



COMPTES RENDUS DE LA CE MISSIONS DES AGENCES DE L'ÉTAT

• **Mardi 18 mars 2025**

Audition de M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

M. Pierre Barros, président. - Les auditions de cette semaine sont structurées autour de deux thématiques : d'une part, la politique publique de santé, et d'autre part, l'accompagnement des collectivités territoriales. Dans le cadre de cette seconde thématique, nous recevons aujourd'hui Monsieur Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Nous auditionnerons jeudi les représentants de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le Cerema est reconnu pour son expertise scientifique et technique dans de nombreux domaines liés aux politiques publiques territoriales, que ce soit l'environnement, les infrastructures de transport, la prévention des risques, la sécurité routière et maritime, l'urbanisme, la construction, l'habitat, ainsi que les énergies et le climat. Certains de ces champs d'intervention présentent des similitudes avec ceux de l'Agence de la transition écologique (Ademe). Toutefois, le Cerema se distingue par son approche fondée sur l'ingénierie, à l'instar de l'ANCT. Nous souhaitons ainsi mieux comprendre les limites de votre champ d'action et identifier d'éventuels chevauchements avec d'autres agences.

Notre commission d'enquête ne se limite pas à un objectif de réduction du nombre d'agences publiques, elle s'attache avant tout à examiner les marges d'amélioration en matière d'efficacité du service public. À ce titre, nous souhaitons revenir sur la création du Cerema, issue de la fusion de onze services distincts, afin d'évaluer les gains d'efficacité qui en ont résulté ainsi que les défis rencontrés en matière de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, nous nous intéressons à la récente réforme qui a transformé le Cerema en un centre d'expertise partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Face à la diversité des donneurs d'ordre, comment sont arbitrées les demandes qui vous sont adressées ? Certains élus ont exprimé des réserves quant à l'accessibilité du Cerema pour les petites communes. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Avant de vous laisser la parole, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat, et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende. Je vous remercie par ailleurs de nous faire part de vos éventuels liens d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Berteaud prête serment.

M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). - Le Cerema est issu de la fusion de onze services. Il nous a fallu sept à huit ans pour parvenir à une organisation pleinement opérationnelle. Ce délai aurait pu être réduit d'environ deux ans, mais en aucun cas en deçà de six années.

Nous avons mené un important travail de restructuration. L'État nous avait fixé pour objectif une réduction de 20 % des effectifs au cours du premier quinquennat 2017-2022, ce que nous avons réalisé. Parallèlement, nous avons revu notre organisation et nos missions en nous fondant sur deux critères essentiels : d'une part, l'importance du sujet en matière de politique publique et, d'autre part, la nécessité pour la puissance publique d'en assurer la prise en charge. Nous avons également évalué si le Cerema était la structure de référence sur ces thématiques ou si d'autres entités disposaient d'une expertise plus pertinente. Ce travail a conduit à une rationalisation de notre structure : nous sommes passés de 66 pôles de compétences à 22 secteurs d'activité. Cette restructuration a entraîné la suppression de 350 postes et la modification substantielle de 800 autres. Elle a été déterminante pour assurer la pérennisation du Cerema.

Aujourd'hui, l'établissement exerce trois missions principales : une mission de recherche, d'innovation et de développement méthodologique ; une mission d'accompagnement des services de l'État et des collectivités sur le terrain ; une mission de diffusion des connaissances, consistant à capitaliser et partager le savoir sur l'aménagement. Cette transmission s'opère à travers des bases de données accessibles en ligne, des formations continues et de l'animation de plateformes collaboratives permettant d'échanger avec les professionnels du secteur.

Au final, avec 20 % d'effectifs en moins, nous devons être à 10 % de production en plus.

Depuis mai 2023, grâce à la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS », le Cerema fonctionne sous un régime de gouvernance partagée. Les collectivités locales peuvent désormais adhérer au Cerema, de la même manière qu'elles le font pour une agence d'urbanisme ou un établissement public local. Le pouvoir décisionnaire est réparti entre deux collèges, représentant respectivement les collectivités territoriales, qui votent à la majorité qualifiée, et l'État, qui conserve un droit de veto. Cette nouvelle organisation a permis une participation significative des collectivités aux instances de décision. Lors des conseils d'administration et des conseils stratégiques, 12 à 13 représentants des collectivités sont systématiquement présents.

Un autre élément clé réside dans le mode de contractualisation. Le Cerema fournit des prestations intégrées dites « in-house » lorsqu'une collectivité territoriale adhérente souhaite recourir à ses services. La contractualisation est alors simplifiée : une discussion préalable permet de définir

précisément la prestation et son coût, puis une lettre de commande officialise l'accord, évitant ainsi jusqu'à quatre mois de procédure administrative.

Nous avons plus de 1000 adhérents. À ce jour, toutes les régions, à l'exception de la Corse, sont membres du Cerema. L'établissement compte également 86 départements parmi ses adhérents. Les autres adhésions se répartissent de manière équilibrée entre les intercommunalités (420 adhérentes) et les communes (450 adhérentes).

Ce modèle fonctionne efficacement, notamment grâce à un maillage territorial adapté. Le Cerema est implanté dans 27 villes, dont 4 en Outre-mer et 23 en métropole, une répartition qui correspond globalement aux anciennes régions. À Paris, nous ne disposons que de quelques bureaux dans les locaux de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), qui sert de pied-à-terre administratif. L'ensemble des autres collaborateurs sont répartis sur le territoire.

L'activité du Cerema repose avant tout sur l'apport d'une expertise. Notre rôle n'est pas d'intervenir sur des aspects de proximité. Toutefois, pour garantir un échange constructif avec nos experts, une ingénierie territoriale minimale s'avère indispensable. C'est notamment ce qui pose difficulté dans les très petites communes. Lorsqu'une municipalité ne dispose que d'un secrétaire général de mairie présent un jour par semaine, l'intervention d'un expert du Cerema ne produit pas d'effet tangible. C'est pourquoi nous avons privilégié une approche fondée sur les intercommunalités. À partir de 10 000 à 15 000 habitants, une intercommunalité dispose généralement d'un embryon de service technique, permettant une collaboration efficace avec nos équipes.

