Paris (Le Bourget, Saint-Mandé, Champs-sur-Marne, Trappes) et de Lyon (Bron, Lisle d'Abeau) pour une ou plusieurs implantations. Avec la création de la Dter Occitanie et de la délégation Outre-Mer, le nombre d'implantations a donc augmenté, passant de 25 à 29.

<sup>11</sup> Les Outre-Mer étaient précédemment partagés entre les Dter Normandie et Méditerranée.

Cela dit, l'organisation territoriale du Cerema n'est pas calquée sur la cartographie des régions et comprend, d'une part, trois directions techniques (Dtec) : infrastructures de transport et matériaux (ITM), risques, eau et mer (REM), territoires et ville (TV) et, d'autre part, huit directions territoriales (Dter) : Ile-de-France, Hauts de France, Normandie-Centre, Centre-Est, Est, Ouest, Sud-Ouest, Méditerranée, étant précisé que la région Occitanie, qui faisait l'objet d'un dispositif de travail partagé entre la direction territoriale Méditerranée et la direction territoriale Sud-Ouest, disposera prochainement d'une implantation à Toulouse.



**Figure 2 : les implantations du Cerema (source : Cerema)**

Les directions techniques ont pour fonctions le pilotage des secteurs d'activité, ainsi que l'organisation et le portage de l'expertise technique. Ce sont elles qui coordonnent l'organisation de la production en cohérence avec les orientations définies par le comité de direction. Elles élaborent les offres de référence du Cerema, en liaison avec la direction des programmes. Elles pilotent la gestion des compétences, animent les communautés métiers, développent et mettent à jour les référentiels méthodologiques et techniques...

Les directions territoriales ont un triple rôle : commercial, de direction de projet et d'encadrement des équipes de production. Elles ont, pour l'essentiel, repris les attributions des anciens centres d'études techniques de l'équipement (Cété), qui fonctionnaient sur une base territoriale et exerçaient des compétences diverses dans les domaines des routes, de l'urbanisme ou de la construction<sup>12</sup>, alors que le laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) ou le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra) étaient à compétence sectorielle. Dans l'organisation actuelle, les huit Dter ont vocation à préserver une équipe de production « socle » leur permettant de répondre à la demande locale sans faire appel à d'autres Dter et/ou assurer la déclinaison sur leur territoire des actions nationales territorialisées. Par ailleurs, certaines hébergent une équipe de production polarisée, dénommée « pôle » ou « centre de référence » et identifiée pour exercer une activité définie, sur un territoire qui dépasse celui de la Dter de rattachement et qui peut être l'ensemble du territoire national.

Le choix des activités polarisées ou non est assez fin et ne s'applique pas à l'ensemble d'un grand domaine. Par exemple, dans le domaine de l'ingénierie du territoire (A) le secteur de l'expertise territoriale intégrée (A1) fait partie des activités socles, présentes dans chaque Dter, et n'est pas polarisé. En revanche, la connaissance et la mobilisation du foncier (A2) est polarisée sur la Dter Hauts-de-France et fait l'objet d'un copilotage par un expert de la Dter et un expert de la direction technique territoires et villes.

Un appui des directions techniques aux directions territoriales et une collaboration étroite entre pôles techniques et directions territoriales sont en effet nécessaires pour faire fonctionner cette organisation, l'objectif étant de rendre disponible une ingénierie de référence sur tout le territoire, qui soit à la fois capable de proposer des réponses aux problèmes récurrents des territoires et de décliner localement des offres « cousues main ».

Néanmoins, sur certaines des activités socles, les Dter sont également constituées en binômes, de façon à maintenir une masse critique opérationnelle minimale : dans le domaine des mobilités(C), pour la connaissance, la modélisation et l'évaluation des mobilités (C2) mais aussi pour les systèmes de transports intelligents, les trafics et la régulation (C3), les directions territoriales Hauts de France/Est, Normandie-Centre/Ouest, Méditerranée/Sud-Ouest, Centre-Est/Ile de France sont ainsi les binômes compétents.

Des équipes de production « spécialisées » ou « en pointe » sur certaines activités ont également été définies. Par exemple, toujours dans le domaine des mobilités, il existe un socle, un pôle et des équipes spécialisées. Le socle est constitué par l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les enquêtes de déplacements, les simulations dynamiques ou les évaluations socio-économiques sommaires, le pôle concerne les évaluations complexes (Dter Ouest et Dter Méditerranée) et des équipes spécialisées existent lorsqu'il s'agit de mobilité routière (Sud-Ouest et Méditerranée) ou d'applications satellitaires pour la mobilité (Sud-Ouest).

Ce schéma global est toutefois un peu différent selon les domaines, notamment pour celui des

---

<sup>12</sup> Les Cété étaient également huit, en incluant le service compétent de la direction régionale d'Ile-de-France qui correspondait à un Cété, et avaient un statut de service déconcentré.



infrastructures de transport (D), qui reste prédominant au sein du Cerema<sup>13</sup>. Le secteur « gestion de patrimoine d'infrastructures de transport » (D1) est organisé en trois « départements » : auscultation, ingénierie et plateforme de données. Dans celui de la conception, de la viabilité, de l'entretien et de l'adaptation des infrastructures de transport (D2), ont été constituées six « entités interrégionales pour les activités de laboratoire »<sup>14</sup> afin de regrouper des équipes sous-dimensionnées au sein d'entités plus robustes en effectif et en matériel, concentrées sur six activités spécifiques<sup>15</sup>. Elles coexistent avec plus d'une dizaine de pôles, parmi lesquels les trois pôles de conception routière (Aix, Lisle d'Abeau, Metz), un pôle de sondages techniques sur trois sites (Angers, Saint-Brieuc, Rouen), le pôle de chimie des bitumes à Aix ou encore un pôle viabilité hivernale à Nancy, avec une antenne à Clermont-Ferrand.

Si les activités historiques s'appuient sur des pôles déjà existants, à conforter, d'autres activités plus émergentes semblent encore à configurer comme, au sein du domaine de l'environnement et risques (E), les énergies renouvelables (E1) ou l'eau et la gestion des milieux aquatiques (E3).

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2021, les laboratoires historiques du Cerema sont devenus des agences (9 en métropole et 2 Outre-Mer), situées au sein de directions territoriales<sup>16</sup>. Les agences correspondent au projet du Cerema d'accroître son maillage territorial, en vue de mieux répondre aux besoins des territoires et d'exercer une fonction de « portage de l'offre », plus commerciale (écoute client, contractualisation, exécution et valorisation des productions), alors que les laboratoires étaient précédemment centrés sur des activités de production (essais et activités de recherche et d'innovation).

Au total, la cartographie est complexe et diversifiée. Selon le projet stratégique, les 25 implantations du Cerema constituent « *des portes d'entrée pour accéder à l'ensemble des offres disponibles et compétences de haut niveau mutualisées au niveau national par l'établissement* », c'est à dire qu'elles sont organisées « *pour apporter une réponse locale pertinente et penser le cas échéant des offres et programmes nationaux déclinables partout en France.* »

Pour le « client », cette complexité est censée être invisible et la porte d'entrée retenue par le site internet de l'établissement est régionale : en choisissant une région, le client potentiel est en effet aiguillé sur le site de la Dter de rattachement. Chacune des Dter est en principe dotée d'une gamme suffisante de compétences pour répondre aux besoins du territoire (modulo les activités sur lesquelles le recours aux binômes est nécessaire), avec des points forts. Le Cerema Méditerranée affiche ainsi cinq thèmes d'excellence : risques, énergie, mer, métropolisation, services aux transports, le Cerema Est neuf points forts, de l'habitat à la biodiversité en passant par la viabilité hivernale et la sécurité routière, et le Cerema Normandie-Centre décline une palette de plus d'une quinzaine de compétences.

Il reste que cette cartographie peut être questionnée de deux points de vue.

- Pour les agents du Cerema souvent restés très attachés au mode de fonctionnement des anciens Cété, qui restaient peu organisés collectivement et se limitaient strictement à leur champ de compétence territorial, il s'agit d'une révolution culturelle d'autant plus difficile à intégrer qu'elle s'accompagne d'une diminution des effectifs, y compris sur les activités

---

<sup>13</sup> Selon le document intitulé « Principes généraux d'organisation » mis à jour en novembre 2019, les effectifs cibles consacrés aux infrastructures de transport (647,5 ETP) devraient représenter, en 2022, 27% des effectifs totaux (2400) et 43% des effectifs ventilés par domaine (1734), suivis par le domaine Environnement et risques (366) et le domaine Mobilités (330), chacun pour environ la moitié, et les domaines Ingénierie des territoires (165), Performance et gestion patrimoniale des bâtiments (115), Mer et littoral (110).

<sup>14</sup> Aix-en-Provence, Angers, Autun, Nancy, Rouen, Toulouse. Les laboratoires sont passés de 17 en 2014 au nombre de 6 aujourd'hui.

<sup>15</sup> Géologie des tracés, mécanique des sols, caractérisation des matériaux bitumineux, assistance technique et essais, études d'entretien, caractérisation des matériaux liés aux liants hydraulique pour Nancy.

<sup>16</sup> Saint-Quentin (Dter Hauts de France), Nancy, Strasbourg (Dter Est, Saint-Brieuc, Angers (Dter Ouest), Blois (Dter Normandie-Centre, Autun, Clermont-Ferrand (Dter Centre-Est), Montpellier (Dter Méditerranée), auxquels s'ajoutera Toulouse en juillet 2021.

socles (Cf. annexe 5).

- Du point de vue des collectivités territoriales, si le Cerema bénéficie d'une image clairement positive de neutralité, la question de sa proximité et de sa capacité à répondre aux besoins de certains territoires est plus souvent interrogée.

Au final, la cartographie actuelle résulte d'une adaptation à la baisse des effectifs et d'un compromis entre, d'une part, le souci de ne pas fermer les implantations historiques du Cerema et, d'autre part, celui de garantir une présence correspondant aux besoins nouveaux des territoires. Il n'est donc pas certain qu'elle soit encore pleinement adaptée et il est probable qu'elle devra encore évoluer.

### 1.3 Une baisse importante des effectifs assortie d'une nécessité de redéploiement des compétences

De 2014 à 2021 le Cerema aura connu une diminution de ses effectifs sous plafond à hauteur de 584 ETPT (-18.9%) soit un rythme moyen sur la période de -2.4% par an. Ce rythme moyen aura été assez irrégulier et se traduit sur certains des derniers exercices annuels par des diminutions sensiblement supérieures à 3%.

Sur sa trajectoire actuelle, le Cerema devrait atteindre ses effectifs cibles sous plafond pour 2021 à hauteur de 2 507 ETPT<sup>17</sup> et parvenir fin 2022 au niveau imposé en perspective pluriannuelle par ses tutelles de 2 400 ETPT ce qui constituera à ce moment-là une baisse totale proche du quart de ses effectifs initiaux de 2014<sup>18</sup>.

En volume, cette baisse importante et continue des effectifs aura été très légèrement atténuée par l'augmentation des effectifs hors plafond qui ont atteint en 2020 un volume de 52.3 ETPT.

Les évolutions respectives des effectifs, des coûts salariaux et de la SCSP sur la période sont détaillées dans l'annexe 7. Le bilan des évolutions sur la période 2014-2021 est synthétisé dans le tableau ci-dessous :

		etpt			M€			€
		effectifs sous plafond	effectifs hors plafond	effectif total	Coût salarial	DCSP	DCSP-coût salarial	Coût salarial moyen
comptes financiers	2014	3 091,00	2,00	3 093,00	204,56	224,52	19,96	72 637
	2015	3 060,00	4,00	3 064,00	206,40	219,35	12,95	71 682
	2016	2 979,00	8,00	2 987,00	205,42	211,64	6,22	71 044
	2017	2 867,00	20,00	2 887,00	202,06	205,51	3,45	71 681
	2018	2 747,00	29,00	2 776,00	199,16	204,22	5,06	74 344
	2019	2 642,00	45,00	2 687,00	196,71	199,52	2,80	75 517
	2020	2 536,90	52,32	2 589,22	194,63	193,63	-1,00	76 327
hors CNPS/BR1	2021	2 507,00	85,00	2 592,00	195,16	189,04	-6,12	75 406
variations 2014-2021		-584,00	83,00	-501,00	-9,40	-35,48	-26,08	2 768,73
		-18,89%		-16,20%	-4,60%	-15,80%	-130,64%	3,81%

**Tableau 1 : Évolution des effectifs et de la SCSP (sources : comptes financiers et données d'exécution)**

Les marges de manœuvre initiales données au Cerema en 2014 ont disparu<sup>19</sup> : la SCSP ne couvre plus

<sup>17</sup> Budget rectificatif n°1 de mars 2021

<sup>18</sup> -22.35%

<sup>19</sup> Près de 20M€.

la masse salariale depuis 2020 (-1M€) et ce constat s'aggraverait très rapidement avec le temps : le seul exercice 2021 en cours est actuellement sur une trajectoire budgétaire qui devrait porter cet écart à - 6.12 M€ à la fin de cette année.

### **1.3.1 Un redéploiement des compétences opéré à travers la mise en place d'une organisation matricielle complexe...**

Dès sa création en 2014, l'objectif de développer les relations du Cerema avec les collectivités territoriales, de même que les ressources propres de l'établissement, était déjà présent et le rapport d'audit de 2016<sup>20</sup> notait que des postes de directeurs chargés du développement des relations avec les clients et partenaires (prospection, montage d'affaires, écoute) avaient été créés dans les directions techniques et territoriales, tout en précisant :

*« Sur les ambitions, une déclinaison du projet dans les directions territoriales est en cours, même si les premiers retours n'identifient pas spontanément de diminutions possibles dans les différents champs d'action, si ce n'est l'abandon du contrôle du règlement de construction, qui n'est pas au niveau des évolutions nécessaires. Sur la mise en œuvre, un recensement des compétences est en cours, qui a largement mobilisé les personnels, et rassemblé des données très riches. »*

Faire du Cerema une agence de la transition écologique dans les territoires constitue en effet un tournant stratégique dans le domaine de ses compétences. Le grand mérite de la direction actuelle, souligné par plusieurs interlocuteurs, est d'avoir donné une identité forte au Cerema comme agence « Climat et territoires de demain », ce qui correspond également à un gros travail de réflexion sur l'organisation territoriale. En revanche, cette évolution n'est pas achevée et n'est pas forcément comprise, ni par les collectivités territoriales rencontrées par la mission, ni par les agents.

Les grandes lignes du redéploiement des compétences ont reposé sur la polarisation des activités et la mise en place d'une organisation matricielle très réfléchie, avec notamment la mutualisation des fonctions supports (certaines Dter ont été désignées comme services facturiers) et la définition de pôles, de binômes et d'équipes spécialisées, au risque toutefois d'une dilution des compétences et des « points forts » thématiques de l'établissement. De ce point de vue, le Cerema ne se compare pas du tout à l'IGN ou à Météo-France, dont le cœur de métier est très clairement identifié.

Les infrastructures de transport, et en particulier les routes, sont un domaine dans lequel les compétences sont bien repérées et reconnues, notamment par les départements, ce qui est un héritage de la période ante décentralisation, et le secteur reste majoritaire en effectifs. Sur le champ des mobilités, de l'urbanisme, des risques, l'établissement est également assez bien identifié par les agglomérations et intercommunalités (héritage du Certu). En revanche, dans les domaines de la biodiversité et de l'énergie, qui sont au cœur de la transition écologique, les compétences du Cerema ne semblent pas encore aussi connues.

La capacité de l'établissement à renforcer son expertise et sa notoriété sur les domaines émergents sans abandonner le socle de ses compétences de base, constitue donc un des facteurs de réussite de Cerem'Avenir. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission ont mis en doute cette capacité mais il est assez difficile de documenter ce risque de défaut, au-delà de quelques exemples, car les compétences utiles sont extrêmement diversifiées et ne peuvent être appréciées par grands domaines, ni même par secteurs. Si la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

---

<sup>20</sup> Audit stratégique du Cerema, rapport n° 010475-01 établi par Patrick de BUHAN, Christine DEFFAYET, Edmond GRASZK, Claire HUBERT (coordonnatrice) et Alain WEBER, CGEDD, novembre 2016

n'identifie pas de « zones blanches »<sup>21</sup>, la direction de la sécurité routière (DSR) pointe un « manque d'experts nationaux », considérant que les agents sont plus polyvalents mais qu'ils traitent d'autres thématiques qui se font concurrence, comme l'aménagement, la mobilité ou l'ingénierie territoriale. Dans le domaine de la rénovation énergétique des logements (sur lequel interviennent également l'Ademe<sup>22</sup> et l'Anah<sup>23</sup>) a été pointé le manque de capacités d'évaluation, la même équipe étant chargée de tout faire, des premières études à l'évaluation (les bureaux d'étude privés sont aptes à conduire les travaux mais ils ne reviennent pas les évaluer) ou encore l'absence de taille critique des équipes de sondage sur les ouvrages d'art (3 ou 4 ETP), des plongeurs (seulement 3, soit le minimum réglementaire) ou de la gestion des bases de données (11 en 2014, 2 ou 3 aujourd'hui) et des domaines qui ne seraient plus couverts localement, comme la pollution de l'air ou les déchets. Comme décrit dans le chapitre sur l'organisation territoriale, cela pose surtout la question du maintien, dans chaque Dter, d'équipes suffisamment étoffées pour répondre aux besoins des territoires et de leur proximité. Dans l'un des services déconcentrés rencontrés par la mission, il a lui par exemple été expliqué qu'une étude longtemps restée en souffrance avait vraisemblablement été terminée « par le directeur territorial lui-même ».

Du fait de l'absence de comptabilité analytique, les éléments fournis par le Cerema à la mission ne permettent pas d'analyser finement la répartition des effectifs totaux sur les 21 activités, dans la mesure où les estimations ne concernent que les « effectifs exerçant directement une activité de production », c'est-à-dire hors encadrement, management, support et fonctions transversales<sup>24</sup>, soit 1693,2 ETPT.

Domaines	Ventilation générale (ETPT)				Directions techniques	Directions territoriales
	Actuelle	%	Cible	%		
Ingénierie territoriale intégrée	132,7	7,8	165,0	9,5	18,3	114,4
Bâtiment	112,9	6,7	115,0	6,6	14,2	98,7
Mobilités	325,1	19,2	330,3	19,0	52,0	273,1
Infrastructures de transport	654,9	38,7	647,5	37,3	76,2	578,7
Environnement et risques	363,8	21,5	366,3	21,1	39,2	324,9
Mer et littoral	103,8	6,6	110,0	6,1	70,9	32,9
<b>Total</b>	<b>1693,2</b>	<b>100</b>	<b>1734,1</b>	<b>100</b>	<b>270,8</b>	<b>1422,7</b>

**Tableau 2 : Effectifs de production du Cerema (source : mission à partir du tableau communiqué par le Cerema)**

<sup>21</sup> À l'exception du contrôle des règles de construction déjà signalé, auquel on peut ajouter l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des SI de l'État, comme celui de la DSR ou Info-Logement mais il s'agit de compétences auxquelles le Cerema a renoncé et non de compétences encore assumées.

<sup>22</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

<sup>23</sup> Agence nationale de l'habitat

<sup>24</sup> Recherche ; Technologies et services numériques innovants ; Normalisation, certification-, labellisation ; Formation dispensée.

Une présentation simplifiée du tableau des effectifs (format actuel et cible) permet néanmoins de comprendre, d'une part, quels sont les ordres de grandeur et, d'autre part, la faiblesse des marges de manœuvre disponibles afin de renforcer les secteurs d'avenir. Entre le format existant et la cible, l'écart est de 41 ETPT, soit moins de 2 par activité. Seul le domaine « ingénierie territoriale intégrée » augmente significativement en effectifs (+32,3), ainsi que, dans une bien moindre mesure, les domaines « environnement et risques » (+6,2), « mer et littoral » (+6,2), « mobilités » (+5,2), tandis que seul celui des « infrastructures de transports » est concerné par une diminution (-7,4).

Au final, le recentrage opéré a été assez considérable, correspondant au passage de 66 « pôles de compétence intégrés » à 21 activités et à quatre secteurs transversaux. Par rapport au constat effectué en 2016 par le rapport d'audit précité, l'effort réalisé est donc significatif et, pour prendre l'exemple du logement, les retraits<sup>25</sup> apparaissent pertinents, surtout quand le Cerema n'est pas le seul à disposer de la compétence sur le domaine considéré et qu'il n'apparaît pas comme le leader évident de ce secteur.

### **1.3.2 ... qui ne permet pas une adhésion suffisante à un projet partagé.**

Conformément à la demande de la ministre de la transition écologique, formulée dans sa réponse au courrier que lui a adressé l'intersyndicale FO-CGT-UNSA du Cerema concernant les annonces faites lors du comité technique ministériel du 17 décembre 2020<sup>26</sup>, la mission a rencontré les représentants du personnel du Cerema, au cours de deux réunions : l'une avec l'intersyndicale, l'autre avec les représentants de la CFDT.

Ces entretiens étaient consécutifs à l'inquiétude exprimée par les organisations syndicales du fait de la rédaction de l'article 48 du projet de loi sur la décentralisation, en ce qu'il donne la possibilité au Gouvernement, par voie d'ordonnance de « modifier les missions » du Cerema, ainsi que ses règles non seulement de gouvernance mais aussi « d'organisation et de fonctionnement ».

Ces réunions ont permis à la mission de rencontrer des personnels du Cerema en poste sur plusieurs sites, dans différentes entités organisationnelles et exerçant ou ayant exercé des fonctions différentes, en termes de secteurs d'activité (routes, bâtiment, aménagement, hydraulique, biodiversité, fonctions supports) et de niveau de poste. Elle tient à souligner que ces échanges ont été extrêmement intéressants, les représentants du personnel rencontrés ayant manifesté leur fort attachement aux missions de service public et aux métiers du Cerema et ont fourni des exemples tout à fait documentés à l'appui de leurs constats, dans des domaines techniques souvent pointus et très variés.

Sans entrer dans le détail, notamment sur l'idée que le Cerema aurait servi de « réservoir d'ETP » pour son ministère de tutelle (également confronté durant des années à la baisse de ses effectifs) ou le paradoxe qu'il y aurait à rechercher un rapprochement avec les collectivités territoriales après avoir supprimé l'Atesat et « détruit l'outil de travail », il en ressort une convergence des représentants du personnel autour de quelques points saillants.

- Constat que la baisse des effectifs a surtout concerné les cadres B et C des fonctions supports et des laboratoires mais que la masse salariale des cadres A a été préservée.
- Polarisation des activités jugée excessive, avec des risques de « zones blanches » sur certains territoires et une perte de pluridisciplinarité au sein des unités territoriales.
- Idée fortement exprimée que l'expertise de deuxième niveau se construit à partir d'une expérience de premier niveau et qu'il faut du temps pour devenir un expert ; que dans certains

---

<sup>25</sup> Conventions d'utilité sociale (CUS), éco-quartiers, lutte contre l'habitat indigne, marchés locaux de l'habitat, gestion des systèmes d'information logement.

<sup>26</sup> Annonce que le Gouvernement pourrait légiférer par ordonnance au cours de l'année 2021 pour faciliter le recours des collectivités territoriales au Cerema, avec comme vecteur législatif la loi 4D.

domaines l'expertise est indissociable de l'ancrage territorial.

- Crainte que la recherche de ressources propres ne conduise à un affaiblissement du Cerema sur ses points forts (comme les infrastructures) et qu'elle se fasse au détriment des missions État et de la qualité d'expertise, avec disparition progressive de certaines spécialités ou forte réduction des effectifs experts pour certaines d'entre elles.

Ces éléments sont conformes au diagnostic dressé par le cabinet Degest<sup>27</sup> en avril 2020 à la demande du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et qui a auditionné une trentaine d'agents, répartis sur différentes directions territoriales et fonctions, avant d'envoyer un questionnaire à tous les personnels, dont 1274 réponses (47,7% des effectifs de l'époque) ont été analysées.

En résumé, le rapport considérait que, six ans après sa création, le Cerema n'était toujours pas unifié dans ses fonctionnements, que la gestion des baisses d'effectifs, continue depuis sa création, avait été gérée au fil de l'eau au gré des départs naturels, avec un effet de fuite des compétences relevé par tous les interlocuteurs, et que la fragilité des organisations du travail pouvait induire des risques psychosociaux <sup>28</sup> appelant à la vigilance. En appliquant, notamment, une grille « constats-objectifs-moyens » à l'évolution constatée, il pointait « *une conduite du changement surdéterminée par un (unique) objectif de réduction des moyens* », en d'autres termes une surdétermination de toute la logique par ce qui ne devrait être qu'un moyen (la baisse des coûts) et qui finit par devenir, pour les agents, le seul objectif perceptible.

Ce constat a été confirmé par certains des entretiens menés par la mission, non seulement au sein du Cerema mais également des services de l'État, au cours desquels il a semblé que Cerem'Avenir était surtout identifié comme une « course à l'argent frais », sans que ses autres objectifs soient toujours clairement perçus. On peut, certes, y voir une « querelle des Anciens et des Modernes », et cette composante est parfois perceptible, mais pas seulement. La conduite du changement est un processus nécessairement long et, surtout, elle ne peut pas se faire sans passer par la définition d'un point d'atterrissage stable, aussi bien sur les effectifs que sur les compétences (ce qui inclut la formation et le plan de recrutements) avec un nouveau format sur lequel l'ensemble des agents puisse se projeter.

Or, à l'évidence, Cerem'Avenir ne remplit pas tout à fait ces conditions, du fait que les efforts déployés pour augmenter les recettes propres n'ont pas empêché la baisse des effectifs sur les activités socles.

***Recommandation 1. Promouvoir une démarche managériale plus participative associant les collectifs de travail de l'établissement.***

## 1.4 Une trajectoire financière et budgétaire qui engage le pronostic vital du Cerema

*Les constats exposés ci-dessous sont détaillés dans l'annexe 8 au présent rapport.*

<sup>27</sup> Edwige BUES, Alexia DASSI, sous la direction d'Anne KERUEL, Expertise pour risque grave suite aux annonces de Cerem'Avenir, 24 avril 2020.

<sup>28</sup> Le principal facteur de risques étant l'association d'une forte exigence (charge de travail élevée, haut niveau d'expertise attendu, forte attente des clients, etc.) et d'une faible latitude pour y répondre (pas de contrôle sur les moyens humains ou techniques, etc.).

### 1.4.1 Une trajectoire financière non soutenable depuis l'origine

L'analyse des données d'exécution budgétaires et financières depuis 2014<sup>29</sup> révèle une situation de déséquilibre structurel originel du modèle économique adopté pour le Cerema depuis sa création. Cette situation est illustrée dans le tableau ci-dessous :

RECETTES	Recettes d'exploitation	Charges d'exploitation	Solde net d'exploitation	Investissements	résultat réel du compte financier
LR 2014	259,60	248,23	11,37	14,17	-2,80
LR 2015	263,06	254,45	8,61	9,83	-1,22
LR 2016	254,52	252,58	1,94	7,46	-5,52
LR 2017	249,53	249,27	0,25	7,23	-6,97
LR 2018	247,16	245,59	1,57	5,35	-3,79
LR2019	245,44	240,89	4,55	7,54	-2,99
CF 2020	258,45	240,63	17,82	6,46	11,36
BR 1 2021	253,04	249,56	3,48	9,05	-5,57
<b>Bilan</b>	<b>2 030,80</b>	<b>1 981,20</b>	<b>49,60</b>	<b>67,09</b>	<b>-17,49</b>

**Tableau 3 : la trajectoire financière (source : mission d'après comptes financiers du Cerema)**

Le budget structurel du Cerema (SCSP+ recettes propres), n'a jamais été en mesure de dégager un excédent d'exploitation susceptible d'alimenter une capacité d'autofinancement pour ses investissements : l'intégralité des investissements réalisés - à un niveau cependant très insuffisant - l'a été à partir d'opérations additionnelles ou circonstanciées de régulation (opérations fléchées notamment<sup>30</sup>) ainsi que par un mécanisme de « cavalerie financière » s'appuyant sur le décalage des flux en recettes et en dépenses de ces opérations additionnelles ou circonstanciées, dont le volume est devenu croissant avec le temps. En d'autres termes, une partie des investissements non pris en charge directement par des ressources additionnelles a été financée en flux, à partir de droits constatés de décaissements futurs sur d'autres opérations additionnelles. Le volume financier cumulé constaté de ce mécanisme atteignait fin 2020 environ **12 M€** et se place actuellement dans une perspective d'accélération, sur un volume de **17,5 M€** à horizon de fin 2021.

### 1.4.2 Un niveau d'investissements très préoccupant

La régulation de la politique des investissements par le mécanisme décrit ci-dessus a été, depuis la création de l'établissement, strictement définie par les volumes financiers mobilisables des opérations additionnelles, circonstanciées ou fléchées, sans relation directe avec les besoins réels.

Au regard des études conduites dans le secteur de l'ingénierie<sup>31</sup>, le rythme annuel moyen des investissements du Cerema aurait dû s'établir à environ 7% de sa capacité de production, soit à environ 14 M€ par an, contre 8,2M€ en moyenne constatée sur la période 2014-2020.

<sup>29</sup> Comptes financiers et documents annexés aux lois de règlement.

<sup>30</sup> Fonds de transformation de la fonction publique, opération Le Bourget, fonds interministériel d'accompagnement RH, plan de relance ouvrages d'art, plan de relance sentier du littoral ...

<sup>31</sup> Qui sont précisées dans l'annexe 8.

Au-delà de l'obsolescence des immobilisations transférées au CEREMA à sa création<sup>32</sup>, ce niveau insuffisant d'investissements fait courir à l'établissement un risque très important de déclassement technique.

### 1.4.3 Une baisse de la subvention pour charge de service public qui a atteint ses limites

Cette limite a été atteinte fin 2019, année qui a vu l'émergence d'un nouveau mécanisme de contractualisation entre le Cerema certaines directions générales conjuguant une part d'utilisation de la SCSP et un abondement sur crédits budgétaires. Il s'agit là d'un mécanisme d'abondement<sup>33</sup> de fait d'une SCSP devenue insuffisante pour couvrir les besoins de l'État. Il est mis en œuvre, au-delà d'un principe qui peut apparaître critiquable, au prix de négociations bilatérales et d'une complexification de la programmation stratégique.

RECETTES	SCSP	variations
Loi de règlement 2014	224,52	
Loi de règlement 2015	219,35	-5,18
Loi de règlement 2016	211,64	-7,71
Loi de règlement 2017	205,51	-6,13
Loi de règlement 2018	204,22	-1,29
Loi de règlement 2019	199,52	-4,71
Compte financier 2020	193,63	-5,88
Budget rectificatif 1 2021 (hors CNPS)	190,42	-3,21
<b>évolution</b>	<b>-34,10</b>	
	<b>-15,19%</b>	

**Tableau 4 : l'évolution de la SCSP (source : comptes financiers du Cerema, Lois de règlement, compte financier 2020, budget rectificatif n°1, Mars 2021)**

### 1.4.4 Un modèle économique qui doit être revu en stabilisant au préalable les moyens de l'établissement

Le modèle économique du Cerema, depuis sa création en 2014, repose sur un niveau d'activité et de production piloté par les variations relatives de ses recettes structurelles que sont la SCSP et les recettes propres de l'établissement<sup>34</sup>.

Ce modèle constitue en lui-même une injonction paradoxale, car il ne peut y avoir de développement de recettes propres nettes dans un contexte de maintien ou de diminution continue de la capacité globale de production, avec une forte baisse des effectifs, sans la fixation préalable à due proportion d'un objectif identifié et assumé de diminution des prestations d'ingénierie pour le compte de l'État ce qui n'a pas été fait, ni en 2014, ni depuis.

Le résultat de ce modèle économique, ainsi que de son pilotage général, se traduisent sur la période par :

- Une baisse de -7 % de la capacité de production globale de l'établissement, associée à un gain

<sup>32</sup> Qui étaient déjà presque totalement amorties en 2018.

<sup>33</sup> 5 M€ d'abondement prévus en 2021.

<sup>34</sup> La SCSP finance les activités du Cerema pour le compte de l'État lui-même, les recettes propres sont comptabilisées en produits pour les activités pour compte des tiers.



de productivité général de +9.2 %<sup>35</sup>.

- Une relative stabilité en volume des recettes externes sur la période, en dépit d'une augmentation encourageante mais modeste des recettes propres.
- Une baisse additionnelle des capacités de production pour le compte de l'État lui-même, par le mécanisme des prélèvements en hausse sur la SCSP des co-financements destinés à augmenter et stimuler les recettes propres attendues.

Les nouvelles orientations stratégiques du Cerema, fondées sur le développement des recettes propres pour son activité au profit des collectivités locales demeureront hors de portée de l'établissement en l'absence d'une stabilisation de ses effectifs dans le temps dès 2022.

L'action du Cerema aurait dû normalement s'inscrire, en termes de finalités conditionnant sa stratégie, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance (Cop) avec ses tutelles : l'élaboration de ce Cop a été sans cesse différé et ne verra le jour qu'en 2021, après huit années d'existence de l'établissement. Durant ces huit années, les objectifs de maintien ou de diminution de la capacité globale de production n'ont jamais été formalisés et les variations souhaitables des parts relatives d'activité au profit de l'État, d'une part, et des clients tiers (dont les collectivités), d'autre part, jamais définies en termes de finalités de politique publique.

Cette absence de définition de stratégie de l'établissement par ses tutelles - au-delà de son statut - est d'ailleurs révélée par les indicateurs de performance qui sont assignés au Cerema dans le programme auquel il est rattaché<sup>36</sup> : ces indicateurs ne sont pas pertinents, ils sont inadaptés aux enjeux de politique publique qu'ils sont censés décrire et comportent par ailleurs des biais importants<sup>37</sup>.

Le pilotage du Cerema par ses tutelles a donc été lacunaire : il se traduit depuis la création du Cerema, par la déclinaison d'actions en adaptation permanente à la seule baisse programmée de la SCSP et des effectifs, à travers un modèle de compensation par une augmentation des recettes propres resté tout à fait théorique quant à ses effets réels.

Le modèle économique adopté pour le Cerema depuis sa création n'est pas soutenable. Il a engagé l'établissement sur une trajectoire financière, mortifère dans le temps, qui tranche singulièrement avec les perspectives déclarées de ses ambitions à venir. Le maintien de ce modèle économique peut à présent réduire à néant les efforts considérables<sup>38</sup> qui ont été déployés par l'état-major de cet établissement, ainsi que par ses personnels, pour définir et mettre en œuvre la stratégie renouvelée qui est désormais la sienne.

Le « pronostic vital » de l'établissement apparaît aujourd'hui engagé sur sa trajectoire financière actuelle.

L'utilité-même du Cerema pour la seule administration d'État pourrait très vite être remise en cause au vu des capacités de production en baisse sensible et continue.

Le niveau même des prestations pourrait connaître, en l'absence d'un volume d'investissements adapté, une dégradation rapide.

Au vu des pratiques de régulation budgétaire constatées durant ces huit premiers exercices annuels et de leurs effets, il est nécessaire que le Cerema dispose à présent d'une boussole et d'un horizon de

---

<sup>35</sup> Baisse de 16.2% des effectifs totaux pour une baisse quasi linéaire de la capacité de production globale de 7%.

<sup>36</sup> Programme 159.

<sup>37</sup> Voir annexe 9.

<sup>38</sup> Dont des gains de productivité en période de transformation (diminution de 16.2% des effectifs totaux pour une réduction de la capacité de production de 7%).

stabilité, de confiance et de sécurité afin de mettre en œuvre son ambitieux projet stratégique et de remettre à niveau ses équipements.

