



Quel socle pour le statut des Cete ?

Rapporteurs :

Georges KUNTZ

Sabrina KLEIN

Membres du groupe de travail :

Sylvain BELLOCHE

Philippe CHOQUEUX

Bernard ENEAU

Arnaud GANAYE

Sylvain GUERRINI

Anne-Sophie LECLERE

Sandrine LEFEBVRE GUILLAUD

Laure PASQUIER

Début 2009, la question du statut des Cete est officiellement mise sur la table par l'administration, avant d'être tout aussi officiellement enterrée et à l'heure où nous rédigeons ces lignes, il est bien difficile de savoir ce qu'il en est vraiment, laissant craindre qu'une fois de plus le sujet soit traité à l'aune de considérations d'équilibre de pouvoir entre Secrétariat Général et Commissariat Général au Développement Durable plutôt que d'objectifs et d'ambitions pour le Réseau Scientifique et Technique du Ministère.

En effet, loin de toute position dogmatique sur toute forme d'évolution du statut des Cete, la vraie question, préalable à toute réflexion sur le type de statut, est bien de dessiner l'avenir voulu pour les Cete comme appareil scientifique et technique apportant à l'État, aux Collectivités Locales et aux entreprises françaises des références de haut niveau d'expertise dans les domaines d'intervention relevant des domaines d'intervention du MEEDDM : écologie, énergie, développement durable (le lecteur se référera opportunément au rapport sur la praxéologie du développement durable publié dans cette même « Tribune des ingénieurs de l'aménagement » au titre du congrès national de décembre 2009), aménagement du territoire, génie civil, au sein d'un Réseau Scientifique et Technique composé d'organismes majoritairement publics, largement ouvert à des partenariats privés et internationaux.

L'agitation réformatrice actuelle qui voudrait que le changement soit sa propre et unique justification convient mal à la rénovation d'un dispositif largement inscrit dans l'histoire, qui a démontré qu'il était producteur de repères scientifiques et techniques qui font autorité dans le monde entier et sont un atout économique sans égal pour les entreprises françaises. Les compétences qu'il forme, réunit, entretient et développe sont portées par des femmes et des hommes qui investissent dans la durée, contribuent aux succès des différentes politiques publiques auxquelles ils ont toujours su s'adapter pour peu que le temps qui leur est donné pour cela soit celui de la science : les progrès de celle-ci avancent au rythme de patients travaux, d'opiniâtres expérimentations, soutenus par des moyens adéquats, et non de gesticulatoires décisions d'autorité.

La définition et la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques relevant du MEEDDM ont un besoin énorme de compétences scientifiques et techniques établies et pratiquées avec sérénité et indépendance.

L'investissement public est et restera considérable dans notre pays, quelle que soit sa forme. Même concédé, le coût d'un service public est supporté par les citoyens, et qu'ils soient contribuables ou usagers n'y change finalement pas grand-chose : si le commanditaire public est incompétent dans la formulation de son besoin et dans le contrôle de sa conformité, ses erreurs ridiculisent l'État ou la Collectivité Territoriale et grèvent les comptes publics ou l'économie locale. Même si tous les investissements publics ne présentent pas la même complexité apparente que le porte avions Charles

I. Historique

II. Les Cete et leur environnement

III. Que produisent les Cete ?

IV. Pilotage et arbitrage

V. A la recherche du statut miracle ?

de Gaulle, éviter de mettre des hélices tordues à la propulsion des réalisations du Grenelle de l'Environnement ne peut que faire du bien à notre pays.

Les investissements dans les travaux de recherche, de normalisation, de réglementation et de méthodologie doivent être, au moins en partie, publics, pour produire des références que la puissance publique peut ensuite exiger de tous les acteurs économiques dans un climat de concurrence loyale. Ces travaux répondent aussi à des besoins dont l'échelle du temps de retour sur investissement n'est pas accessible au secteur privé, sans pour autant que leur utilité soit moindre que ceux qui prétendent servir 20% annuellement à l'actionariat. Enfin, ils concernent l'ensemble du territoire de manière égale, aussi loin que possible des considérations d'optimisation des coûts induits par la distance ou la dispersion.

Le maintien, au sein de la puissance publique, d'une capacité de contrôle totalement indépendant est aussi une garantie à laquelle le recours doit rester possible, et les entreprises elles-mêmes expriment souvent la crainte de voir disparaître un tel juge de paix qui objective en toute égalité le principe de concurrence.

L'expertise doit être construite, entretenue et la possibilité d'y recourir garantie dans tous les domaines où des enjeux de sécurité mais aussi d'évaluation de conséquences économiques fortes existent. Aucun organisme privé ne peut se porter garant du maintien d'une telle expertise dont la constitution est obligatoirement longue et fondée sur un réseau constituant un réservoir de compétences assez fourni pour parer aux aléas des choix de parcours professionnels des individus.

