

Consultation publique sur le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)

Cahier d'acteur du SNITPECT-FO

Le Livre vert et noir

de l'adaptation
au changement
climatique



Syndicat National des Ingénieurs
des Travaux Publics de l'État
et des Collectivités Territoriales
— Force Ouvrière



Snitpect-FO

*Ce cahier d'acteurs est issu du Livre vert et noir
de l'adaptation au changement climatique,
disponible en intégralité sur www.snitpect.fr*



Stratégie d'action, planification territoriale, coordination des dispositifs financiers, organisation de l'accès à l'ingénierie, dispositifs de protection de la population, résilience des réseaux et des infrastructures, ... autant de sujets pour lesquels des impulsions fortes sont attendues pour permettre à la France d'adapter son territoire aux conséquences déjà tangibles du changement climatique.

Le sujet de « mur de financements » à surmonter, créé par la concentration des chantiers d'adaptation à mener sur un temps réduit, est identifié et a pu être documenté en 2024 par plusieurs institutions (Rapport public annuel 2024 de la Cour des Comptes ; Rapport « Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ? » de l'IfCE, ...).

Le détail du projet de PNACC révèle que la majorité des mesures restent à chiffrer ou que leur financement est envisagé par des dispositifs annoncés en diminution, notamment le Fonds Vert (mesures 3, 4, 7, 10, 13, 19, 27, 42, ...).

Les besoins de disposer d'une ingénierie de haut niveau transparaissent très clairement dans de nombreuses mesures des quatre premiers axes « Protéger la population », « Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels », « Adapter les activités humaines », « Protéger notre patrimoine naturel » mais sa mobilisation ne fait paradoxalement l'objet que d'une seule mesure explicite (n°25) à moyens constants, questionnant le caractère opérationnel du PNACC.

Au-delà des financements, les différents acteurs auront également à éviter un « mur des ressources humaines » pour parvenir à trouver, développer et maintenir les compétences et l'expertise nécessaires à l'intégration de tous les enjeux de l'adaptation dans leurs projets, puis à leur bon aboutissement.

La question de la compétence technique collective mobilisable et de sa pérennisation dans le temps, pour pouvoir répondre aux besoins de la société, est absente de l'axe 5 du projet de PNACC.

Ce cahier d'acteur a pour objet de formuler des recommandations en la matière.

L'offre d'ingénierie doit être reconfigurée pour faire face à des besoins conséquents

L'accès à l'expertise est la clef de la réussite pour la puissance publique

► Renforcer ses capacités techniques internes

Pour faire face aux défis de l'adaptation, il est impératif que la puissance publique constitue (et parfois reconstitue) et maintienne des capacités techniques propres, afin d'intégrer les nouveaux enjeux dans les projets menés.

La construction et le maintien de ces compétences techniques internes sont primordiaux pour piloter efficacement les prestations commandées, à différents niveaux (maîtrise d'ouvrage déléguée, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre). L'externalisation intégrale sans capacité interne d'analyse technique des prestations relève d'un non-sens, ne serait-ce que du point de vue du respect des règles de bonne gestion de la commande publique.

Au-delà de ces aspects fondamentaux, la reconstitution de filières de réalisation de projets doit être envisagée pour les besoins de la puissance publique, y compris dans le champ de l'ingénierie publique concurrentielle ou sous de nouvelles formes de coopération (partenariat public-public).

Là où des considérations dogmatiques avaient conduit à l'abandon des capacités d'ingénierie en propre, un questionnement rationnel, sous l'unique prisme de l'efficacité des moyens et des fonds publics, permettra de décider de l'opportunité de les reconstituer.

Enfin, il est à noter que l'absence de capacités techniques suffisantes pénalise les collectivités les moins bien dotées, les privant de la capacité à mobiliser les dispositifs existants (appels à projets, par exemple).

► Redonner de l'envergure au Réseau Scientifique et Technique

Regroupant différents opérateurs, organismes et services techniques de l'État, le Réseau Scientifique et Technique (RST) a pour vocation de proposer une offre d'ingénierie, d'expertise et de recherche sur les enjeux de l'aménagement et du développement durables, au bénéfice de la décision publique, sur l'ensemble des territoires.