***Recommandation 2. Stabiliser dès 2022 les effectifs et la subvention pour charge de service public (SCSP) du Cerema afin de lui donner les moyens de mettre en œuvre son projet stratégique.***

Cette recommandation suppose une stabilisation de la SCSP à un niveau permettant à l'établissement de couvrir initialement ses besoins en investissements ainsi qu'une stabilisation de ses effectifs. *Les besoins chiffrés sont détaillés dans l'annexe 8.*

## 2 Le Cerema et ses clients

Les dispositions de l'article 45 de la loi du 28 mai 2013 prévoient que les activités du Cerema se déploient essentiellement à la demande de l'État. Le Cerema peut dans ce cadre prêter son concours aux services de l'État dans leurs missions d'assistance aux collectivités territoriales, notamment pour des raisons de solidarité nationale ou pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques.

Les prestations du Cerema peuvent être réalisées au bénéfice de tiers mais à titre purement accessoire. Ces dispositions claires sont par ailleurs encadrées par l'article 3 du code des marchés publics permettant à l'État, dans ce cadre et en conformité avec le droit européen de la concurrence, de se dispenser de toute mise en concurrence préalable pour les prestations que le Cerema réalise à son profit sous réserve toutefois, en termes de volume d'activité et de gouvernance, du respect du principe « contrôleur contrôlé », qui fixe la limite des activités accessoires à ne pas dépasser à 20% de l'activité.

### 2.1 La commande de l'État : un « changement de posture » de la part des directions d'administration centrale et des services déconcentrés

La subvention pour charge de service public (SCSP) du Cerema est inscrite sur le programme 159, Expertise information géographique et météorologie, de la mission Écologie développement et mobilité durables, qui relève du ministère de la Transition écologique (MTE). Elle finance pour l'essentiel la masse salariale et les frais de structure de l'établissement, qui portent ses activités d'ingénierie et de recherche. C'est dans ce cadre que sont réalisés une partie des programmes d'études d'ingénierie définis par les différentes directions d'administration centrale (Dac) relevant des ministères de la Transition écologique (MTE), de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), de l'Intérieur, de la mer, des Outre-mer et de leurs services déconcentrés.

Les directions concernées sont : la direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGiTM), la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), la direction de la Sécurité routière (DSR), la direction générale de la Prévention des Risques (DGPR), la direction générale de l'Énergie et du climat (DGEC), la direction générale de l'Aviation civile (DGAC), auxquelles s'ajoute le commissariat général de l'Environnement et du Développement durable (CGDD), cette dernière direction assurant surtout la tutelle du Cerema et n'étant que plus marginalement concernée par les prestations d'ingénierie.

À noter que le choix a été fait, lorsque l'ancienne délégation à la Sécurité et à la Circulation routières (DSCR), devenue la DSR, a été rattachée au ministère de l'Intérieur, de ne pas ouvrir une partie de la SCSP sur un programme du ministère de l'Intérieur et qu'il n'y a pas, en conséquence, d'enveloppe dédiée à la DSR. Seule l'activité du Cerema pour le compte de l'Opérateur routier de l'État (ORE) fait l'objet d'une enveloppe dédiée, identifiée au programme d'activité annuel au profit de la DIT/ DGiTM (37 M€ en 2020).

#### 2.1.1 La suppression des « droits de tirage » et la redéfinition des modalités de programmation de la commande de l'État

Dans le cadre du processus de programmation qui a fonctionné jusqu'en 2018, les différentes directions générales disposaient d'une « enveloppe de droits de tirage » sur la SCPC. Le nouveau processus de programmation a supprimé la notion d'enveloppe et fait évoluer, en parallèle, la relation de « commanditaire » à fournisseur vers celle de « bénéficiaire », en liaison avec les politiques publiques portées par les Dac.

La programmation des études réalisées sur la SCSP correspond donc aux six domaines d'activité définis dans Cerem'Avenir ventilés selon les 21 secteurs d'activité correspondants. (Voir Tableau 5 ci-dessous). Si l'on excepte l'ORE, il n'y a pas de ventilation selon les « donneurs d'ordre », à la fois parce que cela ne correspond plus à la philosophie de l'action de l'établissement vis-à-vis de sa mission de service public et que le Cerema ne dispose pas encore d'une comptabilité analytique suffisamment solide pour multiplier les ventilations par segments. Ce défaut de comptabilité analytique, déjà souligné par les rapports précédents, a été pointé au cours de nombreux entretiens et il importe que le Cerema avance sur le sujet. Le fait que les études du Cerema ne soient pas des « prestations réalisées pour les Dac » mais des prestations programmées par l'établissement et entrant dans le champ de compétences des différentes directions ne devrait pas le dispenser d'en produire un bilan exhaustif et précis, ainsi qu'une synthèse.

<b>Evolution de la programmation sur dotation (SCSP) par domaines / secteurs d'activité entre 2019 et 2021</b>				
en k€				
<b>Secteurs d'activité</b>		<b>2019 *</b>	<b>2020 **</b>	<b>2021</b>
<b>(hors activités de recherche et de prototypage)</b>				
<b>A</b>	<b>Ingénierie des territoires</b>	<b>18 800</b>	<b>19 100</b>	<b>19 300</b>
A1	Expertise territoriale intégrée	15 700	15 900	15 100
A2	Connaissance et mobilisation du foncier	3 100	3 200	4 200
<b>B</b>	<b>Performance et gestion patrimoniale des bâtiments</b>	<b>10 300</b>	<b>10 200</b>	<b>9 900</b>
B1	Performance et gestion patrimoniale des bâtiments	10 300	10 200	9 900
<b>C</b>	<b>Mobilités</b>	<b>34 800</b>	<b>35 100</b>	<b>34 700</b>
C1	Espaces publics et voiries urbaines	4 900	5 000	5 100
C2	Connaissance, modélisation et évaluation de la mobilité	5 400	6 200	6 000
C3	Politiques et services de mobilité	7 000	5 800	5 700
C4	Systèmes de transports intelligents, trafics et régulation	9 100	8 600	8 400
C5	Sécurité des déplacements	8 400	9 500	9 500
<b>D</b>	<b>Infrastructure de transports</b>	<b>59 000</b>	<b>55 200</b>	<b>53 500</b>
D1	Gestion de patrimoine d'infrastructures de transport			
D2	Conception, viabilité, entretien et adaptation des plates-formes d'infrastructures de transport	37 900	34 500	32 300
D3	Gestion des patrimoines d'ouvrages d'art			
D4	Techniques et méthodes pour les ouvrages d'art	21 100	20 700	21 200
<b>E</b>	<b>Environnement et risques</b>	<b>31 300</b>	<b>30 400</b>	<b>29 900</b>
E1	Energies renouvelables	3 100	3 100	2 800
E2	Approches environnementales intégrées - Biodiversité en interface avec l'aménagement	6 500	6 300	6 200
E3	Eau et gestion des milieux aquatiques	4 100	2 800	2 800
E4	Préservation des ressources et économie circulaire des matériaux du BTP	2 100	1 800	1 900
E5	Risques naturels	11 900	12 500	12 300
E6	Réduction des nuisances, air, bruit, vibrations, et approches systémiques	3 600	3 900	3 900
<b>F</b>	<b>Mer et littoral</b>	<b>10 500</b>	<b>10 000</b>	<b>10 600</b>
F1	Gestion du littoral et de la mer	4 200	4 100	4 600
F2	Sécurité et technologies maritimes et fluviales	4 000	3 800	3 500
F3	Ports et voies navigables	2 200	2 100	2 500
<b>Sous-Total Secteurs d'activité</b>		<b>164 700</b>	<b>160 000</b>	<b>157 900</b>
<b>Hors secteurs d'activité</b>		<b>34 900</b>	<b>33 600</b>	<b>31 100</b>
dont Activités de recherche		14 500	15 000	14 700
dont Activités transverses (Numérique et innovation, prototypage, Normalisation, E&I)		7 900	3 500	5 700
dont Transformation du Cerema et développement commercial		-	5 000	2 500
dont Ligne d'appui (ORE et hors ORE)		12 500	10 100	8 200
<b>TOTAL</b>		<b>199 600</b>	<b>193 600</b>	<b>189 000</b>
*	Les chiffres pour 2019 correspondent à la programmation ferme + conditionnelle rapportée à 100% Les chiffres 2019 diffèrent de ceux figurant dans le document "Programme d'activité 2019" suite au passage du référentiel "Champ / Lignes de programme" au référentiel "Domaine / Secteur".			
**	Les chiffres pour 2020 et 2021 correspondent à la dotation allouée aux secteurs Les chiffres 2020 diffèrent de ceux figurant dans le document "Programme d'activité 2020" pour 2 raisons : - baisse de la dotation de 1,1 M€ entre la programmation stratégique faite fin 2019 et l'atterrissage réalisé en février 2020 - transfert de certaines activités transversales des secteurs vers le "hors secteur"			

**Tableau 5 : Évolution de la programmation sur dotation (SCSP) par domaines / secteurs d'activité entre 2019 et 2021 (source : Cerema)**

Pour autant, si la notion d'activités commanditées a été abandonnée, le Cerema a été amené, depuis 2020, à signer des conventions cadres avec les Dac afin de définir, sur leurs champs de compétences

respectifs, d'une part, les missions socles de service public faisant l'objet d'un financement via la SCSP et, d'autre part, des opérations partenariales cofinancées, c'est-à-dire financées par les Dac sur leur propre budget et leur programme.

La DSR disposait déjà d'une convention cadre 2019-2022 et des conventions cadres 2020-2022 ont été établies avec le DGALN, la DGEC, la DGPR, ainsi qu'avec la direction des affaires maritimes (DAM) de la DGITM. Sont en cours d'établissement les conventions avec la DGITM (sur l'ensemble de ses champs hors DAM), le CGDD, la DGAC. Le détail des actions fait l'objet d'une convention annuelle, à laquelle peuvent s'ajouter quelques conventions spécifiques sur des sujets à enjeux.

	Montant SCSP (k€)	Montant financement Dac (k€)	Conventions concernées
<b>DGALN</b>	2 911	939	Convention globale + convention spécifique "Observatoire de l'artificialisation"
<b>DGEC</b>	1 288	407	Convention globale + convention spécifique « Énergie marine renouvelable »
<b>DAM/ DGITM</b>	2232	568	Convention globale DAM
<b>DGITM (hors « ORE »)</b>	2396	332	Conventions spécifiques "Observatoire des déplacements" et "Plamade" <sup>39</sup> Convention globale en cours.
<b>DGPR</b>	2 893	1 650	Convention globale DGPR + Convention spécifique "Plamade"
<b>DSR<sup>40</sup></b>	6 553	999	Convention globale DSR + quatre conventions spécifiques résultant de l'appel à projets DSR
<b>Total</b>	<b>18 273</b>	<b>4 895</b>	

**Tableau 6 : liste des conventions passées avec les directions d'administration centrale (Dac)**  
(source : Cerema)

Ces conventions définissent ainsi un « socle régalién » financé sur la SCSP et des « actions partenariales » cofinancées par les Dac.

Sont également valorisées sur la SCSP des actions pour le compte de l'ANCT, conformément à la convention passée entre les deux organismes et l'État :

- Une activité nationale, financée à hauteur de 1 M€ sur la dotation, notamment en appui du pilotage des programmes nationaux territorialisés « Petites villes de demain », « Action Cœur de ville » et « Territoires d'industrie ».

<sup>39</sup> Plateforme mutualisée d'aide au diagnostic environnemental (outil du Cerema pour faciliter l'élaboration des cartes de bruit)

<sup>40</sup> La convention globale DSR recense l'ensemble des projets ayant un lien avec la sécurité routière au-delà du strict périmètre de la DSR.

- Une activité régionale en appui direct des collectivités territoriales, financée à hauteur de 6,5 M€ sur la dotation, dont 3 M€ de journées d'appui gratuit ou « freemium » (financées à 100 % sur dotation), et 3,5 M€ de prestations cofinancées (avec un cofinancement maximum de 50 % par la dotation).

Au niveau régional, la programmation distingue également ce qui relève du socle régalién et du partenarial, avec pour certaines études la recherche d'un cofinancement par une collectivité territoriale, c'est-à-dire que la mise en œuvre de la programmation par le Cerema peut être conditionnée par un cofinancement à trouver.

Par ailleurs, le Cerema programme avec une tranche ferme de l'ordre de 80% et une tranche conditionnelle de l'ordre de 20%. La tranche ferme est engagée à la signature de la convention annuelle, avec un versement initial de 80% et le solde est versé au premier trimestre de l'année suivante en fonction de la réalisation des projets.

Globalement, en programmation pour 2021, c'est environ 9% de la dotation en tranche ferme et 7% en tranche conditionnelle qui est prévue en cofinancement (Cf. Tableau 7 ci-dessous).

	Volume de SCSP mobilisé pour 2021 en cofinancements (K€)			Programmé en 2020
	Programmation ferme	Programmation conditionnelle	Programmation totale	
Activités cofinancées	11 760	8 670	<b>20 430</b>	19 000
Activités cofinancées au profit des collectivités locales	4 980	4 750	<b>9 730</b>	6 700

**Tableau 7 : montants des cofinancements 2021 (source : programme d'activité 2021 Cerema)**

### **2.1.2 Une programmation décentralisée, parfois jugée plus efficiente mais au prix d'une perte de visibilité pour les services de l'État**

La programmation réalisée avec les services de l'État concerne l'ensemble des activités mobilisant la dotation, que ce soit les projets financés à 100 % sur la SCSP ou les projets cofinancés (par les Dac ou les collectivités territoriales), à l'exclusion de l'activité pour des clients « tiers » entrant dans le champ concurrentiel. L'exercice ne correspond plus désormais à des « commandes » ou à des « prestations » réalisées pour un donneur d'ordre mais plutôt à une concertation sur la nature et le niveau des actions du Cerema, en lien avec les sujets portés par les différents services de l'État.

Pour 2021, la valorisation de la dotation (189 M€) comprend ainsi :

- Une part nationale de 104,6 M€, regroupant les opérations d'appui et d'expertise de niveau national (81,7 M€), les activités de recherche (14,7 M€), des activités transverses et support de l'expertise (5,7 M€), ainsi que des activités d'appui à la transformation interne du Cerema et de développement commercial (2,5 M€).
- Une part régionale de 41 M€, comprenant notamment une partie de la contribution du Cerema

aux actions de l'ANCT.

- Une ligne d'appui de 6,7 M€ permettant au Cerema de répondre à des sollicitations urgentes et stratégiques qui n'ont pu faire l'objet d'une programmation (comme, par exemple, les interventions sur les inondations dans le sud-est de la France).
- Une part consacrée aux activités « Opérateur routier de l'État » (ORE) de 36,7 M€.

Hors activité de recherche mais en incluant l'ORE, les domaines « Infrastructures de transport », « Mobilités » et « Environnement et risques » pèsent respectivement pour 34 %, 22 % et 19 % de l'activité du Cerema, tandis que les domaines « Ingénierie des territoires », « Mer et littoral » et « Bâtiment » ne représentent respectivement que 12%, 7% et 6% de l'activité.

Globalement, les directions d'administration centrale considèrent que l'établissement des conventions constitue un progrès, même si le périmètre des actions ayant vocation à être entièrement valorisées sur la SCSP ou cofinancées est loin d'être clair. Elles ont dû s'adapter, à la fois à la baisse des moyens et des effectifs mais aussi aux nouvelles modalités de programmation. La DSR, qui disposait d'une « enveloppe » de 18 M€ en 2014, contre 6,5 M€ en 2020, ainsi que des effectifs « dédiés » passés d'environ 200 à 50/70, a par exemple dû reprendre certaines activités en régie, notamment de la maîtrise d'ouvrage et beaucoup de pilotage, alors que la maîtrise d'ouvrage des études était déléguée jusqu'en 2013 et que le Cerema a également, en matière de sécurité routière, un rôle d'animation important<sup>41</sup>. La DGALN considère quant à elle, dans le cadre d'une démarche pragmatique, que les sommes qu'elle alloue au Cerema sur son budget propre sont un moyen de faire passer ses actions prioritaires, par une forme d'effet levier.

Il en résulte que la priorisation ne se fait pas à travers la mise en avant d'une tranche ferme, par rapport à une tranche conditionnelle, mais à travers les sommes supplémentaires acquittées par les Dac, comme si elles prenaient des « options » sur le programme d'activité du Cerema.

D'une manière générale, le processus de programmation fait l'objet d'appréciations contrastées par les Dac et les services déconcentrés. Il est parfois jugé plus efficace que le système antérieur, mais avec des limites. Il implique surtout un sentiment de perte de maîtrise ou de visibilité, aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré, d'autant que les politiques publiques et les champs de compétences couverts par les Dac sont parfois eux-mêmes très variés. À cela s'ajoute le fait que la part financée sur la SCSP au profit des politiques publiques portées par les Dac n'a jamais été « rebasée » et qu'elle semble correspondre à un legs historique, plus qu'à un décompte documenté des temps passés et des coûts objectivement supportés par le Cerema.

Enfin, la programmation régionale semble souvent déconnectée des orientations nationales, à la fois parce que les demandes sont nombreuses et diversifiées, que toutes les Dac n'ont pas les moyens de la piloter ou de l'harmoniser et que la définition de ce qui doit relever de la SCSP, du cofinancement ou d'un contrat directement passé avec une collectivité territoriale paraît parfois assez flottante, au gré des considérations et négociations locales. La mission observe un déficit de « retour » vers les services déconcentrés, notamment sur les études qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation au plan national, alors que ces derniers ont également vocation à animer le dialogue avec les collectivités territoriales sur leurs besoins d'ingénierie.

S'agissant de la commande adressée au Cerema par les services de l'État, il ressort les conclusions suivantes :

- Dans le modèle économique actuel du Cerema et à moyens constants, l'augmentation des

---

<sup>41</sup> Exemples de la « réforme des 80km » et de la « circulation interstitielle des deux-roues », pour lesquels l'intervention du Cerema a permis de dépassionner les débats. Pour la DSR, le choix du Cerema est assez captif, puisque seuls le Cerema et l'Institut Gustave Eiffel (sur les sujets les plus « pointus ») interviennent dans ce champ.

recettes en provenance des collectivités territoriales ne pourra se faire, par construction, qu'en acceptant une diminution concomitante de la commande de l'État.

- Dans cette hypothèse, si cette diminution est inéluctable, elle ne devrait pas se faire « au fil de l'eau », en plaçant les Dac en position de concurrence et à travers un mécanisme qui les amène à « prioriser » les actions du Cerema sur leur propre budget, mais à travers la définition et la stabilisation du format souhaité.
- Il ne peut entrer dans les compétences de la mission de définir « ex cathedra » quels sont les besoins prioritaires de l'État par domaine mais elle observe que la réforme des droits de tirage n'est pas achevée et qu'elle laisse la place à un déficit de pilotage. En conséquence, il conviendrait de définir un « chef de file », de façon à ce que le Cerema ne soit pas le seul à décider de la hiérarchisation des priorités gouvernementales ;
- Enfin, dès lors que le choix est fait de transformer le Cerema en un établissement public partagé entre l'État et les collectivités territoriales, il faudra faire évoluer la commande de l'État pour l'orienter davantage vers les politiques publiques dont la mise en œuvre nécessite la conjugaison des compétences de l'État et des collectivités locales.

***Recommandation 3. Assurer une meilleure coordination des commandes des administrations de l'État en fonction des priorités politiques et les orienter davantage vers les politiques publiques mises en œuvre conjointement par l'État et les collectivités locales.***

## 2.2 Les collectivités locales

### 2.2.1 Les textes font des collectivités locales des clients secondaires et la politique de l'établissement vise à en faire des partenaires privilégiés

L'article 44 de la loi du 28 mai 2013 qui définit les missions du Cerema comprend plusieurs dispositions conférant à son action une forte dimension territoriale. Il prévoit en particulier que l'établissement public apporte son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable ; qu'il a pour missions, entre autres, de promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux, d'apporter aux acteurs territoriaux un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique, ou encore de renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations.

Toutefois, les prestations au bénéfice des collectivités locales ne sont mentionnées qu'au travers de l'appui que peuvent leur apporter les services déconcentrés de l'État, au premier alinéa de l'article 45, le second alinéa de cet article précisant que ce n'est qu'à titre accessoire que les prestations fournies aux services de l'État peuvent l'être également au bénéfice de tiers.

Le décret du 27 décembre 2013 est venu préciser ces dispositions en indiquant que le Cerema contribue en lien étroit avec les collectivités locales à la connaissance et à l'observation des territoires, et qu'il assure, dans le cadre de la solidarité nationale, des missions d'assistance aux collectivités territoriales, à la demande d'un service de l'État.

Les collectivités locales sont bien représentées dans les instances de gouvernance du Cerema, avec cinq élus sur 21 membres au conseil d'administration, présidé par une maire et douze élus, soit la moitié des membres siègent au conseil stratégique, également présidé par un élu. Les élus locaux sont en outre associés à la préparation de la programmation annuelle des travaux du Cerema à travers les comités



d'orientation régionaux et les comités thématiques nationaux.

### 2.2.2 Des prestations en croissance dans des domaines d'activité diversifiés

En 2020, 400 collectivités ont fait appel au Cerema, ces contrats produisant 11,3 millions d'euros de recettes et mobilisant par ailleurs 8 millions d'euros des moyens propres de l'établissement. Le nombre de clients collectivités locales et le chiffre d'affaires correspondant sont en progression régulière.

	2020	2019	2018
<b>Nombre de collectivités</b>	<b>400</b>	<b>367</b>	<b>347</b>
<b>Recettes (Milliers d'euros)</b>	<b>11 305</b>	<b>10 721</b>	<b>9 363</b>

**Tableau 8 : Nombre de collectivités clientes et recettes générées (source : mission sur la base des chiffres Cerema)**

Les recettes générées par les collectivités locales représentent en 2020 un tiers des 33 millions de recettes propres du Cerema, à un niveau équivalent à celui des entreprises. Ces prestations représentent environ 8% du budget de l'établissement.

Malgré une diminution tendancielle du domaine des infrastructures, ce secteur reste majoritaire : 57% des recettes issues des collectivités en 2020. Cette prédominance s'explique par les liens existant depuis de nombreuses années avec les conseils départementaux pour la gestion du domaine routier. Les autres secteurs progressent légèrement, le domaine expertise et ingénierie territoriales demeure stable et reste encore faible, seulement 5%, donnée représentative d'un établissement qui reste largement perçu comme un expert technique. Le tableau figurant en annexe 6 précise les parts que représentent ces différents domaines dans la production globale du Cerema.

Domaines	
<b>Ingénierie des territoires</b>	<b>5%</b>
<b>Bâtiment</b>	<b>1%</b>
<b>Mobilités</b>	<b>18%</b>
<b>Infrastructures de transport</b>	<b>57%</b>
<b>Environnement et risques</b>	<b>15%</b>
<b>Mer et littoral</b>	<b>4%</b>

**Tableau 9 : Répartition par domaines des recettes collectivités en 2020 (source : mission sur la base des chiffres Cerema)**

Toutefois, en considérant les recettes générées hors laboratoires routiers, le profil de ces ressources est sans doute plus proche de ce qu'il pourrait être demain dans le cadre du développement des activités du Cerema au bénéfice des collectivités locales. Le domaine des mobilités représente dans ce cas 35% des recettes et l'ingénierie territoriale 12%.

### 2.2.3 Les différentes catégories de collectivités locales bénéficiaires des prestations

Les prestations du Cerema bénéficient à toutes les catégories de collectivités locales. La presque totalité des régions et départements sont désormais clients du Cerema et la progression du nombre de groupements de collectivités est significative, cette évolution étant importante pour l'avenir, compte

tenu des larges compétences désormais dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Catégories	2020	2018
Région	14	9
Département	97	88
Groupements	151	125
Commune + de 20 000 habitants	60	48
Commune – de 20 000 habitants	78	77
Total	400	347

**Tableau 10 : Nombre et type de collectivités clientes du Cerema (source : mission sur la base des chiffres Cerema)**

Si les recettes issues des conseils départementaux demeurent encore prépondérantes, leur part relative diminue (62% en 2016, 55% en 2020) au profit des métropoles et des régions.

#### **2.2.4 Une grande variété de formules contractuelles, un montant moyen de facturation très faible**

Le Cerema utilise une large gamme de procédures contractuelles pour développer ses relations avec les collectivités locales. Les marchés publics sans participation financière du Cerema (marchés formalisés, marchés de gré à gré, marchés achats innovants) représentent 70% du total des recettes des collectivités locales et les formules avec participation du Cerema, 30% (contrats de coopération public-public, recherche développement, subventions). Ces conventions ont mobilisé, en 2020, 7 millions d'euros du Cerema et 3,4 millions d'euros des collectivités locales, contre 4,4 millions d'euros en 2019, pour le Cerema comme pour les collectivités. Par ailleurs, depuis 2019, le Cerema développe une offre dite « freemium » consistant à proposer quelques jours d'études gratuitement avant, le cas échéant, de proposer un éventuel contrat aux collectivités bénéficiaires. L'établissement a consacré 1 million d'euros à cette formule en 2020.

Le montant moyen des contrats conclus avec les collectivités locales est faible (7 000 euros en 2020 pour 1617 titres de recettes émis), en raison du nombre important de facturations d'un montant bien inférieur à cette moyenne concernant les essais et mesures en laboratoires (47% de ces commandes sont comprises entre 1 000 et 5 000 euros).

Le conseil d'administration du 3 décembre 2020 a approuvé un barème de coût de revient du personnel et des tarifs journaliers pour 2021, qui permet désormais à l'établissement de disposer d'une politique de prestations reposant sur une grille claire et transparente. Ces tarifs se situent au niveau de ceux du secteur privé.

#### **2.2.5 Les collectivités locales bénéficient plus globalement de l'activité de l'établissement**

Au-delà de la variété des modalités juridiques et financières proposées aux collectivités locales par le Cerema, c'est aussi la diversité des types de prestations, correspondant aux différentes missions dévolues à l'établissement, qui caractérise la spécificité de cette offre, distinguant le Cerema des bureaux d'études privés et lui conférant ainsi une singularité qu'il lui revient de cultiver. En effet, l'établissement n'est pas seulement en mesure de réaliser des prestations d'études classiques mais aussi de décliner des programmes nationaux sur certains territoires comme les ouvrages d'art ou la transformation des friches ; d'associer plusieurs collectivités dans un partenariat régional autour d'un programme mutualisé, par exemple autour du développement du vélo sur les longues distances ; de promouvoir des démonstrateurs technologiques pour la définition de zones à faible émission ; de tester

des innovations comme dans le programme « routes et rues ».

Cette richesse des formes d'intervention est précieuse et gage dans l'avenir d'une attractivité renforcée du Cerema pour les collectivités locales, celle d'un établissement national à l'écoute des évolutions internationales, d'une part, d'un organisme public expert valorisant ses travaux de recherche et ses métadonnées dans la définition de solutions innovantes pour les territoires, d'autre part.

Comme l'avait déjà souligné le précédent rapport du CGEDD en 2018, l'activité du Cerema bénéficie aux collectivités locales au-delà même des contrats conclus avec elles. En effet, l'établissement développe des activités de capitalisation des connaissances, de publication, d'animation et de formation, dont beaucoup concernent les champs de compétences des collectivités locales. Le rapport d'activité 2020 de l'établissement illustre cette dynamique à travers des publications comme les guides de l'aménagement de la voirie urbaine ou de la gestion Gemapi<sup>42</sup> ou encore les cahiers consacrés aux aménagements pour les piétons et les vélos.

Par ailleurs, l'établissement a passé des conventions, encore trop peu nombreuses, avec des associations de collectivités locales généralistes (Association des départements de France et Association des petites villes de France) ou spécialisées (Association nationale des élus du littoral, Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel...).

## 2.3 Les autres clients du Cerema

Le Cerema intervient depuis sa création pour de nombreux clients dont plus de 800 entreprises publiques et privées, et selon des modalités contractuelles variées, de gré à gré ou selon des formules partenariales.

On retrouve, parmi les clients du Cerema apportant des recettes propres, des services de l'État sur des commandes additionnelles, des établissements et organismes publics français, des organismes ou programmes européens, ainsi que des entreprises.

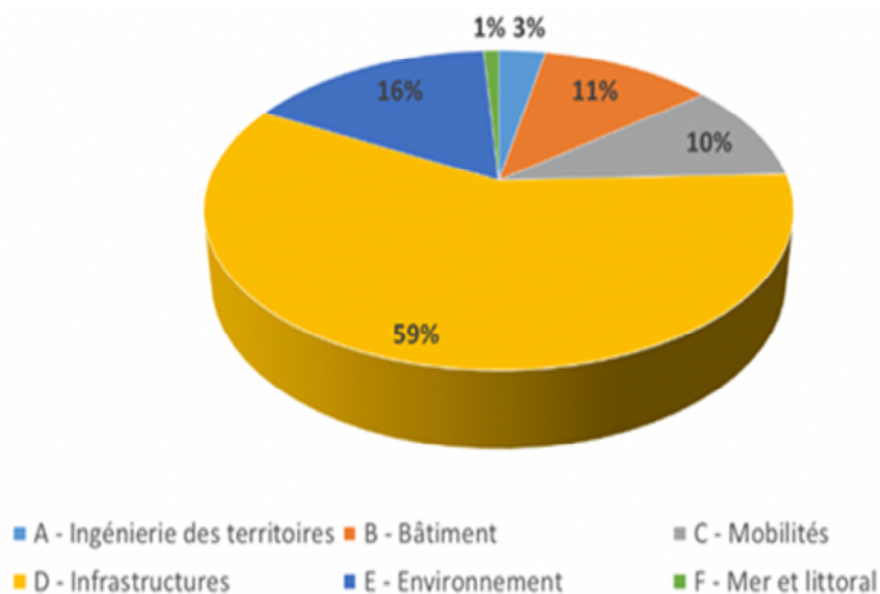
Catégories de clients	2017	2018	2019	2020
Tutelle et services déconcentrés	856	862	1 683	689
Etat autre que tutelle	1 274	1 531	1 850	3 333
Collectivités locales	10 001	9 364	10 718	11 262
Etablissement et organismes publics français	3 560	6 052	6 051	4 877
Organismes européens et internationaux	123	142	404	225
Entreprises	12 682	11 624	11 723	12 017
Autres	572	599	702	657
<b>Total</b>	<b>29 068</b>	<b>30 174</b>	<b>33 131</b>	<b>33 060</b>

**Tableau 11 : recettes du Cerema par type de bénéficiaire en K€ (source : Cerema)**

### 2.3.1 Les entreprises, premières clientes du Cerema

Avec un volume d'affaires stable d'environ 12 M€ par an en recettes, les entreprises constituent aujourd'hui la première clientèle de l'établissement, qui intervient majoritairement à leur profit dans son domaine d'expertise, les infrastructures, auprès d'organismes de certification, de sociétés concessionnaires d'autoroute, de quelques grandes sociétés de travaux publics (Eiffage, Eurovia) ainsi que pour le compte de bureaux d'études (Egis, Ginger, CEBTP).

<sup>42</sup> Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. La « compétence GEMAPI » est une compétence nouvelle, exclusive et obligatoire, confiée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 aux EPCI à fiscalité propre.



**Figure 3 : répartition de l'activité par domaine au profit des entreprises (source : Cerema)**

Le Cerema produit notamment de nombreux essais-mesures en laboratoire, tout particulièrement pour les concessionnaires autoroutiers, qui représentent à eux seuls 15 % des recettes des entreprises. Il honore dans ce cadre annuellement plus de 2 000 petites commandes pour une valeur moyenne de 5000€.

### **2.3.2 La certification représente près du quart des recettes du Cerema en provenance des entreprises**

L'université Gustave Eiffel (ancien Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux) et l'Association pour la certification et la qualification des équipements de la route (Asquer), comptent parmi les cinq premiers clients du Cerema. Les prestations qui leur sont facturées sont réalisées dans le cadre de conventions annuelles, au bénéfice d'entreprises. Les activités concernées concernent principalement la certification de produits, comme celles réalisées avec l'Asqual, organisme de qualification des entreprises du textile (dont les géotextiles) et de l'habillement. Ces organisations facturent elles-mêmes la prestation aux entreprises et reversent la majeure partie de la recette au Cerema. Il s'agit essentiellement de prestations de certification - marquage CE pour la mise sur le marché de produits dans l'union européenne ou marquage NF sur la qualification de matériaux, que ce soit par des audits (centrales à béton, par exemple) ou par des essais.

### **2.3.3 Une stratégie de développement des partenariats innovants**

Une activité partenariale mobilisant de la dotation est réalisée dans le cadre de cofinancements avec des entreprises sous forme de divers partenariats et de réponses à appel à projet, notamment pour conduire des projets de démonstrateurs ou des solutions innovantes de recherche/ développement.

Cette politique d'innovation partenariale s'est par ailleurs développée ces deux dernières années au profit d'autres secteurs (énergie, bâtiment...) dans le cadre de la labellisation « Institut Carnot »<sup>43</sup> dans lequel le Cerema s'est engagé avec succès.

<sup>43</sup> Créé en 2006 le label Carnot a vocation à développer la recherche partenariale, c'est-à-dire la conduite de travaux de recherche menés par des laboratoires publics en partenariat avec des acteurs socio-économiques, principalement des entreprises (de la PME aux grands groupes), en réponse à leurs besoins.

Ainsi, l'institut Carnot « Clim'adapt » créé par le Cerema développe la recherche partenariale, c'est-à-dire la conduite de travaux de recherche menés par ses laboratoires en partenariat avec des acteurs socioéconomiques, entreprises de toute taille et collectivités locales, en réponse à leurs besoins.

Les nombreuses interactions entre les équipes de recherche et les partenaires industriels permettent un partage très efficace des connaissances et des données utiles à la mise au point de procédés et d'aboutir, pour une partie des projets, à un prototype industriel opérationnel.

En 2019, près de 3M€ de projets du Cerema ont été réalisés dans un cadre partenarial avec des entreprises sur des projets de recherche-développement.

À horizon 2023, le Cerema ambitionne de doubler les projets de recherche-développement labellisés Carnot, en partenariat avec les entreprises. Pour ce faire, l'établissement développera les appels à projets en lien avec CeremaLab, son dispositif d'accompagnement technique et territorial des startups et des PME innovantes, pour accélérer les projets et augmenter leur impact sur les territoires.

	<b>Dotation Cerema (M€)</b>	<b>Financements externes (M€)</b>
<b>Établissements et organismes publics français, fonds européens et internationaux</b>	6	3.6
<b>Entreprises et autres clients</b>	2	1 à 2

*Tableau 12 : les financements des partenariats innovants (source : Cerema)*

## 2.4 Une quasi régie pour le compte de l'État qui atteint son horizon de saturation.

Les activités accessoires du Cerema génèrent des recettes propres<sup>44</sup> dans le cadre d'un budget d'activité qui peut être défini précisément<sup>45</sup>. Le niveau des recettes propres par rapport au budget d'activité (12.9% en 2020) n'est cependant pas le bon révélateur de l'activité effective du Cerema pour les clients tiers, dans la mesure où un mécanisme de valorisation de la SCSP par prélèvement sur cette dernière vient compléter, en les cofinçant, certaines des interventions réalisées dans le cadre de partenariats public-public, notamment. Le niveau d'activité réel pour apprécier le volume effectif des prestations accessoires par rapport au seuil de 20% des prestations réalisées pour compte de tiers - *qui permet le maintien d'une quasi-régie au sein de l'État* - se détermine de ce fait par l'addition des recettes propres comptables enregistrées et de la part de SCSP ayant été mobilisée pour cofinancer les prestations partenariales accessoires, ayant donné lieu à ces recettes propres.

La mission constate que ce seuil de 20% apparaît en voie d'être saturé<sup>46</sup>.