Ce tableau ne décrit pas un magnifique paysage figé dans le carcan de son histoire. Héritier aujourd'hui d'une expérience construite par les milliers d'hommes et de femmes qui ont apporté leur pierre au RST depuis la création du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées en 1949 puis du premier Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées en 1952, le Réseau Scientifique et Technique et plus particulièrement les Cete sont une composante originale et essentielle qui a toujours su accompagner les évolutions des besoins de la société.

L'adaptation dont la nécessité est aujourd'hui proclamée suite à la création du grand ministère regroupant les prérogatives de l'écologie, de l'équipement et de l'énergie et aux travaux du Grenelle de l'Environnement, non seulement ne nous surprend pas, mais a été largement anticipée depuis des années par le positionnement de nombreuses équipes sur ces champs, les seules limites s'y opposant étant de l'ordre de moyens et parfois de la défiance de certains hauts responsables du Ministère de l'Équipement vis-à-vis des problématiques relevant de l'écologie.

Notre discours syndical aussi, à de nombreuses reprises, a porté ces champs d'interventions, comme étant naturellement à investir par les Ingénieurs des TPE non seulement au sein du RST mais aussi dans tous les organismes où ils ont une place légitimée par leurs compétences.

Aujourd'hui, il appartient à ce groupe de travail d'exprimer ce que les Ingénieurs des TPE revendiquent pour que les Cete s'inscrivent bien dans cette démarche de progrès continu dans la réponse aux besoins de la société dans les domaines d'intervention du MEEDDM.

Cela passe autant par la description de ce que nous voulons voir se réaliser que par ce que nous affirmons devoir être évité. Les modes d'action, de pilotage, de relation avec toutes sortes de partenaires français et étrangers, les moyens dévolus aux missions, les équilibres entre les différentes activités et leur capacité à se compléter et se nourrir, les liens entre visions nationales des sujets et expériences territoriales, la construction des compétences et la richesse des carrières qui y contribue, et bien sûr, l'adéquation des statuts à la diversité des situations rencontrées sont autant de sujets sur lesquels nous expliciterons la réflexion qui nous conduit à construire la vision de l'avenir des Cete qui, après notre prochain congrès de décembre 2009, deviendra la plate-forme revendicative dans nos discussions avec l'administration.

Une fois ces attendus formulés, nous tenterons de démontrer, au fil de ce document, qu'à l'objet « Cete » tel que nous le revendiquons, ne peut être attribué un statut juridique de ceux qui existent actuellement et que cet objet particulier, s'il est nécessaire de le modifier du point de vue de la forme, nécessite et mérite la définition d'un statut qui lui serait propre, seul susceptible de répondre à l'ensemble des attendus que nous lui voulons et nous posons dans ce rapport. Nous exprimerons également l'absolue nécessité que les objectifs stratégiques du réseau scientifique et technique, au sein duquel les Cete, soient partagés non seulement par l'Etat, mais également par les autres acteurs, plus particulièrement les collectivités locales et les entreprises, à (re)mobiliser à tous les niveaux d'intervention.

I. Historique

I.1 Les Laboratoires Régionaux des Ponts et Chaussées (1)

Nous sommes au tout début des années 50, « Les circonstances étaient exceptionnelles. Les besoins, les structures, les ressources potentielles étaient là. Quelques hommes perçurent le besoin et saisirent l'opportunité. Les autres suivirent. L'aventure commença », Philippe LEGER, IGPC

Cette aventure ne se résume pas et il faut tout un livre (auquel nous nous permettrons d'emprunter plusieurs passages répartis dans le corps du texte) pour en percevoir les péripéties et pour en mesurer ce qui en a fait un succès. Les documents fondateurs de 1952 fixaient à trois personnes (un ingénieur TPE « spécialement formé », un physicien contractuel et un chimiste contractuel) les effectifs de chacun des onze laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées à comparer aux dix-sept laboratoires actuels qui dépassent presque tous la centaine d'agents ! Cette évolution extraordinaire d'une structure administrative a vraisemblablement pour origine le courrier du directeur des routes du 13 novembre 1952 : « Il n'est pas question pour le moment de fixer des règles rigides pour la gestion administrative des Laboratoires Régionaux. ».

Le "statut" des Laboratoires est régulièrement mis en question : Sont-ils des prolongements du LCPC ou disposent-ils d'une autonomie relative ? Quelles articulations entre LCPC, Laboratoires Régionaux et Laboratoires Départementaux ? Sommes-nous en présence d'une initiative publique prenant la forme d'une entreprise d'ingénierie ou d'éléments de l'administration des Travaux Publics ou faut-il évoluer vers une association d'intérêts privés et de volonté publique ? La perspective de mise en place d'un établissement public national à caractère industriel et commercial est longuement et fréquemment étudiée.