Le Cerema a pour principe de ne pas entrer en concurrence avec le secteur privé. Au contraire, il entretient des relations de coopération avec les syndicats représentant les bureaux d'études privés, avec lesquels des conventions ont été signées.

La principale difficulté réside dans le niveau de compétence. De nombreux petits bureaux d'études ne disposent pas des capacités techniques nécessaires pour mener à bien des projets complexes. Afin de pallier cette lacune et d'accompagner ces structures dans leur montée en compétence, le Cerema a mis en place des sessions de formation en partenariat avec le syndicat professionnel des bureaux d'études.

Le Cerema regroupe environ 2 500 agents répartis sur 27 sites et dispose d'un budget de 190 millions d'euros. Deux tiers de ce budget proviennent de la dotation de l'État, tandis que le tiers restant est issu de ressources autres, notamment des collectivités, des entreprises et de fonds européens.

L'essentiel des ressources financières est consacré à la masse salariale, car le savoir-faire constitue la principale valeur ajoutée du Cerema. Toutefois, la dotation de l'État demeure inférieure de 10 à 20 millions d'euros aux besoins réels nécessaires à l'exercice optimal des missions de l'établissement.

S'agissant du statut des agents, les fonctionnaires du Cerema sont en position normale d'activité, ce qui signifie que leur carrière est administrée par le ministère de tutelle et non par la direction générale du Cerema.

Le paysage des opérateurs dans le domaine de l'écologie et de l'aménagement est assez diversifié, reflet d'une évolution historique. Chaque opérateur s'est structuré selon des dynamiques propres, ce qui a conduit à des recoupements notables entre le Cerema, l'Ademe et l'ANCT dans notre

champ d'intervention. À l'inverse, ces recoupements sont moins marqués avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui agissent exclusivement dans le domaine du logement. En revanche, des intersections existent avec la Banque des Territoires, mais celle-ci bénéficie de l'autonomie de la Caisse des Dépôts.

À l'échelle locale, nous avons établi un groupe de travail avec les agences départementales, permettant au Cerema d'intervenir en tant qu'expert de second niveau, tandis qu'elles jouent un rôle d'opérateur de premier niveau. Ce principe est globalement partagé, bien que la principale difficulté réside dans la diversité des pratiques : chaque département ayant développé son propre mode de fonctionnement, l'hétérogénéité demeure un défi majeur.

S'agissant des opérateurs nationaux, la question d'une fusion mérite d'être posée. L'expérience de la création du Cerema, qui résulte de la fusion de onze entités aux statuts homogènes, a démontré que ce type d'intégration nécessite au minimum six à sept ans. Une fusion entre le Cerema, l'Ademe et l'ANCT représenterait un projet d'une tout autre ampleur, s'inscrivant dans une perspective décennale.

Des ajustements immédiats peuvent toutefois être mis en oeuvre. L'Ademe et le Cerema ont mis en place un comité de direction commun, qui se réunit tous les deux mois, afin d'identifier les recoupements de compétences. Ce travail collaboratif nous permet d'affiner nos expertises respectives et de rationaliser nos interventions, en veillant à ce que chaque organisme se concentre sur les missions pour lesquelles il est le plus pertinent. Une démarche similaire a été mise en place avec l'ANCT, par le biais d'un comité commun qui se réunit tous les trois mois. Cette double approche, combinant une vision stratégique à long terme et des ajustements opérationnels immédiats, nous semble être la voie la plus adaptée.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Vous avez évoqué la suppression de postes consécutive à la création du Cerema. Les agents concernés relevaient-ils du droit privé ? Comment avez-vous procédé s'agissant du départ des fonctionnaires, sachant que leur réintégration dans d'autres entités publiques constitue malgré tout une charge pour l'État ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous expliquer pourquoi l'ensemble des fonctionnaires du Cerema sont maintenus en position normale d'activité, alors que dans d'autres établissements publics, il est courant qu'ils soient placés en détachement sur contrat ? Cette spécificité résulte-t-elle d'une demande formulée lors de la création de l'établissement ou d'un impératif imposé par le contrôleur financier ?

Vous avez également souligné l'importance du rôle des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration du Cerema. Dans le comité stratégique, les élus locaux y occupent désormais une place prépondérante. Quel est votre avis sur cette gouvernance et son effet sur le fonctionnement de l'institution ? Pensez-vous que ce modèle pourrait être étendu à l'ensemble des agences travaillant en étroite collaboration avec les collectivités territoriales ?

En vous écoutant, il apparaît que le Cerema a développé un ensemble d'outils d'analyse qui bénéficient également aux entreprises. Ces ressources leur permettent, par exemple, de s'appuyer sur des référentiels techniques pour la construction de pistes cyclables conformes aux normes ou l'aménagement de ronds-points. Ne serait-il pas opportun d'accorder aux entreprises une place plus significative au sein du Cerema ?

Enfin, vous avez mentionné que les ressources du Cerema proviennent pour un tiers des entreprises et des collectivités territoriales. Pouvez-vous préciser sous quelle forme ces

financements sont perçus ? Après avoir consulté le catalogue des prestations proposées par le Cerema, j'ai constaté que certains services, notamment les logiciels, sont mis à disposition gratuitement. Cette gratuité résulte-t-elle d'une obligation imposée par le cadre réglementaire de l'État, notamment en matière d'ouverture des données et de partage des ressources ? Envisagez-vous d'accroître vos ressources propres ?

