

Quelle ingénierie au service des territoires ?

Les organisations représentatives de l'ingénierie, des architectes, économistes de la construction et géomètres experts souhaitent vous interpeller sur le rôle respectif des acteurs publics et privés intervenant dans le cadre des projets d'aménagement de notre territoire.

Ils souhaitent engager avec vous un dialogue relatif à la concurrence déloyale exercée par les structures d'ingénierie publiques à l'égard des entreprises privées réalisant des prestations intellectuelles dans le secteur de la construction.

La démarche de CINOV (fédération professionnelle des métiers de la branche de l'ingénierie du conseil et numérique), Syntec Ingénierie (syndicats professionnels représentatifs de la branche de l'ingénierie, du conseil et du numérique), l'UNGE (syndicat professionnel représentant les géomètres experts), l'UNSA (syndicat professionnel représentant les architectes), l'Untec (syndicat professionnel représentant les économistes de la construction), vise à vous apporter les éléments factuels et des pistes de solutions propres à cette problématique en se basant notamment sur l'étude réalisée par l'OPIIEC en mars 2015 (que vous trouverez jointe) et dont les conclusions traduisent une baisse de l'investissement public et un développement de l'ingénierie (para)publique.

L'Observatoire Paritaire des Métiers du Numérique, de l'ingénierie, des Etudes et du Conseil et des métiers de l'évènement (OPIIEC) regroupe l'ensemble des organisations patronales et de salariés de ces professions. Ses missions sont de réaliser régulièrement des états des lieux et d'identifier les évolutions stratégiques dans ces secteurs afin d'anticiper de façon prospective les formations nécessaires pour préparer et accompagner l'évolution de ces métiers.

/ L'histoire d'une longue évolution ...

L'ingénierie publique est une construction ancienne, qui a connu de nombreuses évolutions, avec un mouvement de développement sans précédent depuis plusieurs années.

C'est sous l'ère napoléonienne que se structure pour la première fois l'ingénierie publique. En 1804, débutent les prestations des services de l'Etat au bénéfice des collectivités publiques.

Ce mouvement se concrétise, avec la création des DDE dans les départements sur la base des anciens services de l'Etat.

Les DDE assurent alors des rôles de maîtrise d'ouvrage, d'AMO et de maîtrise d'œuvre.

En 1982 intervient l'acte I de la décentralisation.

En 1983 une nouvelle répartition des compétences communales, départementales, régionales et Etatique entre en vigueur.

Les services de l'Etat, des départements et des régions peuvent apporter leur concours technique aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences.

Presque 10 ans plus tard, en 1992, la loi relative à l'orientation de l'administration territoriale de la république autorise les services déconcentrés de l'Etat à apporter leur appui technique aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de coopération pour la réalisation de projets de développement économique, social et culturel.

A l'issue de ce mouvement expansionniste de l'ingénierie publique vers les activités relevant du secteur concurrentiel, une plainte est déposée en 1998 par la chambre des ingénieurs conseils de France devant la commission européenne pour violation des normes européennes en matière de concurrence par l'Etat français.

Commencent alors des mouvements cycliques de retraits et d'expansion de l'ingénierie publique.

En 2001, notamment, la loi MURCEF replace les activités de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel, ce qui sonne la fin des conventions. Les prestations d'ingénierie (hors ingénierie interne) sont désormais réalisées dans le cadre des marchés publics. Une exception à ce principe est introduite avec la création de l'ATESAT (assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. En 2004, l'acte II de la décentralisation provoque le transfert de certaines compétences des DDE (ex : infrastructures routières) aux départements.

En 2007 et 2008, des circulaires réaffirment le souhait du gouvernement de supprimer les interventions des services extérieurs dans le domaine concurrentiel.

Le rôle d'expertise et de conseil de l'ingénierie publique auprès des collectivités territoriales est privilégié.

En 2009, on assiste à la création des premières DREAL et DDT.