Finalement, c'est sans doute l'absence de réponse définitive à ces questions qui a permis le développement continu des laboratoires, leur mode de financement particulier leur permettant d'investir tous les domaines porteurs de progrès dans le champ des infrastructures (essentiellement routières) au sens large.

L'arrivée des Centres d'Études Techniques de l'Équipement (Cete) à partir de 1968 clôt provisoirement ce chapitre de l'histoire des LRPC.

I.2 Les Cete et le RST

La création du Ministère de l'Équipement en 1966, né de la fusion des Travaux Publics et de la Construction modifie considérablement le paysage. C'est l'irruption de l'urbain dans les politiques d'aménagement.

Le ministre de l'Équipement et du Logement, Robert GALLEY crée, par lettre-circulaire du 10 juin 1968, les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (Cete). Cette nouvelle construction administrative a pour but de faire face « aux besoins considérables qui vont se manifester dans les prochaines années notamment dans les secteurs des études économiques et des études d'urbanisme ». Les Cete sont « destinés à relayer et à développer l'action des services techniques centraux ».

Les Laboratoires Régionaux, éléments constitutifs mais non exclusifs des Cete et du Service Régional de l'Équipement d'Île de France, vont devoir s'adapter aux nouvelles préoccupations et à la nouvelle construction administrative. L'unité du réseau LCPC/Laboratoires Régionaux est ébranlée et recomposée. La mise en place des Cete va mettre fin au rôle déterminant de la Direction des Routes dans l'organisation et la gestion des Laboratoires Régionaux. Certes la tutelle technique subsiste. Elle s'exerce par l'intermédiaire des services techniques centraux, le LCPC pour la Direction des Routes. Mais une séparation des pouvoirs est introduite : orientations et suivi technique par la Direction des Routes, gestion des moyens financiers et humains – et nécessaire harmonisation de ceux-ci dans l'ensemble du Ministère – par la Direction du Personnel. La dissociation des interlocuteurs

centraux augmentera singulièrement le temps de la prise des décisions et laissera aux gestionnaires de la Direction du Personnel le point de vue final. Le budget et la comptabilité des Cete intègrent « toutes les ressources » et les dépenses existantes et sont soumis à l'approbation du Directeur du Personnel.

Les limites des zones d'intervention des Cete ne correspondent pas tout à fait aux limites de celles des Laboratoires Régionaux qui y sont rattachés. De ce fait, les Laboratoires Régionaux resteront, malgré les décennies, « le réseau du LCPC » et tarderont – dans beaucoup de domaines – à intégrer la réalité Cete.

La note fondatrice des Cete de 1968 part fort logiquement des besoins pour définir les missions :

Au registre des besoins, on met en avant « le niveau de plus en plus élevé de certaines études techniques » et le besoin des Services Extérieurs « d'études intégrées faisant appel à plusieurs disciplines nécessaires à l'élaboration de documents de planification urbaine et à l'examen des problèmes d'aménagements ».

Et si on affirme que « l'échelle du département ne paraît pas suffisante pour qu'y soit constituée une cellule normalement alimentée tant dans le domaine des études techniques routières que dans celui des études d'urbanisme », on reconnaît aussi tenter de pallier au fait que « les Groupes d'Études et de Programmation (GEP) se heurtent souvent à des problèmes de personnels et de crédits difficiles à résoudre ». Pourtant les personnels non titulaires recrutés dans les G.E.P sont généralement restés en poste dans les DDE lors de la décréte des effectifs ; c'est ainsi que sur le champ des études d'urbanisme, la compétence des Cete ne s'est développée qu'avec un décalage dans le temps. On notera en passant que depuis, le renforcement de l'échelon régional avec la création et la montée en puissance des DRDE dans les années 1990 et le retrait quasi-total de l'urbanisme opérationnel, cette intention fondatrice des Cete aurait mérité d'être davantage revisitée qu'elle ne l'a été. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

(1) L'aventure des Laboratoires des Ponts et Chaussées, collectif, Presses des Ponts et Chaussées, Paris, 2003.

Le deuxième besoin constaté est de faire face à la surcharge des services centraux, et plus particulièrement le LCPC et le SETRA en contribuant à raccourcir les circuits de décision et à éviter de faire remonter à l'échelon central l'examen de nombreux dossiers.

Le troisième, significatif de l'époque, vise l'introduction des techniques de l'informatique dont la diffusion devrait utilement passer par des services spécialisés couvrant l'ensemble des besoins d'un secteur important du territoire.

