

4

Rapport “Le Réseau Scientifique et Technique” (RST)

(avenir, rôles futurs, évolutions nécessaires...)

Rapporteur : Clotilde EL MAZOUNI

Membres du groupe
de travail

Renaud BALAGUER

Sylvie BLANC

Eric DALUZ

Georges KUNTZ

Sylvain LAROSE

Yvan LEFEUVRE

Frédéric NOVELLAS

Delphin RIVIÈRE

Franck SEITHER

PLAN

1. Une description (succincte) du RST
 - 1.1 Les organismes qui composent le RST
 - 1.2 Les principaux domaines d'intervention du RST
 - 1.3 Les principales missions du RST
2. Statuts et mécanismes de fonctionnement
 - 2.1 Les statuts des services du RST
 - 2.2 La question de la budgétisation des CETE
3. Le fonctionnement en réseau
 - 3.1 Les liens entre les différentes composantes du RST
 - 3.2 Les liens entre le RST et les DAC
 - 3.3 Les liens entre le RST et les services déconcentrés
 - 3.4 Evolutions souhaitables
4. Les ITPE et le RST
 - 4.1 Quelques données chiffrées
 - 4.2 Comités de filière/Comités de domaine
 - 4.3 Un nouveau comité d'évaluation pour les chercheurs
 - 4.4 Quelques problématiques de gestion très concrètes
5. Quelles évolutions pour le RST ?
 - 5.1 La démarche de la stratégie d'évolution du RST
 - 5.2 L'impact de la réforme de l'ingénierie publique
 - 5.3 Quelles conséquences prévisibles de la LOLF ?
 - 5.4 Quelles conséquences prévisibles de la décentralisation ?
 - 5.5 Quelles conséquences prévisibles de la réforme de l'Etat ?

Conclusion

Les réorganisations amorcées, laissant pour compte une partie du Réseau Scientifique et Technique, ce dernier subit une situation de profonde instabilité et risque l'éclatement et la dissolution au sein même de l'Équipement.

Alors que la décentralisation à venir va accroître les besoins et attentes des Maîtres d'Ouvrage publics, la LOLF, la réforme de l'État et les réorganisations des services du METATM et du MEDD vont fortement bouleverser les services du RST dont l'avenir ne semble plus maîtrisé.

Quels impacts les réformes auront-elles sur la structure du RST, sur les liens des services entre eux, sur leur fonctionnement, sur leurs moyens ? Quelle stratégie d'évolution pour un RST tourné vers l'avenir du service public ?

Ce rapport précise le diagnostic, les enjeux et nos revendications concernant l'avenir du RST et des services qui le composent.

Une description (succincte) du RST

1.1 Les organismes qui composent le RST

Le réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, est constitué de nombreux organismes, très divers quant à leur taille, leur statut, leur domaine d'intervention, ou leur finalité. La typologie la plus couramment répandue les classe en quatre catégories :

- les services techniques centraux
- les sept CETE ⁽¹⁾, auxquels s'ajoute la DRE d'Ile de France, sorte de « huitième CETE » puisqu'elle assure aussi pour cette région les missions spécifiques des CETE
- les écoles ⁽²⁾
- les « organismes scientifiques et techniques » (ce sont en fait les organismes qui ne font partie d'aucune des trois catégories précédentes).

A partir de cette classification, on peut répertorier de la façon suivante les organismes qui composent le RST :

Services techniques centraux	CETE	Ecoles	Organismes scientifiques et techniques
CERTU Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	7 CETE : - CETE de l'Est - CETE de Lyon - CETE Méditerranée - CETE Nord Picardie - CETE Normandie Centre - CETE de l'Ouest - CETE du Sud-Ouest	ENAC Ecole nationale de l'aviation civile	CENA Centre d'études de la navigation aérienne
CETMEF Centre d'études techniques maritimes et fluviales		ENM Ecole nationale de météorologie	CSTB Centre scientifique et technique du bâtiment
CETU Centre d'études des tunnels		4 ENMM Ecoles nationales de la marine marchande (Le Havre, Marseille, Nantes, Saint Malo)	IFREMER Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
CNPS Centre national des ponts de secours		ENPC	IGN Institut géographique national
SEATM Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne		ENSG Ecole nationale des sciences géographiques	INRETS Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
SETRA Service d'études technique des routes et autoroutes		ENTE	LCPC Laboratoire central des ponts et chaussées
SFACT Service de la formation aéronautique et du contrôle technique		ENTPE	Météo-France / CNRM Centre national de recherches météorologiques
STBA Service technique des bases aériennes		DRE Ile de France	
STNA Service technique de la navigation aérienne			
STRMTG Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés			

(1) Les CETE étant constitués de divisions (ou départements) d'études d'une part, et de laboratoires régionaux d'autre part.

(2) Les écoles appartiennent, parallèlement, au réseau de formation.

A ceci, on ajoutera, pour être complet, trois « programmes » interministériels, destinés à jouer un rôle d'incitation à la recherche et à l'expérimentation :

- le PREDIT (programme de recherche d'innovation dans les transports terrestres) : il réunit les ministères chargés de la recherche, des transports, de l'environnement, de l'industrie, l'ADEME et l'ANVAR
- le PUCA (plan urbanisme, construction, architecture) : il réunit les ministères chargés de l'équipement, de la culture et de la recherche
- le RGC & U (réseau génie civil et urbain) : il réunit les ministères chargés de l'équipement et de la recherche.

Si la plupart de ces organismes sont familiers à tous les ITPE, certains sont par contre plus éloignés de notre environnement professionnel quotidien, notamment ceux dont les effectifs sont très réduits, ou dont le domaine d'activité est très spécifique (par exemple l'aviation civile ou la météorologie).

1.2 Les principaux domaines d'intervention du RST

Il serait fastidieux (voire même impossible) d'énumérer de façon exhaustive la totalité des domaines dans lesquels les différents organismes du RST interviennent. Nous nous contenterons donc dans ce rapport de citer les principaux domaines d'intervention. Précisons aussi que la présentation adoptée dans le tableau qui suit ne saurait occulter le fait que de nombreux sujets d'étude peuvent bien sûr avoir un caractère transversal et relever de deux domaines (ou plus).

Domaines	Sujets d'étude
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES	Systèmes, matériels, infrastructures de transport. Exploitation des transports. Sécurité routière
POLITIQUE DES TRANSPORTS	Politique et socio-économie des transports. Modélisation des déplacements. Vie urbaine, mobilité et interface avec les différents modes de transports
URBANISME & AMENAGEMENT	Evolution des territoires urbains. Politique de la ville. Qualité et sécurité des espaces urbains. Politiques de planification et d'aménagement. Services urbains. Aménagement touristique
CONSTRUCTION & HABITAT	Sécurité de la construction. Qualité de l'environnement intérieur et santé (notamment le label HQE). Gestion sociale et technique du patrimoine bâti. Accessibilité aux handicapés. Résorption de l'habitat insalubre.
GENIE CIVIL	Géotechnique et géomatériaux. Matériaux nouveaux. Sécurité et maintenance des infrastructures. Outils de calcul et de simulation. Contrôle des études et des travaux.
ENVIRONNEMENT	Eau. Qualité de l'air. Paysages. Bruit. Déchets.
PREVENTION DES RISQUES	Stabilité des sols. Risques hydrauliques et protection des milieux. Risques technologiques. Risques sismiques. Approche globale pour la conception et l'aide à la décision
ESPACES MARINS ET LITTORAUX	Environnement littoral. Aménagements côtiers. Ouvrages maritimes. Approche globale des zones côtières et littorales. Connaissance des fonds océanographiques.
METEOROLOGIE	Evolution du climat. Systèmes d'observation de la terre
AVIATION CIVILE	Infrastructures de transport aérien. Exploitation. Sûreté
INFORMATIQUE	Missions supports : TIC, développement de logiciels et d'applications, géomatique

1.3 Les principales missions du RST

De façon volontairement très schématique, les principaux types de missions confiées au RST sont les suivantes :

- la recherche, l'innovation, la méthodologie, la normalisation et la production de doctrine
- la formation (initiale et continue) et l'animation des réseaux professionnels
- la réalisation d'études, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, l'assistance à la maîtrise d'œuvre
- les mesures et essais de laboratoire
- la production de diagnostics et d'expertises
- et, pour certains services du RST, la fourniture d'un service public (par exemple pour l'IGN ou Météo-France).