Ce qui devrait être considéré comme un bien commun de la Nation a pourtant été malmené ces dernières années. Parmi ces organismes, le Cerema, comptant plus de 3300 agents à sa création en 2014, en compte moins de 2500 dix ans plus tard, alors que les besoins sur ses missions vont grandissants.

► Les déserts de l'ingénierie, les territoires abandonnés de la République

Au-delà des ressources scientifiques et techniques plus ou moins facilement mobilisables par tous les acteurs publics, l'émergence et l'aboutissement des projets dans les territoires sont conditionnés à l'existence d'une ingénierie locale suffisamment dimensionnée et structurée.

L'abandon de l'ATESAT (Assistance Technique fournies par les Services de l'Etat pour des raisons de Solidarités et d'Aménagement du Territoire) en 2014 a occasionné le retrait effectif des moyens de l'État dédiés aux collectivités qui en avaient pourtant le plus besoin.

Cet abandon s'ajoute à la fin de l'ingénierie publique concurrentielle en 2011, décidée dans le cadre de la RGPP, qui avait déjà particulièrement affecté les collectivités et les territoires (souvent ruraux) qui dépendaient le plus de l'expertise technique de l'État.

Les alternatives espérées n'ont cependant pas émergé pour couvrir tous les besoins, en raison de leur faible rentabilité pour l'ingénierie privée ou des difficultés pour les collectivités concernées à y accéder. Dans le cadre de ces réformes aux conséquences insuffisamment anticipées, l'offre globale d'ingénierie ne pouvait couvrir le territoire de manière homogène et dans toutes les spécialités.

L'identification des besoins en ingénierie et la mise en œuvre de solutions pour couvrir de manière adéquate tout le territoire nécessite de repenser la structuration de l'ingénierie publique et privée, qui ne peut se fonder uniquement sur l'offre et la demande.

L'Etat doit retrouver des capacités techniques opérationnelles

► L'Etat ne peut pas se recroqueviller sur un simple rôle de prescripteur

Compte tenu de la nécessité d'engagement de chaque échelon pour organiser l'adaptation au changement climatique, l'Etat ne peut pas être simplement prescripteur ou se restreindre à une posture régaliennne. Accompagnement technique, soutien financier, partage des éco-conditionnalités, ... sont autant de sujets pour lesquels des synergies entre l'État et les collectivités seraient bénéfiques.

Pour interagir pleinement avec les collectivités et piloter efficacement les prestataires privés, l'Etat doit retrouver des capacités d'ingénierie opérationnelle et d'innovation.

Les relations avec les collectivités ne sont cependant pas à envisager de manière uniquement descendante : l'écoute des besoins locaux pour bâtir les stratégies nationales, le partage des bonnes pratiques, l'aide à l'émergence de projets, ... sont autant d'axes de partenariats à développer.

► Redonner des moyens d'accompagnement des projets locaux

Le moins que l'on puisse dire est que l'ensemble des restructurations subies par les services déconcentrés au niveau départemental (qui permettait une présence de proximité à un bon niveau géographique) n'a jamais eu pour objet de renforcer la capacité de l'État territorial à être acteur de la transition écologique.

Suppression du lien direct avec les ministères techniques, suppression des capacités d'ingénierie publique pour son propre compte ou pour l'ensemble des administrations publiques locales, les conséquences des réformes de ces 20 dernières années sont catastrophiques. A chaque crise, la mesure systématiquement prise est de concentrer le pouvoir de décision sur le représentant de l'État en local, tout en continuant à vider de leur substance les services déconcentrés techniques en charge d'objectiver ses décisions.

Analyser, anticiper, proposer des solutions et accompagner les différents acteurs sur les territoires : autant de leviers progressivement retirés aux services de l'État au nom du dogme de l'économie budgétaire de courte vue, ou de la chasse aux prétendus « doublons ».