Ce constat emporte deux conséquences dans le dispositif actuel :

<sup>44</sup> 31.05 M€ en 2020

<sup>45</sup> Par la somme des dépenses de fonctionnement (coût salariaux + dépenses de fonctionnement courant hors opérations financières de régularisation) : 224.27 M€ en 2020

<sup>46</sup> Il existe dans les faits encore une petite marge arithmétique du fait des opérations pour compte de tiers réalisées pour les établissements publics de l'État, mais cette marge est purement interprétative et sera soumise à l'appréciation du juge en cas de contentieux, après un examen au cas par cas des opérations.

- En premier lieu, l'impossibilité à l'avenir, dans le modèle économique actuel, de pérenniser le mécanisme de soutien au développement des recettes propres par des prélèvements supplémentaires sur la SCSP pouvant susciter les accroissements comptables attendus en recettes.
- En second lieu, la nécessité d'un développement des recettes propres sur le marché strictement concurrentiel qui devrait être assorti impérativement, à capacité de production constante, soit d'une baisse équivalente des prélèvements actuels de soutien à ces recettes sur la SCSP ce qui marquerait l'extinction progressive de certaines des actions partenariales actuelles avec les tiers, soit d'une diminution comparable en volume des prestations pour le compte de l'État.

Le maintien d'une politique de développement des recettes propres du Cerema pour compenser une baisse de sa SCSP ne peut donc plus aujourd'hui être envisagé dans le modèle économique actuel.

L'instauration d'une quasi-régie « in-house » avec les collectivités territoriales serait de nature à redonner au Cerema des marges de manœuvre et de progrès à cet égard, à condition de stabiliser ses moyens.

L'annexe 8 documente et éclaire ce constat.

## **2.5 Une nécessaire clarification des objectifs, des moyens, des volumes d'activité et de leur présentation.**

Il existe aujourd'hui une certaine confusion sur les objectifs, les moyens et les volumes d'activité consacrés aux trois types de clients du Cerema.

La capacité de production effective du Cerema doit tout d'abord être constatée à partir des données d'exécution réalisées : cette capacité de production se détermine simplement par le niveau des dépenses totales de fonctionnement constatées. En 2020, cette capacité de production s'est élevée précisément à **224,7 M€**. La mission recommande de stabiliser cette capacité de production à ce niveau, dès 2022<sup>47</sup>.

Le niveau des recettes propres ne constitue pas un objectif financier tangible et n'est pas un révélateur fiable de la performance financière réelle, dans la mesure où un volume significatif de ces recettes comptables est dans les faits soutenu par un volume important de co-financements sur la SCSP.

Le niveau des recettes propres, trop souvent mis en avant, ne correspond pas à un volume d'activité réel par rapport à la capacité de production mobilisée.

---

<sup>47</sup> Les simulations qui suivent sont effectuées sur cette base

Base 2020 exécutée		en M €		
SCSP	193,63			
Mobilisation de la SCSP		Recettes propres constatées	volume d'activité réel	en % de la production totale du Cerema
collectivités	6,7	11,3	18	8,01%
autres clients	12,3	19,75	32,05	14,26%
<b>total</b>	<b>19</b>	<b>31,05</b>	<b>50,05</b>	<b>22,27%</b>

**Tableau 13 : la capacité de production mobilisée pour les clients du Cerema autres que l'État<sup>48</sup>**  
(source : mission d'après analyse des données Cerema)

Les objectifs assignés au Cerema doivent être clarifiés :

- Soit un objectif global de développement de ses activités au profit des collectivités locales avec pour conséquence logique, à capacité de production constante, une baisse équivalente en volume de sa production au profit direct des services de l'État. Cet objectif n'est pas réalisable dans le modèle actuel du fait de la saturation du seuil de la quasi-régie État.
- Soit un objectif plus financier de développement de ses recettes nettes, avec les mêmes conséquences de baisse de production en volume au profit direct des services de l'État mais une meilleure répartition des coûts de production entre l'État et les collectivités locales. Cet objectif n'est pas réalisable sans un passage en quasi-régie avec les collectivités locales.
- Soit un maintien de la capacité de production pour le compte de l'État et un objectif de développement des recettes nettes en provenance des collectivités locales, ce qui suppose une augmentation de sa capacité de production en conséquence et une certaine marge de manœuvre laissée au directeur général pour ajuster ses effectifs au développement de ses recettes nettes sur le marché concurrentiel. Cet objectif nécessitera lui aussi le passage à un régime de quasi-régie avec les collectivités locales.

En tout état de cause, le modèle économique actuel, même stabilisé comme recommandé, ne permet ni un accroissement du volume des activités au profit des collectivités locales, ni le maintien d'un quelconque objectif de développement des recettes propres ou nettes.

---

<sup>48</sup> Hors établissements publics.

### 3 L'ingénierie territoriale aujourd'hui

Le rapport d'information sénatorial<sup>49</sup> réalisé en 2020 sur l'ingénierie territoriale et l'Agence nationale de la cohésion des territoires indique que : « la table ronde d'universitaires organisée en juin 2020, au lancement des travaux, se penchant sur l'expression "ingénierie territoriale", a constaté l'absence de définition juridique, ni même de référence à l'ingénierie territoriale dans les textes dédiés aux collectivités territoriales. »

En l'absence de qualification juridique spécifique, le fait technique a toutefois été pris en compte par les différents organismes publics. Ainsi, pour l'ancienne Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar)<sup>50</sup> l'ingénierie territoriale, regroupe « l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires, complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire ».

Connaître l'ingénierie territoriale, sa consommation, ses besoins, son organisation constitue un enjeu essentiel, compte tenu de la place prépondérante qu'occupent les administrations publiques locales (Apul) dans l'investissement public. En effet, selon l'Insee, en 2018, sur 79,9 milliards d'euros d'investissement public (au sens de la Formation brute de capital fixe), les Apul représentaient avec 46,3 milliards d'euros, 58% de ces dépenses.

Selon l'observatoire de la commande publique réalisé par l'Association des Communautés de France (AdCF) et la Banque des territoires (BdT) en 2020, sur 71 Md€ d'investissement public, les collectivités et leurs groupements représentaient avec 38,9 Md€, 55% de ces dépenses (59% en 2019) (Cf. Figure 4 ci-dessous).

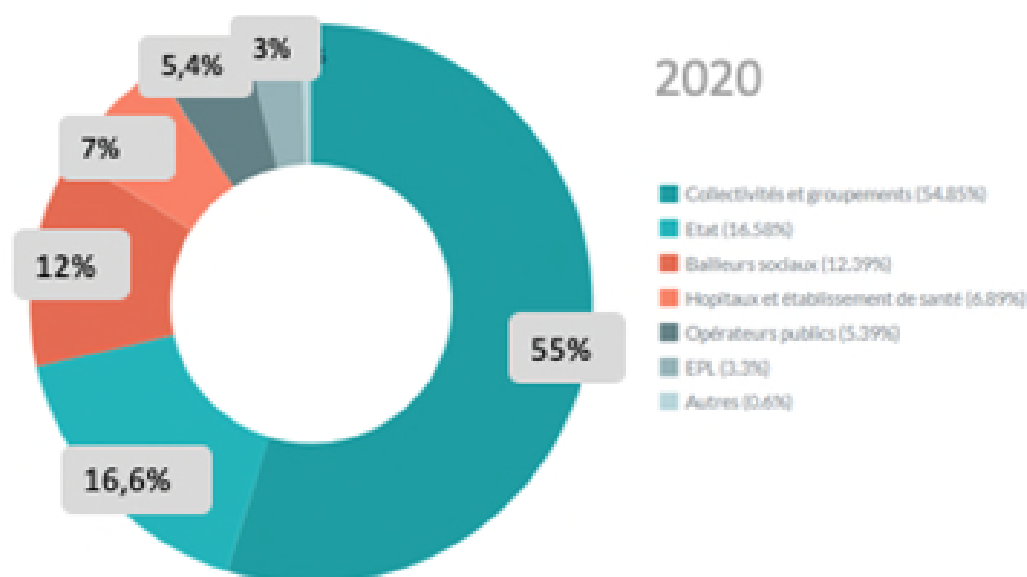


Figure 4 : la commande publique en 2020 (source : AdCF)

<sup>49</sup> Cf. rapport sénatorial d'information sur l'ingénierie territoriale et l'ANCT, Josiane Costes et Charles Guéné, 2020 <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-591-notice.html>

<sup>50</sup> Remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), puis en 2020 par l'ANCT.



La mission constate qu'il n'existe aujourd'hui aucun recensement global de l'ingénierie, ni au niveau national, ni au niveau local. C'est une anomalie qu'il conviendrait de corriger très rapidement.

### 3.1 La recomposition de l'offre

Pour faire face au retrait rapide et non anticipé de l'État du champ de l'ingénierie territoriale, les collectivités ont développé progressivement leur propre ingénierie. Ce développement a pris différentes formes selon l'analyse que les élus locaux font de leurs besoins et de la manière d'y répondre, tenant compte des ressources d'ingénierie publiques et privées localement disponibles : constitution d'un bureau d'étude interne en régie pour les collectivités les plus importantes, mutualisation horizontale entre elles ou entre syndicats de gestion, ou encore création d'une agence départementale d'ingénierie fournissant aux collectivités adhérentes une offre d'ingénierie hors du champ concurrentiel.

Cette dernière forme a connu un développement important et l'ingénierie publique locale s'est principalement structurée autour des départements. Les missions d'assistance technique peuvent être assumées par les services du département ou d'un ou plusieurs établissements publics départementaux. Elles peuvent aussi être déléguées à un syndicat mixte dont le département est membre, qui peut être, ou non, une agence départementale<sup>51</sup>.

En effet, l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales autorise un département, des communes et des EPCI à créer entre eux un établissement public dénommé « agence départementale », chargée d'apporter aux collectivités territoriales et EPCI du département qui le demandent « une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ». Les missions d'une agence départementale sont donc plus larges que celles dévolues aux services d'assistance technique au sens de l'article L. 3232-1-1<sup>52</sup>. En revanche, la création d'une telle agence est facultative.

#### 3.1.1 L'essor des agences techniques départementales

D'après le recensement effectué par l'Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (AnDATD), 61 agences techniques départementales fonctionnent aujourd'hui. Selon le directeur de l'AnDATD, « leur nombre a beaucoup augmenté depuis la fin de l'ingénierie publique d'État ». Par ailleurs, selon une enquête de l'ADF, plus d'une vingtaine de départements proposent des prestations sous forme de régie avec parfois plus d'une dizaine d'intervenants.

Les moyens cumulés des ATD s'établissent à près de 80 millions d'euros et 1300 agents (ingénieurs, techniciens, juristes, agents administratifs). Plus de 10 000 prestations de conseil, assistance, missions d'AMO sont fournies chaque année. Dans les départements où une ATD est constituée, entre 50% et

---

<sup>51</sup> Les agences techniques départementales ont été créées par l'article 32 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000880039/> et codifié en 1996 à l'article L. 3232-1-1 du CGCT : [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000039787397/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039787397/)

<sup>52</sup> L'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales confie aux départements, « pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire », la mission de mettre une assistance technique à disposition des communes et EPCI qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans un certain nombre de domaines touchant à la gestion de l'eau (assainissement, protection de la ressource en eau, restauration et entretien des milieux aquatiques, prévention des inondations), mais aussi en matière de voirie, d'aménagement et d'habitat. Il s'agit donc là d'une compétence propre du département, et les prestations qu'il délivre à ce titre sont rémunérées dans des conditions prévues par convention. La partie réglementaire du code précise les critères d'éligibilité des communes et EPCI à cette assistance technique ; comme il était attendu depuis la refonte de la carte intercommunale en 2017, un décret du 14 juin 2019 a relevé de 15 000 à 40 000 habitants la population maximale des EPCI éligibles, et élargi ainsi le champ de ces interventions.

100% des communes sont adhérentes<sup>53</sup>.

Les financements sont assurés par les subventions des départements, les cotisations des collectivités adhérentes, la facturation des prestations de service.

Ces agences sont loin de partager les mêmes caractéristiques, tant dans leur structure juridique (49 sous forme d'EPA et 12 sous forme d'association, syndicat mixte ou SPL<sup>54</sup>), que dans les champs de compétences ou le segment d'ingénierie concernés. Elles peuvent ainsi couvrir aussi bien des domaines techniques (bâtiments, voiries, ouvrages d'arts, aménagements, eau, assainissement, énergie, Gemapi, ...) que des domaines juridiques (marchés publics, conseils juridiques, formation des élus) en passant par l'informatique, le numérique, l'instruction du droit des sols, la planification, la formation, la recherche de subventions et l'ingénierie financière. Les prestations fournies peuvent aller de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en amont des projets jusqu'à la maîtrise d'œuvre, en passant par le conseil. D'autres initiatives sont à relever, comme la production de guides d'ingénierie publique et de notices méthodologiques ou le lancement d'appels à projets communaux.

Si l'intervention des régions se limite le plus souvent à des subventions apportées aux communes ou aux EPCI pour réaliser leurs propres études, selon les modalités de leurs choix, ou la présence d'antennes territoriales avec des chargés de mission soit généralistes soit spécialisés dans certains domaines comme le développement économique, d'autres acteurs territoriaux ont également participé à cette montée en puissance de l'ingénierie territoriale, notamment les intercommunalités.

### **3.1.2 L'intercommunalité, lieu à privilégier d'une ingénierie mutualisée**

À mesure que progresse l'intégration intercommunale, les EPCI deviennent également des acteurs de l'ingénierie opérationnelle. Ils ont accueilli, dans la plupart des cas, l'ingénierie dédiée aux politiques contractuelles de l'État (action cœur de ville, petites villes de demain, ...). Ce mouvement semble d'ailleurs confirmé par les chiffres de la filière technique de la fonction publique territoriale. Ainsi on constate (Cf. annexe 10) que si de 2014 à 2020, les effectifs de catégorie A et B pour la filière technique des organismes communaux ont baissé de près de 7% (-2441 agents), ils ont pour les organismes intercommunaux progressé de près de 34% (+8627 agents). Même en prenant en compte les promotions internes, il y a bien eu ces dernières années une augmentation nette des effectifs de l'ingénierie technique territoriale dans les EPCI.

Mis à part le cas très particulier des métropoles, qui bénéficient bien souvent en termes d'ingénierie opérationnelle et stratégique de ressources suffisantes en interne, les intercommunalités constituent une échelle de mutualisation des ressources, voire de constitution et de structuration de satellites, de plus en plus évidente. Après avoir mesuré les bénéfices réels de la mutualisation des fonctions supports, la question de la mutualisation porte aujourd'hui sur les ressources nécessitant une ingénierie spécifique trop coûteuse pour la constituer à l'échelle communale (systèmes d'information géographique, planification urbaine, autorisation du droit des sols (ADS), gestion des milieux aquatiques, habitat, transition environnementale, mobilité, etc.).

On peut estimer à 50 000 habitants la frontière entre les intercommunalités fournissant aujourd'hui un appui en ingénierie significatif de premier niveau à leurs communes membres et celles ne disposant pas d'une telle offre, donc principalement en milieu rural. 975 EPCI de moins de 50 000 habitants sur 1254 sont concernés. Cette situation, est corroborée par le fait que les intercommunalités et leurs syndicats représentent respectivement 31% et 15% de la commande d'ingénierie portée par les collectivités et leurs groupements (source : AdCF, 2020), attestant qu'ils ne disposent pas en interne

---

<sup>53</sup> Cf. rapport sénatorial d'information sur l'ingénierie territoriale et l'ANCT, Josiane Costes et Charles Guéné, 2020 <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-591-notice.html>

<sup>54</sup> Société publique locale

des ressources suffisantes pour couvrir leurs besoins.

La mutualisation doit donc être encouragée pour ces EPCI plus petits. Elle peut principalement prendre la forme du service commun<sup>55</sup> ou du service unifié<sup>56</sup>, mais des conventions de prestation de services peuvent aussi être conclues, en application de l'article L.5111-1 du CGCT, pour permettre à une personne publique de faire assurer par une autre personne publique l'exercice d'une compétence ou d'une mission. Il conviendrait pour conforter ce mouvement de mutualisation d'étudier sous quelle forme pourraient être mis en place des groupements d'employeurs dans le domaine de l'ingénierie territoriale.

### 3.1.3 Les autres acteurs de l'ingénierie territoriale

Parmi les autres acteurs de l'ingénierie publique territoriale, les agences d'urbanisme (AU)<sup>57</sup> et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)<sup>58</sup> occupent une place à part, qu'ils tiennent de leur origine législative leur confiant des missions d'intérêt public.

#### 3.1.3.1 Les agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme, au nombre de 50 (cf. annexe 10, Figure 9), ont dans la plupart des cas un statut associatif<sup>59</sup> mais elles peuvent aussi prendre la forme de groupement d'intérêt public. Elles regroupent 1700 professionnels. Leurs ressources financières dépendent des cotisations qu'elles font payer à leurs membres et de subventions publiques. Selon l'article L132-6<sup>60</sup> du code de l'urbanisme, elles ont un fonctionnement partenarial ainsi qu'un fort ancrage territorial et l'on y retrouve les communes et les EPCI, les groupements de collectivités spécialisés (schéma de cohérence territoriale (SCOT), autorité organisatrice des transports (AOT)...), la région et le département, l'État et ses services déconcentrés, les chambres consulaires, les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire. Au-delà de l'urbanisme et de l'aménagement, certaines offrent aujourd'hui à leurs membres des services dans les domaines du développement économique, de l'énergie, du foncier et de l'habitat, de la mobilité. Elles interviennent en amont des projets et n'assurent pas le rôle d'AMO. Certaines agences prennent désormais bien plus en compte l'espace périurbain et rural à la frontière de leurs territoires, comme celle de Dunkerque qui couvre tout son arrondissement. D'autres, à l'exemple de Reims et Toulouse créent des antennes pour toucher le milieu rural environnant, les communes de plus petite taille. 46,5 millions de personnes habitent un périmètre de collectivités adhérant à au moins une agence du réseau, soit près de 70% de la population.

---

<sup>55</sup> L'article L.5211-4-2 du CGCT dispose que "en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles". Les agents affectés dans le service commun sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

<sup>56</sup> L'article L.5111-1-1 du CGCT permet l'exercice en commun par un service unifié, selon le cas, d'une même compétence "opérationnelle" ou de missions "fonctionnelles" entre les collectivités et groupements concernés. Le personnel du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

<sup>57</sup> Elles ont été créées par la loi d'orientation foncière en 67 puis redéfinies en 2000 par la loi SRU.

<sup>58</sup> Ils sont issus de la loi de 1977 sur l'architecture (articles 6 à 8) : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000522423/>

<sup>59</sup> L'association loi 1901 est parfois utilisée par les collectivités locales pour mutualiser leurs compétences et activités entre elles, ou bien pour externaliser l'une de leurs activités. Le choix de l'association pour structurer une offre d'ingénierie peut être avantageux car l'outil est particulièrement souple tant dans sa création que dans son fonctionnement.

<sup>60</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000031210808/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210808/)

### 3.1.3.2 Les CAUE

Les CAUE sont des organismes créés à l'initiative des conseils départementaux. Les collectivités territoriales, l'État et les professionnels de la construction sont tous représentés dans les conseils d'administration. Avec leurs unions régionales, ils ont pour moyens d'action l'information, la sensibilisation, le conseil et la formation auprès des collectivités territoriales ou leurs groupements, des services de l'État, des professionnels (aménageurs ou artisans notamment), du milieu de l'enseignement, et bien sûr des particuliers. Les domaines d'action des CAUE peuvent différer d'un département à l'autre (urbanisme, aménagement rural et urbain, bâtiment, patrimoine, environnement). Au nombre de 93, les CAUE ont dispensé en 2019 près de 50 000 conseils aux particuliers et conduit près de 1 300 actions auprès des services de l'État et 16 000 auprès des collectivités territoriale (source : fédération nationale des CAUE). Ils sont tous essentiellement financés par une part de la taxe d'aménagement. Leurs moyens, environ 700 ETP et 70 millions de taxe affectée ont stagné ces dernières années. Ils interviennent dans la phase amont des projets. Huit CAUE sont aujourd'hui dirigés par un directeur commun ATD/CAUE, ce qui leur confère une complémentarité reconnue, dans les départements où une telle recomposition a été mise en place.

### 3.1.3.3 Les EPL

Au 1er juin 2020, les entreprises publiques locales étaient au nombre de 1 332, parmi lesquelles 887 Sociétés d'économie mixte (Sem), 417 sociétés publiques locales (SPL) et 28 sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp). Elles emploient 62 097 personnes pour assurer des missions de service public dans de nombreux domaines. En mettant en place des Sem ou SPL dédiées à l'ingénierie, ou en développant cette nouvelle compétence dans des EPL existantes, des collectivités locales ont voulu palier le retrait de l'État, dans une logique d'appui au territoire. Adaptées à la multi-activité, elles peuvent apporter une réponse rapide à des problématiques variées, avec des équipes pluridisciplinaires. Les conseils départementaux sont souvent à l'origine de créations d'EPL dédiées à l'ingénierie, même si la plupart ont préféré ouvrir des agences techniques sous forme d'EPA, comme vu précédemment. Les territoires s'adaptent en fonction de leurs spécificités. En Loire-Atlantique, la mise en synergie de quatre organismes spécialisés a, par exemple, permis la création de Loire Atlantique Développement, une structure capable de travailler sur toute la chaîne de l'ingénierie territoriale.

### 3.1.3.4 Les EPFL

Pour aider les collectivités à poursuivre sur le long terme des politiques foncières coûteuses, le législateur a instauré un outil mutualisé dont la vocation principale est le portage foncier : l'établissement public foncier local (EPFL) au travers de la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991. La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, en assouplissant leur mode de constitution et de financement ainsi que les marchés fonciers haussiers, ont favorisé la naissance de la plupart des EPFL actuels. Sur le plan juridique, les EPFL sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic). Le financement de l'EPFL repose sur cinq types de ressources : le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE), les dotations de l'État, des régions, des départements et de toute autre personne morale publique ou privée intéressée, l'emprunt, les ressources propres issues du produit de la rétrocession des biens, des prélèvements sur les opérations engagées (frais de portage), du produit des dons et legs, ainsi que les contributions prévues à l'article 55 de la loi SRU. On compte à ce jour 24 EPFL, dont les territoires d'intervention couvrent 13,8 millions d'habitants (cf. annexe 10, Figure 10). Ils regroupent 220 professionnels et ont réalisé en 2019, 280 millions d'euros d'acquisitions et 124 millions d'euros de cessions, le stock étant évalué à 1,4 milliard d'euros.

Par ailleurs, les 10 établissements publics fonciers de l'État et les deux établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État interviennent selon des modalités similaires et font aujourd'hui une large

place aux élus locaux dans leurs instances de gouvernance.

Au-delà du portage foncier, les EPF, quel que soit leur statut, ont développé ces dernières années des études amont, à la demande des collectivités locales, en conseils et prospective afin de mieux préparer des interventions opérationnelles futures. Par ailleurs, toujours en réponse à la demande des collectivités, les EPF mettent au point de nouveaux dispositifs d'intervention comme la création de foncières patrimoniales ou commerciales. Les politiques de renouvellement urbain, de revitalisation des centres villes (à travers notamment ACV et PVD), de traitement des friches, combinées à la volonté d'une plus grande sobriété foncière, imposent la recherche de nouvelles modalités d'intervention en particulier en termes d'ingénierie financière.

### *3.1.3.5 Les syndicats techniques*

9465 syndicats intercommunaux sont recensés. Parmi ceux-ci, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) regroupe 800 collectivités territoriales, leurs EPCI et syndicats, spécialisés dans les services publics locaux en réseau tels que : l'énergie (distribution d'électricité, de gaz, de chaleur, énergies renouvelables, éclairage public, ...), le cycle de l'eau (distribution, assainissement, Gémapi...), le numérique (communications électroniques à haut et très haut débit, mutualisation informatique et e-administration,...) ou les déchets (gestion et valorisation, ...). La mutualisation recherchée entre les collectivités pour la gestion de ces services s'est le plus souvent organisée au sein de syndicats départementaux, échelle la plus pertinente pour ces activités de réseau.

Ainsi, dans le domaine de l'énergie, la FNCCR regroupe la quasi-totalité des autorités organisatrices de l'énergie. Une centaine de syndicats investissent près milliard d'euros par an. Ils comptent en moyenne une soixantaine d'agents, ce qui représente une force d'ingénierie dans ce domaine d'environ 6000 professionnels. Dans celui de l'eau, plus de 550 collectivités ou groupements sont membres de la Fédération. Ils représentent près de 60 millions d'habitants et investissent quelques 7 milliards d'euros par an (pour la quasi-totalité sous maîtrise d'ouvrage publique). Les plus petits syndicats, dépourvus d'ingénierie dédiée, font appel à des bureaux d'études ou bénéficient de l'appui des ATD. Concernant le numérique, la centaine d'adhérents de la FNCCR regroupe plus de 50 millions d'habitants. 80 structures départementales ou régionales ont été créées pour l'installation des réseaux de fibre optique (programme global de 20 à 25 milliards d'euros d'investissement). Elles comprennent en général 2 ou 3 ingénieurs secondés par quelques techniciens et font appel à des bureaux d'études privés. Par ailleurs, une trentaine de syndicats, proposent des services autour des usages du numérique. Chacun regroupe environ 50 agents dont une dizaine d'ingénieurs et de techniciens supérieurs. Ils sont en plein développement.

Des secteurs nouveaux, à la rencontre des usages du numérique et de la transition écologique, ouvrent des champs d'action très importants pour les syndicats de réseaux : gestion des bâtiments, mobilité, télégestion de l'éclairage, stations de charge de véhicules électriques et gaz, ....

### *3.1.3.6 Les bureaux d'études privés*

La Branche Betic est celle des entreprises relevant de la convention collective « Bureaux d'études techniques, cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils ». Les syndicats Cinov et Syntec sont les deux fédérations patronales de la branche. Elle est constituée de 5 secteurs : le numérique, l'ingénierie, le conseil et, plus marginalement, l'évènement et la traduction. La branche regroupe 85 821 établissements, plus d'un million de salariés<sup>61</sup> et réalise un chiffre d'affaires de 109,5Mds d'€<sup>62</sup>. L'ingénierie proprement dite concerne 19 251 entreprises et 277 766 salariés. Selon le dernier baromètre de l'observatoire paritaire des métiers du numérique, de l'ingénierie, du conseil et de

---

<sup>61</sup> Données Opiiec

<sup>62</sup> Insee 2014 selon Cinov

l'évènement (Opiiec), 36 750 ETP salariés de l'ingénierie privée ont travaillé en 2017 pour de la commande publique au sein de laquelle les collectivités et leurs groupements représentent 51,2%. On peut donc estimer à environ 19 000 ETP la part des salariés de l'ingénierie privée dédiée à l'ingénierie territoriale. L'ingénierie privée est présente dans toutes les régions avec 8717 salariés en Bretagne et jusqu'à 96 077 en Île-de-France en 2020. Elle couvre tous les domaines traditionnels d'activité (bâtiment/patrimoine, voirie/ouvrage d'art, eau et assainissement) et intervient sous toutes les formes (de la maîtrise d'œuvre au conseil, en passant par l'assistance à la maîtrise d'ouvrage).

L'offre d'ingénierie territoriale est riche et diversifiée. Une coordination doit s'établir entre les différentes ingénieries publiques afin d'éviter une concurrence dispendieuse, l'ingénierie privée ayant par ailleurs intérêt à cette structuration, gage d'une commande publique de qualité. Mais cette offre affiche aussi de nombreuses disparités au niveau local. Si chaque filière a une bonne connaissance de son offre globale, elle est localement, à l'échelle du département, illisible voire méconnue par les acteurs. Par ailleurs, la mission regrette qu'il n'y ait, au niveau national, aucun suivi de l'ingénierie territoriale. À l'instar du travail d'inventaire qui a été mené en Loire-Atlantique à l'initiative du préfet<sup>63</sup>, un recensement de l'offre d'ingénierie disponible pour chaque département s'avère également indispensable.

***Recommandation 4. Améliorer la connaissance de l'offre d'ingénierie territoriale en mettant en place un recensement national annuel et des observatoires départementaux.***

## 3.2 Le retour de l'État

Entre, d'une part, le désengagement de l'État dès 2014 et, d'autre part, la mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires (NCT) et de la directive nationale d'orientation (DNO) seulement à partir de 2016, l'État n'a pas anticipé, mais a réagi avec retard et trop peu de moyens adaptés. C'est pour tenter notamment de remédier au sentiment d'abandon chez les élus ruraux qu'a été créée en 2019 l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)<sup>64</sup>. Elle devait consacrer le retour de l'État dans les territoires sous la forme d'un soutien mieux adapté, différencié, dans une logique partenariale et plus souple. Elle n'est pas encore considérée comme une véritable agence au service des collectivités mais davantage comme une délégation ministérielle qui met en œuvre des programmes décidés par l'État.

### 3.2.1 L'ANCT

Annoncée par le Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires en 2017, l'ANCT a été mise en place le 1er janvier 2020. Née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca) et de l'Agence du numérique, l'ANCT se veut un nouveau partenaire pour les collectivités locales.

La loi<sup>65</sup> a confié à l'ANCT la mission de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en

---

<sup>63</sup> Analyse du besoin en ingénierie territoriale dans la perspective du déploiement de l'ANCT, Monographie de l'offre disponible et les besoins en ingénierie dans le département de Loire Atlantique, avril 2020, EY

<sup>64</sup> Loi du 22 juillet et décret du 18 novembre 2019

<sup>65</sup> Art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000038804535/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038804535/)

difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques.

Pour remplir ces missions, l'agence a développé une offre de services qui vise le déploiement de programmes nationaux d'appui territorialisés (Action cœur de ville, Petites villes de demain, France Services, plan Très haut débit, Territoires d'industrie, ...), mais aussi l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoire notamment dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs (830 CRTE), et enfin, l'appui en ingénierie sur mesure à des projets locaux qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence et de ses partenaires.

L'offre d'ingénierie sur mesure est dispensée par celles des cinq grands opérateurs nationaux (Anru, Anah, Ademe, Cerema, CDC-Banque des territoires) ou via l'accord-cadre de marché public.

Cet accord-cadre propose des marchés à bon de commande à la fois régionaux (9 grandes régions) et thématiques, plutôt pour de l'accompagnement en amont, de la concertation citoyenne et pour le pilotage de projets (Cf. annexe 10, liste des marchés d'ingénierie passés par l'ANCT au 23 avril 2021). Le Cerema a souhaité candidater à ces marchés (Cf. annexe 10, liste des marchés détenus par le Cerema dans les marchés nationaux d'ingénierie de l'ANCT et de la Banque des territoires) ce qui pour le directeur général de l'ANCT, « *n'était pas forcément le bon positionnement compte tenu du conventionnement existant entre les deux organismes* ». L'agence intervient normalement selon un principe de subsidiarité, en l'absence d'une offre locale suffisante ou en renfort sur la gestion de projets complexes.

Un des axes de développement de l'agence étant de faciliter l'accès des porteurs de projets aux différentes formes d'ingénierie, quel qu'en soit le statut, elle a d'ores et déjà réuni ses cinq opérateurs partenaires avec qui elle a conventionné au sein du comité national de coordination. Dans le même esprit, elle a créé un club de l'ingénierie qui constitue un lieu d'échanges et de partage entre les représentants des acteurs de l'ingénierie publique ou privée.

Selon le principe du guichet unique, au niveau local, c'est le préfet de département, en qualité de délégué territorial de l'agence, qui constitue la seule porte d'entrée pour solliciter l'ANCT sur un projet (Cf. annexe 10, Figure 14). Il mobilise les compétences nécessaires au sein des services de l'État, des opérateurs et des acteurs volontaires pour participer au projet (agence technique départementale, EPA, EPF, agence d'urbanisme...). Il se charge de réunir, au moins deux fois par an, les acteurs de l'ingénierie au sein d'un comité local de cohésion territoriale (CLCT).

Prévus par la loi portant création de l'ANCT, les CLCT sont l'instance de gouvernance locale de l'ANCT. Leur composition, fixée par décret, comprend des représentants de l'État, des collectivités, les cinq opérateurs, ainsi que des représentants des acteurs locaux de l'ingénierie (agences d'urbanisme, CAUE, agences techniques départementales, établissements publics fonciers, etc.). Il identifie les demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, les ressources mobilisables et fixe les priorités d'intervention de l'agence, tant en matière de thématiques que de territoires, à travers l'élaboration d'une feuille de route partagée. À ce jour, 80 CLCT sont installés. Toutefois, selon les témoignages recueillis par la mission, beaucoup n'ont pour l'instant pas engagé d'activité opérationnelle au-delà de leur séance formelle d'installation et leur composition varie selon les arbitrages des préfets, alors même qu'il est essentiel de bien veiller à associer l'ensemble des acteurs locaux de l'ingénierie territoriale. Ainsi parfois l'agence d'urbanisme est écartée pour des raisons de politique locale ou encore les syndicats techniques sont oubliés.

Concernant les moyens proprement dédiés à l'ingénierie territoriale, l'agence y consacre 20M€ et y affecte une soixantaine de salariés sur 330.

Selon son directeur, « *le positionnement de l'ANCT n'est pas évident dans le domaine de l'ingénierie*

territoriale, dans la mesure où il s'agit clairement d'un revirement après des années d'abandon progressif de la part de l'État ».

Imaginée par certains comme « une Anru du rural », il lui est reproché de ne pas être, comme envisagé au départ, un « réceptacle » des projets des collectivités locales mais de proposer de l'ingénierie dédiée à des programmes nationaux inaccessibles aux collectivités qui ne disposent pas d'un premier niveau d'ingénierie et pour lesquels il faut être choisi par le Préfet.

La décision du conseil d'administration de l'agence qui a approuvé le 10 mars dernier la gratuité de ses prestations d'ingénierie pour les communes de moins de 3500 habitants et pour les EPCI de moins de 15 000 habitants, permettra peut-être de gommer ce sentiment répandu d'une offre d'ingénierie dédiée excluant de fait les petites communes. Près de 32000 communes au total pourront en bénéficier.

### 3.2.2 Les aides à l'investissement peuvent aussi financer l'ingénierie territoriale

#### 3.2.2.1 La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011. Cette dotation résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). La DETR, en complément d'autres dotations, a vocation à soutenir l'investissement local, notamment des communes et des EPCI appartenant au milieu rural. Des priorités nationales sont déclinées au niveau départemental par des commissions d'élus.

Le montant total de DETR délégué aux préfetures a été de 1,027 milliard d'euros en 2019. En 2019, le montant moyen HT des projets subventionnés par la DETR est de 186 779 euros, le montant moyen des subventions est, quant à lui, de 48 224 euros. Le taux moyen de subvention d'un projet est de 25,82%. Le tableau suivant résume l'évolution globale de la DETR entre 2017 et 2019 :

	DETR 2017	DETR 2018	DETR 2019
Montant engagé au 31 décembre de l'exercice concerné	965 740 597,6€	1 017 008 312,37€	1 021 329 104,45€
Nombre de projets financés	20 623	21 475	21 179
Coût total des projets financés	3 158 982 225,05€	3 972 048 849,83€	3 955 636 908,01€
Effet de levier	3,27 (pour 1€ de subvention 3,27€ ont été investis)	3,91 (pour 1€ de subvention 3,91€ ont été investis)	3,87 (pour 1€ de subvention 3,87€ ont été investis)
Coût moyen des projets financés	153 177,63€	184 961,53€	186 779,3€
Montant moyen de subvention allouée	46 816,1€	47 357,78€	48 223,67€
Taux moyen de subventionnement des projets	30,56%	25,6%	25,82%

Tableau 14 : DETR (source : DGCL)

En 2021, le montant de la DETR est maintenu à 1,046 milliard d'euros en autorisations d'engagement



(AE).