M. Pascal Berteaud. - Le Cerema comptait environ 90 % de fonctionnaires et un nombre relativement restreint de contractuels. Nous avons largement eu recours aux dispositifs prévus par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ainsi, des départs volontaires ont été organisés pour les agents proches de la retraite, tandis qu'un certain nombre d'entre eux ont été réaffectés au sein de l'administration. L'ensemble des mécanismes offerts par cette réforme a été mobilisé, ce qui a permis d'accompagner cette transition sur une période de plus de deux ans. À ce jour, sur les 350 suppressions de postes prévues, il reste encore cinq ou six situations non résolues liées à des fonctionnaires exprimant un refus catégorique de toute mobilité.

Les onze entités fusionnées relevaient des services centraux, les agents étaient en position normale d'activité. Lors des négociations relatives à la création du Cerema avec les organisations syndicales, la possibilité d'un passage au détachement sur contrat n'était tout simplement pas envisageable. La seule transformation de ces services en établissement public, plutôt qu'en service à compétence nationale, constituait déjà un défi majeur. Un débat plus approfondi sur cette question du détachement devrait être mené à l'avenir.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Pour quelle raison vous semble-t-il nécessaire que les fonctionnaires du Cerema soient placés en détachement sur contrat ?

M. Pascal Berteaud. - Cela permet une gestion beaucoup plus souple des effectifs.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Confirmez-vous, en tant que directeur d'établissement, qu'il existe, aujourd'hui encore, une plus grande flexibilité dans la gestion des agents publics en détachement sur contrat par rapport à ceux en position normale d'activité ?

M. Pascal Berteaud. - Oui, sans aucun doute. Il devient, au demeurant, de plus en plus difficile de recruter des experts au sein de la fonction publique. Le taux de rotation des postes au sein du Cerema est de l'ordre de 300 départs par an sur 2 500 emplois, ce qui n'est pas courant dans la fonction publique de l'État mais reste inférieur aux grands bureaux d'étude privés.

Face à ces difficultés, nous avons progressivement élargi notre recherche de compétences, d'abord en recrutant au sein de la fonction publique territoriale, puis en nous tournant vers le secteur privé. Aujourd'hui, nous recrutons de plus en plus de contractuels. Je citerai l'exemple d'un expert en ouvrages d'art chargé du programme national Ponts. Cet ingénieur, profondément attaché au service public, avait initialement fait carrière dans le secteur privé avant de nous rejoindre.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Un fonctionnaire qui rejoint un opérateur public devrait, en principe, pouvoir réintégrer aisément son ministère de tutelle. Vous soulignez l'existence d'un cadre de gestion bien plus souple que ce que l'on pourrait imaginer. Il semble ainsi possible de recruter les meilleurs experts techniques, potentiellement avec une rémunération plus attractive, lorsqu'ils sont en détachement plutôt qu'en position normale d'activité.

M. Pascal Berteaud. - Pour les fonctionnaires en détachement, la question de la rémunération n'est pas l'enjeu principal. Le véritable sujet réside dans le caractère temporaire du détachement, qui ne peut être maintenu indéfiniment.

S'agissant de la gestion de l'établissement avec les collectivités, l'expertise dans certains domaines est rare, et cette rareté implique que nous ne disposons pas des ressources nécessaires pour que les collectivités et l'État puissent, chacun de leur côté, constituer leurs propres viviers d'experts. À titre d'exemple, nous comptons environ 300 spécialistes des ouvrages d'art, dont 20 à 30 experts internationaux de très haut niveau. Si ces spécialistes étaient répartis au niveau régional, cela ne représenterait qu'un ou deux experts par région, ce qui n'est pas suffisant pour assurer un niveau de compétence adéquat. L'expertise et l'ingénierie nécessitent un travail en réseau. C'est sur cette base que repose l'idée du Cerema : un établissement d'expertise de second niveau, avec une mutualisation à l'échelle nationale. Toutefois, une organisation nationale ne signifie pas nécessairement une structure exclusivement étatique. Dans des domaines tels que la mobilité ou les infrastructures, les collectivités territoriales sont pleinement compétentes, ce qui justifie la création d'un établissement partagé.

Nous avons été confrontés à de nombreuses réticences concernant cette organisation inédite, considérée comme difficilement réalisable. Avec le temps, l'idée a gagné en crédibilité et a pu être mise en oeuvre.

Cela suppose une bonne mobilisation des élus, ce qui a été facilité ces dernières années par le recours aux réunions en visioconférence. Aujourd'hui, nous avons généralement un tiers des participants présents physiquement, un tiers en visioconférence et un dernier tiers absent.

Quant à la possibilité de répliquer ce modèle, je suis convaincu qu'il est transposable, dès lors qu'il s'agit d'un domaine où l'État et les collectivités partagent des compétences et des intérêts communs.

Notre collaboration avec les entreprises est particulièrement développée dans le domaine des infrastructures routières, notamment grâce à nos activités de laboratoire, qui présentent un niveau d'expertise avancé. Par ailleurs, nous travaillons également avec le secteur privé dans le cadre de contrats de recherche. En tant qu'institut Carnot, nous bénéficions d'un cadre favorable pour mener diverses initiatives en recherche partenariale. Cependant, selon moi, ce volet demeure encore insuffisamment exploité.

Actuellement, nos recettes issues des prestations aux entreprises s'élèvent à 20 millions d'euros, un montant qui doit être augmenté. Toutefois, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dite loi « Le Maire », exige que toute production financée par des fonds publics soit accessible gratuitement, y compris les logiciels. Cette exigence normative nous contraint à explorer des alternatives, telles que la création de filiales en partenariat avec des acteurs privés, afin de développer de nouvelles sources de financement.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Quelle est la différence entre le statut d'adhérent au Cerema et celui d'une collectivité qui ne serait pas adhérente ?