Le « dernier kilomètre » de l'ingénierie pour l'adaptation au changement climatique est trop souvent oublié, obérant les capacités à concrétiser les projets.

Le « conseil aux territoires », imaginé comme palliatif au retrait des moyens d'ingénierie de l'État sur le terrain, a toujours été dévalorisé depuis sa création. L'ANCT ne dispose que de moyens propres très limités et est censée s'appuyer sur des ressources territoriales en constante diminution. Son mode de fonctionnement, retenant un ciblage territorial très restreint, n'est pas adapté à l'ampleur des besoins.

L'organisation de la puissance publique, et en premier lieu de l'ATE (Administration Territoriale de l'État), n'est toujours pas pensée et organisée pour faire face aux défis qui se posent d'ores-et-déjà à l'ensemble des territoires. Il convient de changer radicalement de cap et de rétablir une capacité réelle d'impulsion et d'accompagnement de l'État.

► **Le service public de la transition écologique, variable d'ajustement du budget de l'État**

Les politiques d'atténuation et d'adaptation pour la lutte contre le dérèglement climatique ou celles de préservation de la diversité biologique, considérées comme contraignantes pour certains acteurs économiques et visant des objectifs de long terme, ont été rapidement identifiées comme un réservoir d'économies dans les réformes successives de l'État.

Depuis l'Accord de Paris (2015), ce sont 20% des emplois qui ont été détruits à l'État dans le pôle ministériel en charge de l'aménagement durable des territoires.

Il est donc plus qu'urgent de stopper sans délai les réorganisations, transferts et suppressions d'effectifs irraisonnés, puis de dresser enfin le bilan des dernières réformes imposées afin d'y apporter les correctifs nécessaires. Une organisation robuste, pérenne et réintégrant des capacités d'ingénierie publique doit être recherchée. Les problématiques du changement climatique, la manière de les résoudre et le rôle des différents niveaux d'administration doivent être le préalable à toute nouvelle velléité de restructuration.

Toute conception « modulaire » de la République met en péril notre capacité à réagir

Les injonctions faites par le Gouvernement aux collectivités de reprendre les rênes sur des sujets majeurs (GEMAPI, exploitation des infrastructures,...) sont contradictoires, au vu des restrictions qui leur sont imposées sur les moyens de développer des ressources en propre. Ces sujets techniques présentent pourtant des enjeux grandissants et sont au cœur de la construction des réponses d'adaptation au changement climatique.

Lors de l'examen des finances publiques, ces contradictions vont souvent jusqu'à amener le Gouvernement à reprocher aux collectivités les dépenses d'investissement réalisées, malgré leur nécessité.

La promesse de rapprocher la décision des citoyens se traduit en réalité par une décentralisation « sous tutelle », où les moyens des collectivités sont fortement conditionnés par le Gouvernement.

Ces transferts de compétences sans moyens suffisants associés aboutissent à des arbitrages à réaliser par les collectivités : les investissements nécessaires, notamment pour l'entretien, deviennent des variables d'ajustement par rapport à d'autres politiques publiques répondant à des besoins plus immédiats.

Ces constats sont d'autant plus préoccupants que la capacité à se doter d'une ingénierie interne, à même de répondre à la complexité et à la variété des champs d'action de la transition écologique, est réservée à une part marginale de collectivités.

Les formes les plus récentes de décentralisation ont été caractérisées par une modularité à outrance des transferts effectués, « à la carte », créant des inégalités entre territoires, et pouvant aller jusqu'à questionner l'unicité de la République, du point de vue du quotidien des citoyens.

L'inquiétant corollaire de ces organisations est la dispersion de la compétence technique, pourtant devenue denrée rare, alors que la Fonction Publique, qu'elle soit d'État (FPE) ou Territoriale (FPT), souffre d'un déficit d'attractivité.

Il est primordial de remettre la parole technique au centre de la décision

L'attrition des ressources techniques devant éclairer les décideurs locaux produit des conséquences délétères sur l'efficacité de l'action publique. Dans ces conditions, l'administration n'est plus en mesure de proposer des axes d'amélioration technique ou des solutions alternatives face à des projets inaboutis.