Ce n'est « qu'accessoirement » qu'il est considéré que la création des Cete doit permettre, « en outre » :

- de répondre aux besoins d'autres administrations publiques ou parapubliques et à ceux des collectivités locales,
- de faciliter une meilleure diffusion géographique des bureaux d'études privés qui trouveront ainsi au niveau régional des interlocuteurs spécialisés d'un niveau convenable,
- de développer au sein de l'Administration les possibilités de carrières techniques continues ce qui, en favorisant de véritables carrières de spécialistes de haut niveau, ne peut que profiter au renom international des techniques françaises.

Les missions s'organisent donc autour de quatre items :

- 1) Conseils techniques et avis
- 2) Prestations de service
- 3) Participation à l'élaboration et à la diffusion de la doctrine et à la recherche
- 4) Participation à la formation professionnelle

La circulaire se poursuit par un important chapitre sur l'organisation des Cete : outre le souhait que des dispositions internes à chaque Cete favorisent la pluridisciplinarité, la question du pilotage est largement évoquée : au service de tous, depuis les directions d'administration centrale jusqu'aux directions départementales de l'Équipement, en passant par plusieurs services techniques centraux, la complexité des relations était évidente. Sagement, la circulaire stipule que « les circonstances

locales et la nature diverse des besoins, ainsi que les moyens financiers disponibles feront que ces centres pourront avoir, et particulièrement au début, une physionomie différente suivant les régions. »

De même, si elle place les Cete sous l'autorité du Directeur du Personnel, celui-ci « prendra l'avis d'un comité inter-directorial d'orientation qui aura pour rôle de suivre les conditions de fonctionnement des Cete et de définir leurs moyens et leurs programmes. »

On connaît les aléas de fonctionnement de cette instance, jusqu'à aujourd'hui où le Comité des Services Scientifiques et Techniques (CSST), après une courte existence obtenue par l'acharnement du SNIT-PECT-FO, se voit dénier une existence officielle au motif que les services du premier ministre mènent une lutte acharnée contre les instances paritaires !

En complément de ce pilotage chargé de définir les grandes orientations et de s'assurer de la cohérence de celles-ci avec les moyens mis en place, la circulaire précise que « La tutelle technique des centres sera assurée par les services techniques centraux. A cet effet, les chefs des Cete recevront de ces services techniques centraux, dans le domaine de leurs compétences respectives, toutes les directives utiles sur le plan technique et leur rendront compte de leur action. »

Ainsi, la notion de tutelle technique vient-elle compléter celle de pilotage ! Et c'est précisément en se développant qu'elle va ainsi progressivement donner tout son sens à la notion de Réseau Scientifique et Technique, notion apparue dès l'indépendance du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées, « détaché » de l'École Nationale des Ponts et Chaussées le 9 février 1949, lequel se voit immédiatement confié une mission de coordination vis-à-vis des laboratoires départementaux qui s'étaient montés spontanément en province.

Pour Raymond PELTIER, directeur adjoint du LCPC à cette époque, le LCPC doit être le centre de décision, les Laboratoires Régionaux sont ses prolongements... mais sans que cela ne soit formalisé, « que l'intervention du Laboratoire Central soit aussi peu

obligatoire que possible », mais qu'elle soit fréquente, sollicitée et nécessaire.

L'extension de ce principe pour chaque domaine d'intervention des Cete, avec dans chaque Service technique central des acteurs aguerris, au cœur des problématiques spécifiques, travaillant à animer les équipes réparties sur le territoire, construisant de manière progressive et cohérente les démarches de recherche, de méthodologie, de normalisation et d'expertise a permis les formidables progrès des connaissances produites par le RST.

La problématique du SCN informatique

La création d'un service à compétence nationale (SCN) sur l'informatique (pour des raisons restant relativement obscures et dont les objectifs le restent tout autant) éloigne les Cete d'une de leurs vocations primordiales exposées dans la circulaire de création de juin 1968. Certes, le contexte de l'informatisation des services a bien changé depuis cette époque et la nécessité de mettre à disposition des services déconcentrés des centres de calculs n'existe pratiquement plus.

Mais la concentration de moyens d'assistance et de diffusion d'applications spécialisées reste une réalité, par exemple dans le domaine des systèmes d'informations géographiques, des banques de données routières, ou d'applications de gestion.

De plus, on constate un déficit de disponibilité des divisions informatiques de Cete pour apporter un soutien en développement aux équipes de recherche : l'informatique scientifique et technique est bien souvent diluée dans ces équipes, avec l'avantage de la réactivité, mais aussi avec un professionnalisme à réinvestir coûteusement dans chaque équipe au lieu de bénéficier d'un effet d'échelle qui pourrait être atteint au niveau de chaque Cete.

Il est peu probable que la création de ce SCN informatique vienne apporter des réponses à ces questions.