Invoquant un maillage insuffisant des ingénieries privées sur le territoire (théorie de la carence privée) et des coûts trop élevés, les collectivités engagent un nouveau mouvement de développement de l'ingénierie publique, qui s'opère au détriment des métiers de l'ingénierie privée

En 2010, la même logique engendre la création du statut de société publique locale (SPL), nouveau type d'entreprise publique (en plus des SEM et SPLA). La SPL est compétente pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction et exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général. Elle peut intervenir sur son territoire (uniquement) pour toute activité d'intérêt général dans l'éventail des compétences détenues par ses actionnaires (100% publics). Elle bénéficie de la dérogation « in house ».

Dès lors, le mouvement s'accélère et plusieurs formes de structures publiques « prestataire d'ingénierie » apparaissent de manière hétérogène sur le territoire français : ATD, communautés, syndicats mixtes, agences locales...). Proposant à leur tour des services de prestations intellectuelles (maître d'ouvrage déléguée, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, conseil, expertise...)

Ces structures ont une particularité : elles peuvent ne pas être mises en concurrence du fait du système « in house ».

En 2012, c'est bien la fin des missions d'AMO et de MOE des services de l'Etat en dehors de l'Atesat.

Fin 2014, fin de l'Atesat mais création du CEREMA pour répondre au besoin de disposer d'un appui scientifique et technique renforcé.

Enfin en 2015 la réforme territoriale, loi NOTRE, redistribue et consacre le rôle central du département dans les prestations dites de solidarité à travers les ATD, transfert des compétences aux régions et aux métropoles, développe la mutualisation des services etc.

Les départements sont aujourd'hui positionnés en chef d'orchestres de l'ingénierie publique. Plus de 60 Conseils départementaux ont mis en place une solution d'ingénierie à destination des communes environnantes et de trop rares départements ont instauré un dialogue avec les opérateurs privés de la filière.

Pourtant le dialogue entre collectivités territoriales et secteur privé peut être fructueux et débouche souvent sur des solutions pertinentes de répartition des rôles au service des territoires.

L'Etat au travers de ses services déconcentrés ou EPA, les régions au travers de leur compétence sur le développement économique, les intercommunalités, les associations et laboratoires publics développent leur offre d'ingénierie publique.

Ces mouvements réalisés sans concertation et sans coordination rendent aujourd'hui l'offre d'ingénierie globale incompréhensible :

- Le développement anarchique de ces offres d'ingénieries « subventionnées » contribue à fragiliser les PME de la filière (plus de 90 % des acteurs privés du secteur est composé de TPE/PME dont le marché primaire reste le territoire local).
- Les secteurs publics et privés se trouvent en perpétuelle situation de confrontation et de substitution au détriment des besoins réels des collectivités.

II/ Le bilan :

A) Une offre d'ingénierie illisible

Malgré la multiplication des offres d'ingénierie publiques et parapubliques, l'insatisfaction des collectivités reste constante. Les débats autour de la loi NOTRE ou des assises de la ruralité en sont les dernières manifestations.

Sur un territoire, le développement des structures publiques proposant une prestation d'ingénierie s'est fait sans réelle coordination ni avec l'offre des acteurs privés de la filière ni même avec les autres acteurs publics susceptibles de proposer des services.

Nombreux sont les territoires où différentes entités publiques ou parapubliques proposent des offres qui se chevauchent, générant une concurrence interne au secteur public : CAUE, ATD, communauté d'agglomération...

D'un territoire à un autre, les solutions, sont, à périmètre comparable (territoires ruraux, périurbains etc..) différentes, traduisant un manque cruel de stratégie nationale sur une problématique pourtant au cœur des enjeux d'aménagement du territoire.

Pour prendre l'exemple des ATD (agences techniques départementales), l'étude OPIIEC montre clairement que si elles se sont d'abord créées dans les zones moins couvertes par les autres types d'ingénierie (para)publiques, elles ne font plus de ce critère, un choix prioritaire à leur installation.

Les métiers de l'ingénierie sont indispensables au développement des territoires-

Pourtant :

- Aucun recensement global des acteurs privés de la filière n'a été effectué.
- Aucune stratégie de soutien au développement du territoire n'a été mise en place
- Aucune articulation entre opérateurs publics et privés n'a été opérée.
- Architectes, économistes de la construction, géomètres experts et ingénieurs, sont des professions produisant une haute valeur ajoutée pour le monde rural et périurbain.