Dépositaire de l'application des politiques publiques et de la réglementation, considérés parfois comme des « irritants » par des porteurs de projets, l'administration apparaît alors comme bloquante. La tentation devient ainsi grande pour les décideurs d'user de leur pouvoir de dérogation, alors que les enjeux et conséquences dépassent bien souvent le niveau d'analyse local.

Les actions « visibles » ou de court terme peuvent ainsi être privilégiées au détriment des politiques publiques de fond, moins communicantes et aux bénéfices éloignés dans le temps.

Au vu de l'urgence climatique et de la limitation des moyens, il est impératif que l'analyse de la qualité technique des projets redevienne systématiquement prépondérante dans la prise de décision.

Pour une compétence collective de haut niveau au service de la puissance publique

Les stratégies d'atténuation, d'adaptation ou encore de préservation de la diversité biologique nécessitent une ingénierie pluridisciplinaire de haut niveau permettant d'allier les approches scientifique, technique, environnementale et sociale, dans les domaines de l'aménagement durable des territoires sous toutes ses facettes (ville durable, maîtrise de l'artificialisation des sols, prévention des risques, évolution des normes de construction, transition énergétique, mobilité durable, ...).

Les besoins sont considérables et les compétences à mobiliser en constante évolution.

Réaliser l'ampleur des besoins et agir

La puissance publique est particulièrement attendue par les Françaises et les Français, sur les sujets forts de l'adaptation au changement climatique, que ce soit à travers la mobilisation de l'ingénierie privée ou la mise en œuvre de ses ressources propres d'ingénierie publique.

Compte tenu des besoins et de l'offre d'ingénierie, il est primordial que la puissance publique mobilise les leviers nécessaires pour disposer d'une ingénierie publique lui permettant d'assurer :

- **l'élaboration de la stratégie, de la planification, de la programmation,**
- **le bon déroulement de la commande publique,**
- **la couverture des besoins des différentes administrations publiques, lorsque cela est économiquement plus intéressant,**
- **la solidarité avec les collectivités les moins bien dotées,**
- **une ingénierie de substitution, là où aucune offre d'ingénierie adaptée n'est disponible ou pour contribuer à répondre à des besoins exceptionnels.**

► Réapprendre à porter une gestion des personnels ambitieuse

Si certaines branches du secteur privé ont initié des démarches de projections de leurs besoins en compétences, l'État semble avoir laissé de côté cette dimension essentielle de la gestion des ressources humaines.

Les dernières années ont vu la politique RH des ministères techniques se concentrer sur l'atteinte des réductions d'effectifs imposées par Bercy, au détriment de la construction d'une réponse adaptée au portage de leurs politiques publiques.

Il devient urgent de changer de logiciel : il est temps de réapprendre à chiffrer les besoins de recrutement et à identifier les compétences à développer dans des métiers nouveaux ou en évolution.

Il est crucial de ne pas perdre de vue que la construction d'une compétence technique de haut niveau, entre la formation initiale (BAC+5 à +8, pour les ingénieurs) et la montée en compétence professionnelle, ne peut se faire à la hâte.

Le temps nécessaire pour acquérir une expertise confirmée avoisine les 15 ans, dans les métiers de l'ingénierie de l'aménagement durable des territoires.

C'est seulement en intégrant cette temporalité que les nouvelles recrues pourront être pleinement opérationnelles et à la hauteur des enjeux.

Au-delà de l'anticipation des besoins, doit se poser la question de l'attractivité et de la fidélisation pour les métiers de l'ingénierie dans la fonction publique.

Les orientations prises pour la gestion des fonctionnaires, depuis presque une décennie désormais, visent à indifférencier les diplômes, les qualifications, les corps d'appartenance, ... Menée au nom d'un objectif de prétendue simplification, la conséquence très concrète des réformes menées se traduit par la dévalorisation des diplômes et parcours techniques.