### 3.2.2.2 La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)<sup>66</sup> a été créée en 2016 pour apporter un soutien aux communes et groupements de communes dans leurs projets d'investissement.

La loi de finances pour 2019 a ouvert 570 millions d'euros pour la DSIL au sein d'une enveloppe unique. Ce montant a été réparti entre les régions à 65% au prorata de la population des régions et à 35% au prorata de la population des unités urbaines de moins de 50 000 habitants. En 2019, les montants effectivement engagés au titre de la DSIL se sont élevés à 572,26 millions d'euros.

	DSIL 2018	DSIL 2019
Montant total de la dotation	615 000 000 €	570 000 000 €
Montant engagé au 31 décembre de l'exercice concerné	621 872 436 €	572 259 803 €
Nombre de projets financés	4 821	4 137
Coût total des projets financés	2 962 129 409 €	2 775 667 558 €
Effet de levier	4,8 (pour 1 € de subvention 4,8 € ont été investis)	4,85 (pour 1 € de subvention 4,85 € ont été investis)
Coût moyen des projets financés	614 422 €	670 937 €
Montant moyen de subvention allouée	128 99 €	138 327 €
Taux moyen de subventionnement des projets	20,99%	20,62%

**Tableau 15 : DSIL (source : DGCL)**

En 2021, la loi de finances initiale a ouvert à nouveau 570 millions d'euros en AE au titre de la DSIL.

### 3.2.2.3 Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire<sup>67</sup>. Conformément à la loi, la politique d'aménagement et de développement durable du territoire repose sur les choix stratégiques suivants :

- Le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux.
- L'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des

<sup>66</sup> La DSIL est intégralement rattachée à l'action 1 du programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il n'existe plus, depuis 2018, de BOP spécifique destiné aux crédits des pactes État-métropole ni aux contrats de ruralité. Les opérations inscrites dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) conclus dans les territoires ruraux qui prennent la suite de ces derniers restent bien éligibles à la dotation.

<sup>67</sup> Les interventions financées par le FNADT sont intégrées au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », rattaché à la mission « cohésion des territoires ».

populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace.

- Le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'Outre-mer-régions ultrapériphériques françaises.

Le FNADT s'inscrit dans une logique de coordination de l'ensemble des interventions de l'État. Le FNADT permet notamment le financement des engagements pris par l'État en faveur de la cohésion des territoires dans le cadre des dispositifs contractuels, notamment les contrats de plan État-région (CPER).

Le FNADT présente en outre des caractéristiques particulières lui permettant de financer la réalisation d'études et de projets d'appui à l'ingénierie locale. Cette spécificité est rappelée dans l'instruction du 2 février 2021<sup>68</sup>.

120,2 M€ de crédits du FNADT ont ainsi été engagés en 2019 et 116,5 M€ en 2020. 5,7 M€ ont été engagés en 2019 pour le financement de près de 80 d'études préalables à la réalisation de projets et 4 M€ en 2020 pour près de 70 études préalables. Ces études sont principalement conduites par les collectivités territoriales (communes et EPCI).

Même si les textes<sup>69</sup> permettent d'utiliser les crédits DETR, DSIL et FNADT pour financer des études préalables aux projets, donc de l'ingénierie, il y aurait tout intérêt à expliciter cette faculté, à même d'offrir un recours plus simple à l'ingénierie que les marchés nationaux d'ingénierie gratuite proposés par l'ANCT.

***Recommandation 5. Affirmer plus clairement la possibilité d'utiliser les crédits d'État (DETR, DSIL, FNADT) pour financer l'ingénierie territoriale.***

### 3.2.3 La Banque des territoires

D'existence récente, tout comme l'ANCT, la Banque des Territoires (BdT), créée en 2018, se présente comme l'un des cinq métiers de la Caisse des Dépôts. Elle propose des expertises de conseil et de financement aux acteurs territoriaux pour faciliter la réalisation de leurs projets.

Au-delà de son offre traditionnelle en prêts et en investissement, la BdT développe des interventions en ingénierie, pour aider les élus à passer du projet aux idées. Elles sont de deux types : un service d'ingénierie territoriale et une aide à l'ingénierie dans le cadre des programmes nationaux.

#### 3.2.3.1 Service d'ingénierie territoriale :

Ce service s'adresse aux territoires en manque d'ingénierie, en difficulté (ex : bassin minier), à enjeux (ex : littoral, montagne, reconversion industrielle, ruralités, Outre-mer...), qui coopèrent pour favoriser les solidarités (ex : contrats de réciprocité). La BdT finance les études amont, à 100% si les cabinets sont ceux présélectionnés par la BdT dans le cadre de marchés à bons de commande (le Cerema a remporté un lot conseil en gouvernance en coopération avec la Scet) ou les cofinance à 50%, si le

<sup>68</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45134>

<sup>69</sup> En vertu de l'article R. 2334-24 du CGCT, applicable à la DETR et à la DSIL : "les études ou l'acquisition de terrains, nécessaires à la réalisation de l'opération et réalisées préalablement, ne constituent pas un commencement d'exécution. Elles peuvent être prises en compte dans l'assiette de la subvention."

cabinet a été choisi par la collectivité (ce taux peut atteindre 80% en Outre-mer). Les enveloppes sont à la main des directeurs régionaux pour une prise de décision locale. Les sujets visés portent sur les stratégies territoriales, le développement rural, le tourisme, l'aménagement, la recherche de fonds européens, le développement rural, la santé, le développement économique, l'énergie, la transition écologique ... En 2020, 286 appuis en ingénierie ont bénéficié à 160 collectivités différentes (dont 54 communes de moins de 20 000 habitants et 54 EPCI de moins de 50 000 habitants).

Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants et des intercommunalités, la BdT propose une offre gratuite d'accompagnement méthodologique spécifique baptisée « Territoires Conseils ». Elle se décompose en un service téléphonique de renseignements juridiques et financiers (en moyenne 10 000 questions posées par an, 87% des questions sont posées par des communes de moins de 3500 habitants), accessible désormais aux communes de moins de 20 000 habitants grâce au partenariat mis en place avec l'ANCT, une base de bonnes pratiques, des journées d'information, des web-conférences/conférences téléphoniques, des guides pédagogiques ou encore des démarches d'accompagnement méthodologiques en territoire. Les principaux thèmes abordés sont le développement durable et la transition alimentaire, le développement économique, la cohésion sociale, les finances et la fiscalité, les institutions et la gouvernance...

Le budget annuel alloué à ce service d'ingénierie territoriale est de 10 M€ auxquels sont ajoutés 30 M€/an pendant 5 ans au titre de l'ingénierie spécifique dédiée au plan de relance.

### *3.2.3.2 Aide à l'ingénierie dans le cadre des programmes nationaux*

La BdT est très investie dans les programmes nationaux. Elle a ainsi réservé des enveloppes importantes sur la durée des programmes pour de l'ingénierie :

- Action cœur de ville (2017-2022) : 100 M€ pour 222 villes, essentiellement pour du co-financement (50%) et du financement d'études (100%), de l'assistance à management de projet.
- Petites villes de demain : 200 M€ pour 1000 communes qui serviront aussi au co-financement de chefs de projet redynamisation (à égalité avec l'État et l'Anah, à hauteur de 25% chacun) et à leur formation par l'Université des territoires de la BdT.
- Mesures de soutien au commerce (2021-2025) : 6 M€ sur les foncières et 48 M€ sur les mesures dédiées au plan de relance (managers, solutions numériques...).
- Territoires d'industrie : 26 M€ auxquels il faut ajouter les financements des mesures dédiées au plan de relance.
- Quartiers prioritaires de la ville (Anah et Anru) (2014-2020) : 90 M€ pour apporter un soutien spécifique à l'ingénierie de projet.

Enfin, s'agissant des CRTE, La BdT intervient à la demande des élus, comme partenaire avec l'ensemble de sa boîte à outils.

L'ingénierie territoriale constitue un exemple des nombreux domaines dans lesquels l'État renonce à abandonner les compétences qu'il a pourtant décentralisées. Ainsi, de nombreuses offres d'ingénierie territoriales sont désormais disponibles dans des formats variés. A côté de leur offre d'ingénierie visant le déploiement de programmes nationaux (ingénierie dédiée souvent inaccessible aux collectivités qui ne disposent pas d'un premier niveau), l'ANCT et la Banque des territoires tentent également de développer une ingénierie « sur mesure » à destination des collectivités locales. L'action de l'ANCT tout comme celle de la BdT ne pourront être complémentaires de celle des outils des collectivités que si une bonne articulation est mise en place au niveau départemental.

**Recommandation 6. Améliorer la coordination de l'offre d'ingénierie territoriale en associant au sein des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT), tous les acteurs de l'ingénierie locale, y compris les représentants des bureaux d'études privés.**

### 3.3 Les besoins

Comme on l'a vu précédemment, l'ingénierie territoriale ne disposant pas d'un observatoire, il est difficile de cerner l'offre de services disponible localement, et encore plus de connaître le besoin des collectivités locales, aucun recensement n'ayant été fait. Seule l'association des maires de France (AMF) a essayé de l'approcher par une enquête<sup>70</sup> réalisée auprès des communes de moins de 10 000 habitants et des communautés de communes, au cours des mois de mars et avril 2020, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Pour cela, 11 questions leur ont été adressées, par mail, mêlant questions ouvertes et questions fermées. La mission s'appuiera donc sur cette étude, sur les nombreux avis recueillis lors des auditions ainsi que sur le baromètre de la commande publique<sup>71</sup> élaboré par l'AdCF pour tenter d'en brosser un portrait qualitatif.

#### 3.3.1 Des ressources limitées dans les territoires ruraux

Si, comme on a pu le voir, pour remédier au retrait de l'État, l'offre d'ingénierie publique locale s'est structurée au niveau départemental avec l'émergence continue des ATD, appréciées pour leur proximité et leur mode de gouvernance partagé entre communes/EPCI et département, il existe de nombreuses disparités et, dans les zones faiblement densifiées, l'accès à un premier niveau d'ingénierie pour les collectivités locales reste difficile.

Ainsi, l'association des maires ruraux de France (AMRF) déplore pour les communes rurales un manque d'ingénierie « *criant* » qui, conjugué au système des appels à projet (petites villes de demain, futurs CRTE, ...), fait que « *les plus gros arrivent à candidater à tout et les petits à rien* », creusant encore plus les inégalités territoriales. Elle cite l'exemple des crédits DSIL affectés au plan de relance « *qui ont pour l'essentiel étaient captés par les gros projets des grandes collectivités* ».

Ces grandes disparités d'accès pour les collectivités locales à l'ingénierie territoriale sont notamment reflétées par l'écart de moyens qui existent entre les différentes ATD. Si dans certains départements, les agences comptent jusqu'à plus de 80 salariés avec des budgets supérieurs à 3M d'€ (essentiellement des départements urbains sièges d'une grande métropole comme la Haute-Garonne avec Toulouse, le Bas-Rhin avec Strasbourg...), dans une vingtaine d'autres, elles en ont moins de 10 et leur budget ne dépasse pas le million d'euros (essentiellement des départements ruraux comme la Lozère, la Creuse, les Alpes-de-Haute-Provence, le Loir-et-Cher, l'Indre...) (Cf. annexe 10, Tableau 17). À noter que les départements ruraux sont aussi dépourvus d'agences d'urbanisme et que leurs EPCI, d'une taille souvent inférieure à 30 000 habitants, ne disposent pas de leur propre ingénierie.

Le Cerema ne paraît pas armé avec ses 2500 agents pour répondre à ce besoin d'ingénierie de proximité. Il devra veiller, selon l'ADF mais aussi plusieurs fédérations comme la FNAUE ou la FNAU, à ne pas entrer en concurrence avec les structures d'ingénierie publique locales qui offrent cette proximité quand elles sont présentes, l'AdCF considérant même, qu'« *un modus vivendi sur le partage des interventions* » est à trouver avec elles. Parmi toutes, c'est donc bien les ATD qui apparaissent devoir être confortées. De plus, même si elles sont sous la tutelle du conseil départemental, elles offrent aux yeux des maires l'image « *d'une plus grande neutralité* » que l'ingénierie des EPCI, à l'instar de celle

<sup>70</sup> Les besoins en ingénierie des communes et des intercommunalités, AMF, juin 2020.

<sup>71</sup> Baromètre de la commande publique, résultats 2020, AdCF, Banque des territoires.

dont bénéficiait jadis l'ingénierie d'État.

C'est la raison pour laquelle, selon la mission, priorité devrait être donnée à structurer, au niveau départemental, à travers les ATD, une offre d'ingénierie de premier niveau quand elle n'existe pas encore.

Comme l'ont fait remarquer Cinov et Syntec, l'ensemble de l'ingénierie privée a tout intérêt à l'existence d'une ingénierie publique amont bien structurée mais non hégémonique, car celle-ci est le gage d'une commande publique de qualité et porteuse d'innovation.

Pour répondre à certaines inquiétudes exprimées par des représentants du bloc communal, il convient de veiller à ne pas lier le financement de l'ingénierie par l'État, via notamment les procédures et marchés de l'ANCT, avec les financements de type DSIL et DETR.

***Recommandation 7. Conforter l'ingénierie territoriale en favorisant le développement des outils locaux comme les agences techniques départementales.***

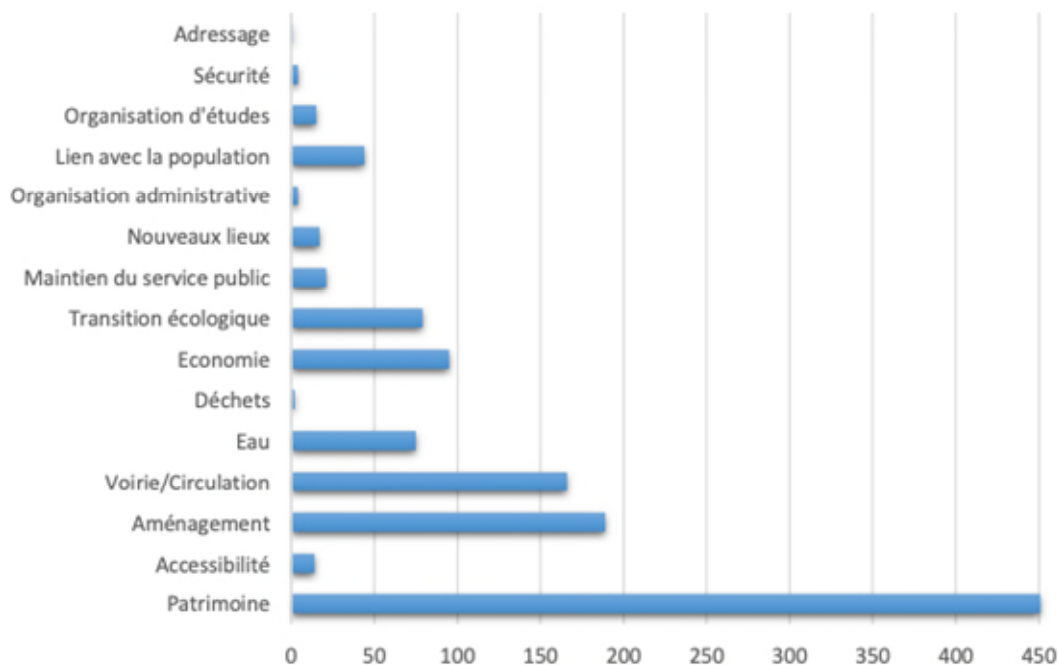
### **3.3.2 Les besoins par domaine**

L'observatoire de la commande publique réalisé par l'AdCF, fournit, à travers ses résultats pour les années 2019 et 2020 quelques renseignements sur les secteurs où l'investissement des administrations se porte le plus (Cf. Figure 5 ci-dessous). Les bâtiments publics, transports et voirie en sont la destination principale et concentrent près de 45% du total des investissements. En extrapolant on peut considérer que les près de 9Md€ de commande publique en ingénierie se ventilent dans les mêmes proportions sur les mêmes secteurs.



**Figure 5 : La commande publique (Md€) par destination (source : AdCF)**

Ces résultats convergent avec ceux de l'enquête relaissée par l'AMF (Cf. Figure 6 ci-après). Quand celle-ci interroge les élus pour connaître leurs projets structurants, là encore près de 40% des projets concernent le patrimoine bâti (création, rénovation, mise aux normes, extension, etc.), les équipements et bâtiments publics (mairie, école, salle polyvalente, équipements culturels ou sportifs, maisons de santé, logements, etc.). Après le patrimoine, le champ de l'aménagement et l'urbanisme est fréquemment cité et en particulier, au-delà des documents de planification et des procédures d'aménagement, tout ce qui relève de la rénovation des centres-bourgs et cœurs de villages. Un troisième champ relativement important apparaît dans les projets, celui de la voirie et des ouvrages d'art (réfection, sécurisation). Les infrastructures en matière d'eau et d'assainissement représentent aussi une part non négligeable des réponses relatives aux réseaux.



**Figure 6 : nombre de projets structurants des collectivités répondantes par domaine (source : AMF)**

À noter que lorsque les collectivités sont interrogées de manière ouverte sur leurs besoins en ingénierie autres que ceux relevant du champ de l'ingénierie traditionnelle, l'aide au montage de dossiers financiers cumule pratiquement la moitié des réponses.

Les domaines de l'ingénierie pour lesquels on peut estimer la demande la plus forte sont donc ceux de l'ingénierie traditionnelle, pour lesquels l'offre locale quand elle existe est en capacité de répondre, ou qui bénéficient a priori comme pour l'eau, d'une expertise territoriale mobilisable (service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE), agences de l'eau, ...).

Selon l'ADF l'apparition de nouveaux champs d'intervention comme « *le développement de la route intelligente et connectée, les usages numériques de la mobilité, la gestion des risques telle que la prévention des inondations* » constituent autant d'opportunités pour le Cerema. Il pourrait également jouer le rôle de « *tiers de confiance dans le domaine de l'innovation, en testant pour le compte des collectivités locales de nouvelles solutions techniques et en assurant un benchmark international* »

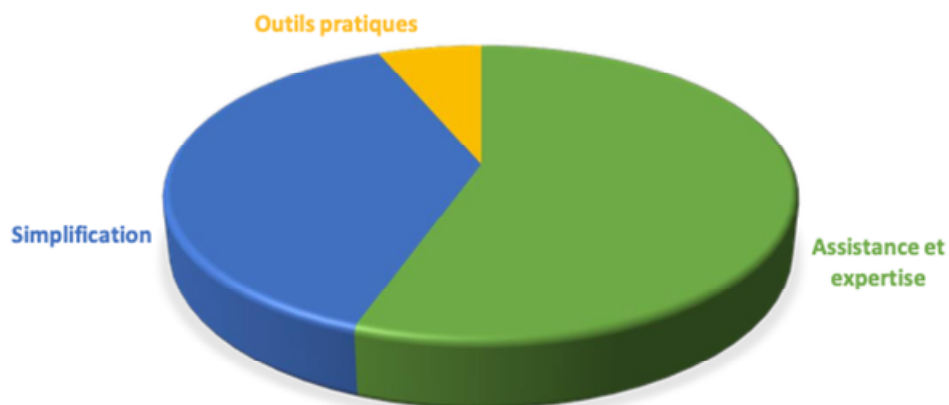
À titre d'exemple d'actions déjà engagées par le Cerema, on peut citer l'appel à partenaires lancé conjointement avec l'Anel, qui vise à « *accompagner dans la durée les territoires littoraux et rétro-littoraux dans une optique de gestion anticipée, adaptée et préventive face aux aléas littoraux et résiliente aux impacts prévisibles du changement climatique* »<sup>72</sup>.

Il existe donc, autour des sujets émergents, des besoins non satisfaits par l'ingénierie publique locale et pour lesquels le Cerema pourrait conforter et développer une offre.

<sup>72</sup> Pour cet appui, le Cerema mobilisera ses cinq directions territoriales ayant une façade maritime ainsi que la direction technique Eau, mer et fleuves. Cette contribution représentera pour chaque projet 50 % du temps investi par le Cerema. Les collectivités partenaires auront à leur charge une contribution financière représentant le solde du coût total. Le Cerema pourra les accompagner dans la recherche de financements. La contribution financière du Cerema a été initialement fixée à 500k€.

### 3.3.3 Les types d'ingénierie recherchés

Quand les élus sont interrogés de manière ouverte sur « les types d'ingénierie dont leur collectivité aurait besoin », le principal besoin formulé est celui d'assistance et expertise.



**Figure 7 : autres besoins d'ingénierie identifiés (source AMF)**

En cela, l'enquête rejoint bien les avis exprimés par les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission.

Il apparaît ainsi que si l'ingénierie de premier niveau mise en œuvre par les collectivités locales répond essentiellement à leurs besoins « ordinaires », elle s'avère insuffisante pour des projets très spécialisés ou exceptionnels, « comme la réparation d'un câble du pont de l'Ile de Ré ».

L'ADF souligne quant à elle l'importance de garder une ingénierie nationale pour des domaines très pointues qui ne relèvent pas de savoir-faire locaux (ingénierie des ouvrages d'art, des tunnels, problèmes complexes d'urbanisme, mobilité, inondations, transgression marine...). Selon elle, c'est notamment la vocation du Cerema, qui doit demeurer un outil stratégique au service de l'État mais aussi des collectivités.

Ces résultats sont aussi corroborés par l'étude relative aux marchés de l'ingénierie menée par la Banque des Territoires (Cf. Tableau 16 ci-après) et selon laquelle, l'ingénierie territoriale est portée par des thématiques dont la complexité accrue requiert des solutions de plus en plus innovantes.



Existe-t-il.....		...des besoins ?	...des projets ?	...des enjeux de complexité ?	...des acteurs ? <sup>1)</sup>
Enjeux pour l'ingénierie territoriale					
<b>Aménagement et dév. économique</b>	> Complexification des projets (zéro artificialisation, transition environnementale...) dans un contexte de baisse de voiture			<b>+</b>	> Cerema, ANRU, ...
<b>Habitat</b>	> Décélération de l'habitat social et montée en expertise des besoins (rénovation thermique, smart building, polarisation du territoire français)			<b>+</b>	> ADEME, ANAH, acteurs du logement social
<b>Tourisme, loisirs et culture</b>	> (i) Modernisation des infrastructures existantes et (ii) invention de nouvelles destinations touristiques de territoires en reconversion			<b>+</b>	> Atout France, ADT
<b>Mobilité</b>	> Demande accrue car intégration dans des projets d'aménagement rendant les opérations multifactorielles et plus complexes			<b>++</b>	> Cerema, ADEME, acteurs privés (Transdev)
<b>Environnement et biodiversité</b>	> Une dynamique de projet multifactorielle et des financements requérant un accompagnement en amont des AMI			<b>++</b>	> Cerema, ADEME, Agences de l'eau, ONF
<b>Santé et vieillissement</b>	> Intégration d'approches intégrées au niveau territorial, enjeu bâtimentaire pérenne sur la rénovation			<b>+</b>	> ARS, acteurs privés (ex : Vv)
<b>Energie</b>	> Projets de transition énergétique / ENR ayant accès à un soutien public insuffisant au niveau amont			<b>=</b>	> Cerema, ADEME, acteurs privés (ENGIE)
<b>Education et formation</b>	> Hors enjeu de rénovation ds bâtiments, peu d'enjeu d'IT à date			<b>=</b>	> Pas d'acteur
<b>Infrastructures numériques</b>	> Fin du programme de déploiement de la FTTH mais l'inclusion des territoires reste à développer			<b>=</b>	> Cerema, acteurs privés (Orange)
<b>Relation au citoyen</b>	> Segment émergent			<b>++</b>	> Pas d'acteur
<b>Services numériques</b>	> Segment émergent		n.c.	<b>++</b>	> Pas d'acteur

1) En plus des collectivités et de la Banque des Territoires

INTÉRÊT GENERAL FINANCEMENT INNOVATION

Tableau 16 : synthèse du marché de l'ingénierie territoriale (source : BdT)

En effet, les collectivités locales sont confrontées à un environnement réglementaire et technique de plus en plus complexe (contraintes environnementales, transition énergétique, aménagement numérique, accessibilité des bâtiments publics pour les personnes à mobilité réduite, risques de submersion marine, dévitalisation des centres-villes, etc.) nécessitant de faire appel à une ingénierie de 2ème niveau. Le Cerema est déjà un acteur bien identifié pour répondre à ces besoins sur un certain nombre de thématiques qui mobilisent des financements importants telles que la mobilité ou l'habitat.

Dans les réponses au questionnaire de l'AMF, on peut aussi noter un besoin d'outils pratiques, comme « *un centre de ressources avec des exemples ou de modèle de dossiers* » ou un besoin de « *formation des élus et des secrétaires de mairie* ». Là aussi beaucoup d'interlocuteurs partagent cette position. Ainsi, l'AdCF considère que le Cerema devrait également se positionner « *sur un créneau que les bureaux d'études privés ne peuvent occuper, celui de la capitalisation, de la valorisation des connaissances, de leur diffusion et de la formation (éventuellement en lien avec le CNFPT), dans les champs émergents* ». Cette fonction serait de nature à faciliter la traduction du travail d'expertise réalisé au niveau national, en éventuelles commandes des collectivités adhérentes.

Le Cerema a donc toute sa place comme ingénierie des ingénieries locales (ATD, AU, EPCI, ...) pour des expertises pointues dont elles ne disposent pas (Foncier, littoral, mobilités...) ou apporter des idées nouvelles issues de sa couverture nationale et en assurer la diffusion à l'échelle de tout le territoire.

## 4 Le développement de l'activité du Cerema au bénéfice des collectivités locales

### 4.1 Une ambition affichée, des freins à lever

#### 4.1.1 Un positionnement plus affirmé en direction des territoires

Les récentes orientations portées par le Cerema convergent vers l'affirmation d'un développement de ses activités au profit des collectivités locales. Le projet stratégique adopté lors du conseil d'administration du 15 avril 2021 tout d'abord, résolument tourné vers la résilience des territoires face au changement climatique, affiche comme engagement la croissance des prestations et partenariats au bénéfice des collectivités. Sur les six domaines d'activité définis par le projet, deux s'adressent presque exclusivement aux collectivités, l'ingénierie des territoires et les mobilités, les quatre autres relevant de compétences partagées. Le projet de contrat d'objectifs et de performance pour la période 2021-2024, qui doit être adopté en juillet 2021, fait de cette ambition le deuxième des 7 axes d'activité proposés par l'établissement. Enfin, le programme d'activités pour 2021 traduit d'ores et déjà cette ambition, en intégrant les objectifs fixés dans la convention avec l'ANCT.

Cette ambition se traduit en objectifs chiffrés. Le Cerema envisage ainsi de doubler le montant des recettes perçues des collectivités locales à l'horizon 2023-2024, soit plus de 20 millions d'euros, avec des objectifs intermédiaires de 14 millions en 2021 et 18 millions en 2022. A plus court terme, la convention conclue avec l'ANCT prévoit que l'établissement augmentera d'environ 10 millions la part de sa dotation mobilisée au profit des collectivités à l'horizon 2022. En 2021, 7,5 millions doivent être consacrés aux programmes de l'ANCT, un million au niveau national, 6,5 millions au niveau local, dont 3 millions de prestations gratuites et 3,5 millions cofinancées à 50%.

La mission constate qu'à ce jour la politique financière de l'établissement vis-à-vis de ses clients collectivités locales n'apparaît pas assez clairement. Pour obtenir 11,3 millions de recettes en 2020, il a fallu mobiliser 7 millions de dotation, contre 4,4 millions en 2019 pour 10 millions de recettes. Le Cerema considère que les 7 millions sont à comptabiliser sur une base pluriannuelle. Il conviendra dans l'avenir, indépendamment de l'éventuelle évolution du cadre juridique, de mieux distinguer en termes de plan d'affaires les recettes attendues sans mobilisation de la dotation de l'établissement de celles nécessitant des cofinancements. La prise en compte de la grille tarifaire adoptée à la fin 2020 et la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée à la diversité des clients du Cerema comme à la variété des formules contractuelles, devraient permettre de bien identifier le montant des ressources propres de l'établissement mobilisées en fonction des types de contrat conclus avec les collectivités locales.

#### 4.1.2 Les limites du fonctionnement actuel

Le Cerema met en avant des freins qui limiteraient ses capacités à développer l'activité en direction des collectivités locales ; Au nombre de ceux-ci, la fragmentation de la commande, héritage des marchés à bon de commande dans le domaine routier. Il est certain qu'une transition doit être organisée pour ce type de prestations, relevant encore de l'ingénierie de premier niveau qui semble destinée à être pris en charge en régie par les collectivités ou le secteur privé, afin de se concentrer davantage les moyens humains disponibles, sur des marchés d'un montant moyen plus élevé et à plus forte valeur ajoutée, relevant davantage d'une ingénierie de deuxième niveau.

Le second type de freins est de nature juridique. Le Cerema constate que compte tenu de sa qualité d'intervenant expert, les formules juridiques permettant de faire bénéficier les collectivités de ses compétences ne sont pas toujours aisées à définir et que le temps de préparation de ces contrats est

très consommateur d'énergie. Autant les services juridiques des collectivités sont à l'aise avec les procédures les plus classiques de la commande publique, autant la mise au point des contrats de partenariat de différents types leur apparaît plus complexe, alors même que dans le même temps, les collectivités souhaitent trouver le moyen de traduire une relation de confiance avec l'expert neutre et impartial que représente pour elles le Cerema. Les marchés de type recherche développement ou services innovants sont également contraignants pour mettre en œuvre des innovations techniques. Le Cerema souligne enfin que l'établissement n'est pas par tradition organisé pour répondre de façon importante à des appels d'offre.

Si la mission partage ces constats, il n'en demeure pas moins que l'établissement devra être plus efficace dans l'avenir en termes de commande publique et être en mesure de mieux s'adapter aux différents écosystèmes d'achat des collectivités locales.

## 4.2 Les conditions de la réussite

Le Cerema est encore peu connu des élus locaux. Il l'est bien davantage des professionnels de l'ingénierie territoriale et bien évidemment des anciens cadres du ministère de l'équipement qui travaillent aujourd'hui dans les services techniques des collectivités locales. Quand il est connu, son expertise technique est reconnue et il est considéré comme un acteur neutre et indépendant.

Le développement de ses interventions au bénéfice des collectivités territoriales nécessite que l'ingénierie territoriale elle-même soit confortée. Cette ingénierie doit être une ingénierie de proximité inscrite dans les territoires et dans la durée. A cet égard, la multiplication des programmes descendants, appels à projets et autres appels à manifestation d'intérêt, nuit à la lisibilité de l'action publique et renforce les inégalités territoriales, car ces opérations laissent de côté les collectivités qui ne disposent pas du minimum d'ingénierie pour candidater et définir leurs projets.

Pour réussir sa mue, le Cerema devra remplir quatre conditions essentielles qui tiennent à la clarification de son offre, à la conclusion de partenariats solides au niveau national comme au niveau local, à l'affirmation de son rôle d'intellectuel organique de l'ingénierie territoriale, enfin à l'adaptation de son organisation.

### 4.2.1 Une clarification indispensable de l'offre, une meilleure définition des cibles

Le Cerema, à travers son projet de transformation « Cerem'Avenir » traduit dans son projet stratégique, a développé un effort de rationalisation de ses domaines d'intervention très significatif, passant de 68 à 21 secteurs d'activité, regroupés en 6 domaines. Toutefois, au-delà des 21 secteurs, ce sont plusieurs dizaines d'activités qui sont encore répertoriées, dont la pérennité pourrait être questionnée. Cette évolution n'est pas encore suffisante pour que cette structuration de l'activité corresponde à une offre lisible pour les collectivités locales. À partir de ce travail, l'établissement devrait donc produire un catalogue de prestations plus resserrées sur les thèmes qui recoupent ses propres compétences techniques et les préoccupations des collectivités locales.

À l'issue de ses auditions, la mission considère que le besoin en assistance pour la définition de stratégies de résilience et d'adaptation à la transition écologique et énergétique, qui intègrent la révolution numérique, constitue un axe majeur, traduisant le positionnement désormais bien défini du Cerema comme agence « climat et territoires de demain ». Cette cible devrait constituer le cœur des propositions du Cerema pour l'ingénierie territoriale intégrée. Accompagner ce changement de modèle se décline ensuite dans la mise en œuvre de politiques sectorielles, comme les mobilités, la gestion des infrastructures de transport, des ressources naturelles et celle du littoral et de la mer. L'émergence de la thématique foncière (lutte contre l'artificialisation des sols et sobriété foncière) devrait le conduire à renforcer ses propositions dans ce domaine.

Sur ces différentes thématiques le Cerema n'a pas vocation, sauf pour l'ingénierie intégrée, à intervenir en premier niveau, mais à venir en appui des services des collectivités locales et de leurs opérateurs.

À partir de la répartition actuelle des catégories de collectivités bénéficiaires des prestations du Cerema, cinq cibles nous semblent devoir être privilégiées :

- Tout d'abord les régions. Si le Cerema compte 14 régions parmi ses clients, ces collectivités territoriales recèlent encore à l'évidence des gisements de croissance d'activité importants pour le Cerema, sur des missions de haut niveau à forte valeur ajoutée. Les conseils régionaux auront besoin d'appui méthodologique dans les prochaines années pour renforcer leurs capacités d'observation, d'analyse de données et d'évaluation, comme pour traduire en politiques opérationnelles les nombreux schémas, cadres d'action et outils de planification qui constituent la matrice de leurs interventions ;
- Les départements sont les clients traditionnels du Cerema. Si l'expertise de premier niveau dans le domaine routier a vocation à être davantage traitée en interne ou sous-traitée à des bureaux privés, ces collectivités devraient continuer à solliciter le Cerema pour une expertise de deuxième niveau sur les infrastructures et dans des domaines nouveaux comme le lien entre les réseaux routiers et les nouvelles mobilités, intégrant l'intelligence artificielle. Le Cerema devrait en outre engager des discussions avec les agences techniques départementales qui pourraient constituer un relais pour répondre aux besoins d'ingénierie des collectivités de petite taille que ces agences soutiennent.
- Sans exclure les villes elles-mêmes comme prospects au sein du bloc communal (accompagnement de la politique de l'ANCT, politique de transformation énergétique des bâtiments, divers programmes expérimentaux et d'innovation...), a troisième cible privilégiée sont les EPCI. Parmi ceux-ci, les groupements de plus de 50 000 habitants devraient devenir des clients naturels du Cerema car ils disposent d'un minimum de services techniques à même de faire appel aux prestations de l'établissement, alors qu'aujourd'hui le Cerema travaille pour seulement 150 EPCI de toutes tailles. L'élargissement des compétences des EPCI depuis les dernières lois (Maptam, Notre, LOM...) avec récemment la prise de compétences de très nombreux établissements dans le domaine des mobilités, va nécessairement générer un fort besoin d'ingénierie.
- Quatrième enjeu important et nouveau pour le Cerema, sont les outils techniques de l'ingénierie. L'ingénierie de deuxième niveau trouverait ici toute sa place. Établissements publics locaux (ATD, SPL, EPFL), syndicats techniques (énergie, eau, déchets...), organismes dont les missions d'intérêt général sont définies par des textes législatifs (agences d'urbanismes, CAUE), autres organismes portant des politiques territoriales (SEM, EPF de l'État, Parcs naturels, agences de l'eau, Safer<sup>73</sup>...) sont autant de clients potentiels pour le Cerema dans son nouveau positionnement.
- Enfin, les collectivités d'Outre-mer. Celles-ci souffrent d'un déficit d'ingénierie et les premières orientations retenues par l'établissement dans leur direction, création d'une délégation Outre-mer et de deux agences locales, devraient être soutenues par les tutelles, une part de la SCSP réservée et affichée à cet effet, compte tenu de la situation financière difficile de ces collectivités.