1.3 Le contexte actuel

Nous avons vu comment un réseau articulé autour d'une préoccupation dominante, la mise à niveau et le développement des infrastructures routières françaises, avec un corpus de règles administratives et de pilotage extrêmement léger, est devenu pluridisciplinaire, embrassant toutes les problématiques de l'aménagement du territoire. Ce bouleversement s'est fort logiquement accompagné d'une complexification du pilotage et des règles de fonctionnement, un grand nombre d'acteurs devenant parties prenantes aussi bien de la définition des attentes vis-à-vis des Cete que de la contribution à leurs moyens.

La « directive Pons » du 23 janvier 1997 rappelait cette problématique, dans un contexte d'effectivité de la première vague de décentralisation des années 1980 d'une part, et de prévision des départs en retraites de la plus grande part des personnels non titulaires qui constituaient essentiellement les forces vives des Cete. Les orientations alors fixées aux Cete étaient les suivantes :

- 1) appuyer l'action publique et être vecteur de l'innovation technique, en tant que partie prenante du réseau scientifique et technique,
- 2) s'adapter aux attentes de la société qui conduisent à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques,
- 3) s'ouvrir encore aux partenaires ou donneurs d'ordres, nouveaux ou traditionnels ; l'écoute de leurs besoins dans le cadre de comités d'orientations était alors annoncée comme étant effective,
- 4) mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences spécifique aux Cete pour anticiper les départs en retraite de la décennie suivante.

Le dernier document officiel de niveau ministériel est la « Directive Perben » (directive relative aux orientations stratégiques pour le Réseau Scientifique et Technique) du 15 février 2007, fruit d'une intense concertation entre l'administration de l'ancien ministère de l'Équipement et les organisations syndicales.

Bien que rédigé avant la création du grand ministère englobant Equipement, Ecologie et Energie, ce document revêt un caractère

général et anticipait déjà sur la nécessité de relever les défis majeurs :

- 1) ouverture accrue du RST aux collectivités,
- 2) reconsidérer l'éventail des prestations pour le focaliser sur les enjeux les plus critiques,
- 3) s'ouvrir à l'apport de compétences, d'expertise et de capacité de recherche des entreprises et contribuer à soutenir leur compétitivité,
- 4) mieux valoriser les carrières scientifiques et techniques.

La prise en compte de la deuxième vague de décentralisation avec un transfert massif de routes nationales aux départements y était fortement affirmée, avec des options volontaristes sur l'ouverture aux collectivités territoriales et l'annonce d'une réflexion approfondie pour aboutir à un cadre juridique clair des conditions d'accès des collectivités aux prestations du RST, conditions qui seront simplifiées lorsque c'est possible. Force est de constater que cette dernière intention est restée lettre morte alors que les jurisprudences sur le sujet des prestations « in house » continuent à s'orienter vers la reconnaissance de la possibilité de prestations inter-collectivités et mériteraient plus qu'une frileuse fin de non recevoir de la part de l'administration de l'État.

La directive visait aussi à clarifier le fonctionnement loffique du RST et en particulier des Cete, constatant qu'entre la responsabilité des directeurs de programmes d'allouer les ressources dans leurs domaines de compétences et celle des RBOP de les répartir entre les services de leur région, les modalités de pilotage administratif et financier du RST ne permettaient pas de gérer les ressources et les commandes de manière cohérente. Plus grave, le constat qui figure dans l'annexe de ce document : « ce pilotage ne permet pas non plus de répondre aux nouveaux enjeux auquel le réseau est confronté, tant en termes de gestion de compétences que d'adaptation aux évolutions des demandes ».

Fort de ce constat, la DRAST, responsable de la cohérence d'ensemble et de l'animation scientifique et technique du RST devait redéfinir les modalités et les outils de pilotage.

Mais la RGPP est passée par là et un grand vent de panique a soufflé dans la maison « développement durable » à peine construite

avec les matériaux de l'Équipement, de l'Écologie et de l'Énergie : on allait tailler à coup de serpe dans les effectifs, recomposer les directions de centrale. Pendant cette recombinaison qui allait demander à ces directions générales énormément d'énergie au point qu'elles seraient longtemps incapables de produire une expression de besoin cohérente et structurée et à l'échelle des moyens du RST, on allait tenter de conduire la définition et la mise en œuvre d'un plan d'orientation des Cete censé bousculer en trois ans un bon tiers de leur activité, tout en essayant de mener à bien l'ouverture aux collectivités et la coopération avec le secteur privé prônés dans la directive Perben.

Parallèlement à cette directive de février 2007, le SNITPECT-FO obtenait la mise en place d'un « Conseil des Services Scientifiques et Techniques » (CSST), succédant au « Conseil central des Cete » moribond depuis plusieurs années, et laissant la place à une concertation plus ouverte avec les organisations syndicales représentatives du personnel au ministère en charge de l'équipement. Contre vents et marées de la RGPP, ce CSST a été maintenu sous les différentes dénominations du ministère que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de MEEDDM.