M. Pascal Berteaud. - L'adhésion au Cerema est peu coûteuse : elle s'élève à 2 500 euros pour un département et 2 000 euros pour une agglomération. Les collectivités adhérentes disposent d'un interlocuteur dédié et d'un accès à des webinaires exclusifs. Elles reçoivent en avant-première l'ensemble de nos guides techniques, avec 80 publications chaque année. Elles peuvent également bénéficier d'un diagnostic gratuit sur l'adaptation au changement climatique. Enfin, elles ont la possibilité de commander des études auprès du Cerema. À titre d'exemple, en 2024, nous avons reçu entre 700 et 800 demandes d'études émanant de collectivités territoriales.

M. Hervé Reynaud. - Le Cerema apporte une expertise technique indéniable. Toutefois, vous n'êtes pas le seul acteur à intervenir dans ce domaine. Il y a environ deux ans, vous aviez porté un projet visant à rapprocher, voire à fusionner, le Cerema et l'Ademe. Pouvez-vous préciser comment s'organise aujourd'hui la coordination entre ces différents opérateurs sur le terrain ? Ne serait-il pas pertinent d'envisager un rapprochement plus structuré entre ces différentes entités ?

M. Hervé Maurey. - Il faut reconnaître que vous avez su optimiser vos effectifs tout en améliorant votre productivité, ce qui mérite d'être souligné et fait votre agence un bon élève en la matière.

Lors de la création de l'ANCT, l'idée initiale était de regrouper l'ensemble des structures impliquées dans l'accompagnement des collectivités locales. Cependant, cette réorganisation a finalement été réalisée de manière très partielle. En ce qui concerne le Cerema, les partisans de ce rapprochement avaient fait valoir que votre établissement avait déjà subi une restructuration conséquente, ce qui rendait une fusion immédiate difficile à accepter. Aujourd'hui, vous semblez plus ouvert à cette perspective. Pensez-vous qu'il faille se limiter à un rapprochement entre ces structures ou envisagez-vous une fusion complète entre le Cerema et l'ANCT ?

M. Pascal Berteaud. - La multiplicité des organismes dans notre domaine est le fruit de l'histoire. Afin d'améliorer la coordination entre ces différentes entités, nous avons signé des conventions de coopération avec nos homologues et identifié les points de friction, notamment avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Ademe.

Initialement l'Ademe se concentrait sur l'énergie et la réduction des émissions, tandis que le Cerema se consacrait à l'adaptation, notamment dans le cadre du programme France 2030. Cependant, l'Ademe a progressivement élargi son champ d'intervention à des sujets comme la mobilité piétonne, le vélo et les mobilités douces. Dans son nouveau contrat d'objectifs, l'agence intègre désormais un axe dédié à l'adaptation au changement climatique. Il ne s'agit pas ici de critiquer l'Ademe, mais d'affirmer que si une partition des compétences doit être opérée, elle doit être menée de manière rigoureuse.

Nous sommes convaincus que la solution à moyen terme réside dans une fusion de certaines de ces entités, car leurs missions sont de plus en plus entremêlées. Ce constat s'applique en particulier à l'ANCT, l'Ademe et le Cerema. En revanche, les agences comme l'ANRU et l'ANAH relèvent d'une logique différente, centrée sur le logement. Pour l'ANCT, la question d'un rapprochement avec le Cerema est aujourd'hui beaucoup plus pertinente qu'elle ne l'était à sa création, à une époque où notre structure traversait une période de transition complexe. Désormais, le Cerema est en mesure d'apporter une véritable valeur ajoutée aux missions de l'ANCT, notamment grâce à sa présence territoriale.

Nous estimons que cette évolution est possible, mais elle doit être pensée selon un calendrier précis : que pouvons-nous entreprendre immédiatement ? Quels objectifs fixer pour les cinq ou dix prochaines années ? Nous avons pleinement conscience que cette transformation prendra du temps.

Enfin, vous avez souligné que nous sommes perçus comme un « bon élève », ce dont je me réjouis particulièrement. L'atteinte de ce résultat est en partie due à l'approche adoptée par le gouvernement, qui a privilégié la définition d'un objectif clair de réduction de 20 % des coûts sur l'ensemble du quinquennat, plutôt que l'application d'une diminution progressive et annuelle des effectifs de 3 % à 5 %. L'objectif fixé sur une période déterminée a permis une réflexion

approfondie et une réorganisation structurelle, bien plus significatives que ne l'aurait permis une réduction budgétaire annuelle plus modérée.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Nous plaidons souvent en faveur d'une approche pluriannuelle plutôt qu'une gestion strictement annuelle des budgets. Avez-vous pu mener cette réorganisation précisément parce que vous avez bénéficié de cette pluriannualité ? Concrètement, comment a-t-on pu vous imposer une réduction de 20 % de vos dépenses de fonctionnement alors que le principe de l'annualité budgétaire s'applique ? Cette réduction figurait-elle dans votre contrat d'objectifs et de performance ?

M. Pascal Berteaud. - Nous ne disposions pas de contrat d'objectifs et de moyens à cette époque. La réduction budgétaire n'était pas inscrite dans un cadre formel mais a été très clairement annoncée par le ministre.

Chaque année, la diminution des effectifs a été d'un peu moins de 100 équivalents temps plein (ETP). L'exercice que j'évoquais précédemment s'est articulé autour de deux critères fondamentaux : d'une part, l'importance de l'implication du secteur public sur certaines missions, et d'autre part, notre capacité à les exécuter efficacement. Ce travail d'analyse a été salutaire, bien que difficile. Il nous a permis de recentrer nos actions sur les missions pour lesquelles nous disposions d'une expertise avérée.

Mme Ghislaine Senée. - Vous annoncez un budget de 199 millions d'euros. Quels ont été les gains financiers de la fusion des onze entités ayant conduit à la création du Cerema ?