QUELQUES CHIFFRES SUR L'ACTIVITÉ DES CETE ⁽³⁾

Dans quels domaines les CETE travaillent-ils ?	Quels types d'interventions les CETE fournissent-ils ?
Infrastructures 33.4 %	Prestations d'ingénierie 47.8 %
Ouvrages d'art 12.9 %	Essais et mesures 21.4 %
Exploitation routière 8.1 %	Recherche, innovation, méthodologie, normalisation 21 %
Sécurité routière 5.9 %	Animation des milieux professionnels (y compris la diffusion de doctrine) 4.9 %
Informatique 14.4 %	Enseignement et formation 2.3 %
Aménagement, urbanisme, habitat et transports 10.6 %	Autres types d'interventions 2.6 %
Environnement et risques 10 %	TOTAL 100 %
Construction 3 %	
Management, qualité, gestion 1.7 %	
TOTAL 100 %	

Pour quels donneurs d'ordres les CETE travaillent-ils ?		
Services déconcentrés 29.11 %	Total	
RST 27.17 %	Etat :	
Directions d'administration centrale 20.12 %	77.88 %	
Autres ministères 1.48 %		
Collectivités territoriales 11.05 %		
Para-public 5.77 %		
Privé 4.79 %		
Europe 0.46 %		
International (hors Europe) 0.05 %		
TOTAL 100 %		

2

Statuts et mécanismes de fonctionnement

2.1 Les statuts des services du RST

On rencontre parmi les organismes du RST un nombre impressionnant de statuts différents, qui relèvent de deux catégories : les services de l'Etat et les établissements publics. Les premiers sont administrés directement par l'Etat, alors que les seconds disposent d'une autonomie plus importante, notamment financière.

Services de l'Etat	Services centraux (SC)
	Services techniques centraux (STC)
	Services à compétence nationale (SCN)
	Services techniques à vocation nationale (STVN)
	Services déconcentrés (SD)
Etablissements publics	Etablissements publics à caractère administratif (EPA)
	Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)
	Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)
	Etablissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)

(3) Données établies à partir des éléments fournis pour l'année 2002 par la DPSM.

Services techniques centraux	CETE	Ecoles	Organismes scientifiques et techniques
CERTU : STVN	7 CETE : SD	ENAC : EPA	CENA : SCN
CETMEF : SCN		ENM : Service de Météo France, qui est un EPA	CSTB : EPIC
CETU : SC		4 ENMM : EPA	IFREMER : EPIC
CNPS : STC		ENPC : EPSCP	IGN : EPA
SEATM : SCN		ENSG : Service de l'IGN, qui est un EPA	INRETS : EPST
SETRA : STVN		ENTE : Service opérateur à compétence nationale	LCPC : EPST
SFACT : STC		ENTPE : Service d'administration centrale délocalisé	Météo France : EPA
STBA : SCN			
STNA : STC			
STRMTG : SCN		DRE Ile de France : SD	

- Les services de l'Etat

Le décret de 1992 portant charte de la déconcentration, et le décret de 1997, relatif aux services à compétence nationale, ont établi la structure-cadre commune à tous les services de l'Etat. Ces deux textes disposent que :

Les administrations civiles de l'Etat se composent d'une part d'administrations centrales et de services à compétence nationale, d'autre part de services déconcentrés.

Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Toutes les autres missions sont confiées aux services déconcentrés.

Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés.

Au-delà de ces éléments, le manque de lisibilité et la complexité entre les différents types de statuts des services d'Etat contribuent à donner à ce sujet l'aspect d'un « maquis administratif ».

- Les établissements publics

D'après la définition traditionnelle, un établissement public est un service individualisé, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et soumis à la tutelle de l'Etat ou d'une autre collectivité publique.

A la base, on distingue deux grandes catégories d'établissements publics :

- les EPIC (établissements publics à caractère industriel et commercial), qui assurent un service public dit industriel ou commercial, et dont le fonctionnement est soumis aux règles du droit privé (cas de l'IFREMER et du CSTB)

- les EPA (établissements publics à caractère administratif), qui sont eux soumis aux règles du droit public (cas de l'IGN et de Météo-France).

Au début des années 1980, deux nouveaux types d'établissements publics ont été créés :

- les EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique), dont la recherche est la mission essentielle (cas du LCPC et de l'INRETS)
- les EPSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), spécifiques à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire (cas de l'ENPC).

Les EPST et les EPSCP sont, en matière de fonctionnement, proches des EPA, dont ils ont été inspirés pour assurer des missions particulières.

En résumé, et en théorie, les EPA, les EPST et les EPSCP relèvent donc du droit public, et les EPIC du droit privé. Cependant, la pratique du fonctionnement des établissements publics est loin d'être aussi claire. Par exemple, en cas de diminution de la subvention versée par sa tutelle, un EPA n'aura pas d'autre choix, pour éviter de disparaître, que d'orienter son activité vers des prestations à but « alimentaire ». Dans ce cas, la dérive est alors inéluctable, éventuellement à très court terme : l'établissement public concerné ne va plus se consacrer aux missions de service public qui lui étaient originellement confiées, pour préférer la mise en œuvre de sa propre politique dans une logique strictement concurrentielle lui permettant de survivre.

Examinons à ce propos le cas du LCPC, qui a été transformé en établissement public (EPST) en 1998. Cet organisme est alimenté par un co-financement des ministères de l'Equipement et de la Recherche (auparavant, le LCPC était sous la tutelle de la DR). Peu à peu, on remarque tout de même des effets induits par ce changement de statut : la logique du LCPC n'est plus forcément la même que celle du ministère de l'Equipement (la DR, qui était auparavant le donneur d'ordres – et donc le bénéficiaire – privilégié du LCPC, connaît désormais des difficultés

pour lui passer certaines commandes). Par ailleurs, on dénote aussi un moindre sentiment d'appartenance des agents du LCPC au ministère de l'Équipement. Il est probablement encore beaucoup trop tôt pour faire un bilan « définitif » des conséquences de la transformation du LCPC en établissement public (seulement six ans se sont écoulés depuis), mais le fait que le fonctionnement actuel du LCPC ne révèle pas (encore ?) de dérives marquées n'est pas à lui seul une garantie sur le long terme.

2.2 La question de la budgétisation des CETE

Les salaires des personnels des CETE sont pris en charge par l'État. En contre-partie, les CETE doivent à l'État un certain volume de prestations : ce sont les crédits dits « du titre IX ». Au passage, nous nous devons de relever qu'une partie de ces crédits est destinée à des commandes attachées au réseau routier national. Qu'advient-il dans le cadre du transfert des deux tiers du réseau aux collectivités locales, les personnels du RST n'étant pas susceptibles d'être transférés avec le réseau? Ces crédits « titre IX » seront-ils transférés aux collectivités? Quelle assurance pour les CETE sur la pérennité de la commande liée au réseau transféré, alors même que les collectivités seront libres, voire même obligées, de faire jouer la concurrence? L'existence du « titre IX » a pour contre-partie que les CETE ne disposent pas de crédits de fonctionnement. Pour assurer leurs dépenses de fonctionnement, ils doivent « faire rentrer de l'argent frais » en travaillant pour d'autres clients que l'État : ce sont les fonds de concours.

Ceci est ainsi à l'origine d'une situation pour le moins contradictoire, puisque pour avoir les moyens de fonctionner et

donc pouvoir travailler pour l'État, les CETE doivent d'abord travailler pour d'autres clients, qu'ils ont donc parfois tendance à privilégier au détriment du client-État. La contradiction va même encore au-delà, puisque, par ce système, l'État bénéficie, au travers des prestations qu'exécutent pour lui les CETE, des moyens financiers de fonctionnement et d'investissements payés par d'autres maîtres d'ouvrages. Le transfert potentiel d'une partie du « titre IX » va selon toute probabilité aggraver encore cette dérive.

La réforme de l'ingénierie publique a par ailleurs eu des conséquences en la matière, en réduisant de fait le volume des fonds de concours (ils représentaient 62 M€ en 1999, 59 en 2000, 56 en 2001, 48 en 2002 ; en comparaison, les crédits du titre IX sont restés à peu près stables sur la même période, à un peu moins de 150 M€). Cela démontre clairement, s'il en était encore besoin, la nécessité de revoir un tel mode de fonctionnement.

Depuis plusieurs années, le SNITPECT a alerté à plusieurs reprises le ministre sur la nécessité de garantir le fonctionnement des CETE dans la durée, par le biais d'une politique de budgétisation, même partielle, des CETE.