La directive PERBEN avait fait l'objet d'une concertation pertinente et efficace avec les organisations syndicales et le résultat est que sur une grande partie de ses considérants et de ses intentions, ce texte reste d'actualité et demande surtout à être effectivement mis en œuvre. Cependant, le changement de périmètre du ministère et les bouleversements souhaités par le Grenelle de l'Environnement justifient l'élaboration d'un nouveau document de niveau ministériel, opportunité de reprendre une véritable concertation pour un avenir partagé des Cete et du RST.

La DRAST devenue DRI et passant du Secrétariat Général au Commissariat Général au Développement Durable, a aussitôt lancé un travail destiné à définir le « plan d'évolution des Cete » à l'horizon 2012. Ce travail, organisé en « chantiers thématiques », entamé à l'été 2008, est en passe de s'achever. Très structuré dans sa conception, il a connu

quelques vagues-hésitations sur des questions assez fondamentales :

D'abord, il a fallu travailler avec une succession d'annonces contradictoires quant à la transformation du statut juridique des Cete, question qui n'est d'ailleurs toujours pas traitée par l'administration tant elle apparaît finalement non pertinente du fait de son caractère prématuré. Car la réflexion sur le profil même des prestations à maintenir, à faire évoluer ou à supprimer n'est pas complètement indépendante du statut juridique, et en particulier des modes de financement et des moyens de parvenir à l'équilibre budgétaire, pour autant que cette notion ait encore un sens dans le statut final qui pourrait être retenu. De même cette question ne peut être traitée avant que les objectifs stratégiques n'aient été posés, prenant en compte le contexte d'extension du périmètre du RST, à appréhender opportunément dans une dimension interministérielle.

Ensuite, on a tenté de résoudre la quadrature du cercle entre réductions d'effectifs fragilisant les équipes et donc l'entretien des compétences et investissement massif dans les champs « nouveaux » mis en exergue par le Grenelle de l'environnement, par le principe de « polarisation ». Rassembler sur un petit nombre de sites, voire un seul, les agents travaillant sur un même thème était la solution pour maintenir ou développer un haut niveau de compétence dans tous ces domaines et se libérer des difficultés récurrentes à maintenir en vie des équipes trop petites.

L'idée n'était pourtant pas neuve, puisqu'au vocabulaire près, elle correspond à celle des équipes ressources (ER) imaginées et organisées tant bien que mal il y a déjà plus de quinze ans en réponse à la même contradiction de faire supporter une réduction d'effectifs significative à des organismes dont on reconnaît pourtant l'importance stratégique pour l'Etat, les collectivités, les entreprises. Une évaluation du fonctionnement effectif, des avantages et des difficultés rencontrées par ces ER aurait pu éclairer la démarche de polarisation, ne serait-ce que pour s'interroger sur la capacité effective de ces équipes à se mettre à disposition des services de toute la France malgré les contraintes de temps et de

budget de fonctionnement. Ce bilan n'a pas été réalisé malgré notre demande récurrente en CSST : l'administration a-t-elle craint qu'il ne fragilise le concept de polarisation ?

Une autre difficulté est très vite apparue : les services déconcentrés, DREAL, DIR, DDEA et les collectivités territoriales ont exprimé clairement le besoin de maintenir des compétences de très bon niveau dans l'ensemble des disciplines des infrastructures, des risques et de l'aménagement au sein de chaque Cete pour garantir une proximité territoriale suffisante.

Là encore, cette divergence entre les objectifs nationaux et les besoins locaux exprimés par les services, peuvent être un frein à la politique de redéploiement des effectifs vers les domaines du développement durable. Qui plus est, le décalage entre les discours nationaux sur le nécessaire repyramidage des effectifs des Cete vers plus d'agents de catégories A et A+, et la mise en œuvre concrète des répartitions d'ETP dans les services, qui souvent baisse le plafond d'emplois du macrograde A, rend encore plus difficile la mise en œuvre d'une véritable praxéologie du développement durable.

Ainsi le curseur de la polarisation a-t-il significativement reculé au cours du premier semestre 2009, la DRI le fixant désormais au tiers des effectifs. Dans un contexte contraint du point de vue des effectifs, et compte-tenu des pôles qui venaient d'être définis par la DHUP, des équipes spécialisées d'ores et déjà existantes ici ou là, des ER existantes, des ERA, le travail de polarisation est devenu davantage un exercice de sauvetage de l'existant qu'une véritable évolution des structures. Mais ce n'est que timidement que la DRI s'est émue de ce que ces démarches de chefs de services n'allaient pas toujours dans le sens de l'évolution globale du dispositif Cete.