Il est donc urgent d'engager un chantier d'identification des enjeux prioritaires pour le secteur public et des besoins en compétences et emplois, pour pouvoir définir les éléments constitutifs d'une réelle politique d'attractivité.

Organiser la construction de la compétence

Si les qualifications et compétences à mobiliser pour la puissance publique dans ces domaines sont en constante évolution, il n'en demeure par moins que la pérennité de la capacité de celle-ci à réellement agir passe par la construction, en continu et en son sein, des compétences collectives nécessaires. Ce, afin de couvrir l'ensemble de ses besoins, sur tout le territoire de la République et à tous les niveaux d'intervention.

► Acquérir et transmettre la connaissance

La conception et la mise en œuvre des solutions d'adaptation au changement climatique nécessite des techniciens et ingénieurs disposant d'une formation initiale de qualité et de haut niveau.

Aussi, il est particulièrement important d'observer l'état de la filière scientifique et technique dans l'enseignement supérieur. La France ne se classe au mieux (selon les domaines considérés) qu'au 7^e rang européen, en termes de taux d'inscrits en filière scientifique parmi ses étudiants. La récente réforme du baccalauréat a eu pour effet de faire chuter significativement le nombre de lycéens étudiant les matières scientifiques.

Selon les projections de la branche de l'ingénierie privée, le vivier de jeunes diplômés demeurera insuffisant pour répondre à la demande en emplois projetée d'ici 2030.

Du côté du secteur public, le « fonctionnaire-bashing », mené par les gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années et consistant à présenter le service public comme une charge pour la société, produit ses conséquences désastreuses : l'attrait est moindre pour les cursus d'élèves fonctionnaires, mettant en danger les recrutements pour la fonction publique.

Il est urgent d'engager un plan de valorisation des formations scientifiques et de reconnaissance des métiers techniques, notamment dans la fonction publique.

Pour le secteur public comme pour le secteur privé, l'intégration des problématiques de l'adaptation au changement climatique dans tous les métiers de l'aménagement et de la construction constitue un véritable enjeu. La généralisation de double-compétences (permettant de lier une composante technique fondamentale « classique » à une composante technique liée à la transition écologique) doit être recherchée.

La formation continue et le compagnonnage constituent des angles morts dans le développement des nouvelles compétences.

Les modules de formation continue qui pourraient permettre d'atteindre ces objectifs sont insuffisants et trop peu accessibles pour les agents de la fonction publique. Par ailleurs, compte tenu des effectifs trop sacrifiés ces dernières années, les capacités à transmettre la connaissance par compagnonnage ou mentorat sont désormais quasiment inexistantes.

► Lutter contre le mirage de « l'employabilité immédiate »

La construction et le développement de la compétence collective autour de sujets hautement techniques devraient passer par la proposition d'un cadre permettant le développement de parcours techniques cohérents, qui contribuent collectivement à l'enrichissement de l'expertise, mobilisable par tous les acteurs publics concernés.

C'est en développant de tels parcours que la somme des expériences professionnelles individuelles viendra consolider la compétence collective.

Il est illusoire pour un employeur public de penser pouvoir disposer immédiatement de la compétence ad-hoc sans participer soi-même à la construction de la compétence collective.

► Libérer la construction des parcours

Les employeurs publics semblent avoir perdu de vue ces principes pourtant primordiaux. En particulier, tous les outils de gestion, qui avaient pourtant fait leurs preuves, ont été abandonnés pour leur substituer de nouveaux objets peu opérationnels, lissant toutes spécificités entre filières et corps de fonctionnaires, et uniquement destinés à organiser une coupure entre des agents qui constituerait le « top management » (paradoxalement principalement défini par le diplôme initial détenu) et les autres.

Compte tenu de l'importance de la construction des parcours pour consolider les compétences techniques nécessaires au portage des politiques publiques, ces orientations dogmatiques sont particulièrement préjudiciables. A rebours des évolutions désastreuses imposées ces dernières années, il est désormais urgent d'inverser la tendance pour redonner un cadre clair au déroulé de carrière des ingénieurs (mobilités professionnelles, promotions, rémunérations, ...).