Cependant, cette budgétisation, que nous appelons de nos vœux, ne devra pas avoir pour effet collatéral une réduction supplémentaire des effectifs et des moyens d'intervention. Dans une telle hypothèse, on assisterait à un amoindrissement considérable (voire à l'extinction totale) des interventions pour tiers et des interventions relevant du partenariat entre décideurs publics, en particulier celles relevant du champ de l'ingénierie d'innovation.

3

Le fonctionnement en réseau

3.1 Les liens entre les différentes composantes du RST

Les liens qu'entretiennent entre elles les différentes structures qui composent le RST sont dans l'ensemble des relations de complémentarité. Cela s'explique en particulier par certaines différences fondamentales de vocation :

- les STC sont actuellement surtout actifs sur le champ de l'application des politiques nationales, de la production de doctrine et de l'animation des réseaux professionnels
- les divisions d'études des CETE se consacrent principalement aux prestations d'études, à la formation, à la production de méthodologie et à la recherche appliquée
- les LRPC ont pour « cœur de métier » les missions de contrôle extérieur de chantiers.

Quelques cas de rivalités ont pu malheureusement se rencontrer, en particulier lors de la constitution des CETE : rivalités entre certains laboratoires régionaux et leur CETE de « rattachement », ou relations de concurrence entre laboratoires régionaux voisins. Ces péripéties, nées de l'historique de la création des CETE, semblent désormais très marginales.

Des tentatives de mise en place de coopérations entre CETE ont vu le jour, sous la forme d'équipes-ressources. L'objectif poursuivi lors de leur création était de localiser dans certains CETE des pôles compétences sur certains domaines très spécialisés. Toutefois, pour que ce système soit réellement efficient, des « relais de compétence » ont été mis en place dans tous les CETE sur les thèmes correspondants.

Les ERA (équipes de recherche associées)

Les ERA sont des équipes de recherche localisées dans les CETE. Cette "association" trouve ses racines dans l'histoire de la constitution du LCPC et des LRPC, et plus précisément dans la mission du LCPC d'orientation, de programmation et d'évaluation de la recherche – développement menée dans les CETE, ce qui donne lieu à la mise au point d'un programme commun.

La mise en place des ERA a été faite en visant trois objectifs principaux :

- **réduire la dispersion des activités de recherche dans le réseau des LRPC**
- **faire des LRPC des acteurs des politiques régionales de recherche**
- **augmenter la part de la recherche dans le volume d'activité des LRPC.**

Les ERA sont aujourd'hui au nombre de quinze, auxquelles il faut ajouter une seizième en cours de création. Elles regroupent au total près d'une centaine de personnes.

- **Un cas particulier : les relations LCPC / LRPC**

Le LCPC est en charge d'une mission d'animation du réseau des laboratoires régionaux. Pour assurer cette mission, il s'appuie en bonne partie sur le comité inter-LPC.

Cette mission s'est traduite, ces dernières années, par des réalisations telles que l'élaboration de la carte stratégique des

LRPC, la politique de certification des laboratoires régionaux, l'organisation des journées techniques du LCPC, ou encore l'appui apporté aux ERA (équipes de recherche associées). Au titre des éléments positifs, notons également l'effort fait pour développer des synergies non seulement avec les laboratoires régionaux, mais aussi en recherchant une complémentarité avec les divisions d'études des CETE.

Cependant, la mission dévolue au LCPC vis-à-vis des LRPC, qui s'expliquait historiquement par le fait que les laboratoires régionaux ont été créés sous l'égide du LCPC, risque cependant de devenir assez artificielle au fil du temps, du fait de leur différence de statut : la stratégie et les logiques d'actions d'un établissement public deviendront inévitablement sensiblement différentes de celles d'un service de l'Etat.

Un tel décalage entre le LCPC et les LRPC serait d'autant plus préjudiciable qu'il risquerait à terme d'entraîner une moindre prise en compte des besoins des LRPC, et donc un affaiblissement de leur activité, alors qu'ils sont à l'origine d'une part importante des fonds de concours des CETE : les moyens de fonctionnement des CETE pourraient ainsi être fortement impactés.

- Un autre cas particulier : l'ENTPE au sein du RST

Les liens qui existent entre l'ENTPE et le reste du RST se situent principalement au niveau des laboratoires de recherche de l'Ecole et d'interventions dans les enseignements. Des liens existent par exemple avec le CERTU, le LCPC, le CETE de Lyon, mais l'école travaille en fait beaucoup plus en liaison avec d'autres organismes, comme le CNRS (qui, lui, n'appartient pas au RST du ministère de l'Équipement).

L'ENTPE fait actuellement l'objet de deux chantiers majeurs pour son avenir :

- la réforme de son statut : l'ENTPE est actuellement assimilée à un service d'administration centrale, mais délocalisé. Elle doit, pour pouvoir conserver son habilitation à délivrer le titre d'ingénieur, être transformée en établissement public. Le SNITPECT revendique à ce propos l'adoption d'un statut d'EPSCP, qui correspond bien à une vocation axée sur l'enseignement supérieur scientifique et sur la recherche
- la réforme des enseignements, qui intègre les évolutions de compétences liées à la décentralisation et à l'évolution des missions de l'Etat.

Le bon aboutissement de ces deux réformes est fondamental pour l'ENTPE, et également pour le ministère de l'Équipement, pour lequel elle constitue un outil de formation et de recherche sans équivalent. Il est donc primordial que la DPSM s'investisse pleinement sur ces deux dossiers, pour garantir leur parfait achèvement dans des délais qui sont désormais devenus extrêmement réduits et contraints.

3.2 Les liens entre le RST et les DAC

Dans l'ensemble, les organismes du RST qui entretiennent le plus de liens avec les DAC sont les STC, qui interviennent principalement en tant que prestataires des DAC.

Parmi les DAC, il convient de distinguer le rôle particulier joué par la DRAST vis-à-vis du RST, comme en témoignent ses attributions, détaillées dans l'encadré qui suit.

En application de ses attributions, la DRAST est donc tout naturellement en charge du pilotage de la réflexion stratégique du RST (les ressources humaines restant gérées par la DPSM). Mais l'ampleur de toutes ces attributions a de quoi surprendre si on considère l'effectif réel de la DRAST, qui n'est que d'une cinquantaine d'agents au total. Ces moyens sont-ils réellement suffisants et adaptés pour lui permettre d'assumer l'ensemble de

Problématique des enseignants-chercheurs de l'ENTPE

La CTI (commission des titres d'ingénieur) a, au titre des nombreux critères à respecter pour que l'ENTPE conserve son habilitation à délivrer le titre d'ingénieur, émis des demandes quant à la structure du personnel enseignant.

Ces demandes peuvent se résumer ainsi :

- la structure du personnel enseignant devra être constituée pour un tiers d'enseignants-chercheurs permanents de l'ENTPE, pour un tiers de spécialistes ou experts du RST, et pour le dernier tiers d'autres professionnels en poste dans la sphère publique
- l'activité principale de ces enseignants-chercheurs (qui ne doivent pas être des "chercheurs-enseignants") devra être la pédagogie et l'organisation des enseignements
- enfin, la CTI a exprimé une exigence forte quant à la qualification de ces enseignants-chercheurs, dont la majorité devra détenir la qualification de docteur habilité à diriger des recherches (4).

Les attributions officielles de la DRAST

Elles sont déterminées par le décret modifié du 2 juillet 1985, qui a fixé les attributions de l'ensemble des DAC. La liste des missions ainsi attribuées à la DRAST est très conséquente.

En effet, la DRAST doit, d'après ce texte :

- veiller à la cohérence, à l'animation, à l'évaluation de la recherche menée par les services du ministère
- définir, en liaison avec la DPSM et les DAC concernées, les orientations générales du RST
- orienter, coordonner, animer le RST, et en assurer la liaison avec l'ensemble des organismes et services de recherche
- veiller à la diffusion et à la valorisation des produits de la recherche et de l'innovation dans les services déconcentrés
- renforcer les liens entre recherche et formation dans les écoles relevant du ministère
- exercer la tutelle sur les établissements publics à caractère scientifique et technique relevant du domaine de ses attributions, ainsi que sur Météo-France et sur l'IFREMER.

ses missions de façon optimale, et notamment de s'impliquer fortement en matière de cadrage et d'impulsion donnés aux démarches d'évolution du RST ? Il semble que non, si on en croit la faible lisibilité des actions de la DRAST pour la plupart des autres services du ministère de l'Équipement, à qui elle apparaît le plus souvent comme une nébuleuse peu ou pas connue, à la production peu accessible, et donc d'impact limité.