Ils proposent des méthodes et des approches qui permettent de conduire le changement sur un territoire à des coûts économiques, sociaux et environnementaux acceptables.

Ils contribuent au développement local de la formulation du projet d'aménagement à sa réalisation et à son évaluation.

Ils savent réaliser des diagnostics préalables au projet de développement en recueillant et analysant les données socio-économiques.

Ils réalisent des analyses prospectives des enjeux locaux et mettent en exergue les capacités et les limites des prescripteurs de projets sur les territoires.

Ils savent se regrouper, innover ensemble dans une logique interprofessionnelle et de filière.

B) Une paralysie de l'ingénierie privée

L'ingénierie publique ne s'est pas construite en adéquation avec les acteurs privés de la filière ce qui rend le dispositif global non pertinent.

Sur certains secteurs, on perçoit nettement une concurrence frontale (AMO, MOE) alors que sur d'autres périmètres, l'offre est cruellement manquante (ingénierie financière). (cf. p29 *synthèse étude OPIIEC*)

Le marché de l'ingénierie privée, déjà impacté par la baisse des investissements publics et la massification des marchés (contrats globaux, PPP...) montre une instabilité et une diminution significative de la masse des projets au profit des ingénieries publiques « prestataires » via le régime dérogatoire du « in house » (cf. page 34 *étude OPIIEC*).

Le manque à gagner représente environ 7 milliards d'euros (cf. page 34 étude OPIIEC) rien que pour les sociétés d'ingénierie du secteur de la construction.

Ce chiffre est en fait beaucoup plus important si l'on prend en compte les autres professions de la filière (architectes, économistes de la construction, géomètres experts)

Le chiffre d'affaires issu de la commande publique française des seules sociétés d'ingénierie est en diminution constante depuis 2011 avec une accélération ces deux dernières années.

Parallèlement les effectifs des ingénieries publiques et parapubliques sont en constante augmentation.

Il est nécessaire de comprendre que l'impact de l'immixtion de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel affecte en premier lieu les TPE/PME qui composent majoritairement la filière. Ce sont en effet les collectivités territoriales qui effectuent moins de 1 million d'euros d'investissement qui se sont principalement tournées vers les offres des ingénieries publiques (cf. page 31 étude OPIIEC).

Ce phénomène est d'autant plus désastreux que ces montants d'investissements constituent le marché primaire des TPE/PME installées sur le territoire.

Or, les métiers de l'ingénierie de proximité portés par les TPE/PME développent des compétences spécifiques Ils sont au cœur du quotidien des problématiques du territoire. Ils sont à même au-delà des compétences techniques d'apporter une connaissance fine des problématiques individuelles d'un territoire donné, de connaître le jeu des acteurs et de faire preuve d'adaptabilité dans les contenus de missions ou les process de travail. La proximité, la souplesse et la technicité des TPE/PME des ingénieurs, des architectes, des économistes de la construction et des géomètres experts et des ingénieurs en font les acteurs essentiels des problématiques d'urbanisme, de cadre de vie, de construction...

Outre les conséquences économiques sur le secteur (perte de plusieurs milliers d'emplois etc.), il y a un risque de perte de savoir-faire qui n'est pas sans risque sur les enjeux d'innovation, de performance et de qualité de l'aménagement du territoire.

Le secteur privé cherche sans cesse à s'adapter aux évolutions du marché. Avec le déploiement massif de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel de la construction, de l'expertise technique, de l'ingénierie, les professionnels du secteur déploieront différemment leur offre :

- La demande des maîtres d'ouvrage se réduisant à des champs d'expertise pointus, les entreprises d'architecture, d'économie de la construction, de géomètres experts et d'ingénierie vont disparaître au profit d'un plus petit nombre de structures très spécialisées. Ces sociétés des métiers de l'ingénierie privilégieront l'emploi de salariés expérimentés au détriment des jeunes diplômés. A terme l'expertise pourrait disparaître du fait de la sortie du marché du travail des « experts » et de l'absence de formation de la génération suivante (cf. étude OPIIEC).

Une telle perte de savoir-faire serait préjudiciable car l'ingénierie publique, n'aura jamais les moyens de pallier à l'ensemble des besoins sur l'ensemble du territoire français.