Ma seconde question porte sur la possibilité d'une fusion entre l'ANCT, l'Ademe et votre établissement. Certes, ces organismes interviennent sur des champs d'action distincts, mais ne pourrait-on pas envisager la mise en place d'un guichet unique afin de simplifier l'accès aux services pour les collectivités et les acteurs territoriaux ? L'ANCT travaille déjà dans cette direction avec le développement du dispositif *France Services*. Pensez-vous qu'il serait pertinent d'engager une réflexion approfondie sur ce sujet ?

M. Sébastien Fagnen. - Comment le Cerema coordonne-t-il ses actions avec les services déconcentrés de l'État, qu'ils relèvent du niveau régional ou départemental, notamment en matière d'ingénierie publique et d'accompagnement des collectivités territoriales ?

Ces dernières années ont été marquées par une diminution progressive des effectifs et des moyens alloués à ces services, réduisant leur capacité d'intervention. Aussi, pour des raisons budgétaires, la mise en place d'appels à projets s'est progressivement imposée. Toutefois, ce dispositif peut se révéler particulièrement complexe pour les élus locaux, entraînant une certaine frustration.

Dans ce paysage institutionnel, comment concevez-vous aujourd'hui le rôle du Cerema, et le cas échéant d'une entité avec laquelle vous pourriez être amené à fusionner ?

M. Pierre Barros, président. - Je souhaiterais compléter ces questions en vous interrogeant sur la position du président de l'ANCT à l'égard d'une éventuelle fusion. A-t-il déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette proposition ?

M. Michaël Weber. - Il convient également d'examiner cette question sous l'angle de l'efficacité : la fusion de l'ensemble des structures constitue-t-elle une garantie d'une amélioration de l'efficacité et d'un accompagnement technique renforcé des collectivités ? Bien que des outils

adaptés aient été développés, le principal enjeu en matière d'efficacité demeure la proximité et la mise à disposition d'une ingénierie adaptée aux besoins des territoires.

M. Pascal Berteaud. - Nous avons accru notre production de 10 % tout en réduisant les effectifs de 20 %. Parallèlement, nous avons instauré une comptabilité analytique. Lorsque j'ai rejoint le Cerema il y a sept ans, les recettes externes s'élevaient à environ 20 millions d'euros. Aujourd'hui, elles oscillent entre 70 et 80 millions d'euros, générant ainsi un gain significatif pour l'État, tant en matière d'efficacité que de ressources financières.

Cependant, cette progression est en partie atténuée par l'inflation et les mesures salariales. Le coût de la masse salariale a augmenté de 20 millions d'euros en raison des différentes mesures catégorielles mises en place par le ministère, lesquelles ne font jamais l'objet d'une compensation. Les fonds que nous avons mobilisés auprès des entreprises et des collectivités permettent en grande partie d'absorber ces coûts supplémentaires. Ainsi, depuis cinq ou six ans, ce sont environ 20 millions d'euros qui ont été réaffectés à cette fin.

S'agissant du guichet unique, il convient d'adopter une approche pragmatique. Certaines collectivités sont adhérentes au Cerema et ne sont donc pas concernées par ce dispositif. En collaboration avec l'ANCT, nous avons mis en place un guichet unique relativement simple, qui repose sur le préfet de département. À ce jour, nous n'avons pas identifié de système plus efficace. Nos relations avec les préfets sont excellentes, et nous n'avons pas besoin qu'ils soient formellement désignés comme délégués départementaux ou régionaux. Nos équipes ont pour consigne de les informer en cas d'enjeu majeur, et en cas de désaccord, nous trouvons une solution directement avec eux. Ce principe est fondamental pour nous, car nous ne pouvons ignorer les décisions des préfets.

S'agissant des appels à projets, le Cerema n'a pas vocation, à l'origine, à être un organisme financeur, bien que nous assurions ponctuellement cette fonction dans le cadre du programme national Ponts à destination des collectivités. Notre mission principale consiste à diffuser de l'expertise et des compétences. À cet effet, nous privilégions une approche fondée sur des appels à partenaires. Lorsque nous souhaitons approfondir un sujet afin d'élaborer des méthodologies, nous sollicitons nos mille adhérents pour identifier ceux qui souhaitent s'engager sur leur territoire. En général, nous sélectionnons entre 20 et 30 territoires, ce qui nous permet de progresser efficacement.

Le programme national Ponts est administré selon une logique de guichet, avec des règles précises. Il ne repose pas sur une mise en concurrence des collectivités. Toutefois, compte tenu des ressources disponibles, nous devons prioriser les interventions sur les ouvrages classés en catégorie 4, c'est-à-dire ceux présentant des défaillances critiques.

S'agissant de la réception d'une démarche de fusion par l'ANCT et l'ADEME, je ne formulerai pas de jugement. L'objectif n'est pas de supprimer des fonctions, mais d'améliorer le fonctionnement global. Ce sujet suscite des appréhensions fortes, ce qui est compréhensible.

Monsieur Weber, la question centrale est effectivement celle de l'efficacité. L'enjeu principal réside davantage dans la fluidité des processus et l'harmonisation des points d'entrée sur un même sujet. À l'échelle nationale, ces ajustements peuvent générer des bénéfices significatifs en matière de coordination et de cohérence des actions.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Vous avez mentionné la mise en place d'une comptabilité analytique. Dois-je en conclure que les structures fusionnées au sein du Cerema

opéraient sans avoir une connaissance précise du coût réel de leurs prestations ? D'une manière générale, toute organisation qui produit des services, dans nos collectivités, met assez naturellement en place un suivi analytique des coûts pour mieux comprendre la nature et la rentabilité de ses activités.

J'aimerais également revenir sur les conditions de la fusion. Le Cerema compte aujourd'hui 27 implantations, dont 23 en métropole et 4 en Outre-mer. Certaines des entités fusionnées en Île-de-France disposaient de multiples sites, parfois dispersés géographiquement. Avez-vous regroupé ces sites en un pôle unique au sein de chaque région ? La réorganisation des implantations peut, par ailleurs, engendrer des temps de trajet plus longs pour certains agents, ce qui peut influencer leur choix de mobilité. Les fonctionnaires qui ont quitté le Cerema l'ont-ils fait parce que leur nouveau site d'affectation était éloigné de leur domicile ? La proximité géographique est souvent invoquée pour justifier le maintien en l'état de certaines structures administratives et freiner toute réforme.