Signalons encore quelques particularités de positionnement de certains organismes du RST vis-à-vis des DAC : le SETRA est notamment rattaché à l'organigramme de la DR, et le CERTU constitue de fait une interface entre la DGUHC et les CETE.

(4) Pour plus de détails sur le rôle de la CTI et sur ses demandes vis-à-vis de l'ENTPE, se reporter au flash spécial n° 246 de la Tribune consacré à l'ENTPE, édité en avril 2004.

3.3 Les liens entre le RST et les services déconcentrés

Actuellement, les relations entre services déconcentrés (hors CETE) et organismes du RST sont surtout du type client / fournisseur, par exemple pour la réalisation d'études (avec les CETE principalement) et pour des apports de méthodologie.

Il conviendrait de faire évoluer ce type de relations, en particulier dans le domaine de l'ingénierie publique de partenariat et d'innovation : la constitution de binômes CETE/DDE devrait être encouragée, cette association leur permettant ainsi de s'impliquer dans des projets que les DDE n'auraient pas pu assumer seules, et pour lesquels les CETE n'auraient pas disposé par eux seuls des « clés d'entrée » sur le territoire. Un tel mode de fonctionnement permet de plus de respecter le principe de « l'offre unique de l'Etat » en matière d'ingénierie publique.

Même si des efforts ont été menés en ce sens, c'est un véritable élan solidaire qu'il faut aujourd'hui enclencher pour réussir la diffusion des politiques publiques de l'Etat auprès des collectivités. Car les compétences sont largement partagées et complémentaires entre les CETE et les DDE, d'autant plus que les mutations d'agents

(notamment d'ITPE) entre ces deux types de structures se sont multipliées avec le départ progressif des PNT à la retraite.

3.4 Evolutions souhaitables

Il ressort de tout ce qui précède quelques pistes d'évolution que nous revendiquons pour le RST :

- le renforcement, par le biais de la DRAST, la coordination des activités de recherche et de la capitalisation des résultats des programmes de recherche ;
- un réinvestissement par les STC du champ de la recherche appliquée (certains d'entre eux semblent en effet l'avoir un peu délaissé, au profit de l'application des politiques nationales et de l'animation des réseaux professionnels : quid des conséquences à long terme ?) ;
- la pérennisation de la vocation de « têtes de réseau » des STC, notamment en ne les dissociant pas des réflexions sur le devenir des CETE. Ceci est primordial pour maintenir et renforcer la chaîne « recherche - innovation - ingénierie » ;
- l'harmonisation des politiques des différents services du RST, dans le cadre d'une stratégie globale du RST.

4

Les ITPE et le RST

4.1 Quelques données chiffrées (5)

Environ 800 ITPE (tous grades confondus) occupaient un poste dans le RST au début de l'année 2004 (signalons également quelques ITPE – moins d'une dizaine au total – qui occupent des postes dans des services de même type, mais qui appartiennent au RST d'autres ministères : CEMAGREF, SCHAPI, ADEME (6). Le nombre d'ITPE varie toutefois considérablement d'un service à l'autre, comme en témoignent les données suivantes (les chiffres en rouge correspondent au nombre d'ITPE en poste dans le service considéré, les services n'en comptant aucun apparaissant en grisé) :

Services techniques centraux (208 ITPE au total)	CETE (438 ITPE au total)	Ecoles (7) (92 ITPE au total)	Organismes scientifiques et techniques (68 ITPE au total)
CERTU : 55 Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	CETE de Lyon : 80	ENTPE : 62	LCPC : 50 Laboratoire central des ponts et chaussées
CETMEF : 40 Centre d'études techniques maritimes et fluviales	DRE Ile de France : 72	ENPC : 19	INRETS : 12 Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
SETRA : 40 Service d'études technique des routes et autoroutes	CETE Méditerranée : 65	ENTE : 11	CSTB : 4 Centre scientifique et technique du bâtiment
STBA : 30 Service technique des bases aériennes	CETE du Sud-Ouest : 53	ENAC Ecole nationale de l'aviation civile	Météo France : 2
CETU : 22 Centre d'études des tunnels	CETE de l'Est : 48	ENM Ecole nationale de météorologie	CENA (Centre d'études de la navigation aérienne)
STRMTG : 14 Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés	CETE de l'Ouest : 46	4 ENMM (Ecoles nationales de la marine marchande (Le Havre, Marseille, Nantes, St-Malo))	IFREMER Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
SEATM : 4 Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne	CETE Nord Picardie : 40	ENSG Ecole nationale des sciences géographiques	IGN Institut géographique national
CNPS : 3 (Centre national des ponts de secours)	CETE Normandie Centre : 34		
STNA (Service technique de la navigation aérienne)			
SFACT Service de la formation aéronautique et du contrôle technique			

(5) Les chiffres qui suivent ont été établis à partir du répertoire des ITPE édité par le SNITPECT (édition 2004).

(6) CEMAGREF : centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts.

SCHAPI : service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations.

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

(7) Les effectifs donnés ici ne comptabilisent pas les élèves.

Par ailleurs, l'analyse de la répartition par niveau de fonction des ITPE en poste dans le RST donne les résultats suivants ⁽⁸⁾ :

	Premier niveau de fonctions	Deuxième niveau de fonctions	Troisième niveau de fonctions
Services techniques centraux	81.3 %	17.3 %	1.4 %
CETE	79.7 %	18.3 %	2 %
Ecoles	77.2 %	21.7 %	1.1 %
Organismes scientifiques et techniques	79.4 %	20.6 %	0 %
ENSEMBLE DU RST	79.8 %	18.6 %	1.6 %

Ces données sont à comparer avec la répartition par niveau de fonctions de l'ensemble des ITPE travaillant en PNA, à savoir :

- 75.2 % pour le premier niveau de fonctions
- 22.1 % pour le deuxième niveau
- 2.7 % pour le troisième niveau.

Ceci tend à montrer que le RST accueille un peu plus d'ITPE en début de carrière que la moyenne des services du METATM, notamment du fait des conséquences des nombreux départs en retraite des PNT-A du RST, qui ont en grande partie été remplacés par des ITPE de premier niveau de fonctions.

Par contre, il serait faux d'affirmer que les ITPE de premier niveau en poste dans le RST auraient des chances moindres d'accéder à des promotions leur ouvrant les deuxième et troisième niveaux de fonctions. En effet, le constat basé sur la réalité des dossiers examinés en CAP (en particulier pour la promotion au divisionnariat) démontre depuis ces dernières années que la situation du RST n'est pas défavorable statistiquement par rapport aux autres services, et qu'un passage (plus ou moins long) dans le RST ne pénalise pas les individus qui en font le choix. Le SNITPECT a d'ailleurs largement œuvré (et œuvre toujours) en faveur de la valorisation et de la prise en compte par la CAP des parcours et des carrières réalisés en tout ou partie dans le RST.

Cependant, il conviendra de voir le profil des postes du RST évoluer de façon à permettre à davantage d'ITPE d'y exercer des fonctions de deuxième et troisième niveaux.

4.2 Comités de filière/Comités de domaine

Les comités de domaine ont été officiellement créés par une circulaire du 9 juin 2004. Ils remplacent les comités de filière.

La vocation des comités de filière était d'apporter leur concours au recensement des fonctions requérant des compétences scientifiques et techniques particulières pour répondre aux besoins des services, au repérage des parcours qualifiants et à l'évaluation des productions pour la reconnaissance des compétences individuelles des agents. En ce qui concerne la gestion du corps des ITPE, les comités de filière avaient pour rôle d'apporter aux ITPE en cursus de généraliste spécialisé, de spécialiste ou d'expert, un éclairage sur le niveau des productions scientifiques et techniques, les responsabilités, les activités d'expertise, les formations suivies et dispensées, et le rayonnement dans le ministère et à l'extérieur (notamment en vue de l'attribution de la qualification de senior ou de la promotion au divisionnariat).

(8) Pour réaliser cette analyse, on a considéré que le premier niveau de fonctions correspond aux ITPE et IPTPE, le deuxième niveau de fonctions aux IDTPE et aux CA, et le troisième niveau de fonctions aux CA surindiciés.