En particulier, il est primordial de faciliter les passerelles au sein et entre les employeurs publics (FPE-FPT-parapublic). Le retour à un système organisé, cohérent et partagé de cycles de mobilités professionnelles permettrait notamment un meilleur partage de la compétence collective. Il est, en outre, utile de stopper toute différenciation exacerbée entre employeurs publics (volonté de décorrélation du point d'indice entre fonctions publiques, divergence des régimes indemnitaires, ...).

Devant la multiplication des employeurs et le morcellement de la compétence, en partie dus aux réorganisations modulaires des services et transferts de compétences « à la carte », un pilotage unifié de la construction et du partage de la compétence collective technique doit être inventé.

Nos recommandations pour réarmer techniquement la puissance publique

Stratégie d'action, planification territoriale, coordination des dispositifs financiers, organisation de l'accès à l'ingénierie, attractivité des métiers techniques, construction et développement de la compétence collective, ... autant de sujets pour lesquels des impulsions fortes sont attendues pour permettre à la France non seulement d'atteindre ses objectifs d'atténuation mais aussi d'adapter le territoire aux conséquences déjà tangibles du changement climatique.

De mauvaises orientations ont hélas été prises inopportunément, aboutissant à une déstabilisation malvenue des moyens de réponses de la puissance publique.

Il est donc plus qu'urgent que les décideurs publics appréhendent la nécessité de reconstituer des capacités techniques pour préparer efficacement l'adaptation au changement climatique.

#1 - Reconstruire une ingénierie publique avec les ingénieurs

- #1.1. Organiser un cadre stable pour le portage des politiques publiques en faveur de l'adaptation au changement climatique, permettant de disposer de perspectives claires afin de bâtir l'ingénierie nécessaire pour relever ce défi
- #1.2. Garantir à chaque entité publique l'accès à l'ingénierie publique nécessaire à la mise en œuvre de ses projets, en articulation avec l'offre privée
- #1.3. Mettre en œuvre les conditions de succès d'un plan de gestion des effectifs, des compétences et des carrières pour les employeurs publics et leur donner la pleine capacité de répondre à leurs besoins de recrutements, d'évolution des compétences et de modalités de gestion des personnels techniques

#2 - Mener une politique d'attractivité volontariste pour les métiers d'ingénieurs

- #2.1. Ouvrir un chantier sur l'adéquation entre la rémunération des ingénieurs et le niveau de qualification et la technicité nécessaire à l'exécution de leurs missions
- #2.2. Garantir des perspectives d'évolution à chaque moment de la carrière des ingénieurs
- #2.3. Proposer l'accès à une véritable formation continue tout au long de la carrière, dans le domaine des transitions

#3 - Organiser le pilotage et le partage de la compétence collective

Compte tenu de l'organisation de la Fonction Publique, cette recommandation doit nécessairement être appréhendée par corps et concerne donc spécifiquement le corps des Ingénieurs des TPE.

- #3.1. Instituer un observatoire, composé de représentants des employeurs, des représentants légitimes des ITPE et des organismes de formation majeurs, en charge de la construction de la compétence collective
- #3.2. Confier à cet observatoire la mission d'évaluation des besoins en recrutements, de formation initiale et continue, et de recommandations sur la gestion des parcours des ITPE, pour l'ensemble des employeurs publics

Le Syndicat National des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État et des Collectivités Territoriales, Force Ouvrière (SNITPECT-FO) a pour vocation de représenter les Ingénieurs des TPE. Avec une forte présence dans les services de l'État mais aussi dans les collectivités, ainsi que le secteur privé, les ITPE apportent des solutions concrètes et innovantes dans tous les domaines de l'aménagement des territoires, en alliant des approches scientifiques, techniques, environnementales et sociales.



Snitpect-FO

11, rue Meslay — 75003 PARIS
tél. 01 42 72 45 24
snitpect@snitpect.fr / www.snitpect.fr