Compte tenu de sa structuration même, liée à l'absence de mise en concurrence l'ingénierie publique ne pourra pas non plus répondre aux enjeux d'innovation.

Les métiers de l'ingénierie privée se doivent d'être innovants (résultante du secteur concurrentiel) dans une période de mutations économiques, techniques et culturelles (maquette numérique, robotisation...), qui ont pour conséquences de susciter des projets toujours plus performants.

Les métiers de l'ingénierie privée sont indispensables au développement des milieux ruraux et péri-urbains. La diversité des compétences des architectes, des économistes de la construction, des géomètres experts et des ingénieurs (ergonomie, programmation, conseil en management, conception...) est une richesse indispensable aux collectivités pour faire face aux mutations du monde rural par exemple, pour travailler sur les nouveaux modes d'occupation de l'espace rural et le rapport ville – campagne...

Devant l'avenir alarmant qui se dessine en cette absence de stratégie, une solution pourtant simple mais encore jamais testée s'impose : la complémentarité de l'ingénierie publique et privée au service des enjeux d'urbanisme, d'aménagement, de construction des territoires ruraux et périurbains.

III/ La solution : une complémentarité au service de l'intérêt général

Axe 1 : Définir une stratégie sur la base d'une complémentarité d'intérêt général

Il est urgent d'introduire une réflexion politique globale et concertée pour établir une stratégie nationale de ce que doit être l'ingénierie au service des territoires en France.

Quelles doivent être les complémentarités entre les opérateurs privés et publics au service de l'innovation et du développement, quels équilibres faut-il maintenir pour répondre aux enjeux d'aménagement et d'urbanisme...

Il ne s'agit pas de s'opposer à une présence de l'ingénierie publique mais de créer les modalités d'une complémentarité intelligente, dans l'intérêt des collectivités, des projets de territoires, des entreprises, des usagers et de l'intérêt général, entre des métiers de l'ingénierie privée aux compétences reconnues et une ingénierie publique.

Le risque est en effet majeur, si rien n'est fait, de détruire un outil économique performant reconnu comme tel à l'étranger et dont on sait qu'il ne pourra en aucun cas être remplacé demain par des opérateurs publics.

Nous proposons de réunir l'ensemble des acteurs concernés pour définir ensemble les enjeux propres à chacun des types de territoires (rural, périurbain, voire urbain) et trouver les équilibres les plus efficaces pour y répondre.

Une stratégie nationale des métiers de l'ingénierie est nécessaire en réponse aux attentes exprimées par les territoires, pour notamment accompagner les EPCI qui continuent de se regrouper. La complémentarité est la clé de la réussite de l'ingénierie sur les problématiques territoriales.

Pour ce faire nous avançons les propositions suivantes:

- 1) une rapide clarification du rôle et missions des structures publiques ayant des missions de maîtrise d'œuvre et l'objectivation préalable de l'absence d'offre privée avant de recourir à un acteur public ;
- 2) la mise en place d'un observatoire des rôles et missions de ces dernières avec l'élargissement de l'Observatoire de la concurrence « public-privé » aux acteurs publics
- 3) Un déploiement de l'ingénierie publique « prestataire » vers des domaines stratégiques, identifiés aujourd'hui comme facteur de « blocage » pour la sortie et la réussite des projets :

(a) Programmation des investissements : Planification stratégique

Il a été identifié l'échec ou l'arrêt de nombreux projets, faute d'avoir anticipé ou d'avoir mené une réflexion stratégique sur les investissements à programmer. La planification/programmation stratégique est essentielle aux collectivités car elle concourt à la définition d'une stratégie de développement. Elle est également indispensable à l'ensemble des acteurs de la filière pour leur permettre de bénéficier d'une meilleure visibilité sur l'évolution du marché à moyen/long terme, les besoins d'évolution des offres, des compétences.

Aujourd'hui, la diminution des budgets et la multiplicité des besoins et la complexité intrinsèque de l'aménagement du territoire renforcent l'exigence de conduire une planification stratégique à chaque niveau d'intervention publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics). Dans ce domaine, l'ingénierie publique semble bien placée pour éclairer et orienter les réflexions stratégiques d'investissements (investissements internes et/ou mutualisés).