Les comités de filière

Créés en 1989, ils étaient au nombre de six, correspondant aux domaines suivants :

- ouvrages d'art
- informatique
- bâtiment
- routes (construction et entretien)
- transports (exploitation de la route, sécurité des transports, économie des transports)
- eau (hydraulique, hydrologie, techniques urbaines, fluviales et maritimes)

La vocation des comités de filière était d'apporter leur concours au recensement des fonctions requérant des compétences scientifiques et techniques particulières pour répondre aux besoins des services, au repérage des parcours qualifiants et à l'évaluation des productions pour la reconnaissance des compétences individuelles des agents. En ce qui concerne la gestion du corps des ITPE, les comités de filière avaient pour rôle d'apporter aux ITPE en cursus de généraliste spécialisé, de spécialiste ou d'expert, un éclairage sur le niveau des productions scientifiques et techniques, les responsabilités, les activités d'expertise, les formations suivies et dispensées, et le rayonnement dans le ministère et à l'extérieur (notamment en vue de l'attribution de la qualification de senior ou de la promotion au divisionnariat).

Notons enfin que le champ d'intervention des comités de filière s'étendait à l'ensemble des agents exerçant sur des postes relativement spécialisés, dans les six domaines qu'ils recouvraient, et en particulier aux PNT-A techniques et aux TSE en fonction dans le RST.

Les comités de domaine sont désormais au nombre de neuf, ainsi définis :

- ouvrages d'art
- systèmes d'information
(« successeur » du comité de filière informatique)
- bâtiment
- routes
- transports et sécurité
- eau, environnement et risques
- aménagement, urbanisme, habitat, politique de la ville
- géotechnique
- ressources humaines, organisation et fonctions juridiques

} 3 domaines nouveaux, non couverts auparavant par les comités de filière

La définition du champ de ces comités de domaine pose problème pour certains d'entre eux : soit que ce champ soit beaucoup trop vaste et généraliste (par exemple, quel ITPE ne

fait pas d'aménagement, ou de gestion des ressources humaines, ou d'organisation d'une équipe ?), soit qu'il soit au contraire très restreint et donc qu'il « enferme » potentiellement dans un type de parcours prédéfini (cas du comité géotechnique), soit encore qu'il mélange des domaines de façon très inopportune (comme le comité eau, environnement et risques). Le champ très vaste donné à certains nouveaux comités de domaine ne vise d'ailleurs t-il pas à pouvoir faire entrer la quasi-totalité des agents dans une « filière » ?

► **Missions des comités de domaine :**

La circulaire du 9 juin 2004 donne trois missions aux comités de domaine :

- évaluer des compétences techniques des agents qui sollicitent la qualification de spécialiste ou d'expert (sont concernés les agents en PNA au ministère de l'équipement et au ministère de l'environnement, ainsi que les mis à disposition, mais pas les détachés ni les agents en disponibilité)
- éclairer la DPSM et les agents (reconnus experts et spécialistes) sur les parcours professionnels et les projets individuels de formation, afin de construire des carrières valorisantes pour ces agents et enrichissantes pour le ministère
- conseiller la DPSM sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : métiers en devenir, compétences disponibles et compétences requises, flux et modalités de recrutement, objectifs de formation, organisation du travail, quantification des experts et des spécialistes par domaine.

► **Composition des comités de domaine :**

Ces comités de domaine seront chacun présidés par un membre du CGPC, entouré :

- de représentants de la (ou des) DAC concernée(s) par le domaine
- d'un représentant de la DPSM (mission de l'encadrement supérieur et de la gestion personnalisée)
- d'agents impliqués dans le pilotage du RST
- de personnalités (internes ou non au METATM) compétentes dans le domaine.

► **Fonctionnement des comités de domaine :**

Les comités de domaine devront se réunir au moins deux fois par an. Telles que sont rédigées leurs attributions, l'accent est fortement mis sur l'attribution des qualifications de spécialiste et d'expert : ces qualifications (qui remplacent le séniorat auparavant attribué par les comités de filière) seront attribuées par le DPSM sur proposition des comités de domaine, pour une durée de trois ans renouvelables pour les spécialistes, et de cinq ans renouvelables pour les experts.

Cela servira de base à la mise en place d'un outil baptisé « système d'information » par la circulaire du 9 juin 2004. Il s'agit d'une sorte de recueil qui sera constitué par la DPSM, dans lequel seront reportées les données concernant les agents auxquels elle aura attribué la qualification de spécialiste ou d'expert.

(9) Argumentaire complet paru dans « la Tribune des travaux publics », n° 1.193 septembre 2004.

Le SNITPECT a, dès qu'il a été informé de ce projet de circulaire, fait part de ses objections sur le système ainsi mis en place. Nous ne reprendrons pas dans ce rapport l'intégralité de l'argumentaire qui avait été développé à ce propos (9), et nous rappellerons juste les principales critiques formulées à l'encontre de ce texte :

- la constante confusion des genres entre les notions, pourtant très différentes, de compétence et de qualification
- le fait qu'une qualification par tranches de trois ou cinq ans n'ait pas de sens : la compétence se construit dans le temps, et n'est pas réductible à des tranches de trois ou cinq ans !
- rien n'est précisé dans la circulaire sur la valorisation que pourra apporter à un agent le fait d'avoir reçu la qualification de spécialiste ou d'expert (à part le fait de figurer dans le « système d'information », ce qui ne fera pas beaucoup avancer la gestion personnalisée des parcours de spécialistes et d'experts)
- rappelons aussi que ce système ne prévoit pas de paritarisme, ni de possibilité de recours sur les décisions des comités de domaine. Un agent ne pourra donc ni faire « défendre » son dossier devant le comité de domaine, ni en contester la décision ou l'appréciation s'il la juge non fondée ou erronée (sauf si on accepte le principe de « l'infaillibilité des comités de domaine » ...autres temps, autres dogmes)
- la diffusion des avis des comités de domaine, et l'absence de garantie quant à leur confidentialité, posent aussi problème. Pour le SNITPECT, aucune diffusion ne doit avoir lieu sans l'accord préalable de l'agent concerné. A force d'évaluer, de diffuser, sans recours ni validation possible, les agents ne seront plus propriétaires de leurs propres compétences
- la création du « système d'information », non pertinent puisque basé sur un système de qualification déjà contestable dans ses fondements même.

D'une façon générale, cette circulaire vise de toute évidence à filieriser les carrières et les parcours (10), dénaturant par là même la valorisation des spécialistes et des experts. Rappelons une fois de plus que si le développement de la compétence est une nécessité pour le service public, ce développement ne saurait par contre se baser sur une gestion fermée de la construction des parcours professionnels, contre-productive pour la structure et démotivante pour les individus.

De plus, et ce n'est pas la moindre de ses failles, ce système donne la pré-éminence au lien direct entre comités de domaines/conseillers GUEPARH, au détriment des chargés de mission du corps et de la CAP.

Loin de corriger les dérives constatées des comités de filière, elle met en place toutes conditions de leur amplification. En effet, elle traduit une conception pour le moins réductrice du rôle réel des comités de domaine, organisés beaucoup plus comme organismes d'habilitation des qualifications de spécialiste et d'expert, et très peu comme aide à la valorisation des parcours, tant au bénéfice des agents que du service public.

(10) ...peut-être en vue d'un calage sur la sectorisation des métiers que risque fort d'imposer la mise en œuvre de la LOLF.

Et pourtant, ces comités de domaine pourraient (ou auraient pu ?) être investis d'un rôle à la fois plus valorisant pour eux et plus positif en terme d'intérêt général pour le ministère de l'Équipement. On pourrait par exemple imaginer un mode de fonctionnement transversal des différents comités de domaine, qui les amènerait à développer une vraie vision de nos missions d'avenir : ainsi, ils seraient en mesure de proposer une politique de GPEC réellement en phase avec les évolutions stratégiques en cours et à venir, et d'apporter les éclairages les plus judicieux possible sur les problématiques (collectives ou individuelles) de définition de parcours professionnels et de construction de carrières.

Cette situation « idéale » ne correspond malheureusement pas à ce que l'on a pu observer à ce propos depuis la création récente des comités de domaine. On peut notamment citer ces cas d'ITPE à qui leur hiérarchie impose de se présenter à un comité de domaine pour obtenir la qualification de spécialiste ou d'expert, confirmant ainsi nos craintes quant aux dérives liées à la façon dont serait utilisé cet outil.