M. Pascal Berteaud. - Dans les années 1980, des dispositifs équivalents à la comptabilité analytique existaient au sein des services techniques de l'État. Toutefois, ces pratiques ont progressivement disparu.

La mise en place d'une comptabilité analytique dans la fonction publique demeure peu courante. Nous avons d'abord instauré un suivi analytique sur certains projets. Lorsqu'un projet est initié, il est doté d'un budget propre, ce qui justifie naturellement l'établissement d'un devis, indispensable pour garantir une gestion efficace. Ce dispositif a été mis en oeuvre de manière progressive sur une période de trois ans. À compter du 1^{er} janvier 2025, nous généralisons cette approche à l'ensemble des activités du Cerema, y compris aux fonctions support.

S'agissant des conditions de la fusion et, plus particulièrement, des regroupements géographiques, notre principal enjeu réside aujourd'hui dans la dispersion de nos infrastructures. Actuellement, nous disposons d'environ 180 bâtiments, soit près du double de ce qui serait réellement nécessaire. De surcroît, la grande majorité d'entre eux sont dans un état lamentable. Nous avons donc adopté, en fin d'année dernière, un schéma directeur immobilier reposant sur un principe clair : concentrer nos activités dans 80 à 90 bâtiments, tandis que les autres sites feront l'objet d'une valorisation, soit par la vente, soit par la mise en location. Toutefois, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et le ministère des Finances imposent que 50 % des recettes issues des ventes immobilières soient affectées à la réduction du déficit public. Par ailleurs, notre ministère de tutelle revendique l'autre moitié de ces fonds. Cette situation nous place dans une impasse : si nous devons engager une restructuration immobilière mais que les fonds générés par la cession des actifs ne peuvent être réinvestis dans notre projet, l'opération devient économiquement inintéressante.

En matière de regroupements immobiliers en Île-de-France, nous avons choisi de maintenir une présence à la fois à l'est et à l'ouest de la région afin de limiter les temps de déplacement des agents. Notre direction territoriale francilienne demeure structurée autour de ces deux pôles.

À l'origine, notre siège était situé à Bron, en périphérie de la métropole lyonnaise, à proximité de l'aéroport. Toutefois, cet emplacement engendrait des contraintes logistiques significatives : se rendre à la gare nécessitait un délai d'une heure et demie à deux heures. Pour remédier à cette situation, nous avons opté pour la location de bureaux au sein d'un hub de transports en commun bien desservi.

Par ailleurs, le développement du télétravail constitue un levier majeur dans notre stratégie immobilière. Certains métiers permettent désormais d'exercer à distance deux jours de la semaine, entraînant une réduction de près de 40 % de l'occupation des locaux.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Aujourd'hui, le Cerema est l'un des derniers opérateurs publics à conserver des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et, plus encore, de maîtrise d'oeuvre, notamment à travers la réalisation d'études. Quel est votre regard sur l'externalisation progressive de la maîtrise d'oeuvre, qui est désormais majoritairement confiée au secteur privé ? Pensez-vous que cette évolution puisse en partie expliquer le sentiment d'abandon ressenti par certaines collectivités territoriales et contribuer au rejet du modèle de l'agence ?

Il nous est fréquemment rapporté que les dispositifs antérieurs étaient plus efficaces, mais il est difficile d'obtenir des éléments précis sur les évolutions ayant conduit à ce constat. Selon vous, quels sont les principaux changements ayant affecté ce modèle au fil du temps ?

M. Pascal Berteaud. - J'ai eu l'opportunité de débiter ma carrière dans les années 1980 au sein d'une direction départementale de l'équipement (DDE). À l'époque, la DDE de La Réunion était particulièrement structurée et jouait un rôle majeur dans l'accompagnement des collectivités territoriales. L'État leur apportait un soutien technique significatif.

Puis, une nouvelle doctrine a émergé, considérant qu'il n'était pas approprié que les services de l'État soient à la fois juges et parties. Dans cette logique, l'Assistance Technique fournie par les Services de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) a été progressivement réduite, puis supprimée quelques années plus tard. Le résultat est sans appel : depuis la suppression de l'ATESAT, tous les acteurs concernés regrettent son existence. J'ai d'ailleurs interrogé des professionnels du secteur privé à ce sujet. Lorsque l'ATESAT a été supprimée, leur marché n'a pas augmenté, mais diminué. Les collectivités, notamment les plus petites, n'ont, en effet, souvent pas les ressources ni les compétences nécessaires pour monter des dossiers techniques. Sans accompagnement en amont, elles ne sont pas en mesure de solliciter des bureaux d'études ou des entreprises privées. Il est donc évident qu'il faut recréer un dispositif similaire à l'ATESAT. Il ne s'agit pas nécessairement de rétablir ce dispositif au sein des services de l'État, mais d'instaurer un mécanisme qui permette aux collectivités de bénéficier à nouveau d'un appui technique structurant.

L'état actuel des compétences techniques dans les directions départementales des territoires (DDT) est préoccupant. Ces services ont perdu une grande partie de leur expertise. Autrefois, un agent pouvait solliciter son subdivisionnaire pour un problème local. Si la difficulté nécessitait une expertise plus approfondie, un technicien du siège de la DDE était dépêché. Enfin, pour les cas les plus complexes, des experts de renommée étaient mobilisés, capables d'intervenir sur des infrastructures sensibles, même dans des communes rurales de quelques centaines d'habitants. Aujourd'hui, cette organisation n'existe plus, et de nombreuses collectivités se retrouvent isolées, sans appui structuré. Il est donc impératif de recréer un dispositif adapté. Nous observons cette nécessité dans le cadre de la réflexion sur une fusion entre le Cerema et l'Ademe.