(b) Ingénierie financière

Voilà encore un domaine fragilisé dans la conduite des projets du secteur public qui a été identifié également comme une des causes de renoncement ou d'échec de projets. Par ingénierie financière, il faut entendre, la réflexion (en lien avec la stratégie) sur les modes de financements, les modalités de subventions et leur accompagnement mais aussi (ce qui a été identifié comme une carence par plusieurs collectivités auditionnées dans le cadre de l'étude OPIIEC), la réflexion sur la rentabilité, à plus ou moins long terme du projet. Ce domaine, dans lequel l'ingénierie publique peut apporter un appui, doit être réinvesti également par l'ingénierie privée à l'instar de la marque PRESAGE® créée par l'UNGE qui se veut une réponse appropriée à la demande des petites collectivités pour faire émerger leurs projets en toute sécurité.

A travers ces points qui ne sont pas exhaustifs, il est tout à fait difficile de ne pas croire à une complémentarité possible des deux secteurs des métiers de l'ingénierie. Mais cela nécessite une réflexion partagée que nous demandons à travers un dialogue national.

D'autres mesures peuvent aussi être envisagées :

- 4) La mise en place d'une véritable transparence sur l'ensemble des passations de marchés ou de contrats publics (publication des contrats conclus en « in house » et leurs montants).
- 5) La mise en place de contrôles de légalité sur ces types de contrats et la systématisation du contrôle par l'Etat de la validité du « in house ». Ceci pourrait par exemple être confié aux Chambres Régionales des Comptes.
- 6) L'imposition de régimes d'assurances professionnelles identiques aux acteurs du marché « concurrentiel »
- 7) La création et l'imposition de critères de qualification professionnelle et de moyens matériels associés aux prestations à assumer
- 8) L'objectivation de notations dans les attributions de marchés

Axe 2 : Organiser une complémentarité pérenne et les conditions d'un dialogue permanent

- Après ce travail de mise en place d'une stratégie autour de l'ingénierie au service des enjeux des territoires, il serait pertinent de prévoir un observatoire par région qui aurait une vocation plus pérenne en permettant une adaptation dans le temps des dispositifs en adéquation avec l'évolution des enjeux et besoins.

L'ensemble des métiers de l'ingénierie et des collectivités territoriales collaboreraient au sein de cet observatoire permettant un dialogue permanent autour de questions concrètes relatives aux enjeux propres du territoire.

- Par ailleurs, il pourrait être imaginé la création d'une place au sein de ces structures d'ingénierie publique aux représentants de nos organisations représentatives, qui pourraient avoir a minima une voix consultative.

-

Axe 3 : Une meilleure visibilité pour un accès au plus grand nombre

Enfin, dans un besoin d'accessibilité aux services d'ingénierie, il serait opportun de prévoir une communication à destination des collectivités sur l'offre de l'ingénierie privée composée des architectes, des économistes de la construction, des géomètres experts, des ingénieurs à l'instar de la communication qui devait être lancée par le ministère du logement en matière d'ingénierie publique.

Ce travail de mise en commun et de pédagogie de toutes les composantes des métiers de l'ingénierie privée (ingénieurs-conseils, architectes, urbanistes, paysagistes, économistes de la construction, programmistes, géomètres experts) est en train d'émerger. L'ensemble des organisations professionnelles réunies au sein de l'OCCP (observatoire de la concurrence publique/privée) viennent de lancer une étude de faisabilité pour un portail commun. Ce portail viserait non seulement à localiser les professionnels disponibles sur un périmètre donné (ainsi éviter le sentiment d'être démunis en milieu rural) mais aussi à expliquer simplement le rôle et l'apport de chaque composante de ces métiers.

Dans tous les cas, que ce soit par une initiative de l'Etat en la matière ou par un soutien à celle lancée par les organisations professionnelles, cette piste de solution viendrait pallier au

problème de visibilité et d'accessibilité de l'offre dans sa globalité, problème entraînant une rupture d'égalité entre les territoires dans l'accès aux prestations de ces professionnels.

Aujourd'hui devant la réalité, il est urgent de réunir les acteurs représentatifs des métiers de l'ingénierie privée et publique pour clarifier le rôle de chacun, organiser et pérenniser une complémentarité au service de tous.