4.3 Un nouveau comité d'évaluation des chercheurs

En avril 2004, a été créé le comité d'évaluation scientifique des agents de catégorie A ayant une activité de recherche (CESAAR) au sein du METATM. L'objectif de ce comité est « de créer une synergie entre tous les agents exerçant les métiers de la recherche, indépendamment de leur statut ». Pour cela, ce comité se propose de mettre en place une procédure d'évaluation basée sur les mêmes méthodes et les mêmes critères quel que soit le statut des agents qu'il aura à évaluer.

La population concernée par ce nouveau comité est estimée à environ 200 personnes, dont une centaine d'ITPE. Les évaluations du CESAAR ne sont pas destinées à ce substituer à celles des

comités de domaines, puisque la DRAST (pilote de ce dispositif) précise que le CESAAR est à relier au nouveau dispositif des comités de domaines, piloté quant à lui par la DPSM.

4.4 Quelques problématiques de gestion très concrètes

Dans le RST comme dans les autres services de l'État ou des collectivités locales, se pose la problématique de construction de parcours professionnels, spécialisés ou non. D'ailleurs, il convient de battre en brèche l'idée reçue selon laquelle les postes d'ITPE dans le RST ne seraient que des postes de spécialistes ou d'experts : il existe des postes à caractère généraliste dans le RST, tout comme il peut exister des postes de spécialistes dans les DAC ou dans certains services déconcentrés (même s'ils sont moins fréquents).

Nous réaffirmons également la revendication du SNITPECT en faveur de la reconnaissance de la diversité des métiers comme facteur d'apport incontestable à l'acquisition de compétences. Cela plaide aussi pour la reconnaissance de parcours « mixtes », mélangeant poste(s) en RST et poste(s) hors RST. Cela nécessite de trouver la bonne articulation entre développement des compétences et souhaits de mobilité, le juste niveau d'articulation ne pouvant être défini une fois pour toutes, et résultant d'une équation à nombreux facteurs dans laquelle interviennent le niveau de spécialisation recherché, le type de missions réalisées, le degré de variété souhaité dans les différents postes tenus, etc.

Déjà, l'expérience résultant du remplacement, le plus souvent par des ITPE, des PNT-A partant à la retraite, est parlante : on est passé d'une logique de durées de poste extrêmement longues (parfois toute une carrière sur le même poste) à une logique de construction de parcours menée dans une optique d'accroissement des compétences, tant individuelles que collectives.

5

Quelles évolutions pour le RST ?

5.1 La démarche de la stratégie d'évolution du RST

Cette démarche a été bâtie sur deux orientations principales :

- la redéfinition de la vocation des CETE (appui à l'action publique et vecteur de l'innovation technique)
- le développement des domaines aménagement, transports, environnement et exploitation de la route (à moyens constants, au détriment de l'informatique et des domaines liés aux infrastructures).

Elle a fait jusqu'ici l'objet de deux phases :

- Une première phase de 1997 à 2000, pour les CETE uniquement, appelés à élaborer chacun un plan d'actions.

Le bilan de cette première phase, assez mitigé, pointait trois sujets clés, à traiter en deuxième phase, « sur lesquels un cadrage était attendu » :

- un pilotage de la stratégie s'appuyant sur des indicateurs fiables
- la gestion des personnels (renouvellement des compétences et des personnes, recrutement de titulaires et re-pyramidage vers les catégories A)

- les résultats et les conséquences du dossier relatif à l'ingénierie publique.

- Une deuxième phase de 2001 à 2004, lors de laquelle le SETRA, le CERTU, le CETMEF et le LRPC se sont ajoutés aux CETE. Aucun bilan officiel n'est disponible à notre connaissance, pas même un bilan provisoire ou un bilan d'étape à mi-parcours. C'est bien dommage, car ce bilan (actions réussies / actions inachevées ou sans suite) aurait permis d'éclairer (et si besoin de ré-orienter) les phases ultérieures de la démarche.

De plus, une troisième phase (2005-2007) se dessine actuellement sous la forme d'une « entrée dans la danse » de la DPSM et de la DRAST, qui ont décidé de compléter le dispositif de pilotage, dans le but de mieux répondre au contexte d'évolutions actuel (décentralisation, réforme de l'État, LOLF). Concrètement, cela se traduit, à l'heure où ces lignes sont écrites, par l'élaboration en cours de « nouvelles actions structurantes » dans des domaines considérés comme prioritaires, actions présentées comme l'expression d'une volonté collective des CETE et des services centraux associés à la démarche.

Domaines	Actions structurantes	CETE "pilote"
Aménagement et urbanisme	Amélioration des modalités d'appui des CETE aux services déconcentrés pour la mise en œuvre de la loi SRU	CETE de Lyon
Environnement	Inondations (prévention et gestion des crises)	CETE Méditerranée
	Traitement des sols pollués	CETE Nord-Picardie
	Qualité de l'air	CETE de l'Est
Fonctionnement en réseau	Géotechnique et mutualisation des investissements	CETE Normandie-Centre
	Evolution du concept d'équipes ressources	CETE de Lyon

D'autres thèmes d'études sont annoncés comme étant à explorer dans un avenir proche : transports et inter-modalité, exploitation et sécurité routière, mer, NTIC.

L'ensemble de ces actions, également réunies avec les actions structurantes d'initiative centrale qui existent dans le champ de l'environnement (sur les thèmes des ouvrages hydrauliques, et de la prise en compte des milieux naturels lors de la conception et de la réalisation d'infrastructures), constituera le plan d'actions structurantes du RST.

On peut toutefois craindre, comme pour les deux premières phases de la stratégie d'évolution du RST, que l'importance des évolutions à venir soit hors d'échelle avec les solutions recherchées dans le cadre de cette démarche.

5.2 L'impact de la réforme de l'ingénierie publique

Depuis la mise en place de la réforme de l'ingénierie publique, on constate une baisse des activités d'ingénierie publique réalisées par le RST pour le compte de tiers, principalement pour deux raisons :

- les contrats sont plus difficiles à obtenir avec les collectivités territoriales importantes (conseils généraux, communautés urbaines ou d'agglomérations, grosses communes ou communautés de communes) qu'avec les plus petites
- les offres du RST sont souvent plus chères que celles des structures privées (ceci est un effet de l'application du « barème » imposé).

Les offres des organismes du RST en matière d'ingénierie publique peuvent, selon le cas de figure rencontré, être soit une offre émanant uniquement d'un seul service, soit une offre associant deux services du RST (par exemple un CETE faisant appel à une équipe ressource d'un autre CETE), ou encore, une offre associant un CETE et une DDE (il s'agit alors de prestations menées en binôme, exploitant l'atout de la proximité dont bénéficient les DDE). Ce dernier type de partenariat est de toute évidence à promouvoir, dans la mesure où il permet à ces deux structures de se compléter et d'optimiser la qualité des prestations apportées aux maîtres d'ouvrage publics.

Nous revendiquons que le RST puisse conserver une cohérence de l'offre de prestations qu'il propose aux maîtres d'ouvrage, avec une cohérence des missions, et de la structure des compétences (par exemple conserver le binôme études AMO + études amont). Donc, attention à certaines solutions qui peuvent paraître séduisantes de prime abord (comme par exemple le retrait des CETE du marché des études concurrentielles), mais qui peuvent se révéler lourdes de conséquences à terme, par exemple en impactant fortement certaines missions fondamentales des CETE.

5.3 Quelles conséquences prévisibles de la LOLF ?

D'après la maquette MPA (missions, programmes, actions) validée en conseil des ministres le 16 juin 2004, les activités spécifiques au RST se trouveraient « éclatées » entre quatre des cinq missions concernant le ministère de l'Équipement.

Missions	Programmes	Action
Recherche et enseignement supérieur universitaire (mission interministérielle)	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement
		Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile
		Recherche et développement dans le domaine des transports
		Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement
Politique des territoires (mission interministérielle)	Stratégie en matière d'équipement	Pilotage du RST
	Information géographique et cartographique	Recherche dans le domaine de l'information géographique
Transports	Réseau routier national	Politique technique nationale et internationale
	Météorologie	Observation et prévision météorologique
		Recherche dans le domaine météorologique
Contrôle et exploitation aériens	Formation aéronautique	ENAC

Au-delà, et comme pour l'ensemble du ministère de l'Équipement en général, ce sont aussi toutes les autres missions du RST qui seront impactées et segmentées entre de très nombreux programmes (sécurité routière, transports terrestres et maritimes, transports aériens, navigation aérienne, aménagement, urbanisme et ingénierie publique...).