Enfin, on s'aperçoit que les laboratoires régionaux, longtemps fleurons du réseau sur leurs domaines d'intervention, font largement les frais de la démarche, au point que certains directeurs de Cete font désormais fi de leurs spécificités et envisagent de les dissoudre dans un organigramme privilégiant les thèmes d'intervention sur les méthodes de travail spécifiques.

Force est de constater que les effectifs des laboratoires, passés de trois personnes en 1950 à une centaine aujourd'hui, se sont développés significativement sur des activités d'ingénierie et de contrôle, dans un système financier où ces prestations assuraient aux Cete un budget de fonctionnement à la hauteur de leurs ambitions par rétablissement des fonds de concours. Si la circulaire fondatrice de 1968 stipulait « enfin, dans certains cas, les Cete pourront participer au contrôle d'exécution des travaux... », ces activités, tous maîtres d'ouvrages confondus, ont pu représenter jusqu'à une bonne moitié de la production des laboratoires.

Le développement de ces prestations d'évaluation du patrimoine, de diagnostic, de contrôle d'exécution des travaux au sein des laboratoires a-t-il freiné le développement d'une offre privée à la hauteur des besoins ? Ou bien au contraire, est-ce la fragilité du modèle économique d'entreprise rassemblant une grande variété de compétences techniques de haut niveau, de matériels spécialisés, le tout suffisamment réparti sur le territoire pour assurer une présence réactive sur des chantiers toujours soumis à de nombreux aléas, qui a laissé un vide que les laboratoires ont comblé ?

Toujours est-il qu'aujourd'hui, ce sont ces activités qui sont taillées en pièces à notre avis trop brutalement pour que l'offre privée s'organise et offre aux maîtres d'ouvrages les garanties de bonne exécution des considérables investissements qu'ils consentent dans les infrastructures.

Nous ne prétendons pas inverser ici en quelques mots le cours d'une histoire portée depuis quelques années par le dogme du retrait de l'ingénierie publique, même si notre conviction profonde reste que les activités de contrôle requièrent la possibilité d'un recours à une instance dont l'indépendance doit être indiscutable et qu'une proportion modeste d'ingénierie concourt à la construction des compétences d'expertise.

Il reste cependant à défendre, dans une proportion revisitée, une chaîne d'intervention intégrant tous les modes et toutes les postures concourant à la conception et à la réalisation des projets d'aménagement du territoire. Nous y reviendrons plus loin.

II. Les Cete et leur environnement

Le contexte très récent, depuis le mois de mai 2007 et la création du ministère aujourd'hui connu sous le nom de MEEDDM, a apporté des modifications plus que substantielles de l'environnement dans lequel évoluent les Cete. Le réseau scientifique et technique du MEEDDM, notamment, est bien plus large que le RST que nous connaissions jusqu'alors. Plus large tout d'abord de par le nombre de services et d'établissements (sous tutelle du MEEDDM) qui le composent. Plus large également de par l'évolution des commanditaires, de par les champs techniques (plus ou moins) nouveaux qu'il est nécessaire d'investir, de par la nouvelle approche pour traiter des champs traditionnels (se reporter notamment au rapport sur la praxéologie du développement durable), de par les méthodologies nouvelles à développer, de par les nouvelles postures à adopter. Malgré tout, certains éléments de contexte restent constants, comme le débat récurrent sur l'ingénierie publique et l'ingénierie privée, la complexité du pilotage etc.

Il ne faut toutefois pas conclure trop rapidement que les Cete sont restés jusque récemment, figés dans un environnement figé lui aussi. Loin s'en faut. Depuis toujours les Cete ont évolué, s'adaptant selon leurs commanditaires, et investissant les champs techniques sur lesquels la société exprimait des attentes. Il convient donc de ne pas laisser le discours politique ambiant « ringardiser » les Cete en particulier et le réseau scientifique et technique en général.

II.1 Ingénierie publique/ingénierie privée : faux débat !!!

Depuis déjà de nombreuses années, l'administration agite l'épouvantail de la réglementation européenne pour tailler dans les effectifs de l'ingénierie publique qu'elle qualifie, parfois trop généralement et trop rapidement, de concurrentielle. Le prétexte que l'intervention de l'Etat sur des prestations d'ingénierie viendrait empêcher le développement d'une offre privée, est souvent avancé, sans qu'aucune analyse fine n'ait été réalisée aux différentes échelles du territoire.

Du point de vue purement économique, ce prétexte est totalement fallacieux, puisque l'ingénierie publique ne représente, au final, que 2 % environ des parts de marché en ingénierie, ce qui est loin de constituer un risque de déséquilibre... Qui plus est, le sujet ne doit pas être abordé uniquement par la mesure de parts de marché ou de PIB.