L'une des tentatives actuelles pour pallier ce manque consiste à financer des chargés de mission au sein des collectivités, notamment pour des programmes comme *Action coeur de ville* ou *Petites Villes de demain*. Nous avons recensé environ 3 000 postes dédiés à ces missions. Cependant, ces recrutements concernent principalement de jeunes diplômés. Parmi eux, seuls les 5 à 10 % les plus performants parviennent à s'adapter et à produire un travail de qualité. Autrefois, un jeune ingénieur ou technicien intégrait une équipe d'une vingtaine de personnes, sous la supervision

d'un chef et entouré de collègues expérimentés. Aujourd'hui, ces jeunes se retrouvent livrés à eux-mêmes dans des collectivités parfois dépourvues de tout encadrement technique.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Quelles sont les raisons pour lesquelles le Cerema n'a pas pu reprendre le rôle autrefois assuré par les DDE ?

M. Pascal Berteaud. - Le principal facteur réside dans l'échelle d'intervention du Cerema. Nous opérons à une maille régionale, bien que celle-ci corresponde encore aux anciennes régions, et non à une échelle départementale. Le Cerema a repris l'ensemble des missions qui étaient exercées à un niveau supérieur aux DDE, notamment celles des centres techniques d'équipement (CTE). Pour assurer pleinement ces missions, il serait nécessaire de renforcer les effectifs alloués à ces activités.

M. Cédric Vial. - Avec la disparition de l'ATESAT, nous avons constaté non seulement une perte d'ingénierie, mais aussi un changement profond dans la culture de l'État. Autrefois, dans les DDT ou les DDE, l'État jouait un rôle d'accompagnement des collectivités territoriales. Aujourd'hui, il adopte davantage une posture d'instruction et de contrôle. Cette transformation a profondément modifié la relation entre les collectivités et l'État.

Désormais, l'un des principaux défis pour les élus n'est plus seulement la gestion de la complexité administrative, mais aussi la capacité à s'orienter dans un écosystème de plus en plus dense de structures censées les accompagner. Il est d'ailleurs frappant de constater que certaines agences, comme l'Agence de l'eau, financent aujourd'hui les départements pour aider les collectivités à monter des dossiers auprès... de l'Agence de l'eau. Ce système est paradoxal.

Ce changement de culture appelle une réflexion plus large. Si l'on souhaite que l'État retrouve son rôle historique de partenaire des collectivités, et non plus uniquement celui d'une autorité de tutelle, cette mutation est essentielle.

Il ne s'agit pas simplement de disposer d'agents instructeurs chargés de demander des comptes et d'évaluer les dossiers, mais de rétablir une logique de co-construction avec les collectivités. Cette ambition est-elle compatible avec l'organisation actuelle, ou serait-il nécessaire de réintroduire des compétences techniques et de l'ingénierie directement au sein des services de l'État ?

M. Michaël Weber. - Lors de la mise en place de l'ATESAT, certains maires se montraient réticents à l'idée de devoir s'acquitter d'une cotisation pour bénéficier de ce dispositif. Pourtant, avec le recul, cette contribution financière apparaît relativement modeste en comparaison des sommes que les collectivités versent aujourd'hui, que ce soit aux bureaux d'études privés ou aux conseils départementaux. À ce titre, quel regard portez-vous sur les agences techniques départementales ? Vous disposez sans doute d'une vision globale, qui peut varier selon les départements. Comment évaluez-vous leur efficacité et la qualité des services qu'elles offrent aux collectivités ?

M. Pascal Berteaud. - J'ai débuté ma carrière dans les années 1980, à une époque où, en tant que chef de service au sein d'une DDE, les missions des agents combinaient à la fois la maîtrise d'oeuvre pour les collectivités et l'application des réglementations en vigueur. Ce modèle, selon moi, fonctionnait plutôt bien, car les agents conservaient une approche pragmatique : ayant été confrontés à des problématiques techniques sur le terrain, ils faisaient preuve d'une certaine mesure dans l'application des règles. À l'inverse, lorsqu'ils travaillaient aux côtés des collectivités, ils tenaient compte des exigences réglementaires qu'ils contribuaient à définir.

Cependant, à partir des années 1990, une évolution doctrinale a conduit à une remise en cause de cette double compétence. Il a été estimé que la coexistence de ces missions pouvait générer une confusion des rôles, voire un conflit d'intérêts, aboutissant à un recentrage exclusif des agents sur les aspects réglementaires.

Cette transformation a eu pour effet la disparition progressive des ingénieurs et des experts techniques au sein des administrations. Si certaines directions départementales des territoires, notamment les plus importantes, disposent encore de quelques compétences techniques, beaucoup en sont aujourd'hui totalement dépourvues.

Ce phénomène ne concerne pas uniquement les services de l'État, mais touche également les collectivités territoriales, notamment les conseils départementaux. Lors du transfert des compétences routières, un certain nombre d'ingénieurs et de techniciens ont été intégrés aux services départementaux. Toutefois, ces personnels atteignant aujourd'hui l'âge de la retraite, une tendance préoccupante se dessine : au lieu de recruter de nouveaux ingénieurs ou techniciens pour assurer la continuité de l'expertise, les collectivités privilégient majoritairement l'embauche de personnel administratif.

Cette évolution soulève des interrogations quant à la place du savoir technique dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques. Il s'agit d'une question qui me tient particulièrement à coeur et qui dépasse largement le cadre du Cerema. Nous évoluons dans un monde de plus en plus complexe sur le plan technique et technologique. Paradoxalement, la présence d'ingénieurs et de techniciens au sein de l'appareil d'État ne cesse de diminuer. Cette contradiction interpelle.