Si on prend par exemple le cas des CETE, leurs missions se retrouvent éparpillées dans de nombreux programmes et actions. La tentation sera alors grande de réorganiser les services des CETE autour de ces programmes, pour des raisons de pure mécanique comptable. Or ceci cloisonnerait inévitablement les services, et ferait obstacle à un fonctionnement interdisciplinaire pourtant primordial.

On peut même penser que chaque responsable de programme sera très tenté de s'approprier « sa » part du RST, entraînant un risque fort de perte de synergie, voire même de découpage du RST en autant de morceaux que de programmes-LOLF. Une seule voie nous semble à même d'éviter ces conséquences désastreuses : le rattachement du RST à un programme-support spécifique.

Cela présenterait de plus l'avantage de régler le problème de la définition de la gouvernance du RST vis-à-vis des différents directeurs de programme. Toutefois, cela ne réglerait pas encore tous les problèmes soulevés par la mise en œuvre de la LOLF : tout particulièrement, avec la LOLF, comment préserver le système du pilotage par la commande, qui est actuellement un des points forts des CETE ? Le ministre de l'Équipement a indiqué, dans son discours du 29 juin 2004, qu'il souhaitait que cela constitue un atout des CETE et qu'il fallait le préserver, mais aucune piste ne se dessine pour l'instant en vue de la traduction concrète de cette orientation.

En outre, la logique budgétaire ne doit pas s'opposer à la logique technique, fondement du RST, pas plus qu'elle ne doit s'opposer à la logique de construction de parcours professionnels cohérents, variés et librement choisis par chaque ITPE. De plus, un enfermement des parcours à l'intérieur de chaque programme pourrait avoir comme effet pervers d'inciter à intégrer les programmes à gros budget, pour leur capacité plus importante à financer des postes de deuxième ou troisième niveau de fonctions !

5.4 Quelles conséquences prévisibles de la décentralisation ?

Des relations existent déjà actuellement entre le RST (ou du moins certains organismes du RST) et les collectivités territoriales : le RST est déjà un acteur reconnu par la FPT, notamment pour ses apports en matière de méthodologie, et pour les prestations fournies par les LRPC (pour les conseils généraux notamment).

L'évolution souhaitable de ces relations doit prendre en compte les éléments suivants :

- des relations directes entre les STC et les collectivités territoriales seraient possibles seulement dans le cadre d'une stratégie ministérielle clairement affichée : nous revendiquons que le METATM ait cette stratégie (à élaborer conjointement par la DRAST et la DPSM)
- en ce qui concerne les CETE, il faut éviter qu'ils aillent « en ordre dispersé » vers les collectivités territoriales. La clé d'entrée à adopter doit être le METATM dans son ensemble, représenté par la DDE au niveau départemental. A ce titre, nous revendiquons que les interventions d'ingénierie publique réalisées par le RST auprès des collectivités territoriales fassent l'objet d'un cadrage

prévoyant leur passage obligatoire par l'échelon départemental du ministère.

Il faudrait aussi ré-équilibrer le rapport de poids des donneurs publics, c'est à dire la part des prestations réalisées pour les collectivités locales et celles réalisées pour l'Etat. Rappelons par exemple qu'en 2002, l'Etat représentait 78 % de l'activité des CETE, et les collectivités locales 11 % seulement. Il sera donc nécessaire de créer les conditions d'une plus grande ouverture des prestations du RST aux collectivités locales, y compris par un travail de re-définition de l'offre de prestations, pour qu'elle réponde aux besoins des collectivités.

Inévitablement, une évolution vers une plus large ouverture du RST aux collectivités territoriales posera la question de l'harmonisation en conséquence de la gouvernance du RST. Par exemple, il serait aberrant que le RST produise de la doctrine routière sans se préoccuper des aspirations des principaux maîtres d'ouvrage. Il s'agit donc de trouver un mode de fonctionnement qui permette d'avoir un dialogue avec les collectivités territoriales en amont de la commande publique, l'objectif étant de permettre au RST de disposer d'une expression de la commande qui soit représentative de ce dont ont besoin les collectivités territoriales.

Déjà en 2002, le CGPC écrivait à propos de l'impact possible de la décentralisation sur le RST : « les collectivités locales n'ont jamais réussi à mutualiser les moyens pour remplir les autres fonctions [que l'ingénierie] et reconnaissent volontiers la mission nationale (et non étatique) du RST surtout si celui-ci paraît à l'écoute de leurs préoccupations : à cet égard, la posture du CERTU dans un champ déjà largement (on pourrait presque dire totalement) décentralisé est intéressante et pourrait servir de référence ».

Un exemple de co-pilotage Etat/ collectivités locales : le cas du CERTU

Le pilotage du CERTU est assuré par un comité d'orientation (le CODOR), qui contribue à l'élaboration de son programme d'activités. Le CODOR est composé de représentants de l'Etat, de représentants du personnel du CERTU, et de personnalités extérieures (élus, professionnels et usagers).

Une des marges de progrès décelables dans le fonctionnement de ce type de structure réside dans la représentativité des personnalités extérieures : les élus qui sont amenés à siéger au CODOR ne disposent en effet pas d'une structure qui leur permettrait de collecter et transmettre l'information, et d'organiser un débat sur les sujets discutés au CODOR.

La solution d'avenir pour le RST consiste inévitablement à en faire un réseau partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'AITF ⁽¹¹⁾ est d'ailleurs elle aussi intervenue dans ce sens : elle a interpellé le gouvernement à ce sujet, le 11 juin 2004, dans son « appel de Perpignan », dans lequel elle insistait sur la nécessité de conforter et de pérenniser le RST au bénéfice de l'ensemble des maîtres d'ouvrage, l'objectif étant de permettre à la maîtrise d'ouvrage publique d'assumer pleinement ses responsabilités au regard des nouvelles compétences issues des transferts en cours, et dans un esprit de solidarité des territoires.

L'AITF milite d'ailleurs activement en faveur de ce qu'elle décrit comme une « architecture à deux niveaux » :

(11) AITF : association des ingénieurs territoriaux de France.

- le premier niveau serait un établissement public propre aux collectivités territoriales, chargé de reprendre par étapes les missions d'études, d'élaboration de doctrine, voire de formation indispensables et spécifiques aux collectivités
- le second niveau prendrait la forme un GIP ⁽¹²⁾ qui regrouperait l'établissement public évoqué ci-dessus et les organismes des RST de l'Etat (RST du ministère de l'Équipement, mais également RST des autres ministères concernés : environnement, agriculture par exemple), pour permettre un réel co-pilotage et co-financement.

Enfin, il ne faudrait pas que l'Etat utilise le prétexte de la décentralisation pour réduire son implication dans les activités de recherche. Nous insistons donc sur le « devoir moral » de l'Etat à ce sujet : l'Etat se doit de maintenir et de développer une ambition élevée en matière de recherche, y compris pour les missions dont il décentralise la réalisation.

5.5 Quelles conséquences prévisibles de la réforme de l'Etat ?

► Les chantiers de modernisation

La DPSM a lancé une démarche prospective, sous la forme de vingt « chantiers de modernisation », thématiques, qui ont pour mission de réfléchir à ce que sera l'Équipement de demain. Un de ces vingt chantiers est consacré au RST, et les objectifs qui lui ont été assignés sont de :

- définir une nouvelle stratégie des missions du RST
- proposer les mesures pour une gestion continue des compétences
- dégager des dispositifs institutionnels adaptés pour que les maîtres d'ouvrage, y compris les départements, puissent participer au pilotage du RST.

A l'heure où ces lignes sont écrites, les avancées et propositions concrètes issues de ce chantier apparaissent assez floues (il est d'ailleurs révélateur que la rubrique correspondante de l'Intranet de la DPSM n'ait, jusqu'à très récemment, fait apparaître aucun document, ni même aucune autre précision sur les productions de ce chantier).

Nous revendiquons par ailleurs qu'une coordination significative soit établie entre le chantier RST et celui qui traite de l'appui technique aux collectivités locales (qui aborde notamment l'ingénierie publique).

► Impact de la création des DGRE

C'est sur les CETE que la création des DGRE pourra avoir un impact fort, les autres composantes du RST (services techniques centraux, écoles, organismes scientifiques et techniques) étant de par leur statut peu ou pas concernés. D'après les informations disponibles à ce jour, les CETE seront rattachés aux futures DGRE.