Cette ingénierie des ingénieries repose sur le caractère singulier du Cerema, dont l'expertise nationale et internationale se nourrit d'une recherche tournée vers l'innovation opérationnelle, doublée d'une politique de capitalisation et de valorisation des données et des connaissances.

L'établissement doit ainsi cultiver et mettre en valeur ces spécificités, afin que son offre se distingue

---

<sup>73</sup> Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

des autres prestataires des collectivités locales et ne dérive pas vers celle d'un bureau d'études généraliste comme les grands cabinets de conseil, ou de bureaux d'études purement techniques, déjà très présents dans le secteur privé.

Toutefois, établissement public au service de l'État et des collectivités locales, il a aussi vocation à décliner sur le territoire des politiques nationales (ouvrages d'art, traitement des friches, CRTE...) et à associer ainsi des collectivités locales à des programmes expérimentaux et innovants, à la mise au point de démonstrateurs. Comme souligné dans l'analyse des activités actuelles du Cerema, cette diversité des modalités de ses interventions constitue un atout précieux pour l'avenir de ses relations avec les collectivités locales.

***Recommandation 8. Adapter l'offre du Cerema en direction des collectivités locales, la positionner en priorité sur les enjeux de la transition écologique et identifier les prospects prioritaires.***

#### **4.2.2 Conforter des partenariats solides**

Pour améliorer sa visibilité dans le champ des prestataires des collectivités locales, le Cerema doit approfondir ses partenariats, tant au niveau national qu'au niveau local.

Au niveau national, l'établissement doit bien évidemment s'inscrire dans la démarche initiée autour de l'ANCT, en étant l'un de ses partenaires privilégiés. L'objectif de 10 millions d'intervention sur les ressources propres du Cerema, fixé pour 2022 dans la convention entre les deux établissements, en appui aux programmes de l'ANCT, constitue un signe fort de la cohérence d'intervention des établissements de l'État.

Ce renforcement des collaborations doit aussi s'opérer entre établissements publics nationaux surtout quand ils s'adressent aux collectivités locales, sur des champs voisins, autour de la transition écologique. Il concerne en particulier le Cerema et l'Ademe, mais également d'autres établissements comme l'agence de la biodiversité, l'Ineris<sup>74</sup>, le CSTB... Il conviendrait qu'une coordination soit mise en place afin de veiller à la cohérence de leurs interventions en direction des collectivités locales. Le commissariat général au développement durable devrait être missionné à cet effet.

Au niveau national, le Cerema ne peut que tirer profit de conventions de partenariat avec les associations de collectivités locales et les fédérations d'outils techniques de l'ingénierie territoriale. La convention passée avec l'association nationale des élus du littoral (Anel) illustre bien cette politique de partenariat qui associe 19 collectivités locales pour expérimenter des solutions innovantes pour une gestion adaptée des espaces littoraux face au changement climatique et de l'interface terre-mer et assurer des échanges autour de ces programmes d'action.

Par ailleurs, quelle que soit l'évolution juridique à venir du Cerema, la place des collectivités locales devra être renforcée dans la définition de sa programmation, que ce soit au niveau des comités régionaux d'orientation, où à celui des comités thématiques nationaux, afin d'ajuster au mieux l'offre aux besoins des collectivités locales et des outils de l'ingénierie territoriale.

Ces partenariats doivent être déclinés au niveau local. Si le Cerema veut devenir l'ingénierie des ingénieries, il doit affirmer sa volonté de coopération et ne rentrer en aucune façon en concurrence avec ces ingénieries locales existantes. Au-delà des outils des collectivités elles-mêmes déjà cités, peuvent aussi être mentionnés les agences de l'eau, les parcs naturels ou encore les SAFER avec qui des partenariats pourraient également se nouer.

---

<sup>74</sup> Institut national de l'environnement industriel et des risques

**Recommandation 9. Affirmer le positionnement du Cerema comme ingénierie de deuxième niveau et construire les partenariats nationaux et locaux pour traduire cette orientation.**

### **4.2.3 Affirmer son rôle d'intellectuel organique de l'ingénierie territoriale**

Cette notion recouvre plusieurs champs d'activité du Cerema qui peuvent être également autant d'occasions de contacts avec les collectivités locales pour se faire connaître et proposer ensuite ses offres de prestations.

Outre les activités de recherche et de normalisation, le Cerema développe des activités de diffusion à travers des sites thématiques partenariaux et l'édition de guides techniques de référence. Il participe également à des activités d'animation de réseaux et de formation. Ces deux secteurs d'activité nous semblent devoir être renforcés dans les prochaines années. L'offre de formation doit s'adresser aussi bien aux élus, le Cerema devrait obtenir un agrément à cette fin, qu'aux professionnels des collectivités locales en liaison avec le CNFPT et les organismes de formation auxquels sont rattachés les outils de l'ingénierie territoriale. De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné le rôle important d'accompagnement du renforcement des compétences techniques des services des collectivités locales que devrait jouer le Cerema. L'activité d'animation de réseaux techniques, comme les conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement, a également vocation à s'élargir, comme le montre la mission d'assistance sollicitée par la région Occitanie pour la mise en place d'un centre de ressources régional sur l'urbanisme, l'aménagement et le foncier.

Ces prestations pourraient s'accompagner d'une évolution de la politique de ressources humaines de l'établissement favorisant des aller-retours entre équipes territoriales du Cerema et professionnels des collectivités locales et des outils de l'ingénierie territoriale.

**Recommandation 10. Promouvoir les fonctions de capitalisation des connaissances, de diffusion, d'animation de réseau et de formation.**

### **4.2.4 Adapter son organisation territoriale et améliorer la qualité de ses prestations**

La proximité est considérée comme un argument important pour faire appel aux compétences du Cerema. Il convient donc que l'organisation territoriale s'adapte à cette demande. Si un client territorial comprendra très bien que les équipes locales de l'établissement fassent appel à des experts des directions techniques nationales ou d'autres équipes territoriales, la base des compétences devra toujours se trouver en région. C'est pourquoi l'évolution des effectifs sur les thématiques les plus proches de la demande des collectivités locales doit permettre à chaque région de mobiliser des compétences correspondant à une masse critique suffisante. Si l'idée de création d'agences locales infrarégionales apparaît de prime abord séduisante, dans la recherche d'une plus grande proximité, il convient de veiller à mettre en place progressivement des équipes d'un niveau suffisant dans chaque direction territoriale, sur les principales thématiques.

L'établissement doit également veiller à améliorer encore ses prestations par la mise en place d'un processus qualité, voire d'une certification adaptée, certains interlocuteurs ayant souligné que les études fournies n'étaient pas toujours remises dans les délais prévus et que le niveau de qualité de présentation notamment n'était pas toujours comparable à celui des grands cabinets de conseil. Cette orientation est aussi liée à la recommandation formulée précédemment d'éviter la dispersion des interventions qui ne sont pas au cœur de l'expertise de l'établissement.

**Recommandation 11. Renforcer la proximité des équipes en confortant des directions territoriales à même de répondre aux demandes des collectivités locales.**

### 4.3 Vers un établissement public commun à l'État et aux collectivités locales

Comment traduire demain cette volonté de transformer le Cerema en un outil partagé entre l'État et les collectivités locales ? En premier lieu, l'intention semble tout à fait opportune à la mission, à l'issue des nombreuses auditions des acteurs locaux qu'elle a réalisées. Cette évolution viendrait utilement compléter la création de l'ANCT qui, si elle demeure un outil de l'État, associe déjà étroitement les élus à la définition de ses orientations et de ses programmes d'action.

Pour répondre à cette ambition, l'administration centrale du ministère de la transition écologique a envisagé de renforcer la part de SCSP réservée à des actions conjointes avec les collectivités locales, à l'occasion du plan de relance, en lien avec l'ANCT. Dans ce cadre, elle propose que ces crédits supplémentaires soient utilisés à la création de nouveaux ETP. Il n'apparaît pas clairement dans cette proposition si cette mesure a vocation à être pérenne et à mettre fin à la baisse continue des effectifs de l'établissement, qui apparaît pourtant à la mission comme une condition indispensable au franchissement de cette nouvelle étape.

La seconde idée consiste à proposer au Cerema de candidater à des appels d'offre de l'UGAP<sup>75</sup>. Cette solution ne paraît pas adaptée dans la mesure où l'établissement rentrerait frontalement en concurrence avec le secteur privé, alors que son positionnement devrait être justement de limiter le plus possible les situations de concurrence avec les autres ingénieries qu'elles soient publiques ou privées. En outre, cette solution n'offre aucune garantie de succès et ne répond aucunement aux freins identifiés liés notamment à la nécessité de discussions en amont et de maturation des projets et des solutions, qui caractérisent les relations du Cerema avec les collectivités locales. Ces deux pistes constituent en outre des solutions techniques sans ambition politique.

C'est pourquoi la mission considère l'idée de créer un établissement public conjoint dans le domaine de l'ingénierie territoriale comme innovante et symbolique de nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales. Plusieurs analyses juridiques ont été menées par le Cerema et par l'État pour étudier la faisabilité d'une telle structure de quasi-régie in house, au regard notamment des règles européennes qui régissent ce type de structure.

Les analyses juridiques convergent pour indiquer que cette formule pourrait être mise en œuvre sous certaines conditions, sans évidemment garantir de façon définitive que des recours ne puissent intervenir par la suite, motivés en particulier par la suspicion d'une concurrence faussée, les conditions du « contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services » n'étant pas réunies.

La première condition à remplir est bien entendu de modifier la définition des missions du Cerema, puisque, comme il a été rappelé précédemment, ses interventions au bénéfice des collectivités locales sont dans les textes actuels considérées comme accessoires et subordonnées à la demande d'un service de l'État. À cet égard, la mission considère que les termes « d'assistance technique » ne sont pas adaptés et ne reflètent pas le nécessaire positionnement de l'établissement en termes d'ingénierie territoriale intégrée.

La seconde condition à remplir est de prévoir un système d'adhésion des collectivités locales et des outils techniques de l'ingénierie territoriale, sous réserve qu'ils aient un statut public (établissement

---

<sup>75</sup> Union des groupements d'achat public



public ou société publique) ou une mission de service public prévue par la loi (cas des agences d'urbanisme ou des CAUE). Les collectivités locales étant déjà très sollicitées en termes d'adhésion à de nombreux organismes, la cotisation devrait être très symbolique, de préférence forfaitaire (maximum de 1000 euros par exemple) et l'adhésion prévue pour une durée pluriannuelle, par exemple une moitié de mandat, soit trois ans.

La gouvernance devrait être clairement partagée entre l'État d'une part, et les collectivités locales et organismes territoriaux d'ingénierie adhérents, d'autre part : égalité de représentation au sein du conseil d'administration (le nombre actuel de 21 membres pourrait être conservé, le nombre de cinq représentants des personnels maintenu, mais la présence de personnalités qualifiées supprimée, laissant la place à 8 représentants du bloc territorial et à 8 représentants de l'État) et au conseil stratégique comme c'est déjà le cas, désignation des présidents des deux instances parmi les élus locaux. Les textes actuels sur les comités thématiques nationaux et les comités d'orientation régionaux devraient être revus pour conforter notamment la place et le rôle des élus locaux en leur sein. Comme le conseil d'administration comprendra des représentants des adhérents, il sera important de prévoir que les associations nationales d'élus, représentant davantage l'intérêt général des collectivités locales, soient par contre présentes au sein du conseil stratégique.

Autant on ne peut qu'être réservé sur l'instauration d'un droit de veto, qui semble contraire à l'esprit partenarial qui devrait présider à la création du nouveau Cerema, autant, afin de renforcer le contrôle conjoint, pourrait être prévue l'instauration de majorités qualifiées pour les décisions essentielles du conseil d'administration, dispositif qui privilégie davantage la recherche d'un consensus. Enfin, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité de créer un établissement public placé sous la double tutelle de l'État (exercée conjointement par le ministère de la Transition écologique et par celui chargé de la cohésion des territoires) et de ses adhérents territoriaux, ce qui donnerait plus de force à la notion de gouvernance conjointe et de « contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services ». Il a été objecté à cette éventualité qu'une telle innovation pourrait être contraire au principe d'autonomie des collectivités locales. À partir du moment où l'adhésion se ferait sur la base du volontariat des collectivités locales, cette objection paraît devoir être relativisée.

Le Cerema pourrait bien entendu poursuivre ses activités au bénéfice des collectivités locales qui ne désireraient pas adhérer à l'établissement, notamment sous la forme des marchés de recherche développement et des contrats achats innovants, ainsi que des différentes formules de partenariat.

Dans une première approche, le Cerema a élaboré une trajectoire en cas de création de la quasi-régie avec les collectivités locales en termes de nombre d'adhérents et de chiffres d'affaires, considérant que les effets du nouveau statut juridique commenceraient à se produire en 2023. Il estime à ce titre que le chiffre d'affaires collectivités locales pourrait atteindre 22 millions en 2023, 28 millions en 2024 et 33 millions en 2026. À cette date, 20 millions proviendraient de la quasi-régie, 5 millions des marchés concurrentiels et 8 millions des partenariats. (Au total, les recettes réalisées dans le cadre des actions avec l'ANCT atteindraient 10 millions sous différentes formes) L'établissement mobiliserait alors 13 millions de sa SCSP pour son activité en direction des collectivités locales. Cette prévision s'appuie sur un nombre d'adhérents d'environ 1250 en 2026, dont 100 régions et départements, 400 EPCI et 750 communes (150 de plus de 20 000 habitants, 600 de moins de 20 000 habitants).

La mission considère les objectifs en termes de chiffres d'affaires comme ambitieux mais pas irréalistes si une dynamique se crée autour de la quasi-régie et à condition bien entendu de maintenir les moyens humains de l'établissement. Par contre, si le nombre global d'adhérents apparaît atteignable, sa répartition semble déséquilibrée et trop éloignée de la vocation d'ingénierie des ingénieries de l'établissement. Il vaudrait mieux cibler comme possibles adhérents du Cerema les outils existants de l'ingénierie, davantage que directement les communes, surtout les plus petites, dont l'adhésion semble peu probable.

***Recommandation 12. Transformer le Cerema en établissement public national de l'ingénierie territoriale, commun à l'État et aux collectivités locales***

La mission considère que le risque d'instauration d'une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé apparaît minime, dès lors que le chiffre d'affaires du Cerema en provenance des collectivités locales, à supposer même qu'il atteigne 30 millions d'euros, resterait très limité au regard du marché global de l'ingénierie territoriale (plus d'un milliard d'euros au sens strict), que les conditions d'une coordination seraient mises en place entre les ingénieries publiques et qu'un dialogue régulier serait organisé avec les organisations professionnelles de l'ingénierie privée, tant au niveau national qu'au niveau local, et qu'enfin, comme l'ont souligné nombre des interlocuteurs de la mission, une ingénierie de qualité en amont serait source en aval de marchés pour l'ingénierie privée.

Enfin, compte tenu des craintes exprimées par certains des interlocuteurs élus de la mission, il apparaît indispensable d'organiser, parallèlement à l'examen du projet de loi au Parlement, des concertations avec les associations d'élus, pour éviter tout procès pouvant être fait à l'État, soit d'une volonté de recentralisation, soit à l'inverse, de vouloir faire gérer par les élus un organisme que l'État ne souhaiterait pas conserver. L'adoption d'un texte législatif plutôt qu'une ordonnance, comme cela avait été le cas à l'origine en 2013, serait de nature à lever ces craintes, comme celles du personnel inquiet devant la perspective d'une évolution des missions de l'établissement.

## Conclusion

Le Cerema aborde aujourd'hui seulement le véritable tournant depuis sa création en 2014, pour accompagner et outiller les acteurs de l'aménagement du territoire, en répondant à leurs côtés aux nouvelles aspirations de la société face aux défis de la transition écologique et du changement climatique.

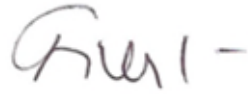
Après une première période de huit années marquées pour l'essentiel par la mise en œuvre d'un modèle stratégique et économique mal défini et non soutenable financièrement, le Cerema apparaît en mesure, sous les conditions détaillées dans le présent rapport, de répondre au besoin exprimé par la plupart des interlocuteurs de la mission et par les collectivités locales. Il devrait se positionner comme un garant de la neutralité de l'ingénierie territoriale, identifié comme l'ingénierie des ingénieries territoriales.

L'indispensable stabilisation des moyens de production de l'établissement, ainsi que la restauration de sa capacité d'investissement, constituent néanmoins des prérequis.

Le maintien du modèle économique actuel, même sur une base stabilisée, n'offre aucune capacité de développement significatif des activités au profit des collectivités locales et pourrait même compromettre à très court terme la quasi-régie actuelle pour le compte de l'État. Un tel maintien, qui ne serait pas porteur d'une ambition de politique publique, se contenterait de garantir dans le temps un simple volume d'expertise pour le compte de l'État lui-même, en définissant un volume d'activités annexes plafonné dans la seule perspective du maintien à l'étiage d'un niveau de recettes propres, sans grande lisibilité autre que financière.

Le passage en quasi-régie conjointe entre l'État et les collectivités locales permettrait de porter l'activité directe de l'établissement au profit des collectivités locales à environ 20 % (contre 8,6% aujourd'hui), de dégager à terme une potentialité de recettes propres sur la quasi-régie conjointe d'une vingtaine de millions d'euros, d'augmenter de manière significative le volume des prestations gratuites au profit des territoires les plus fragiles et de maintenir, sans dégradation supplémentaire du volume de prestations pour l'État, un niveau significatif d'actions partenariales cofinancées avec les collectivités locales. Une telle évolution tirerait par ailleurs clairement les conséquences des vagues successives de décentralisation, qui se sont traduites dans certains domaines par des transferts intégraux de compétences vers les collectivités et par la nécessaire co-construction partenariale des politiques publiques territorialisées sur les autres champs.

**Catherine Aubey-Berthelot**



**Administratrice générale**

**Michel Py**



**Inspecteur général de  
l'administration du développement durable**

**Lionel Rimoux**



**Inspecteur général de  
l'administration du développement durable**

**Philippe Yvin**



**Inspecteur général de  
l'administration en service extraordinaire**

# Annexes

# 1 Lettre de mission



Paris, le 21 JAN. 2021

Référence : D21000002

INSPECTEUR L'ADMINISTRATION
22 JAN. 2021
ARRIVÉE 21032

La ministre de la Transition  
écologique

La ministre de la Cohésion des  
territoires et des Relations avec les  
collectivités territoriales

à

Monsieur le chef du service de  
l'Inspection générale de  
l'administration

Monsieur le vice-président du  
Conseil général de  
l'environnement et du  
développement durable

**Objet : Mission interministérielle relative au rôle du CEREMA en matière d'appui aux collectivités territoriales**

De nombreuses collectivités territoriales expriment de manière récurrente un fort besoin de soutien en ingénierie dans l'exercice de leurs compétences. Le Gouvernement déploie des moyens importants, au travers notamment de la création de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), pour y répondre.

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), créé en 2014, est l'un des opérateurs de l'Etat qui a vocation à apporter son soutien en matière d'expertise à l'Etat, mais aussi, de façon croissante, aux collectivités.

Depuis sa création, cet établissement public a connu une diminution de sa subvention pour charges de service public ainsi qu'une réduction importante de ses effectifs qui l'a conduit à réviser à la baisse une partie des missions qu'il effectue pour le compte de l'Etat. Dans ce contexte, l'établissement cherche à développer son activité pour accroître et diversifier ses sources de financement.

Le CGEDD a déjà dans un passé récent eu l'occasion de se pencher sur le modèle économique du CEREMA (audit stratégique du CEREMA en 2016) et son rapport aux collectivités locales (évaluation des stratégies d'intervention du CEREMA en vue d'accroître son appui aux collectivités territoriales en 2018). Néanmoins, compte tenu notamment des évolutions rappelées en début de lettre, nous souhaitons qu'une mission d'inspection interministérielle établisse un diagnostic circonstancié de la situation du CEREMA en matière d'appui tant aux collectivités locales qu'aux services de l'Etat, et analyse l'ensemble des scénarios d'évolution envisageables dans ce domaine. Il s'agira notamment d'objectiver et de documenter :

Hôtel de Roquelaure  
248 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22  
www.ecologie.gouv.fr

- Le type de collectivités auxquelles le CEREMA aurait vocation à apporter son appui en priorité, en distinguant notamment les échelons territoriaux, le type de territoires, la taille, et les enjeux territoriaux ;
- Les besoins des collectivités en matière d'expertise auxquels le CEREMA pourrait répondre dans les années à venir, en distinguant les différentes strates de collectivités ;
- Les freins et difficultés à lever pour faciliter le recours aux prestations du CEREMA, notamment en matière de financement, d'adéquation entre l'offre et la demande, ou de procédures, en distinguant selon les types d'expertise et de collectivités ;
- Les recettes que le CEREMA peut réellement escompter de cette activité compte tenu des moyens financiers des collectivités, de leurs capacités propres d'ingénierie, et des dispositifs d'appui existants sur les territoires. Un bilan des demandes adressées au CEREMA par les collectivités sera notamment effectué ;
- L'articulation entre les prestations du CEREMA, les dispositifs d'appui existants, et les prestations privées ; ainsi que l'articulation avec l'offre de services de l'ANCT ;
- L'identification des besoins prioritaires de l'Etat et leurs modalités de financement actuelles et futures ;
- Les différents scénarios d'évolution du CEREMA de nature à accroître son activité au bénéfice des collectivités et à consolider sa situation financière, et leurs éventuelles conséquences sur son activité au bénéfice des services de l'Etat.

Le rapport de la mission est attendu dans un délai de quatre mois à compter de la signature de la présente lettre de mission. Un point intermédiaire sera organisé avec nos cabinets d'ici début mars

Barbara POMPILI

Jacqueline GOURAULT

## 2 Liste des personnes rencontrées

### **1 Cabinets ministériels**

#### **1.1- Ministère de la Transition écologique**

M. Julien Tognola, directeur adjoint du cabinet

M. Sylvain Durand, conseiller relance

M. Victor Charbonnier, stagiaire au cabinet de la ministre

#### **1.2- Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales**

Mme Cécile Raquin, directrice du cabinet

Mme Pauline Malet, directrice adjointe du cabinet

M. Gabriel Morin, conseiller collectivités et institutions locales

Mme Alix Lecadre, conseillère mobilités et infrastructures

#### **1.3 - Ministère de la Mer**

M. François Lambert, directeur adjoint du cabinet

M. Bruno Frachon, conseiller industrie et relance

M. Xavier Lafon, conseiller innovation, énergies et risques, chargé du suivi de l'exécution des réformes

Mme Julia Jordan, conseillère environnement, littoral et territoires

#### **1.4 - Ministère des Outre-mer**

M. Philippe Gustin, directeur du cabinet

M. Baptiste Blanchard, conseiller environnement et transports

M. Frédéric Joram, directeur adjoint général des Outre-mer

### **2. Secrétariat général**

Mme Émilie Piette, secrétaire générale du MTE et du MCTRCT

M. Christophe Chassande, chef du service du pilotage de l'évolution des services (SG/SPES)

### **3. Directions d'administration centrale**

#### **3.1 - Direction générale des Collectivités locales (DGCL)**

M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales

#### **3.2 - Direction du Budget**

M. Guillaume Bouyt, adjoint au sous-directeur de la quatrième sous-direction (SD4), écologie, transports, logement

M. Sébastien Couret, adjoint à la cheffe du bureau du développement durable



M. Guillaume Thorey, adjoint à la cheffe du bureau du développement durable

### **3.3 - Commissariat général au Développement durable (CGDD)**

M. Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable

Thierry Courtine, chef du service de la recherche et de l'innovation (SRI)

Mme Claire Sallenave, sous-directrice de l'animation scientifique et technique (AST)

### **3.4 - Direction générale du Logement, de l'Aménagement et de la Nature (DGALN)**

Mme Stéphanie Dupuy-Lyon, directrice générale

M. Brice Huet, adjoint à la directrice générale

Mme Natalie Commeau, adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes (ATAP) à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

Mme Michèle Phelep, chargée de mission Animation transversale et territoriale

### **3.5 - Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)**

*Questionnaire*

### **3.6 - Direction générale de l'Aviation civile (DGAC)**

*Questionnaire*

### **3-7 - Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

*Questionnaire*

### **3.8 - Direction générale de la Prévention des risques (DGPR)**

*Questionnaire*

### **3.9 - Délégation à la Sécurité routière (DSR)**

Mme Marie Gautier-Melleray, déléguée interministérielle

M. David Julliard, adjoint à la déléguée interministérielle à la sécurité routière

Mme Manuelle Sabathé, secrétaire générale de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR)

Mme Céline Sautecoeur, adjointe à la secrétaire générale de l'ONISR

## **4. Services déconcentrés**

### **4.1 - Dreal Normandie**

M. Yves Salaün, directeur régional adjoint

Mme Christine Bordier, cheffe du service du management de la connaissance et de l'appui aux projets

### **4.2 - Dreal Nouvelle-Aquitaine**

Mme Alice-Anne Médard, directrice régionale

M. Christian Marie, directeur régional adjoint

#### **4.3 - DDTM de la Gironde**

M. Renaud Laheurte, directeur départemental

#### **4.4 - DDT de l'Orne**

M. Patrick Planchon, directeur départemental

### **5. Établissement publics, dont le Cerema**

#### **5.1 - Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

M. Yves Le Breton, directeur général

Mme Agnès Reiner directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique

#### **5.2 - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**

##### **5.2.1 - Conseil d'administration, conseil stratégique**

Mme Marie-Claude Jarrot, présidente du conseil d'administration

Mme Hélène Peskine, secrétaire permanente du Plan urbanisme, construction, architecture (Puca), DGALN

Mme Marie-Christine Prémartin, personnalité qualifiée (Ademe)

M. Jean-Yves Gouttebel, président du conseil stratégique

##### **5.2.2 - Direction**

M. Pascal Berteaud, directeur général

M. Pascal Terrasse, directeur de la stratégie, de la communication et des relations extérieures

M. Éric Lajarge, directeur délégué à la stratégie

Mme Cécile Martin, directrice des politiques publiques, des programmes et de la production

##### **5.2.3 - Direction territoriale Sud-Ouest**

M. Yvan Astier, directeur territorial

M. Benoît Gandon, directeur-adjoint

Mme Anne Fontaine, directrice du développement

##### **5.2.4 - Direction territoriale Normandie-Centre**

M. Jérôme Wabinski, directeur territorial

##### **5.2.5 - Représentants du personnel**

###### **5.2.5.1 - Intersyndicale FO-CGT-UNSA**

**FO :**

Mme Emmanuelle Chiron, représentante suppléante au CA et titulaire au CTE

M. Olivier Gleizes, représentant titulaire au CTE et au CHSCT

M. Jean-David Goutte, représentant suppléant au CTE

Mme Cécile Bouvet, correspondante SNI-FO

M. Zainil Nizaraly, permanent FEETS-FO,

**CGT :**

M. Bruno Piel, secrétaire général CGT Cerema, représentant titulaire au CTE

M. Philippe Garcia, représentant titulaire au CA

M. Didier Baton, représentant suppléant au CA

Mme Isabelle Lepla, secrétaire du CHSCT

**UNSA :**

Mme Hélène Chassagnol, représentante titulaire au CA et au CTE

M. Frédéric Brunet, représentant suppléant au CA et au CTE

**5.2.5.2 - CFDT**

M. Patrick Fourmiquet, représentant titulaire au CA et au CTE

M. Claude Guillet, représentant suppléant au CA et au CTE

Mme Virginie Amant, représentante au CHSCTE

Mme Joëlle Martichoux, ANCT, à titre d'experte pour la CFDT

**5.3 - Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF)**

M. Gilles Bouvelot, directeur général

**5.4 - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

M. Nicolas Soudon, directeur exécutif territorial

**6. Collectivités territoriales, élus, territoires**

**6.1 - Collectivités territoriales**

**6.1.1 - Conseil régional de Nouvelle Aquitaine**

Mme Charlotte Corrius, directrice de l'ingénierie et de l'action territoriale

M. Jean Philippe Haufeurt, chef de l'unité de l'appui territorial

**6.1.2 - Conseil régional d'Occitanie**

M. Stéphane Leroy-Therville directeur délégué

Mme Sandrine Issa-Sayegh, directrice de l'aménagement, du foncier et de l'urbanisme

**6.1.3 - Conseil départemental de la Charente-Maritime**

M. Pierre-Marie Audouin-Dubreuil, directeur général adjoint des services

#### **6.1.4 - Conseil départemental du Gers**

M. Thierry Cayret, directeur général adjoint des services

#### **6.2 - Association d'élus**

##### **6.2.1 - Association des maires de France (AMF)**

M. Éric Verlhac, directeur général

Mme Nathalie Fourneau, responsable du pôle aménagement des territoires

Mme Pauline Delaère, conseillère technique

##### **6.2.2 - Association des départements de France (ADF)**

M. Philippe Herscu, directeur délégué des services

##### **6.2.3 - Association des régions de France (ARF)**

M. Jules Nyssen, délégué général

M. David Hergott, conseiller mobilité

M. Nicolas Pujos, conseiller mobilité

M. Pascal Gruselle, conseiller aménagement du territoire et affaires européennes

##### **6.2.4 - Assemblée des communautés de France (AdCF)**

M. Nicolas Portier, délégué général

M. Philippe Schmit, secrétaire général

##### **6.2.5 - Association nationale des élus du littoral (ANEL)**

M. Jean-François Rapin, président

Mme Anne-Sophie Leclere, directrice générale

##### **6.2.6 - Association des maires ruraux de France (AMRF)**

M. Sébastien Gouttebel, vice-président

M. Dominique Dhumeaux, 1er vice-président délégué

##### **6.2.7 - Association des petites villes de France (APVF)**

M. André Robert, délégué général

##### **6.2.8 - Villes de France**

M. Bastien Regnier, directeur général

##### **6.2.9 - Parlement rural français**

M. Patrice Joly, président du Parlement rural et de l'Association nationale Nouvelles ruralités (ANNR)

M. Julien Mezzano, délégué général de l'ANNR

Frédéric Cagnato, chargé de mission à l'ANNR

##### **6.2.10 - Fédération nationale des collectivités locales concessionnaires de réseaux (FNCCR)**

M. Pascal Sokoloff, directeur général

M. Daniel Belon directeur adjoint,

M. Charles-André Gautier, directeur-adjoint

M. David Beauvisage, secrétaire général

M. Jean-Luc Sallaberry, responsable du département numérique

Mme Cécile Fontaine, responsable du département juridique

M. Régis Taine, directeur du département eau

## **7. Autres interlocuteurs concernés**

### **7.1 - Banque des territoires, groupe CDC**

Mme Élise Vall, directrice du département d'appui aux territoires

Mme Laurence Roux, cheffe du service de 'ingénierie territoriale

### **7.2 - Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle, du conseil, de l'ingénierie, et du numérique (Cinov)**

M. Frédéric Bruyère, vice-président de la fédération, directeur associé Éco-stratégie

M. Alain-Henri Bellec, vice-président de Cinov Ingénierie

M. François Bray, Cinov Ingénierie, groupe Dejante infra

M. Didier Grosdemange, président de Cinov TEN (territoire & environnement), président de Gaia Terre Bleue

### **7.3 - Syntec Ingénierie**

M. Christophe Longepierre, délégué général

Mme Anne Zimmermann, déléguée aux affaires publiques

M. Khaled Al Fakir, délégué à la construction et à l'environnement / biodiversité

M. Benjamin Valloire, délégué aux affaires juridiques

### **7.4 - Observatoire paritaire des métiers de l'informatique, de l'ingénierie, des études et du conseil (Opiiec)**

M. Thomas Clochon, vice-Président chargé des affaires sociales, de la formation et du développement durable

M. Gérard Pinot, administrateur, délégué aux études et à la recherche,

### **7.5 - Fédération nationale des entreprises publiques locales (FNEPL)**

M. Patrick Jarry, président

M. Olivier Toubiana, responsable du pôle aménagement

### **7.6 -Fédération nationale des agences d'urbanisme ((FNAU)**

Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale

M. Patrice Vergriete, président délégué

#### **7.7 - Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)**

Mme Valérie Charollais, directrice

#### **7.8 - Agences techniques départementales (ATD)**

M. Arnaud Spet, président de l'association des directeurs d'ATD, directeur de l'ATD Moselle

M. Bertrand Boisserie, directeur général des services de l'ATD et du CAUE de la Dordogne

#### **7.9 - Association des établissements publics fonciers locaux (EPFL)**

M. Arnaud Portier, secrétaire général, directeur général de l'EPFL du Pays Basque

Mme Charlotte Boex, chargé de mission

#### **7.10 - Loire-Atlantique développement (LAD)**

M. Olivier Bessin, directeur général

M. Jean-Pascal Hebrard, directeur de la cohésion et de la prospective territoriales

#### **7.11 - Association des directeurs techniques des régions, départements et métropoles (Adetech)**

M. Frédéric Perrière, président

#### **7.12 - Association des ingénieurs territoriaux (AITF)**

M. Patrick Berger, ancien président national, directeur du paysage et de la biodiversité, ville de Montpellier

M. Thomas Breinig, vice-président, président Midi-Pyrénées, directeur du syndicat mixte de la vallée de la Lèze

Mme Catherine Dayre, présidente Languedoc-Roussillon, directrice des services techniques de la ville de Castelnau-le-Lez

## 3 Loi et décret portant création du Cerema

### 3.1 Loi du 28 mai 2013 (extraits)

#### TITRE IX

#### CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT

##### Article 44

Il est créé un établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement » (Cérema). Il comprend un siège, des directions techniques et des implantations territoriales ayant une vocation nationale. L'établissement constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat.

L'établissement a pour missions :

- 1° De promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ;
- 2° D'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable ;
- 3° D'apporter à l'Etat et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité ;
- 4° D'assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier ;
- 5° De renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations ;
- 6° De promouvoir aux échelons territorial, national, européen et international les règles de l'art et le savoir-faire développés dans le cadre de ses missions et en assurant la capitalisation.

##### Article 45

Pour l'accomplissement de ses missions, l'établissement assure, essentiellement à la demande de l'Etat, des activités de conseil, d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche. Il peut prêter concours, dans ses domaines de compétences, aux services déconcentrés de l'Etat dans leurs missions d'assistance aux collectivités territoriales, notamment pour des raisons de solidarité nationale ou pour la mise en œuvre des politiques publiques.

A ces fins, l'Etat peut faire appel au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement dans le cadre du 1° de l'article 3 du code des marchés publics.

A titre accessoire, l'établissement peut réaliser les prestations définies au premier alinéa du présent article directement pour le compte de tiers autres que l'Etat.

##### Article 46

Le conseil d'administration de l'établissement est composé :

- 1° De représentants de l'Etat ;
- 2° D'élus représentant les collectivités territoriales ;
- 3° De personnalités qualifiées extérieures à l'établissement choisies en raison de leur compétence, parmi lesquelles des personnes issues du monde des associations d'usagers et de protection de l'environnement ;
- 4° De représentants élus du personnel de l'établissement.

Le président du conseil d'administration est élu par les membres du conseil d'administration.

Le directeur général est nommé par décret, sur proposition des ministres chargés du développement durable, des transports et de l'urbanisme.

L'établissement est doté d'un conseil stratégique, qui prépare les travaux du conseil d'administration en matière de stratégie de l'établissement. Le conseil stratégique comprend, à parts égales, des représentants de l'Etat et des élus représentant les collectivités territoriales.

Des comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux sont créés. Ces comités proposent des orientations relatives aux grands enjeux de société et des programmes d'actions territoriaux. Ces instances prennent en compte les besoins des services déconcentrés de l'Etat en région ou dans les départements, des collectivités territoriales et des autres bénéficiaires des productions de l'établissement. La synthèse des propositions est soumise à la validation du conseil d'administration.