En ce qui concerne la multiplication des agences et la difficulté pour les élus locaux de s'y retrouver, il serait malvenu de porter un jugement définitif, car nous ne subissons pas directement cette complexité. Il serait aisé d'affirmer que l'organisation est parfaitement lisible, car nous en maîtrisons les rouages.

Je suis convaincu que le rôle du préfet est central dans l'organisation de l'ingénierie territoriale. Il devrait pouvoir assurer un rôle de coordination et être en mesure d'orienter une collectivité vers l'organisme compétent. Or, force est de constater que ce n'est pas le mode de fonctionnement actuellement en vigueur.

Une solution envisageable consisterait à constituer, autour du préfet, une équipe technique dédiée, capable d'assurer les missions autrefois confiées à l'ATESAT. Depuis quinze ans, de nombreux acteurs regrettent la suppression de l'ATESAT, et pourtant, aucune alternative réellement structurée n'a été mise en place pour combler ce manque. Il est temps de reconnaître collectivement que cette suppression a constitué une erreur et qu'il est nécessaire de recréer, sous une forme adaptée aux enjeux actuels, un dispositif similaire. À titre de comparaison, avant sa suppression, l'ATESAT mobilisait environ 4 000 ETP. Aujourd'hui, les chargés de mission recrutés directement par les collectivités représentent plus de 3 000 ETP. L'écart entre ces deux volumes est donc relativement faible. Si l'on rétablissait une ingénierie de proximité inspirée du modèle de l'ATESAT dans environ 70 départements, avec des équipes d'une vingtaine de personnes, cela représenterait 1500 ETP.

Concernant les agences techniques départementales, elles présentent une forte hétérogénéité. En Haute-Garonne, par exemple, l'agence technique départementale regroupe plus de 100 agents et propose un large éventail de services aux collectivités. Toutefois, cette capacité varie fortement d'un département à l'autre : certaines agences techniques départementales disposent de moyens beaucoup plus réduits, tandis que d'autres n'existent tout simplement pas.

Une autre difficulté, de nature plus politique, réside dans les relations entre les collectivités et les conseils départementaux. Par le passé, les maires pouvaient s'adresser directement à l'État, notamment *via* les directions départementales de l'équipement ou les directions départementales de l'agriculture, qui étaient perçues comme des interlocuteurs neutres. Aujourd'hui, certaines petites communes hésitent à solliciter leur conseil départemental, ce qui complexifie encore davantage l'accès à l'ingénierie territoriale.

Afin de répondre à ces enjeux, nous avons mis en place un groupe de travail réunissant plusieurs agences techniques départementales dans le but d'identifier les synergies possibles et de renforcer la coopération entre ces structures. Ce travail devrait aboutir, d'ici un mois, à une série de propositions qui seront soumises à l'Assemblée des Départements de France.

M. Cédric Vial. - Vous avez évoqué une piste intéressante en suggérant la création d'une structure au sein des services de l'État, inspirée de l'ATESAT, mais repensée pour répondre aux enjeux actuels. Une telle initiative nécessiterait de réinternaliser certaines compétences. Aussi, si une telle structure devait être créée, cela impliquerait-il de mobiliser les effectifs de votre agence ou ceux d'autres structures ?

M. Pascal Berteaud. - Une partie des effectifs proviendrait sans doute du réseau actuel du ministère de l'Écologie, anciennement ministère de l'Équipement.

Si des équipes d'ingénierie étaient réimplantées dans les départements, il serait possible de trouver et recruter les profils adéquats. Lorsqu'un ingénieur est formé, sa motivation première réside dans la conception et la réalisation de projets techniques, et non dans l'instruction de dossiers purement réglementaires. Je parle d'expérience, je suis moi-même ingénieur. Les professionnels que nous recrutons sont animés par cette même passion pour l'ingénierie et la construction.

En pratique, nous recrutons un nombre significatif de jeunes diplômés en sortie d'école. Il est courant qu'après cinq années d'expérience, ils évoluent vers d'autres structures. Toutefois, nous observons également qu'au bout de 10 à 15 ans, beaucoup d'entre eux reviennent dans nos services, cette fois sur des postes à plus haute responsabilité.

Notons également que les services de l'État jouaient également auparavant un rôle de redistribution financière. Aujourd'hui, les canaux de financement sont multiples, ce qui complique encore davantage l'accès aux ressources pour les collectivités.

M. Pierre Barros, président. - Il y a 35 ans, l'externalisation des compétences avait été pensée dans l'objectif d'ouvrir le marché à la concurrence. Certains agents ont constitué leur propre bureau d'études privé et ont su tirer profit de ce modèle. Ce retour vers une ingénierie publique questionne donc les orientations politiques qui ont été prises à l'époque. Sommes-nous aujourd'hui en mesure d'opérer un retour en arrière et de réintégrer ce type de service au sein de l'État ?

M. Pascal Berteaud. - Dans nos échanges avec Cinov Ingénierie et la fédération Syntec, les principaux syndicats représentant les bureaux d'études, il ressort que le marché n'a pas réellement progressé. En réalité, de nombreuses collectivités se retrouvent isolées, sans interlocuteur compétent pour les aider à formaliser leurs besoins. Or, sans cahier des charges précis, il leur est impossible de solliciter un bureau d'études.

Notre intervention se situe donc principalement en amont du processus. Lorsque les collectivités ne disposent pas d'une vision claire de leur projet, nous les accompagnons dans leur réflexion. En ce sens, nous jouons un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Notre rôle tend également à s'étendre à l'aval du processus. Les collectivités nous sollicitent fréquemment pour bénéficier de notre regard sur les prestations proposées par le secteur privé. Dans ce cadre, nous intervenons en tant que tiers de confiance, aux côtés des collectivités, afin d'évaluer le travail réalisé par les bureaux d'études et les entreprises.

M. Pierre Barros, président. - Nous vous remercions pour votre venue et vos propos, Monsieur le directeur général.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 55.