Le ministre de l'Équipement a indiqué, dans son discours du 29 juin 2004, que les directeurs généraux régionaux auraient autorité sur l'ensemble des services dont le siège est localisé dans leur région, y compris les CETE. Il a précisé qu'il s'agissait d'une « autorité de management stratégique » et d'une « autorité d'allocation des moyens communs » (avec un rôle affiché de mutualisation des moyens et de contrôle de gestion). Il ressort donc de tout cela que l'ascendant des DGRE sur les CETE sera fort, probablement au détriment de la mise en œuvre d'une stratégie globale du RST, ce que le SNITPECT refuse.

Le risque est donc fort, par cette mutualisation, de voir les CETE (ingénierie et recherche) jouer le rôle de premières variables d'ajustement, par une réduction des moyens attribués à l'ingénierie publique et/ou à la recherche se réduire au profit d'autres activités jugées plus stratégiques (du moins sur le court terme) pour les DGRE.

► Impact de la réorganisation des services routiers

Le scénario inter-régional semble à ce jour clairement privilégié par les instances de décision du ministère de l'Équipement, malgré les arguments exposés par les nombreuses voix qui se sont élevées pour souligner les failles et les risques qu'il comporte.

Le SNITPECT a également dénoncé le fait qu'un tel scénario inter-régional ne présentait pas les garanties nécessaires en terme de maintien de synergies entre ces futurs services routiers et les autres services du METATM.

Ce scénario, initialement basé sur un découpage du territoire en sept inter-régions, prévoit, entre autres, la création de services inter-régionaux d'ouvrages d'art (les SINOA), présentés comme « services spécialisés dans la maîtrise d'œuvre de construction et de réparation d'ouvrages d'art ». Et le rapport produit par la direction des routes (DR) sur ce sujet ⁽¹³⁾ poursuit en précisant que les compétences en ouvrages d'art sont rares, et qu'il convient donc de les mutualiser. Ces compétences, effectivement rares, existent aujourd'hui dans le RST. La création des SINOA ne pourra se faire que par « migration » de ces compétences du RST vers les SINOA, entraînant ainsi une fragilisation et une déstabilisation grave de la fonction ouvrages d'art du RST en général, et des CETE en particulier.

Nous réaffirmons donc que c'est bien parce que les compétences en ouvrages d'art sont rares qu'il faut les consolider au sein du RST. Et il faut en parallèle adopter un mode d'organisation des services routiers de l'Etat qui leur garantisse une synergie optimale avec le RST, dont ils pourront ainsi bénéficier au mieux.

Au-delà de la fonction ouvrages d'art, les mêmes arguments peuvent être développés pour les missions d'exploitation de la route, et d'études routières. Là encore, le rapport de la DR énonce clairement deux orientations nettement défavorables au RST, notamment aux CETE :

- le rattachement des divisions transports des CRICR, non plus aux CETE, mais aux services routiers inter-régionaux (le rapport indiquant même que « les relations avec les divisions exploitation et sécurité des CETE s'en trouveraient probablement affectées sur le long terme », mais sans proposer de palliatif à cette situation)
- sous couvert de complémentarité, le refus de voir les CETE s'impliquer sur les domaines compris entre les études routières et la maîtrise d'œuvre (le RST restant alors cantonné sur des études spécifiques, et sur la recherche et la méthodologie).

Globalement, ce rapport reflète une conception pour le moins étroite du rôle du RST, puisqu'il lui dénie toute vocation à remplir des fonctions opérationnelles, du moins sur les domaines liés à la route.

Une fois ces principes exposés, les quelques propos rassurants ajoutés à la fin du rapport de la DR sont loin de répondre aux questions et problèmes soulevés plus haut, et apparaissent au mieux comme de bonnes intentions (mais l'enfer, paraît-il, en

(13) Rapport de la direction des routes au ministre, du 31 mars 2004, intitulé « Propositions pour la réorganisation des services routiers de l'Etat ».

(12) GIP : groupement d'intérêt public.

est lui aussi pavé), au pire comme des propos uniquement destinés à faire taire les polémiques sur les risques que ferait encourir au RST la mise en œuvre de ce scénario inter-régional.

On peut donc légitimement s'interroger sur la pérennité des divisions ouvrages d'art et des services de conception d'infrastructures qui existent au sein des CETE, qui risquent fort d'être transférés à ces services routiers inter-régionaux. De même, quid des LRPC, dont une grande part d'activité est tournée vers les routes ? Et dès lors, que deviendrait l'équilibre budgétaire, déjà fragile, des CETE, sans parler des réflexions transversales du RST sur la sécurité routière, sur la conception intégrée des infrastructures en milieu urbain, sur les interactions transports/urbanisme...

De plus, lorsque les services routiers inter-régionaux auront été créés, et qu'avec leurs propres structures d'études, ils seront devenus autonomes vis-à-vis du RST, il sera tout à fait possible de les séparer du reste du ministère de l'Équipement : il suffira alors de « découper selon les pointillés », pour en faire, au choix, un « ministère des routes », ou un établissement public, voire pour en concéder les missions à des sociétés telles les sociétés autoroutières.

Ce scénario inter-régional porte également le risque potentiel de la disparition de la compétence routière au niveau local (DDE et CETE). Quelle aide, quelles prestations d'ATESAT pourront alors être apportées aux collectivités territoriales sur les domaines liés à la route ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il n'est pas jusqu'ici prévu que les services routiers inter-régionaux prennent en charge ces missions d'ingénierie.

Dans le discours qu'il a prononcé le 29 juin 2004 devant ses chefs de service, le ministre de l'Équipement a demandé à la DR de relancer la réflexion sur la structuration de ces futurs services routiers, en annonçant déjà que la création d'une dizaine de services routiers environ lui semblait être un bon compromis.

Pour le SNITPECT, un scénario inter-régional à 10 services est porteur des mêmes dérives potentielles que le scénario à 7 services, et aura des conséquences analogues quant à la perte du lien entre ces futurs services et le RST, et quant au maintien

d'une réelle compétence dans le RST y compris en matière d'ouvrages d'art, au service de tous les maîtres d'ouvrage publics.

D'une façon générale, et quoiqu'il résulte de la réalité des transferts de missions à l'issue de la décentralisation, l'État conservera de toute façon des missions propres, pour l'accomplissement desquelles le RST continuera à être un acteur indispensable. On peut en particulier citer quelques domaines :

- en matière de routes, la loi du 13 août 2004 (loi de deuxième décentralisation) donne à l'État des attributions sur l'ensemble du réseau routier : « l'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de d'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics, ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art ». L'État doit donc continuer à être présent et actif en matière de recherche et développement pour pouvoir remplir correctement ses missions.
- en matière d'environnement (y compris risques, déchets) : il y a un réel intérêt pour le ministère de l'Environnement à pouvoir compter sur le RST pour faire appliquer les nouvelles législations et réglementations d'environnement (par exemple par des missions « d'explication de texte » auprès des collectivités territoriales, et d'aide à la mise en application de ces textes).
- en matière d'action européenne (voire internationale ?) : l'objectif doit être de construire des relais européens ou internationaux (en particulier en matière de recherche). Attention toutefois à ce que la stratégie internationale s'inscrive bien dans la stratégie de base du RST (il faut éviter par exemple qu'un organisme du RST collectionne les références d'actions européennes ou internationales, pour « faire du chiffre », mais perde de vue les principes et raisons premières de ce type d'intervention du RST, principes et raisons qui peuvent amener à renoncer à certaines actions internationales, en cas d'incompatibilité).

CONCLUSION

- ▶ Que les missions actuelles du METATM soient conservées ou non, le RST restera de toute façon compétent sur les domaines correspondants, et pourra par ailleurs développer des compétences nouvelles, pour peu qu'on lui en donne les moyens.
- ▶ Le SNITPECT revendique pour le RST la reconnaissance de la vocation inter-ministérielle, et au-delà la vocation de servir toutes les maîtrises d'ouvrage publiques.
- ▶ Le SNITPECT rappelle la nécessité impérieuse pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics de disposer d'un RST fort, qualifié, reconnu, ouvert sur l'extérieur. Le SNITPECT rappelle également que la raison d'être d'un RST de l'État par rapport à un système concurrentiel tient au fait que seule la puissance publique est en mesure de maintenir des services pour des compétences ou activités dont le besoin n'est pas régulier (une structure privée ne pourra pas faire les mêmes choix, pour des raisons évidentes de rentabilité). C'est donc une mission de service public à part entière, un authentique Service d'Intérêt Économique Général au sens de la jurisprudence européenne, qu'il convient de faire reconnaître comme tel et consolider dans un cadre partenarial stable et durable.