#### **Article 47**

Les ressources de l'établissement comprennent :

- 1° Les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;
- 2° Le produit des opérations commerciales ;
- 3° Les dons et legs ;
- 4° Le revenu des biens meubles et immeubles ;
- 5° Le produit des placements ;
- 6° Le produit des aliénations ;
- 7° D'une manière générale, toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités.

L'établissement est autorisé à placer ses fonds disponibles dans les conditions fixées par le ministre chargé des finances.

#### **Article 48**

Sans préjudice des dispositions applicables aux personnels des établissements publics administratifs de l'Etat :

1° Les agents non titulaires de droit public, employés à durée indéterminée, exerçant leurs fonctions dans les services ou parties de services dont les missions sont transférées au Cérema à la date d'entrée en vigueur du présent titre demeurent agents de l'Etat et sont affectés, à cette date, au centre ;

2° Les agents non titulaires de droit public, employés à durée déterminée, exerçant leurs fonctions dans les services ou parties de services dont les missions sont transférées au Cérema à la date d'entrée en vigueur du présent titre sont recrutés, à cette date, par le centre par des contrats de droit public reprenant les stipulations de leur contrat. Ils conservent le bénéfice de l'ancienneté acquise au titre de leurs précédents contrats ;

3° Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les services ou parties de services dont les missions sont transférées au Cérema à la date d'entrée en vigueur du présent titre sont affectés, à cette date, au centre. Ils restent soumis aux dispositions réglementaires les régissant et conservent le bénéfice du régime de pension des ouvriers d'Etat.

#### **Article 49**

Les fonctionnaires et agents en fonction, dans l'établissement peuvent être commissionnés par le ministre chargé de la construction et de l'habitation et assermentés conformément à l'article L. 152-1 du code de la construction et de l'habitation.

#### **Article 50**

La représentation des personnels au sein du conseil d'administration, du conseil scientifique et technique, du comité technique d'établissement public et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement se fait de façon transitoire, jusqu'aux élections qui seront organisées fin 2014, au prorata des voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections des comités techniques de proximité organisées en octobre 2011 dans les services constituant le Cérema et dont au moins 80 % des agents rejoignent le Cérema. Les comités techniques de proximité existant dans ces services sont maintenus en fonctions pendant cette période.

#### **Article 51**

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent titre.

#### **Article 52**

Le présent titre entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 28 mai 2013.



## 3.2 Décret du 27 décembre 2013

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

NOR : DEVD1323621D

**Publics concernés :** personnels et partenaires des centres d'études techniques de l'équipement, du CERTU, du CETMEF, du SETRA, agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

**Objet :** organisation et fonctionnement du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

**Entrée en vigueur :** le texte entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Notice :** la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 a créé le CEREMA, en vue de moderniser le réseau scientifique et technique des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports. Ce nouvel établissement public fusionne les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF) et le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA). Le présent décret en fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement. Il en établit le siège à Bron (Rhône).

**Références :** le présent décret est pris pour l'application du titre IX de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Il peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment ses articles R. 2313-1 à R. 2313-5 et R. 4121-2 ;

Vu le code de la recherche ;

Vu le code de la voirie routière ;

Vu la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 modifiée relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, notamment son article 7 ;

Vu la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, notamment son titre IX ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ;

Vu le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

Vu le décret n° 2010-1035 du 1<sup>er</sup> septembre 2010 relatif à la durée des mandats des dirigeants et au fonctionnement des organes de direction de certains des établissements publics de l'Etat ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu l'avis du comité technique du service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) en date du 27 août 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement de l'Est en date du 29 août 2013 ;

Vu l'avis du comité technique de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France en date du 2 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement de Lyon en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement Nord-Picardie en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement de l'Ouest en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement du Sud-Ouest en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) en date du 3 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique ministériel relevant de la ministre chargée de l'égalité des territoires et du logement et du ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 5 septembre 2013 ;

Vu l'avis du comité technique du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) en date des 3 et 11 septembre 2013 ;

Vu les avis du comité technique du centre d'études techniques de l'équipement Normandie Centre en date des 2 et 13 septembre 2013 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

## TITRE I<sup>er</sup>

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**Art. 1<sup>er</sup>.** – L'établissement public à caractère administratif dénommé Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports.

Son siège est fixé à Bron (Rhône).

**Art. 2.** – Dans le cadre de ses missions définies à l'article 44 la loi du 28 mai 2013 susvisée, l'établissement est notamment chargé de :

1° Contribuer, en lien étroit avec les collectivités territoriales, à la connaissance et à l'observation des territoires et des espaces maritimes ainsi qu'à la réflexion prospective sur les enjeux et les risques auxquels ceux-ci sont exposés ;

2° Traduire les besoins locaux émergents et complexes en thématiques de recherche, en réflexions méthodologiques et en sujets de développement technologique et d'innovation ;

3° Concourir à l'élaboration de la normalisation, de la réglementation technique et des règles de l'art aux niveaux national, européen et international ;

4° Assurer la capitalisation, la diffusion et la promotion des travaux et études liés à ses activités, des connaissances scientifiques et techniques, des méthodologies, des normes et des règles de l'art, en particulier par le biais de formations, de publications d'ouvrages et d'informations ;

5° Contribuer au développement et à la gestion du patrimoine des infrastructures de transport, en particulier du réseau routier national, au maintien en conditions opérationnelles des infrastructures de surveillance, de contrôle et d'aide à la sécurité des transports, notamment maritimes et fluviaux, à la sécurité routière et à la gestion du patrimoine immobilier des acteurs publics.

**Art. 3.** – Pour la mise en œuvre de ses missions, l'établissement peut, en application de l'article 45 la loi du 28 mai 2013 susvisée :

1° Réaliser des projets, des expertises, des statistiques, des études et des documents techniques et socio-économiques ;

2° Développer des méthodes, des logiciels, des systèmes d'information scientifique et technique, mettre au point des prototypes et des outils et assurer la propriété intellectuelle de ses développements ;

3° Mettre en place des partenariats avec les maîtres d'ouvrage publics et les organismes publics ou privés ;

4° Assurer, dans le cadre de la solidarité nationale, des missions d'assistance aux collectivités territoriales, à la demande d'un service de l'Etat ;

5° Animer des réseaux professionnels de partenaires publics et privés ;

6° Etre membre de commissions de normalisation et de groupes élaborant la réglementation, aux plans national et international ;

7° Contribuer par son expertise et ses moyens métrologiques au développement et à la réalisation d'essais, de mesures, de contrôles, d'inspections et de certifications ;

8° Participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération scientifique et technique au plan international ;

9° Mener des actions de recherche, créer, gérer et soutenir des unités de recherche et des unités de services propres ou associées à d'autres organismes techniques ou de recherche ou à des établissements d'enseignement supérieur ;

10° Participer, notamment dans le cadre des structures de coopération régies par les dispositions du titre IV du livre III du code de la recherche, à des actions menées en commun avec des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics ou privés, français ou étrangers.

## TITRE II

### ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

**Art. 4.** – L'établissement est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général.

Le conseil stratégique, les comités d'orientation nationaux et territoriaux et le conseil scientifique et technique assistent le directeur général et le conseil d'administration dans les domaines relevant de leur compétence.

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

##### Conseil d'administration

**Art. 5.** – Le conseil d'administration comprend vingt et un membres ainsi répartis :

1° Six représentants de l'Etat :

- un représentant du ministre chargé du développement durable ;
- un représentant du ministre chargé de l'urbanisme ;
- un représentant du ministre chargé des transports ;
- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du ministre chargé du budget ;
- un représentant du ministre chargé de la recherche.

Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions pour chacun de ces membres ;

2° Cinq élus représentant les collectivités territoriales et leurs groupements et cinq suppléants :

- un représentant nommé sur proposition de l'Association des maires de France ;
- un représentant nommé sur proposition de l'Assemblée des communautés de France ;
- un représentant nommé sur proposition de l'Assemblée des départements de France ;
- un représentant nommé sur proposition de l'Association des régions de France ;
- un représentant nommé sur proposition de la Fédération des villes moyennes.

3° Cinq personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence, dont au moins deux issues du monde des associations d'usagers et de protection de l'environnement ;

4° Cinq représentants du personnel de l'établissement et cinq suppléants élus selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé du développement durable.

Les membres du conseil d'administration et leurs suppléants sont nommés pour une durée de quatre ans par arrêté conjoint des ministres de tutelle.

Les membres mentionnés aux 2° et 3° ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs.

La fonction de président du conseil d'administration ne peut être exercée pour plus de deux mandats consécutifs.

A la date de son élection, le président du conseil d'administration doit être âgé de moins de soixante-dix ans.

L'élection du président par le conseil d'administration est suivie de celle d'un vice-président. Le président et le vice-président sont issus de deux collèges différents.

Le vice-président supplée le président du conseil d'administration en cas d'absence ou d'empêchement.

En cas de vacance survenant, pour quelque cause que ce soit, plus de six mois avant l'expiration du mandat d'un membre titulaire ou suppléant du conseil d'administration, il est pourvu à la vacance pour la durée restant à courir de ce mandat.

Le directeur général, le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire, l'agent comptable, le président du conseil stratégique et le président du conseil scientifique et technique assistent aux séances avec voix consultative.

Assistent également aux séances avec voix consultative les personnes dont la présence est jugée utile par le président du conseil d'administration.

Les fonctions de membre du conseil d'administration s'exercent à titre gratuit.

**Art. 6.** – Le conseil d'administration se réunit aussi souvent qu'il est nécessaire et au moins trois fois par an, sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour.

Sur demande d'au moins la moitié des représentants des personnels au conseil d'administration, des points peuvent être inscrits à l'ordre du jour, sous réserve qu'ils l'expriment vingt et un jours au moins avant la date de réunion du conseil.

La convocation du conseil d'administration peut être demandée, sur un ordre du jour déterminé, par au moins la moitié de ses membres, dès lors que celui-ci ne s'est pas réuni depuis plus de deux mois.

Elle est de droit à la demande de l'un des ministres de tutelle.

Le conseil ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres est présente, représentée ou participe à la séance par un moyen de visioconférence ou de communication électronique. Dans ce dernier cas, l'identification des administrateurs concernés et leur participation effective à une délibération collégiale doivent être assurées par une transmission continue et simultanée des débats et la confidentialité de leurs votes être garantie lorsque le scrutin est secret.

Si le quorum n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai maximal de quinze jours. Il délibère alors sans condition de quorum.

Les délibérations du conseil sont prises à la majorité des suffrages exprimés dans les conditions prévues aux cinquième et sixième alinéas. En cas de partage des voix lors d'un scrutin public, celle du président de séance est prépondérante.

Le lieu, la date et l'heure ainsi que l'ordre du jour des séances sont portés au moins quinze jours à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration et des personnes assistant aux séances avec voix consultative.

Les délibérations font l'objet de procès-verbaux signés du président et adressés aux membres ainsi qu'aux ministres de tutelle, et, s'il y a lieu, aux autres ministres concernés, dans le mois qui suit la séance.

**Art. 7.** – Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il délibère notamment sur :

- 1° Les mesures générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ;
- 2° Les orientations stratégiques de l'établissement, les contrats d'objectifs, les programmes généraux d'activités et d'investissement et les rapports qui rendent compte de leur exécution ;
- 3° La programmation annuelle d'activité de l'établissement ;
- 4° Le budget et ses modifications ainsi que le compte financier de l'exercice clos et l'affectation des résultats ;
- 5° Le rapport annuel d'activité ;
- 6° Les conventions et l'attribution des marchés ;
- 7° Les prises, extensions et cessions de participations financières ;
- 8° Les actions en justice et les transactions ;
- 9° Les recettes et rémunérations de toute nature perçues par l'établissement ;
- 10° Les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles ;
- 11° L'acceptation ou le refus des dons et legs ;
- 12° Le règlement intérieur du conseil ;
- 13° Les remises gracieuses et admissions en non-valeur.

Le conseil d'administration se prononce en outre sur les questions qui lui sont soumises par son président, le directeur général ou un des ministres de tutelle.

Le conseil peut, dans les conditions et limites qu'il fixe, déléguer une partie de ses pouvoirs au directeur général, à l'exclusion de ceux portant sur les matières mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 7°, 10° et 12°. Le directeur général lui rend compte des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation.

Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires quinze jours après leur réception par l'autorité de tutelle. En cas d'urgence, les ministres de tutelle peuvent autoriser conjointement leur exécution immédiate. Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret du 7 novembre 2012 susvisé. Les délibérations portant sur les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles sont approuvées dans les mêmes conditions.

**Art. 8.** – Le secrétaire général du ministère chargé du développement durable exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès du CEREMA. En cas d'empêchement, il est suppléé par un fonctionnaire placé sous son autorité.

Le commissaire du Gouvernement assure la mise en cohérence de la position de l'Etat au sein du conseil d'administration et du conseil stratégique de l'établissement et veille à la compatibilité des orientations et des décisions adoptées par ces instances avec les intérêts dont l'Etat a la charge. Il peut s'opposer à toute décision du conseil d'administration à l'exception des délibérations soumises à l'approbation des ministres de tutelle et du ministre chargé du budget en application du dernier alinéa de l'article 7. Il dispose pour cela d'un délai de quinze jours suivant la réunion du conseil d'administration et en rend compte immédiatement aux ministres de tutelle. A défaut de confirmation expresse par l'un des ministres dans le mois suivant leur information, cette opposition est réputée levée.

## CHAPITRE II

### Directeur général

**Art. 9.** – La durée du mandat du directeur général est de quatre ans renouvelable une fois.

Le directeur général :

- 1° Fixe l'organisation de l'établissement et assure le fonctionnement des services ;
- 2° A autorité sur l'ensemble des personnels et définit leurs attributions ;
- 3° Nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'a reçu pouvoir de nomination, notamment un ou plusieurs directeurs généraux adjoints ;
- 4° Représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile, dans ses rapports avec les tiers et dans les relations internationales ;
- 5° Signe les contrats, conventions et marchés ;
- 6° Prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution ;
- 7° Est ordonnateur principal des dépenses et des recettes. Il peut désigner des ordonnateurs secondaires.

Le directeur général peut déléguer sa signature à des agents de l'établissement dans des limites qu'il détermine.

Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à des agents de l'établissement désignés pour exercer des fonctions de responsabilité administrative dans l'établissement ou, dans le cadre des dispositions du 9° et du 10° de l'article 3 dans une unité, un groupement ou un service commun avec d'autres organismes. Ces agents peuvent déléguer leur signature.

Il peut déléguer sa signature à des agents, employés par des organismes publics, désignés pour exercer des responsabilités dans le cadre de l'établissement.

En cas de vacance du poste de directeur général, les ministres de tutelle désignent conjointement la personne chargée d'assurer l'intérim de la direction générale jusqu'à la désignation d'un nouveau titulaire des fonctions en cause.

## CHAPITRE III

### Instances stratégiques et scientifiques

**Art. 10.** – En application des dispositions du huitième alinéa de l'article 46 de la loi du 28 mai 2013 susvisée, le conseil stratégique rend un avis au conseil d'administration préalablement à ses délibérations sur les matières mentionnées au 2° de l'article 7 du présent décret.

Le conseil stratégique est composé de douze représentants de l'Etat et de douze élus représentant les collectivités territoriales. Ses membres sont nommés par arrêté conjoint des ministres de tutelle pour une durée de quatre ans renouvelable une fois. Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions pour chacun de ces membres.

Le président du conseil stratégique est élu par les membres du conseil, en son sein.

Le directeur général et le commissaire du Gouvernement assistent aux réunions du conseil stratégique.

Les fonctions de membre du conseil stratégique s'exercent à titre gratuit.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint des ministres de tutelle.

**Art. 11.** – Le conseil scientifique et technique est l'instance de réflexion et de proposition consultée par le directeur général pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique scientifique et technique de l'établissement.

Le directeur général assiste à ses réunions.

Le conseil scientifique et technique est composé de vingt et un membres nommés pour une durée de quatre ans renouvelable une fois :

- 1° Le président du conseil scientifique et technique, nommé par arrêté conjoint des ministres de tutelle, sur proposition du directeur général ;
- 2° Quatorze membres nommés, en raison de leurs compétences, par arrêté conjoint des ministres de tutelle, dont quatre sur proposition du ministre chargé de la recherche ;
- 3° Six représentants et six suppléants élus parmi les personnels de l'établissement.

Les fonctions de membre du conseil scientifique et technique s'exercent à titre gratuit.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint des ministres de tutelle.

**Art. 12.** – Les comités d'orientation nationaux et territoriaux, dont les compétences respectives sont précisées au neuvième alinéa de l'article 46 de la loi du 28 mai 2013 susvisée, sont créés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général.

Les fonctions de membre de ces comités s'exercent à titre gratuit.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint des ministres de tutelle.

### TITRE III

#### DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES

**Art. 13.** – L'établissement est soumis aux dispositions du titre I<sup>er</sup> et du titre III du décret du 7 novembre 2012 susvisé.

**Art. 14.** – L'établissement dispose des ressources mentionnées à l'article 47 de la loi du 28 mai 2013 susvisée.

**Art. 15.** – Des régies de recettes et des régies d'avances peuvent être créées dans les conditions fixées par le décret du 20 juillet 1992 susvisé.

Des agents comptables secondaires peuvent être nommés dans les mêmes conditions que l'agent comptable principal, après avis de celui-ci.

**Art. 16.** – Les frais de déplacement et de séjour peuvent être remboursés aux membres du conseil d'administration, aux membres du conseil scientifique et technique, aux membres du conseil stratégique et aux membres des comités d'orientation thématiques nationaux, dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006 susvisé.

### TITRE IV

#### DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**Art. 17.** – Jusqu'à la première réunion du conseil d'administration, le directeur général prend toutes mesures nécessaires au fonctionnement de ce dernier. Il est compétent pour prendre toutes décisions portant sur des questions relevant du règlement intérieur tant que celui-ci n'est pas adopté.

**Art. 18.** – I. – Une décision du directeur général du CEREMA fixe la liste des organisations syndicales représentatives habilitées à désigner les représentants du personnel au sein des instances mentionnées à l'article 50 de la loi du 28 mai 2013 susvisée ainsi que le nombre de représentants auxquelles elles ont droit conformément aux dispositions de ce même article.

II. – Pour l'application de l'article 50 de la loi du 28 mai 2013 susvisée, le nombre de représentants du personnel de chacune des instances est défini comme suit :

- au comité technique de l'établissement : dix ;
- au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement : neuf.

Les représentants titulaires ont chacun un suppléant.

III. – Pour l'application du I et pour chacune des instances concernées, la détermination du nombre des représentants titulaires par organisation syndicale s'opère comme suit.

Le quotient électoral est déterminé en divisant le nombre de suffrages valablement exprimés lors des élections mentionnées à l'article 50 de la loi du 28 mai 2013 susvisée, par le nombre de sièges à pourvoir au sein de l'instance.

Après addition des suffrages valablement exprimés qu'elle a recueillis, chaque organisation syndicale a droit à autant de représentants titulaires du personnel que le nombre de voix recueillies par elle contient de fois le quotient électoral.

Les représentants titulaires restant éventuellement à désigner le sont suivant la règle de la plus forte moyenne.

Lorsque, pour la désignation d'un représentant titulaire, des organisations syndicales obtiennent la même moyenne, le siège est attribué à l'organisation syndicale qui a recueilli le plus grand nombre de voix.

Si les organisations syndicales concernées ont recueilli le même nombre de voix, le siège est attribué par tirage au sort.

IV. – Les représentants du personnel dans les instances mentionnées à l'article 50 de la loi du 28 mai 2013 susvisée et leurs suppléants sont librement désignés par les organisations syndicales parmi les agents en fonctions dans les services constituant le CEREMA.

V. – Les organisations syndicales disposent d'un délai maximum de trente jours, à compter de la date de la publication de la décision mentionnée au I, pour désigner leurs représentants, titulaires et suppléants, auprès du directeur général du CEREMA. Après ce délai, le directeur général du CEREMA peut valablement consulter les représentants effectivement désignés et les convoquer au sein des instances dont ils sont membres.

**Art. 19.** – A la date d'entrée en vigueur du présent décret, sont affectés par arrêté au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (et placés sous l'autorité de son directeur général, les fonctionnaires de l'Etat titulaires et stagiaires qui exercent des missions correspondant à celles de l'établissement, en fonction à cette date au sein :

- du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;
- des centres d'études techniques de l'équipement de l'Est, de l'Ouest, Nord-Picardie, Normandie-Centre, de Lyon, Méditerranée et Sud-Ouest ;

- du centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ;
- de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France ; et
- du service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA).

Les fonctionnaires de l'Etat titulaires et stagiaires en activité conservent le bénéfice de leur statut et, le cas échéant, de leur emploi fonctionnel et sont régis par les dispositions statutaires applicables au corps auquel ils appartiennent.

**Art. 20.** - L'établissement est substitué à l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations de celui-ci liés aux activités exercées par les services à partir desquels est constitué l'établissement, y compris ceux résultant des contrats de travail, à l'exception des contrats mentionnés par le 1<sup>er</sup> de l'article 48 de la loi du 28 mai 2013 susvisée et des obligations nées au titre des contentieux liés aux activités précédant la création de l'établissement.

Lorsque les contrats sont relatifs à la réalisation et à la gestion des immeubles, la substitution intervient à la date de leur mise à disposition.

**Art. 21.** - Par dérogation à l'article 7, le budget de l'exercice 2014 est arrêté par décision conjointe des ministres de tutelle et du ministre chargé du budget.

Jusqu'à la première réunion du conseil d'administration et au plus tard jusqu'au 30 avril 2014, le directeur général de l'établissement engage, ordonne et fait liquider les marchés, contrats et dépenses pour le compte de l'établissement.

**Art. 22.** - Les biens appartenant à l'Etat et utilisés par les services constituant le CEREMA sont remis à l'établissement public en toute propriété, pour ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et les biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions y compris le patrimoine immatériel. L'établissement public assure la gestion des immeubles appartenant à l'Etat ou que ce dernier détient en jouissance, nécessaires à l'exercice de ses missions et qui sont mis à sa disposition par une convention d'utilisation conclue dans les conditions prévues aux articles R. 2313-1 à R. 2313-5 et R. 4121-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

**Art. 23.** - Le I de l'article 10 du décret du 9 juillet 2008 susvisé est supprimé.

**Art. 24.** - Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> et des troisième à sixième alinéas de l'article 11 peuvent être modifiées par décret.

**Art. 25.** - Sont abrogés :

- le décret n° 82-642 du 24 juillet 1982 pris en application de l'article 3 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 et de l'article 3 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982, relatif aux pouvoirs des commissaires de la République sur les centres d'études techniques de l'équipement et les centres interrégionaux de formation professionnelle ;
- le décret n° 94-134 du 9 février 1994 portant création du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;
- le décret n° 98-980 du 2 novembre 1998 portant création du centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ;
- le décret n° 2008-678 du 9 juillet 2008 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements » (SETRA).

**Art. 26.** - Dans tous les textes réglementaires en vigueur qui les mentionnent, les mots : « centre d'études techniques de l'équipement », « centre d'études techniques de l'équipement de l'Est », « centre d'études techniques de l'équipement de Lyon », « centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée », « centre d'études techniques de l'équipement Normandie Centre », « centre d'études techniques de l'équipement Nord-Picardie », « centre d'études techniques de l'équipement de l'Ouest », « centre d'études techniques de l'équipement Sud-Ouest », « centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques », « centre d'études techniques maritimes et fluviales » et « service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements » sont remplacés par les mots : « centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ».

**Art. 27.** - Le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à l'exception de l'article 21.

**Art. 28.** - Le ministre de l'économie et des finances, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, et le ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 27 décembre 2013.

## 4 La gouvernance du Cerema

### 4.1 Le conseil d'administration (au 16 mars 2021)

<b>Présidente : Marie-Claude Jarrot, Maire de Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire)</b>		
<b>Représentants de l'État</b>		
<b>Représentant du ministre chargé du développement durable</b> Titulaire : M. Thomas Lesueur Suppléant : M. Thierry Courtine	<b>Représentant du ministre chargé de l'urbanisme</b> Titulaire : Mme Hélène Peskine Suppléant : M. Emmanuel Acchiardi	<b>Représentant du ministre chargé des transports</b> Titulaire : Mme Isabelle Andrivon Suppléant : Jean-Renaud Gely
<b>Représentant du ministre de l'intérieur</b> Titulaire : Mme Manuelle Salathé Suppléant : Mme Céline Sautecoeur	<b>Représentant du ministre chargé du budget</b> Titulaire : M. Guillaume Bouyt	<b>Représentant du ministre chargé de la recherche</b> Titulaire : M. Frédéric Ravel Suppléant : M. Didier Marquer
<b>Représentants élus des CT et de leurs groupements</b>		
<b>Représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité</b> Titulaire : Mme Marie-Claude Jarrot Suppléant : Mme Hélène Geoffroy	<b>Représentant l'Assemblée des communautés de France</b> Titulaire : Frédéric Aguilera Suppléant : -	<b>Représentant de Régions de France</b> Titulaire : M. Michel Neugnot Suppléant : -
<b>Représentant de l'Assemblée des départements de France</b> Titulaire : Mme Nicole Bristol Suppléant : -	<b>Représentant de Villes de France</b> Titulaire : Mme Caroline Cayeux Suppléant : -	
<b>Personnalités qualifiées</b>		
Mme Agnès Popelin Représentante de la FNE (France Nature Environnement)	Mme Marie-Christine Prémartin Directrice exécutive Programmes à l'ADEME	M. Jean-Marc Lazard Président d'OpenDataSoft
M. Max Mondon Membre du bureau national de la FNAUT (Fédération Nationale		



des Associations d'Usagers des Transports)		
<b>Représentants du personnel</b>		
<b>Représentant du personnel du Cerema (CFDT)</b> Titulaire : M. Patrick Fourmigué Suppléant : M. Claude Guillet	<b>Représentant du personnel du Cerema (UNSA)</b> Titulaire : Mme Hélène Chassagnol Suppléant : M. Pascal Lebreton	<b>Représentant du personnel du Cerema (FO)</b> Titulaire : M. Goran Sitnica Suppléant : M. Franck Pilnière Titulaire : M. Philippe Soubret Suppléant : Mme Emmanuelle Chiron
<b>Représentant du personnel du Cerema (CGT)</b> Titulaire : M. Philippe Garcia Suppléant : M. Didier Baton		

## 4.2 Le conseil stratégique (au 17 mars 2021)

Président : Jean-Yves Gouttebel, Vice-président de l'Assemblée des départements de France		
Représentants de l'État		
<p><b>Pour le Commissariat général au développement durable</b></p> <p>Titulaire : M. Thierry Courtine Suppléante: Mme Claire Sallenave</p>	<p><b>Pour le Commissariat général à l'égalité des territoires</b></p> <p>Titulaire : - Suppléant : -</p>	
<p><b>Pour la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer</b></p> <p>Titulaire : M. Vincent Denamur Suppléant : M. Franck Agogué</p> <p>Titulaire : M. Eric Ollinger (en cours de nomination) Suppléant : M. Xavier Delache</p>	<p><b>Pour la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</b></p> <p>Titulaire : Mme Hélène Peskine Suppléant : M. Emmanuel Acchiardi</p> <p>Titulaire : Mme Marie Laure Metayer Suppléant : Mme Nathalie Commeau</p>	<p><b>Pour la direction générale de l'aviation civile</b></p> <p>Titulaire : Mme Sandrine Lefebvre Suppléant : M. Alain Laslaz</p>
<p><b>Pour la direction générale de l'énergie et du climat</b></p> <p>Titulaire : M. Romain Cailleton Suppléante: Mme Marie Carrega</p>	<p><b>Pour la direction générale de la prévention des risques</b></p> <p>Titulaire : M. Loïc Beroud Suppléant : M. Patrick Soulé</p>	<p><b>Représentant d'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement</b></p> <p>Titulaire : M. David Goutx Suppléant : M. Jérôme Giurici</p>
<p><b>Représentant d'une direction départementale des territoires et de la mer</b></p> <p>Titulaire : M. Philippe Charretton Suppléant : Mme Manuella Ines</p>	<p><b>Représentant d'une direction interdépartementale des routes</b></p> <p>Titulaire : Mme Véronique Mayousse Suppléante: M. Olivier Colignon</p>	
Représentants élus des CT et de leurs groupements		
<p><b>Sur proposition de l'Association des maires de France</b></p> <p>Titulaire : M. Wilfried Schwartz Suppléant : Mme Pierrette Daffix-Ray Titulaire : M. Frédéric Cuillerier Suppléant : -</p>	<p><b>Sur proposition de l'Assemblée des communautés de France</b></p> <p>Titulaire : - Suppléant : M. Christophe Degruelle</p> <p>Titulaire : - Suppléant : -</p>	<p><b>Sur proposition de l'Assemblée des départements de France</b></p> <p>Titulaire : M. Jean-Yves Gouttebel Suppléant : Mme Corinne Valls</p> <p>Titulaire : M. Jean-Claude Morin Titulaire : M. Philippe Pichery</p>

		Suppléante : Mme Marie-Josèphe Hamard
<b>Sur proposition de Régions de France</b> Titulaire : M. Hubert Dejean Suppléante : Mme Frédérique Colas  Titulaire : M. Thierry Burlot Suppléant : M. François Blanchet  Titulaire : M. François de Canson Suppléant : M. Michel Neugnot	<b>Sur proposition de Villes de France</b>  Titulaire : Mme Caroline Cayeux Suppléant : M. Jérôme Baloge	<b>Sur proposition de l'Association des maires ruraux de France</b>  Titulaire : M. Sébastien Gouttebel Suppléant : M. Daniel Barbe

### 4.3 Le conseil scientifique et technique (au 16 mars 2021)

<b>Président : Serge Bossini,</b>		
<b>Personnalités qualifiées</b>		
<b>Anne Varet</b> ADEME Directrice exécutive adjointe Prospective et Recherche	<b>Philippe Freyssinet</b> BRGM Directeur de la Stratégie et de la Recherche	<b>Dominique Dron</b> Membre du conseil général de l'économie
<b>Françoise Charbit</b> CEATech European Affairs Senior Manager	<b>François Olard</b> Eiffage infrastructures Directeur technique, recherche et innovation	<b>Pascale Rouault</b> Berlin Centre of Competence for Water Directrice adjointe
<b>Thierry Goger</b> FEHRL Secrétaire général	<b>Barbara Lenz</b> German Aerospace Center (DLR) Directrice Institute of Transport Research	<b>Serge Piperno</b> Université Gustave Eiffel Vice-président recherche
<b>Sophie Julian</b> PULSALYS Présidente de la Satt Lyon Saint-Etienne	<b>Fatima Laggoun</b> INSU (CNRS) Directrice scientifique adjointe Surfaces et interfaces continentales	<b>Marie Hélène Pautrat</b> Inria Directrice des partenariats européens et internationaux
<b>Patrick Flammarion</b> INRAE Directeur général délégué Expertise & Appui aux politiques publiques		
<b>Représentants du personnel</b>		
<b>Pierre Charbonnier</b> CFDT	<b>Florian Greffier</b> CFDT	<b>Bruno Berenger</b> CGT
<b>Emmanuel Delaval</b> FO	<b>Marine Millot</b> FO	<b>Boris Leclerc</b> UNSA

## 4.4 Le comité de direction (avril 2021)

<b>Directeur général : Pascal Berteaud</b>		
<b>Responsables des directions du siège</b>		
<b>Pascal Terrasse</b> Direction de la stratégie, de la communication et des relations extérieures	<b>Eric Lajarge</b> Directeur délégué à la stratégie	<b>Cécile Martin</b> Direction des politiques publiques, des programmes et de la production
<b>Céline Bonhomme</b> Direction scientifique et technique et des relations européennes et internationales	<b>Laure Der Madirossian</b> Direction de la diffusion des connaissances	<b>Géraldine Squenel</b> Direction de la communication, des relations publiques et relations presse
<b>Cécile Arcade</b> Secrétariat général	<b>François-Xavier Soltner</b> Direction des ressources humaines	<b>Marianne Lacaze-Dotran</b> Direction de l'administration générale et des finances
<b>Jean-Pierre Troeira</b> Direction des systèmes d'information		
<b>Responsables des directions techniques</b>		
<b>Philippe Joscht</b> Cerema Eau, mer et fleuves	<b>David Zambon</b> Cerema Infrastructures de transport et matériaux	<b>Yannick Prebay</b> Cerema Territoires et ville
<b>Responsables des directions territoriales</b>		
<b>Séverine Bourgeois</b> Cerema Centre-Est	<b>Jacques Le Berre</b> Cerema Est	<b>Emmanuel Neuville</b> Cerema Ile-de-France
<b>Gaëlle Berthaud</b> Cerema Méditerranée	<b>Jérôme Wabinski</b> Cerema Normandie-Centre	<b>Stéphane Coudert</b> Cerema Nord-Picardie
<b>Jean-Christophe Villemaud</b> Cerema Ouest	<b>Yvan Astier</b> Cerema Sud-Ouest	<b>Cyrille Portalez</b> Cerema délégation Occitanie

## 5 Le recentrage des missions du Cerema

(D'après note transmise par le Cerema)

Dans le cadre du projet d'établissement Cerem'Avenir les missions du Cerema ont été recentrées autour de 6 domaines et 31 secteurs d'activité et 4 secteurs transversaux énumérés ci-dessous :

Domaines / Secteurs d'activités	
<b>Ingénierie des territoires</b>	
A1	Expertise territoriale intégrée
A2	Connaissance et mobilisation du foncier
<b>Bâtiment</b>	
B1	Performance et gestion patrimoniale des bâtiments
<b>Mobilités</b>	
C1	Espaces publics et voiries urbaines
C2	Connaissance, modélisation et évaluation des mobilités
C3	Politiques et services de mobilité
C4	Systèmes de transports intelligents, trafics et régulation
C5	Sécurité des déplacements
<b>Infrastructures de transport</b>	
D1	Gestion de patrimoine d'infrastructures de transport
D2	Conception, viabilité, entretien et adaptation des plates-formes d'infrastructures de transport
D3	Gestion des patrimoines d'ouvrages d'art
D4	Techniques et méthodes d'ouvrages d'art
D5	CNPS
<b>Environnement et risques</b>	
E1	Energies renouvelables
E2	Approches environnementales intégrées - biodiversité en interface avec l'aménagement
E3	Eau et gestion des milieux aquatiques
E4	Préservation des ressources et économie circulaire des matériaux du BTP
E5	Risques naturels
E6	Réduction des nuisances, air, bruit, vibrations, approches systémiques
<b>Mer et littoral</b>	
F1	Gestion du littoral et de la mer
F2	Sécurité et technologies maritimes et fluviales
F3	Ports et voies navigables
<b>Secteurs transversaux</b>	
	Recherche
	Technologies et services numériques innovants
	Normalisation, certification, labellisation
	Formation dispensée

L'effort de recentrage effectué peut être schématisé par la mise en correspondance des 66 ex PCI (pôle de compétence intégré) existants à la création du Cerema en appui aux politiques publiques portées par le MTE, avec les nouveaux secteurs d'activité.

Cette mise en correspondance (présentée ci-dessous) fait apparaître l'abandon des missions portées par 15 « ex pôles » (en rouge dans le tableau) et des recentrages importants pour 8 d'entre eux (en orange). Au-delà, les regroupements des missions portées par les ex PCI au sein des 21 secteurs d'activité nous ont conduit à réduire le champ des expertises afin de garder une taille critique pour les équipes. Des priorités ont ainsi été définies au sein des orientations de la programmation d'activité.

Une synthèse des principales missions abandonnées est réalisée ci-après.

Correspondance des ex PCI par domaine/secteur d'activité	
<b>ex PCI</b>	<b>Domaine/secteur d'activité</b>
01 - Applications satellitaires et télécommunications	Transversal/ TSNI
02 - Evaluations environnementales	E2
03 - Géomatique appliquée aux infrastructures de transport	Abandon
04 - Gestion de la connaissance	Abandon
05 - Chaussées aéronautiques	Abandon (sauf appui ponctuel)
06 - Accessibilité	C1
07 - Politique et aménagement de la montagne	A1
08 - Aménagement durable des territoires	A1
09 - Aménagement numérique des territoires	A1
10 - Conventonnement d'utilité sociale (CUS)	Abandon
11 - Economie de la construction et montages complexes d'opérations d'investissements publics	B (recentrage sur économie de la construction)
12 - Ecoquartiers/Ville durable Lyon	Abandon
13 - Ecoquartiers SO	Abandon
14 - Efficacité énergétique des bâtiments. Evaluation et modélisation	B
15 - Foncier et stratégies foncières	A2
16 - Gestion de patrimoine immobilier	B
17 - Lutte contre l'habitat indigne	Abandon
18 - Marchés locaux de l'habitat	Abandon
19 - PAN ADS	Abandon
20 - Politiques, aménagement et préservation du littoral	F1
21 - Qualité de l'enveloppe et renouvellement d'air	B (recentrage sur confort et ACC)
22 - Qualité sanitaire des bâtiments	B (recentrage sur les champs liés à la ventilation)
23 - Risques technologiques et urbanisme (protocole DGALN 2)	Abandon
24 - Spécificité des constructions en climat chaud et génie climatique	Abandon
25 - Spécificités thermiques des bâtiments anciens	B
26 - Urbanisme de prévention des risques naturels et miniers	E5
27 - Vulnérabilité structurelle des bâtiments	Abandon (maintien de la compétence sur OA )
28 - Énergies renouvelables	E1
30 - Territoires et changement climatique	A1
31 - Adaptation des plates-formes aux sollicitations	D1-D2
32 - Connaissance des ouvrages hydrauliques et de la morphodynamique fluviale	E3 - E5
33 - Connaissance et analyses croisées des mobilités	C1-C3
34 - Constructions métalliques, mixtes et en bois	D4
35 - Eco-matériaux	E4
36 - Empreinte écologique des transports et biodiversité	E2 (recentrage sur interface biodiversité)
37 - Empreinte sanitaire des transports et risques émergents	E6 (recentrage sur air, bruit, vibrations)
38 - Évaluation des projets et politiques de transports	C2
39 - Évaluation des systèmes d'aide à la gestion des déplacements	C3-C4
40 - Géotechnique urbaine spécialisée	D3-D4
41 - Gestion des situations de crise et hivernales dans les transports (2)	Abandon (maintien d'une compétence TK en visibilité hivernale au sein de D )
42 - Gestion patrimoniale des ouvrages d'art écoconception des structures multimatériaux	D3-
43 - Gestion patrimoniale des plates-formes routières	D1-
44 - Infrastructures portuaires et maritimes, ouvrages de protection du littoral	F3-F1
45 - Interface transports collectifs et voirie	C1
46 - L'infrastructure au service de la sécurité des déplacements en situations dégradées	C5-D2
47 - Méthodes, matériels et procédés d'entretien, d'exploitation des infrastructures	D1-D2
48 - Méthodes, outils et démarches pour la modélisation et l'organisation des déplacements	C2
49 - Outils et systèmes de connaissance des trafics ; application pour l'accidentologie	C4-C5
50 - Régulation dynamique des réseaux de transport	C4-C5
51 - Réhabilitation des plates-formes ferroviaires	Abandon (sauf appui ponctuel)
52 - Sécurité et durabilité des ouvrages à câbles	D3-D4
53 - Sécurité et durabilité des ouvrages d'art en béton précontraint	D3-D4
54 - Transport de marchandises et logistique	C3
55 - Transports du quotidien	C1-C3
56 - Vulnérabilité des aménagements à l'aléa mouvement de terrain	E5
57 - Vulnérabilité des ouvrages de génie civil aux risques sismiques et hydrauliques	E5
58 - Acoustique et vibrations	E6
59 - Inondations et aléas côtiers	E3 et F1
60 - Prévention du risque sismique	champ restreint à l'équipe projet de recherche sismique REPSODY
61 - Qualité de l'enveloppe et renouvellement d'air intérieur	B
62 - Risques technologiques et urbanisme	Abandon (fin 2021)
63 - Valorisation et gestion durable des déchets	E4 (recentrage sur matériaux BTP)
64 - Accidentologie, évaluation d'aménagements ou d'équipements innovants et mesure des comp	C5
65 - Statistiques d'accidents et d'exposition au risque routier	C5
66 - Evaluation des politiques de sécurité routière, comportement de l'utilisateur	C5
67 - Cité Eau	E3 (recentrage autour de "Nature Eau en Ville"

## **Synthèse des principales missions abandonnées :**

### **Aménagement**

- Retrait de l'accompagnement national de la planification (notamment l'animation des clubs et l'évaluation, hors production de méthodologies) au profit de leur déclinaison régionale.
- Retrait du Cerema sur expertise paysagère « en tant que telle », mais mobilisation des compétences en appui aux collectivités locales sur des projets territoriaux liés au paysage au sein d'équipes multidisciplinaires.
- Arrêt de l'appui en matière d'aménagement numérique des territoires

### **Logement :**

- Désengagement, notamment de la gestion des systèmes d'informations Logement (tels que Galion, SPLS, Syplo, Exploc).

### **Bâtiment :**

- Désengagement du contrôle du respect des règles de construction (CRC), en redéployant ses compétences d'une part vers une expertise de second niveau pour les thématiques thermiques, acoustiques en lien avec les évolutions réglementaires.
- Désengagement des aspects qualité sanitaire des bâtiment (hors ventilation) - désengagement du sujet vulnérabilité structurelle

### **Mobilités :**

- Désengagement progressivement de la simple mise en œuvre des processus les plus opérationnels de recueil de données (AMO enquêtes sur l'offre TC, mesures directes de trafics routiers...), tout en continuant à suivre au niveau « macro » l'ensemble de la chaîne de collecte-analyse des données.

### **Infrastructures de transport :**

- Retrait du champ opérationnel des matériel routiers (ex SEMR) et de la gestion de crise routière.

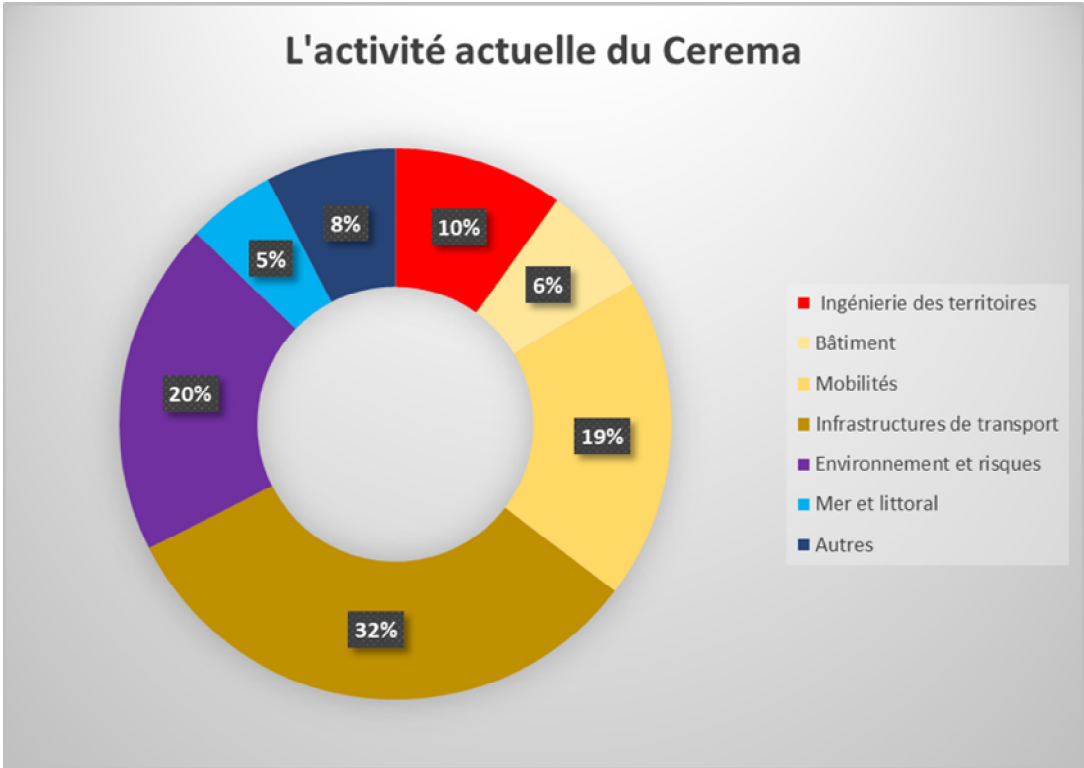
### **Risques :**

- Désengagement du champ de risques technologiques et anthropiques

### **Fluvial et maritime :**

- Réduction des interventions les moins qualifiantes sur les aides à la navigation

# 6 La recomposition de l'offre de service du Cerema et sa consistance actuelle



Sources : retraitement par la mission à partir des données du Cerema



*L'offre d'ingénierie actuelle du Cerema en % de l'activité totale*

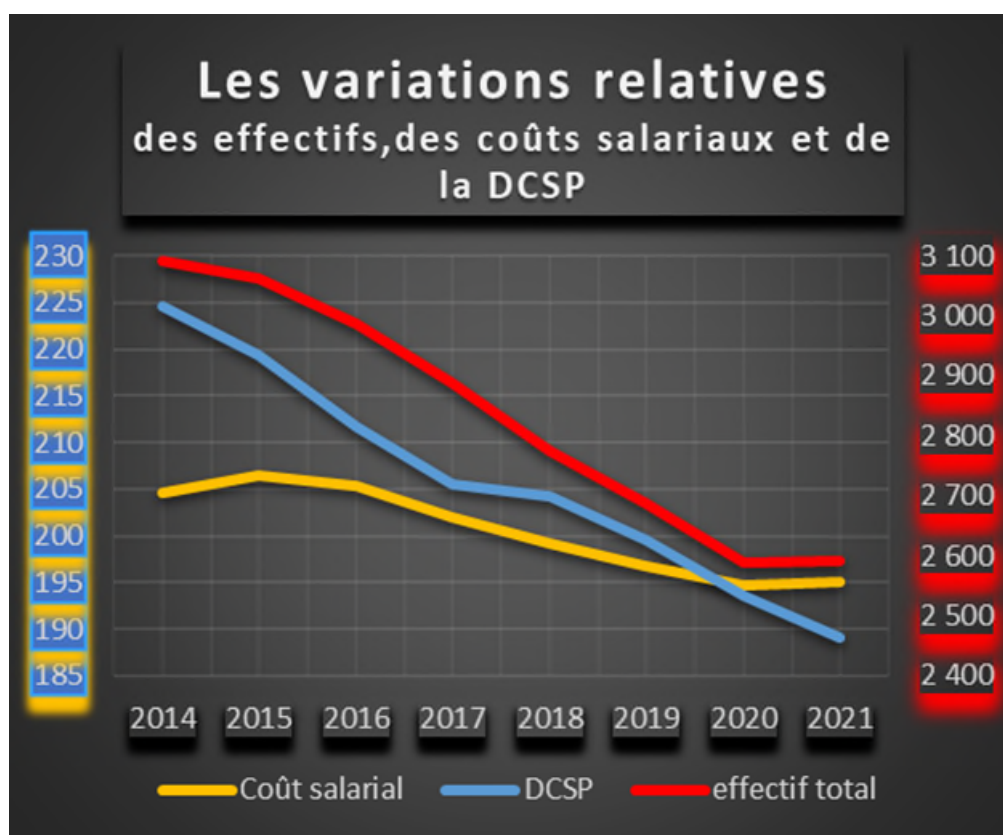
<b>Ingénierie des territoires</b>	<b>10,0%</b>
expertise territoriale intégrée	8,3%
connaissance et mobilisation du foncier	1,7%
<b>Bâtiment</b>	<b>6,5%</b>
performance et gestion patrimoniale des bâtiments	6,5%
<b>Mobilités</b>	<b>18,9%</b>
espace public et voirie urbaine	2,7%
connaissance, modélisation et évaluation des mobilités	3,8%
politiques et services de mobilités	2,8%
systèmes de transports intelligents, trafic et régulation	5,1%
securité des déplacements	4,5%
<b>Infrastructures de transport</b>	<b>32,2%</b>
gestion patrimoniale d'infrastructures de transport	20,4%
conception viabilité entretien adaptation des plateformes	
gestion de patrimoine OA	11,8%
techniques et méthodes d'ouvrages d'art	
<b>Environnement et risques</b>	<b>19,6%</b>
energies renouvelables	1,5%
approches environnementales intégrées (biodiv et interfaces urba)	3,2%
eau et gestion des milieux aquatiques	2,6%
préservation des ressources et économie circulaire	1,7%
risques naturels	8,0%
réduction des nuisances, air, bruit, vibrations, approches systémiques	2,5%
<b>Mer et littoral</b>	<b>5,2%</b>
gestion du littoral et de la mer	2,2%
sécurité et technologies maritimes et fluviales	1,9%
ports et voies navigables	1,1%
<b>Autres</b>	<b>7,7%</b>

Sources : retraitement analytique par la mission des données 2020 du Cerema faute de comptabilité analytique encore performante au sein de l'établissement. Limites de la méthode : fiabilité des niveaux par grands domaines mais fiabilité limitée à 95% pour les sous-domaines avec un intervalle de confiance de +/- 5%. Exemple : espace public et voirie urbaine =2.7%, fiabilité à 95%, 5% de probabilité de fluctuation entre 2.57 et 2.83.

## 7 Les effectifs : déterminants et ventilations

		etpt			M€			€
		effectifs sous plafond	effectifs hors plafond	effectif total	Coût salarial	DCSP	DCSP- coût salarial	Coût salarial moyen
comptes financiers	2014	3 091,00	2,00	3 093,00	204,56	224,52	19,96	72 637
	2015	3 060,00	4,00	3 064,00	206,40	219,35	12,95	71 682
	2016	2 979,00	8,00	2 987,00	205,42	211,64	6,22	71 044
	2017	2 867,00	20,00	2 887,00	202,06	205,51	3,45	71 681
	2018	2 747,00	29,00	2 776,00	199,16	204,22	5,06	74 344
	2019	2 642,00	45,00	2 687,00	196,71	199,52	2,80	75 517
	2020	2 536,90	52,32	2 589,22	194,63	193,63	-1,00	76 327
hors CNPS/BR1	2021	2 507,00	85,00	2 592,00	195,16	189,04	-6,12	75 406
variations 2014-2021		-584,00	83,00	-501,00	-9,40	-35,48	-26,08	2 768,73
		-18,89%		-16,20%	-4,60%	-15,80%	-130,64%	3,81%

Sources : données d'exécutions à périmètre constant (comptes financiers et annexes au projet de Loi de Règlement ainsi que budget rectificatif n°1 de mars 2021 hors intégration du centre national des ponts de secours -CNPS- au 1/1/2021)



M d'euros

EPTP

	EMPLOIS SOUS PLAFOND LFI		EMPLOIS HORS PLAFOND LFI		PLAFOND ORGANISME	
	ETPT	Dépenses de personnel *	ETPT	Dépenses de personnel *	ETPT	Dépenses de personnel *
<b>TOTAL DES EMPLOIS REMUNERES PAR L'ORGANISME ET DES AUTRES DEPENSES DE PERSONNEL ( 1 + 2 + 3 + 4 )</b>	<b>2 536,0</b>	<b>180 340 141</b>	<b>85,0</b>	<b>3 369 000</b>	<b>2 621,0</b>	<b>196 536 000</b>
<b>1 - TITULAIRES</b>	<b>2 267,4</b>	<b>165 806 729</b>			<b>2 267,4</b>	<b>165 806 729</b>
* Titulaires Etat	2 267,4	165 806 729			2 267,4	165 806 729
* Titulaires organisme (corps propre)	0,0	0			0,0	0
<b>2 - CONTRACTUELS</b>	<b>268,6</b>	<b>14 533 412</b>	<b>85,0</b>	<b>3 369 000</b>	<b>353,6</b>	<b>17 902 412</b>
* Contractuels de droit public	268,6	14 533 412	85,0	3 369 000	353,6	17 902 412
oCDI	59,8	3 609 896			59,8	3 609 896
oCDD	169,4	7 856 755	85,0	3 369 000	254,4	11 225 755
* Titulaires détachés sur contrat auprès de l'organisme (emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme)	39,4	3 066 761	0,0	-	39,4	3 066 761
* Contractuels de droit privé	0,0	0			0,0	0
oCDI	0,0	0			0,0	0
oCDD	0,0	0			0,0	0
<b>3 - CONTRATS AIDES</b>			<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>
<b>4 - AUTRES DEPENSES DE PERSONNEL (autres agents rémunérés à l'acte, à la tâche, prestations sociales, allocations diverses, impôts et taxes associés...)</b>						<b>12 826 859</b>

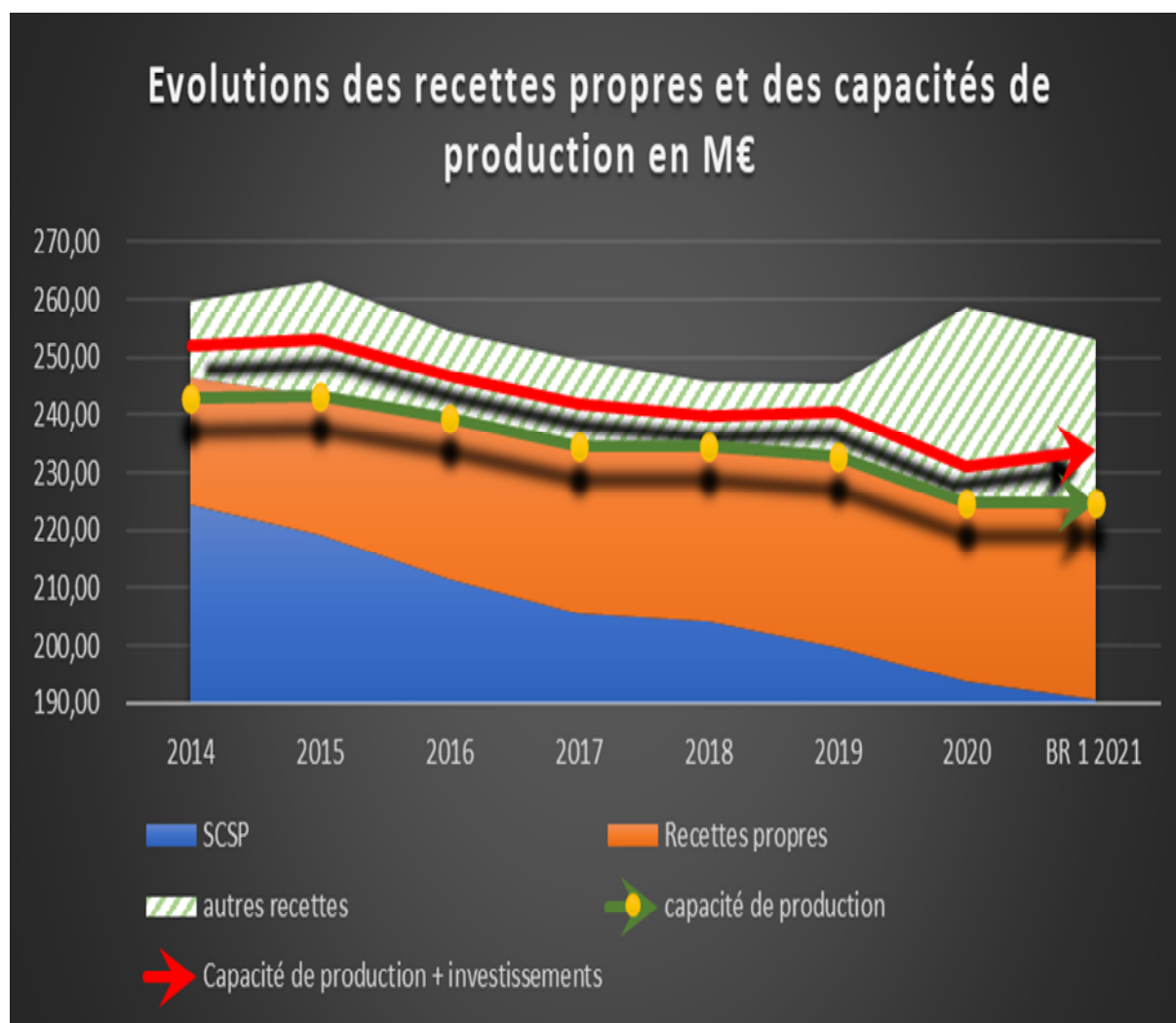
\* Dépenses de personnel relevant de l'enveloppe de dépenses de personnel du budget de l'organisme (en AE=CP). Le total des dépenses de personnel mentionné dans le tableau ci-dessus doit être égal au montant total des dépenses de personnel figurant dans le tableau des autorisations budgétaires. Par ailleurs, le total des emplois doit être égal au plafond d'autorisation d'emplois voté par l'organe délibérant (figurant ci-dessus pour vote).

Sources : Cerema, budget rectificatif n°1 mars 2021

## 8 Finances et budget

### 8.1 Une trajectoire financière qui n'est pas structurellement soutenable depuis l'origine

L'ensemble des données qui suivent ainsi que leur analyse sont fondées sur les données d'exécution constatées dans les comptes financiers de 2014 à 2020<sup>76</sup> en recettes comme en charges. Ces données sont complétées par celles figurant au budget rectificatif n°1 pour 2021 présenté au conseil d'administration en mars 2021.



(Source : mission à partir des comptes financiers)

Le tableau ci-dessus présente en recettes d'une part, les contributions et évolutions relatives dans le temps des différentes sources de recettes et d'autre part, en dépenses, l'évolution de la capacité de production effective du Cerema<sup>77</sup>.

Ces données montrent que l'augmentation des recettes propres pourtant conséquente n'aura pas

<sup>76</sup> Et dans les documents annexés aux projets de Lois de règlement de 2014 à 2019.

<sup>77</sup> Mesurée par le volume de son budget de fonctionnement constaté à la clôture (Masse salariale+ fonctionnement courant) indépendamment des opérations purement financières sans impact sur la production (exemple des arriérés fiscaux à hauteur de plus de 16 M€ en 2020).

permis de compenser la baisse de la SCSP et qu'en dépit de la croissance très importante des autres recettes de l'État la capacité de production du Cerema se sera dégradée sur la période en dépit de gains de productivité.

Variation 2014-2020	M €	%
SCSP	-30,89	-13,8%
Recettes propres	9,05	41,1%
Autres recettes Etat	20,69	158,1%
Capacité de production	-18,18	-7,5%

Ce tableau révèle que le budget de production exécuté est en général parfaitement ajusté au cours de chaque exercice à la somme arithmétique de la SCSP et des recettes propres<sup>78</sup>. Il révèle en revanche aussi de manière claire<sup>79</sup> que l'ensemble des investissements a été financé dans le temps et ce de manière constante, sur d'autres recettes que sur les recettes structurelles annuelles.

**Ce constat implique qu'il n'existe pas de marge financière de fonctionnement susceptible d'alimenter une capacité d'autofinancement de l'établissement pour ses investissements.**

## 8.2 Un mode de financement des investissements inapproprié

Début 2014, il existait un écart positif de près de **20 M€** entre la SCSP et la masse salariale de l'établissement, cet écart qui a alimenté un résultat annuel relativement confortable est venu abonder le fonds de roulement du Cerema et aura permis **de financer par la trésorerie** les investissements des 2 exercices suivants<sup>80</sup>. Les investissements ont été couverts par la suite et à partir de 2016, années après années, par des abondements budgétaires **en cours d'exercice** et des **actions fléchées ainsi que par leur régulation en recettes et en AE dans le temps**.

RECETTES	Recettes d'exploitation	Charges d'exploitation	Solde net d'exploitation	Investissements	résultat réel du compte financier
LR 2014	259,60	248,23	11,37	14,17	-2,80
LR 2015	263,06	254,45	8,61	9,83	-1,22
LR 2016	254,52	252,58	1,94	7,46	-5,52
LR 2017	249,53	249,27	0,25	7,23	-6,97
LR 2018	247,16	245,59	1,57	5,35	-3,79
LR2019	245,44	240,89	4,55	7,54	-2,99
CF 2020	258,45	240,63	17,82	6,46	11,36
BR 1 2021	253,04	249,56	3,48	9,05	-5,57
<b>Bilan</b>	<b>2 030,80</b>	<b>1 981,20</b>	<b>49,60</b>	<b>67,09</b>	<b>-17,49</b>

Le niveau cumulé du volume financier en investissement du Cerema non couvert par l'excédent de son solde d'exploitation se montera en 2021 à environ **17.5 M€**

## 8.3 Un niveau d'investissement alarmant

Ce mécanisme inapproprié de financement des investissements n'aura de surcroît pas permis un niveau de financement des investissements suffisant :

<sup>78</sup> Ce qui ne va pas de soi

<sup>79</sup> Courbe rouge

<sup>80</sup> Il est rappelé ici que le fonds de roulement n'est pas constitutif de la capacité d'autofinancement et qu'un prélèvement sur ce dernier pour financer des investissements doit faire l'objet d'une autorisation budgétaire formelle et être mentionné explicitement dans le tableau des emplois et ressources de la section des investissements...

Dans le domaine de l'ingénierie, le niveau moyen annuel constaté d'investissement dans le secteur privé correspond à 7.1% des charges opérationnelles<sup>81</sup>. Le niveau moyen annuel des investissements du Cerema sur la période 2014 -2020 inclus se monte à 8.29 M€ soit une moyenne de 3.4% seulement de ses charges opérationnelles moyennes. Le niveau normal des investissements annuels de l'établissement serait voisin de 14 M€ pour maintenir en volume et en qualité ses capacités de production. **Ce niveau souhaitable été encore approché en 2014 et s'est effondré dès la mise en place du mécanisme de régulation décrit ci-dessus.**

## 8.4 Un impact négatif sur la réalité de la programmation stratégique

Une part seulement des opérations additionnelles de « régulation » est bloquée par le régime des autorisations d'engagement pour couvrir le déficit cumulé du compte financier en flux. La part autorisée en dépenses doit faire l'objet de prestations fléchées conformément à l'objet de ces opérations<sup>82</sup>. En 2020 ce niveau de prestations fléchées a atteint **11,7 M€ sans augmentation de la capacité de production**. Cette capacité de production obligatoire a donc été prélevée sur la capacité structurelle de l'établissement (**121 ETPT**) au détriment de ses autres missions principales. Si la programmation stratégique du Cerema est naturellement régulée par la maturité de certaines opérations qui justifient au cas par cas l'existence d'une tranche ferme et d'une tranche conditionnelle, elle est en réalité rythmée aussi au niveau consolidé par les prestations fléchées qui doivent être produites.

## 8.5 Une programmation stratégique pour le compte de l'État qui a atteint ses limites en 2019

Il n'aura pas été inutile de faire baisser en volume les prestations du Cerema au profit des services de l'État de manière sensible. Par facilité et habitude les services centraux comme les services déconcentrés de l'État ont passé jusqu'en 2018 des commandes au fil de l'eau comme si le Cerema, devenu établissement public en 2014 était encore un simple service à compétence nationale<sup>83</sup>. Cette tendance s'est accentuée au fil du temps sans doute par la pression exercée sur les services par la baisse de leurs effectifs. La réforme bienvenue dans son principe de la programmation des activités du Cerema pour le compte de l'État à partir de 2019 aura permis de corriger ce travers.

**La seule vertu de la trajectoire financière préoccupante qui a été adoptée pour le Cerema réside dans le fait qu'elle aura permis de déterminer le niveau effectif des besoins d'ingénierie en volume de l'État et le seuil de baisse de ce volume à ne pas dépasser.**

Ce seuil a été atteint en 2019, année qui a vu l'éclosion d'un mécanisme conventionnel entre le Cerema et ses « clients » de l'État, mécanisme qui s'est traduit par la multiplication d'opérations cofinancées par le Cerema sur la SCSP, d'une part, et par les bénéficiaires de cette SCSP sur d'autres crédits budgétaires, d'autre part. En 2021, le niveau de recettes supplémentaires de l'État ainsi envisagées par le Cerema s'élèvera en prévision à **5 M€**, en constituant un abondement de fait de la SCSP, réalisé au prix d'une complexification singulière du processus et d'après négociations au sein de l'État lui-même.

**Ce constat permet néanmoins de déterminer le niveau effectif en volume financier des besoins du Cerema s'agissant de la SCSP en termes de prestations programmables pour le compte de l'État, qui s'élève en 2021 à très exactement 194 M€.**

*Ce volume de 194 M€ de prestations annuelles réelles programmables (qui correspond à une baisse totale de 30,52 M€ par rapport à 2014 soit -13.6 %) définit le seuil à maintenir ou à atteindre à présent pour une SCSP à stabiliser impérativement à 194 M€ hors Centre national des ponts de secours (CNPS) et hors ajustements sur les investissements et ce, dès 2022.*

---

<sup>81</sup> Rapport Syntec 2015

<sup>82</sup> Fond de transformation de la fonction publique, plan de relance ...

<sup>83</sup> Mécanisme de droit de tirage

## 8.6 Les seuils de quasi-régie

Le tableau ci-dessous décrit l'exécution annuelle 2020 qui est la dernière exécution achevée dont le compte financier a été approuvé par le conseil d'administration.

Base 2020 exécutée						
modele actuel		M €	etpt	total	sous plafond	hors plafond
Capacité de production		224,68	effectifs	2 589,22	2 536,90	52,32
SCSP		193,63	Recettes propres	31,05	investissements	6,46
Tiers		19,00	31,05	50,05		
dont collectivités		6,70	11,30	18,00		
dont autres		12,30	19,75	32,05		
ventilation de la production dans le modèle	Etat	174,63	Tiers	50,05	dont collectivités	18,00
	77,7%		22,3%		8,0%	
	Niveau des besoins de financement en investissements	7,54	Niveau de recettes propres nettes	12,05		
				dont collectivités	4,60	
				dont autres	7,45	

(Tableau établi par la mission)

NB : les pourcentages d'activité obtenus, qui déterminent le seuil de 20 % à ne pas dépasser pour les tiers sont à moduler par des recettes de production supplémentaires fluctuantes de l'État hors SCSP (Ministère de tutelle et DG+ Autres ministères) à hauteur de 10% environ des recettes propres soit + 1.33 % de l'activité portant ainsi le niveau réel des activités pour le compte de l'État à 79%. S'agissant des établissements publics qui représentent 19% en moyenne des recettes propres en tendance soit +2.5% de l'activité, leur prise en compte dans les activités pour compte de tiers ou pour le compte de l'État dépend essentiellement de la nature des prestations réalisées au regard des missions statutaires : il existe une marge d'interprétation assez importante à cet égard sur laquelle il n'appartient pas à la mission de se prononcer mais que le juge examinera à l'évidence en cas de contentieux. Le résultat de 77,7 % est ici un résultat brut qui est conservé pour la clarté de la modélisation mais ce résultat oscille en réalité en 2020 entre 79% et 81,5% c'est-à-dire autour du seuil de saturation.

La capacité de production effective est constatée par le niveau des charges de fonctionnement (masse salariale et fonctionnement courant) exécutées.

La ventilation de la production dans le modèle mesure la part relative des prestations réalisées pour le compte de l'État et pour les tiers. Dans la classification adoptée pour les tiers **la quasi-régie pour le compte de l'État apparaît d'ores et déjà compromise**. Ce constat doit cependant être modulé par le fait que certains de ces tiers sont des établissements publics de l'État<sup>84</sup> ou assimilés. Cette marge d'interprétation juridique possible permet de poser le constat que si le niveau d'activité constaté du Cerema pour compte de tiers n'avait fin 2020 pas encore dépassé effectivement le seuil des 20%<sup>85</sup> il a toutefois atteint un niveau de saturation très précaire qui pourrait, si les prévisions d'augmentation des recettes propres du Cerema pour 2021 se réalisaient (+ 3,35 M€) conduire **au constat que le maintien du dispositif de quasi régie au sein de l'État ne sera plus possible à partir de 2022**.

**Il existe donc une relative urgence à statuer sur le modèle économique du Cerema.**

<sup>84</sup> ANR, université Gustave Eiffel ....

<sup>85</sup> Il est estimé par la mission à environ 19.4 %



## 9 Les indicateurs de performance du Cerema

Bien que le contrat d'objectifs et de performance (Cop) n'ait jamais vu le jour depuis sa création, le Cerema est astreint à des indicateurs de performance dans le cadre du programme 159 - Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie.

Les deux indicateurs retenus sont essentiellement quantitatifs :

**L'indicateur 1.1** mesure la production et la diffusion des connaissances scientifiques et techniques du Cerema vers les acteurs du territoire. Le nombre annuel de publications destinées aux collectivités publiques par agent est un indicateur quantitatif qui permet de mesurer le niveau de diffusion des actions de connaissances et savoir-faire utiles vers les acteurs du territoire, permettant la préparation des décisions publiques, l'élaboration et la réalisation des projets d'aménagement et de développement des territoires. Le Cerema prévoit une augmentation régulière du nombre de ses publications scientifiques et techniques au regard de ses effectifs.

Ce premier indicateur peut légitimement laisser sceptique en termes d'enjeu pour le Cerema : il est essentiellement quantitatif et peut donner lieu à des biais comportementaux (multiplications redondantes, ciblage sur des publics différents d'un même document, multiplications d'approches « morcelées » pour mieux alimenter l'indicateur etc. ...).

Dans la mesure où le « volet recherche » du Cerema mobilise environ 13 % de ses moyens et fait l'objet d'une labellisation Carnot, il serait plus pertinent d'aligner le Cerema sur l'IGN et Météo-France qui, au sein du même programme 159, mesurent plutôt le nombre de publications référencées par chercheur ce qui, au-delà des aspects quantitatifs purs, donnerait des garanties qualitatives évidentes à la performance de l'établissement dans ce domaine.

**L'indicateur 1.2** mesure la part des ressources propres dans le budget total du Cerema, part que l'établissement s'est donné l'ambition d'accroître. Il traduit la reconnaissance de l'établissement comme un centre de ressources de référence par les acteurs locaux, sa capacité à développer des relations de partenariat et à mettre en œuvre un modèle économique soutenable.

Cet indicateur apparaît totalement inapproprié à plusieurs égards mais traduit nettement la vision simplificatrice qui préside, depuis la création du Cerema, à son pilotage par ses tutelles, vision qui se résume à la fiction d'une baisse de la SCSP compensée par un accroissement des recettes propres.

Tout d'abord, le niveau des ressources propres est mesuré corrélativement au budget total, alors que les actions non-pérennes et fluctuantes représentent une part significative de ce budget total : en d'autres termes si comme en 2020 ou 2021 les budgets des actions non pérennes augmentent sensiblement, l'indicateur s'effondre mécaniquement et ce de manière très importante.

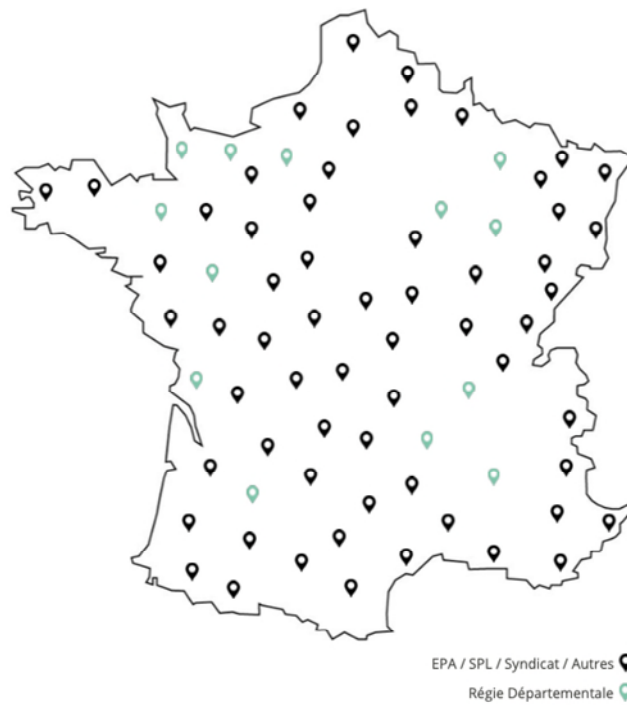
Exemple : le budget total pour 2020 présente par exemple une opération exceptionnelle de régularisation fiscale d'environ 16 millions d'euros soit plus de la moitié des recettes propres constatées cette année-là. Cette opération exceptionnelle vient bien abonder le budget total et par son existence même elle rend le résultat de cet indicateur inintelligible. Le dénominateur de cet indicateur n'a pas de sens ....

# 10 L'ingénierie territoriale aujourd'hui

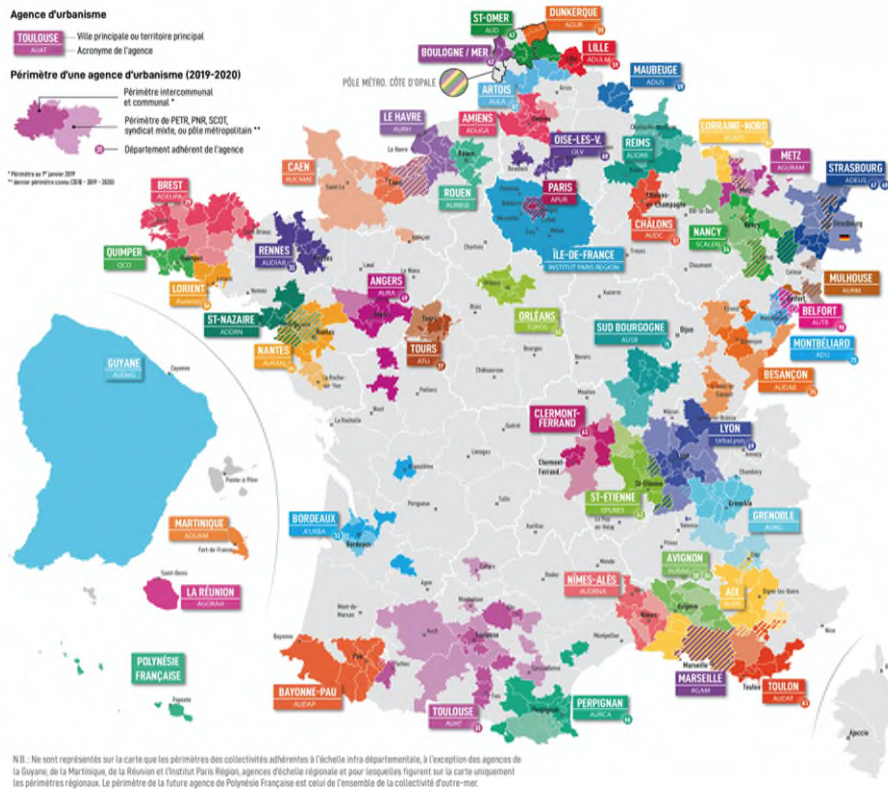
## 10.1 L'ingénierie territoriale départementale

Agences Départementales d'Ingénierie (n° dépt.)	Nbr d'Agents	Budget HT	Forme Juridique	Agences Départementales d'Ingénierie (n° dépt.)	Nbr d'Agents	Budget HT	Forme Juridique
1	13,00	1 000 000 €	EPA	46	50,00	758 000 €	EPA
2	10,00	667 000 €	EPA	47			Régie
3	17,00	1 255 000 €	EPA	48	8,00	480 000 €	EPA
4	2,00	340 000 €	EPA	49	11,00	4 000 000 €	Régie informelle
5	12,00	573 000 €	EPA	50			Régie informelle
8	8,00	500 000 €	EPA	52			Régie
11	8,00	600 000 €	EPA	53	12,00	423 000 €	EPA
12	30,00	2 000 000 €	EPA	54	13,00	879 000 €	EPA
13	7,00	730 000 €	EPA	55	10,00	500 000 €	Régie
14	12,00	212 775 €	EPA	57	20,00	1 200 000 €	EPA
15	11,50	987 000 €	EPA	58	11,00	658 000 €	EPA
16	30,00	2 200 000 €	EPA	59	10,00	1 300 000 €	EPA
18	4,00	600 000 €	EPA	60	19,00	2 520 800 €	Régie & SPL
19	8,00	500 000 €	EPA	61	22,00	1 970 000 €	EPA
21	12,00	93 000 €	EPA	62			Régie
22	29,00	1 750 000 €	EPA	63		1 495 209 €	EPA
23	4,00	270 000 €	EPA	64	77,00	4 800 000 €	Syndicat mixte
24	66,00	4 400 000 €	EPA	65	9,00	540 000 €	EPA
25	11,00	1 335 000 €	EPA	67	82,00	3 800 000 €	Syndicat mixte
26				68	40,00	3 000 000 €	EPA
27	2,00	200 000 €	Régie Dép. SPIC	69	12,00		Régie
28	20,00	1 900 000 €	EPA	70	30,00	2 000 000 €	EPA
29	6,00	375 000 €	EPA	71	15,00	1 000 000 €	EPA
30	8,00	315 000 €	EPA	72			SA à Cons. D'Admin
31	94,00	4 000 000 €	EPA	73	51,00	3 800 000 €	Association
32			Régie	76	32,00	2 000 000 €	Association
33	15,00	990 000 €	EPA	78	17,00	640 000 €	EPA
34	24,00	1 450 000 €	EPA	79			Régie
35	6,00		Régie	81			
36	6,75	315 000 €	EPA	83			SA à Cons. D'Admin
37	9,00	800 000 €	EPA	85			SAEML
39		130 000 €	EPA	86	48,00	2 500 000 €	EPA
40	32,00	3 150 000 €	EPA	87	22,00	1 437 800 €	EPA
41	5,00	315 000 €	EPA	88	12,00	881 000 €	EPA
43	15,00	1 000 000 €	Régie	89	14,00	880 000 €	EPA
44	140,00		EPA				

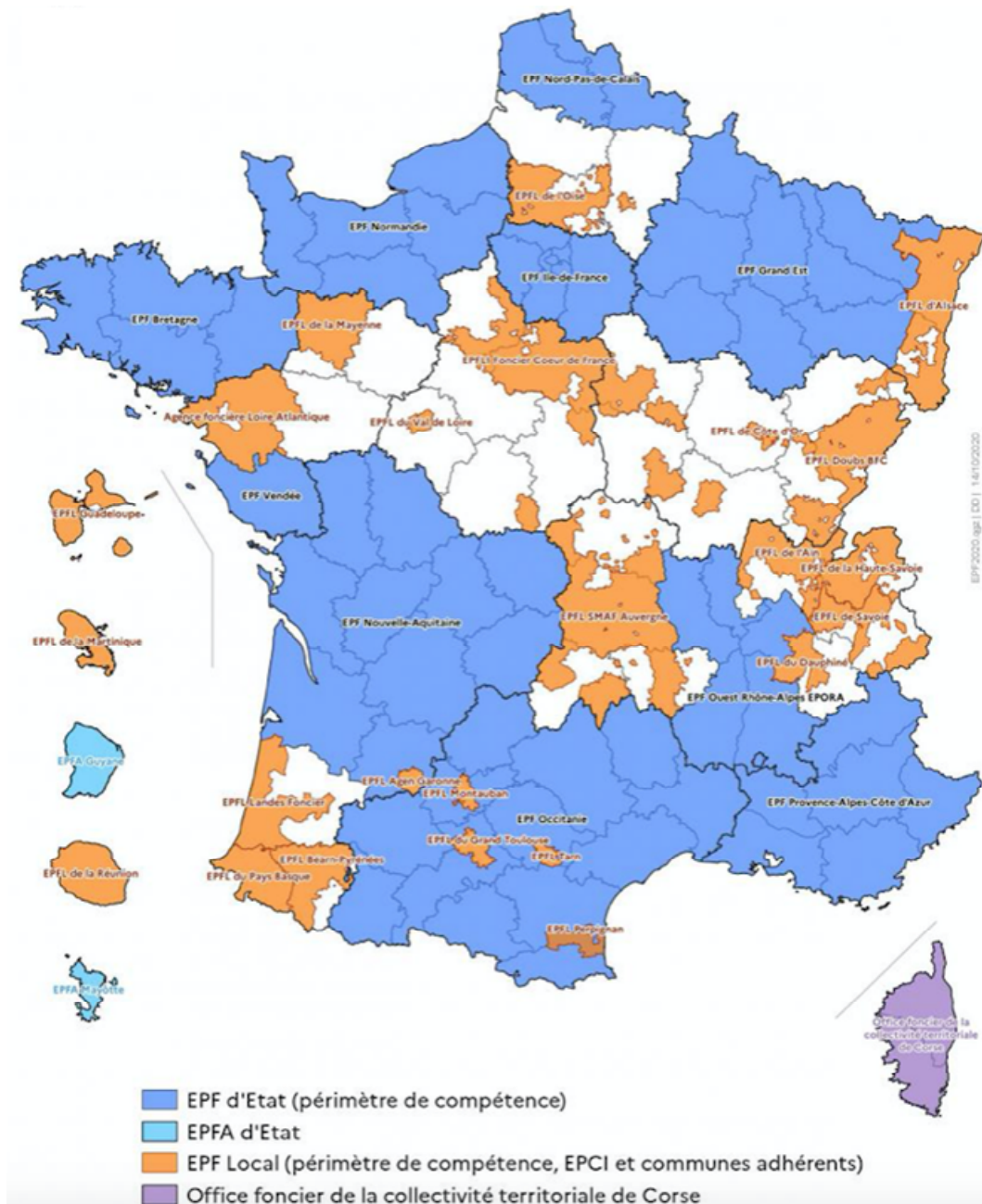
**Tableau 17 : Les agences techniques départementales (source : AnDATD)**



**Figure 8 : L'ingénierie territoriale au niveau départemental (source : AnDATD)**

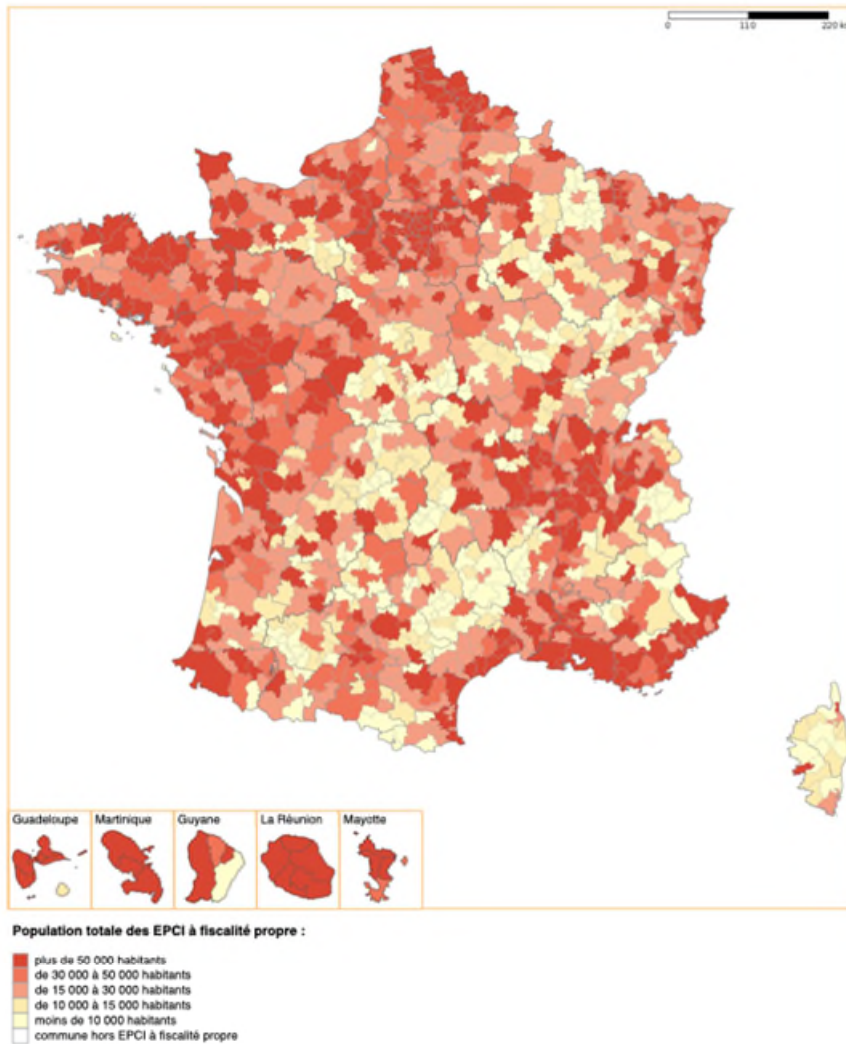


**Figure 9 : Le périmètre des 50 agences d'urbanisme (source : Fnau)**



**Figure 10 : Les EPF d'État et les EPF locaux (source : DGALN/DHUP au 01/10/2020)**

## 10.2 La démographie des EPCI



**Figure 11 : Population des EPCI à fiscalité propre au 1er avril 2021 (source : DGCL, BANATIC / INSEE)**

En nombre de groupements comportant <sup>(a)</sup> :	Métropoles	CU		CA	CC		EPCI à FP	
		FPU	FA		FPU	FA	Total	dont FPU
moins de 5 000 habitants					2	2	<b>4</b>	2
de 5 000 à 15 000 habitants					240	99	<b>339</b>	240
de 15 000 à 30 000 habitants				1	369	62	<b>432</b>	370
de 30 000 à 50 000 habitants				18	167	15	<b>200</b>	185
de 50 000 à 100 000 habitants		2		111	38	1	<b>152</b>	151
de 100 000 à 300 000 habitants	7	8	1	87	2		<b>105</b>	104
300 000 habitants et plus	14	3		5			<b>22</b>	22
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>222</b>	<b>818</b>	<b>179</b>	<b>1 254</b>	<b>1 074</b>
Nombre total de communes regroupées	903	639	19	7 461	20 843	5 040	<b>34 964<sup>(b)</sup></b>	29 905 <sup>(b)</sup>
Population totale (en millions d'habitants) <sup>(a)</sup>	18,0	2,9	0,2	23,4	19,3	2,8	<b>68,0<sup>(b)</sup></b>	65,0 <sup>(b)</sup>

**Tableau 18 : Répartition des groupements de communes à fiscalité propre par taille démographique au 1er janvier 2020 (source : DGCL, INSEE)**

## 10.3 Répartition des marchés et effectifs techniques des collectivités locales

		2014	2015	2016	2017	2018	2019 (chiffres provisoires)
<b>Total Organismes communaux</b>	A Emploi de direction de la filière technique	374	377	374	333	326	313
	Ingénieur en chef	-	-	104	830	786	686
	Ingénieur	9 031	8 728	7 705	7 264	7 323	7 461
	Autres emplois techniques	1 290	1 293	1 570	1 575	1 530	1 614
	B Technicien	20 242	20 023	19 567	19 285	19 038	19 153
	Autres emplois techniques	4 039	3 966	3 313	3 210	3 195	3 308
	C Agent de maîtrise	45 470	45 501	45 893	46 768	48 774	51 049
	Adjoint technique	410 500	396 947	388 881	381 706	384 132	385 256
	Adjoint technique des établissements d'enseignement	13 398	12 349	10 954	14 296	12 830	10 979
	Autres emplois techniques	23 216	27 425	28 841	27 989	26 576	27 440
	A	10 695	10 398	9 753	10 002	9 965	10 074
	B	24 281	23 989	22 880	22 495	22 233	22 461
	C	492 584	482 222	474 569	470 759	472 312	474 724
	<b>Total</b>	<b>527 560</b>	<b>516 609</b>	<b>507 202</b>	<b>503 256</b>	<b>504 510</b>	<b>507 259</b>
<b>Total Organismes intercommunaux</b>	A Emploi de direction de la filière technique	133	132	124	118	110	129
	Ingénieur en chef	-	-	129	1 392	1 529	1 452
	Ingénieur	11 009	11 532	11 520	11 482	12 480	13 182
	Autres emplois techniques	224	305	485	381	222	186
	B Technicien	13 396	14 513	15 502	16 959	17 567	18 467
	Autres emplois techniques	726	700	790	608	699	699
	C Agent de maîtrise	12 370	12 924	13 680	15 154	16 408	17 334
	Adjoint technique	93 356	94 496	96 318	100 912	104 805	107 205
	Adjoint technique des établissements d'enseignement	2 686	2 790	2 513	3 118	2 562	2 249
	Autres emplois techniques	2 797	3 745	4 282	4 803	4 160	4 657
	A	11 366	11 969	12 258	13 373	14 341	14 949
	B	14 122	15 213	16 292	17 567	18 266	19 166
	C	111 209	113 955	116 793	123 987	127 935	131 445
	<b>Total</b>	<b>136 697</b>	<b>141 137</b>	<b>145 343</b>	<b>154 927</b>	<b>160 542</b>	<b>165 560</b>
<b>Organismes départementaux</b>	A Emploi de direction de la filière technique	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	Ingénieur en chef	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	Ingénieur	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	Autres emplois techniques	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	B Technicien	11 812	12 696	12 874	13 078	12 873	12 878
	Autres emplois techniques	120	105	78	317	163	238
	C Agent de maîtrise	10 660	11 581	11 785	12 137	12 670	13 132
	Adjoint technique	47 934	45 270	44 270	44 660	45 265	46 229
	Autres emplois techniques	39 186	38 782	37 505	35 051	33 658	32 562
	A	1 647	2 495	2 472	3 035	1 922	840
	A	8 214	8 263	6 721	7 850	7 759	7 873
	B	11 932	12 801	12 952	13 395	13 036	13 116
	C	99 427	98 128	96 032	94 883	93 515	92 763
	<b>Total</b>	<b>119 573</b>	<b>119 192</b>	<b>115 705</b>	<b>116 128</b>	<b>114 310</b>	<b>113 752</b>
<b>Régions</b>	A Ingénieur en chef	-	-	49	503	568	496
	Ingénieur	2 321	2 399	1 866	2 057	2 310	2 385
	Autres emplois techniques	26	47	83	43	32	36
	B Technicien	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	Autres emplois techniques	Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
	C Agent de maîtrise	702	772	1 010	1 759	2 918	3 500
	Adjoint technique	3 041	2 127	3 135	3 566	8 748	14 660
	Adjoint technique des établissements d'enseignement	55 179	55 139	54 972	52 786	50 951	45 279
	Autres emplois techniques	64	1 016	1 056	2 735	1 872	1 336
	A	2 347	2 446	1 998	2 603	2 910	2 917
	B	1 478	1 623	1 748	1 929	2 105	2 147
	C	58 986	59 054	60 173	60 846	64 489	64 775
	<b>Total</b>	<b>62 811</b>	<b>63 123</b>	<b>63 919</b>	<b>65 378</b>	<b>69 504</b>	<b>69 839</b>
	<b>Autres</b>	A Emploi de direction de la filière technique	Non diffusable au niveau cadre d'emplois				
Ingénieur en chef		Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
Ingénieur		Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
Autres emplois techniques		Non diffusable au niveau cadre d'emplois					
B Technicien		252	245	241	286	321	348
Autres emplois techniques		107	108	95	65	85	80
C Agent de maîtrise		82	89	88	82	94	99
Adjoint technique		656	538	559	631	623	644
Adjoint technique des établissements d'enseignement		42	22	21	13	7	10
Autres emplois techniques		280	206	220	158	149	136
A		353	337	356	295	296	373
B		359	353	336	351	406	428
C		1 060	855	888	884	873	889
<b>Total</b>		<b>1 772</b>	<b>1 545</b>	<b>1 580</b>	<b>1 530</b>	<b>1 575</b>	<b>1 690</b>
<b>A</b>	<b>32 975</b>	<b>33 413</b>	<b>31 086</b>	<b>34 123</b>	<b>35 271</b>	<b>36 186</b>	
<b>B</b>	<b>52 172</b>	<b>53 979</b>	<b>54 208</b>	<b>55 737</b>	<b>56 046</b>	<b>57 318</b>	
<b>C</b>	<b>763 266</b>	<b>754 214</b>	<b>748 455</b>	<b>751 359</b>	<b>759 124</b>	<b>764 596</b>	
<b>Total filière technique</b>	<b>848 413</b>	<b>841 606</b>	<b>833 749</b>	<b>841 219</b>	<b>850 441</b>	<b>858 100</b>	

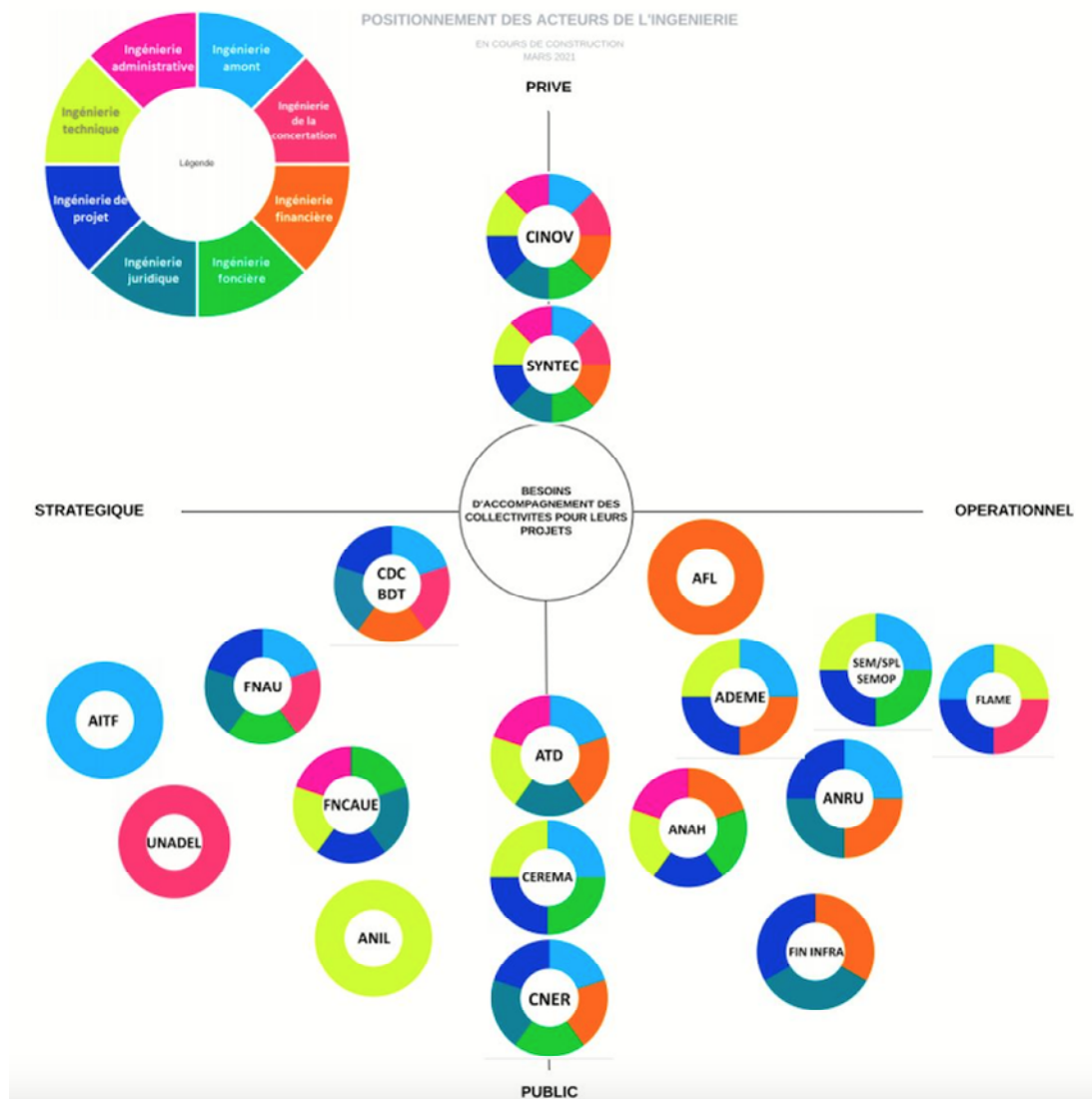
**Tableau 19 Effectifs au 31 décembre de la filière technique par type de collectivités, cadre d'emplois et catégorie hiérarchique de 2014 à 2019 (source : Insee, SIASP de 2014 à 2019, calculs DCCL avril 2021)**

	Collectivités en % mandat 2014 - 2019
Communes	30 %
Intercommunalités	31 %
Syndicats	15 %
Départements	14 %
Régions	7 %
Total collectivités	100 %

**Tableau 20 : Répartition des marchés d'ingénierie par catégorie d'acheteurs (source : AdCF)**

## 10.4 Les différentes ingénieries





**Figure 12 : les différentes ingénieries (source : ANCT)**

## 10.5 L'ANCT

LOTS GEOGRAPHIQUES			
Lot	Intitulé du lot	Nom du titulaire	Montant HT
<b>Bretagne/Pays de la Loire</b>			
1A	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	CERUR	38 150 €
2A	Association des habitants au projet, concertation	ERIC HAMELIN REPERAGE URBAIN	51 675 €
3A	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	ARTELIA	147 200 €
<b>Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes</b>			
4B	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	CONSEIL DEVELOPPEMENT HABITAT URBANISME	51 000 €
5B	Association des habitants au projet, concertation	CONSEIL DEVELOPPEMENT HABITAT URBANISME	10 000 €
6B	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	SETEC ORGANISATION	- €
<b>Grand Est</b>			
7C	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	URBITAT +	- €
8C	Association des habitants au projet, concertation	EUROGROUP CONSULTING France	129 900 €
9C	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	SETEC ORGANISATION	51 575 €
<b>Hauts-de-France/Normandie</b>			
10D	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	ROUGE VIF	12 750 €
11D	Association des habitants au projet, concertation	MISSIONS PUBLIQUES	49 000 €
12D	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	COMPAGNIE EUROPEENNE D'INTELLIGENCE STRATEGIQUE (CEIS)	24 160 €
<b>Ile-de-France/Centre Val-de-Loire</b>			
13E	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	CITADIA CONSEIL	- €
14E	Association des habitants au projet, concertation	AIRE PUBLIQUE	- €
15E	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	SCET	- €
<b>Nouvelle Aquitaine/Corse</b>			
16F	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	ERNST ET YOUNG ADVISORY	319 600 €
17F	Association des habitants au projet, concertation	AGENCE GRAND PUBLIC	135 000 €
18F	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	O+URBANISTES	- €
<b>Occitanie/Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>			
19G	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	TERRE D'AVANCE	174 000 €
20G	Association des habitants au projet, concertation	AGENCE GRAND PUBLIC	78 000 €
21G	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	ESPELIA	65 110 €
<b>Guadeloupe/Martinique/Guyane</b>			
22H	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	FORS-Recherche sociale	- €
23H	Association des habitants au projet, concertation	VEZA - VILLES ET ARCHITECTURES	- €
24H	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	ESPELIA	- €
<b>Réunion/Mayotte</b>			
25I	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	EGIS CONSEIL	- €
26I	Association des habitants au projet, concertation	B.R.L. INGENIERIE	- €
27I	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	EGIS CONSEIL	- €
LOTS THEMATIQUES NATIONAUX			
Lot	Intitulé du lot	Noms des titulaires	Montant HT
28	Accompagnement au cadrage et au montage de projet/opération	EGIS CONSEIL	179 350 €
		SCET	34 800 €
		ERNST ET YOUNG ADVISORY	- €
29	Favoriser un développement économique et commercial équilibré	CABINET ALBERT ET ASSOCIES	26 320 €
		SEGAT	29 940 €
30	Développer l'offre culturelle et de loisirs et le tourisme	ERNST ET YOUNG ADVISORY	- €
		ESPELIA	29 000 €
31	Développer l'accès aux équipements et aux services publics et à la santé	TERITEO	- €
		NOVASCOPIA	- €
32	Développer l'accès au numérique	PUBLIC IMPACT MANAGEMENT	- €
		INSTITUT DE L'AUDIOVISUEL ET DES TELECOMMUNICATIONS EN EUROPE (IDA)	- €
33	Transition écologique et biodiversité	EVEN CONSEIL	- €
		BIOTOPE	- €
34	Transition énergétique et gestion énergétique des bâtiments	ESPELIA	- €
		SAFEGE SUEZ CONSULTING	- €
35	Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions	INITIATIVE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (INDDIGO)	- €
		EXPLAIN	- €
36	Accompagner l'implantation des grands projets stratégiques (GPS) étrangers à fort potentiel de création d'emplois	ERNST ET YOUNG ADVISORY	41 400 €
		CGI BUSINESS CONSULTING France	- €

Figure 13 : liste des marchés d'ingénierie passés par l'ANCT au 23 avril 2021

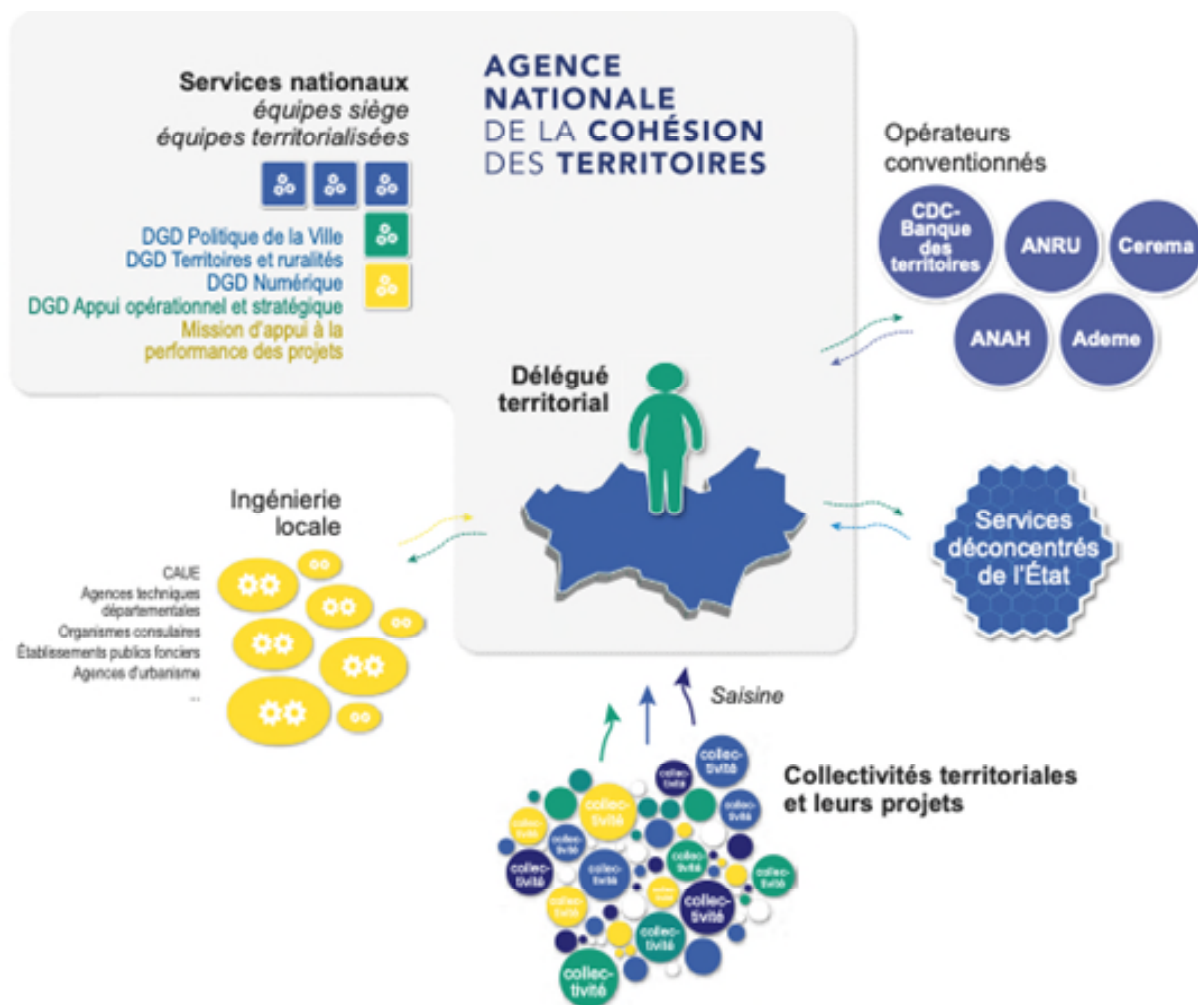


Figure 14 : Une gouvernance locale organisée autour du préfet, délégué territorial (source : ANCT)

## 10.6 Marchés détenus par le Cerema dans les marchés nationaux d'ingénierie de l'ANCT et de la Banque des territoires

### 10.6.1 Marchés nationaux d'ingénierie 2020 de l'ANCT

- Lot 33 Transition écologique et biodiversité : Cerema retenu au sein d'un groupement piloté par Even conseil et intégrant la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET).

Le Cerema avait candidaté sur 4 lots :

- Lot 32 Développer l'accès au numérique
- Lot 33 Transition écologique et biodiversité
- Lot 34 Transition énergétique et gestion énergétique des bâtiments
- Lot 35 Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions

### 10.6.2 Marchés nationaux d'ingénierie 2020 de la Banque des Territoires

- Études et ingénierie territoriales - lot 4 - Conseil en gouvernance et méthodologie de projet – Retenu dans un groupement piloté par la SCET

- Études et ingénierie territoriales - lot 8 - Conseil sur les stratégies patrimoniales relatives aux bâtiments scolaires – Cerema retenu en direct
- Études et ingénierie territoriale en matière de transition écologique et climatique – lot 3 – Mobilités durables et innovantes - Retenu dans un groupement piloté par Transitec et intégrant le Cerema et Satis Conseil
- ACV - Ingénierie territoriale et soutien à l'innovation et aux smart solutions dans le cadre du Plan d'Actions cœur de ville – Retenu dans un groupement piloté par Transitec
- Appui Action cœur de ville - Retenu dans un groupement piloté par Algoé

## 11 Glossaire des sigles et acronymes

ACV : Action cœur de ville

Ademe : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Anah : Agence nationale de l'habitat

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

Anru : Agence nationale de la rénovation urbaine

Apul : administration publique locale

ATD : agence technique départementale

CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

Cété : centre d'études techniques de l'équipement (Cété)

CLCT : comité local de cohésion territoriale

CRTE : contrats régionaux de transition écologique

CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment

DDR : dotation de développement rural

DGE : dotation globale d'équipement

DSIL ; dotation de soutien à l'investissement local

DTER : dotation d'équipement des territoires ruraux

EPCI : établissement public de coopération intercommunal

EPFL : établissement public foncier local

EPL : entreprise publique locale

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

Gemapi : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Ineris : Institut national de l'environnement industriel et des risques

LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées

ORE : Opérateur routier de l'État

QPV : quartier politique de la ville

PVD : Petites villes de demain

Safer : société d'aménagement foncier et d'établissement rural

Sétra : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements

SCSP : subvention pour charge de service public

SPL : société publique locale

UGAP : Union des groupements d'achat public



[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)