Le problème des sociétés privées d'ingénierie est de conserver leurs compétences lorsque l'activité diminue. En effet, ces compétences n'existent que par les hommes qui les portent et les entretiennent. Ainsi, avoir à côté de l'ingénierie privée par nature soumise aux aléas de la conjoncture économique, aux cycles de commande des collectivités rythmés par les échéances électorales, à des aléas de carrières privilégiant les opportunités salariales au contenu scientifique et technique des postes, de modestes îlots d'ingénierie publique viendraient compléter utilement les ressources du pays pour s'inscrire à contretemps des soubresauts de l'ingénierie privée. Pendant les périodes difficiles pour cette dernière, le RST, dont les Cete, pourrait accueillir des ingénieurs hautement qualifiés et faire avancer, avec ces équipes renforcées, la recherche et l'innovation nécessaire à la compétitivité des entreprises françaises. Les reprises économiques les trouveraient disponibles pour retourner dans les structures privées, tout en ayant entretenu, voire perfectionné leurs compétences.

Au-delà de quelques discours de façade, les organisations représentatives de l'ingénierie privée, dans le domaine du BTP tout au moins, ne contestent plus (tout comme d'ailleurs les entreprises) l'utilité d'une ingénierie publique, qui reste, somme toute, de volume limité.

II.2 De la complexité du pilotage des Cete

Au cœur de la question du pilotage se pose celle des moyens, non seulement en termes quantitatifs, mais surtout en termes de souplesse d'adaptation aux besoins très spécifiques du RST et donc d'arbitrage et d'exécution de ces arbitrages.

Lors de la mise en œuvre de la LOLF, la DRAST avait inventé le concept d'effectifs « fléchés », prétendant pouvoir imposer aux Directeurs Régionaux « R-BOP » le respect des

cadres nationaux des effectifs des Cete, prioritairement par rapport à la gestion des effectifs de leurs propres services.

En amont, les directions de programme devaient elles aussi, dans un contexte drastique de réduction globale d'effectifs, protéger et confier à la DRAST, contre compte-rendu annuel, une partie des « équivalents temps plein » (ETP) restants au sein de leurs programmes respectifs, vécu comme au détriment des ETP dont elles assuraient directement la gestion.

Nous voilà donc avec deux lieux d'arbitrage où il est demandé aux arbitres de sacrifier leur intérêt immédiat pour préserver l'outil qui sont les Cete, outil qui, faute souvent de pouvoir ou vouloir y consacrer le temps nécessaire (2), semble échapper à leur contrôle. Cette situation schizophrène (*où on demande parfois aux responsables de BOP, de trancher contre les intérêts du service dont ils ont la responsabilité...*) a eu des conséquences irrationnelles, la perception subjective des enjeux et des difficultés par chaque acteur conduisant à des prises de décisions très hétérogènes, ajoutant à la confusion générale. Le « fléchage » des effectifs des Cete a ainsi vécu dans plusieurs régions, rendant difficile, voire impossible pour les directeurs de Cete concernés le respect de leurs engagements de maintien de compétences sensibles. En effet, soumis aux arbitrages des directeurs régionaux responsables de budget opérationnel de programme (RBOP), eux-mêmes voyant leur marge de manœuvre en terme de répartition des effectifs restreinte par des « pré-fléchages » d'effectifs (pour les CIFP, pour les Cete etc.), les directeurs de Cete ont peu à peu perdu toute possibilité de pouvoir organiser des tuilages et des compagnonnages, ou encore d'anticiper de quelques mois le remplacement d'un départ à venir. Cette difficulté existait déjà avant la mise en place de la LOLF, mais la question a également souffert du choix du ministère en charge de l'équipement, de confier le rôle de RBOP à des chefs de services déconcentrés, à la fois juge et partie.

(2) Il suffit de constater la médiocre représentation des directions générales lors des rares réunions du CCST ou des plénières du Comité inter-LPC pour s'en convaincre.

En particulier, l'équilibre à trouver par les Directeurs Régionaux, R-Bop, entre le maintien des capacités d'études des DREAL et la réalisation de ces études par les Cete trouve son origine dès la circulaire de création des Cete puisqu'on y citait l'objectif de tenter de pallier au fait que « *les Groupes d'Études et de Programmation (G.E.P.) se heurtent souvent à des problèmes de personnels et de crédits difficiles à résoudre* ». Depuis, en particulier dans le domaine des études générales, les Cete oscillent entre un rôle de supplétif des carences d'effectifs (et de compétence présentes) des Services déconcentrés et le rôle qui à notre avis devrait être davantage le leur de défricheur de problématiques nouvelles, chargés d'établir les connaissances, les références et les méthodes et de les diffuser.

Cependant, dans le même temps, l'organisation du « pilotage par la commande » continue tant bien que mal à fonctionner : administrations centrales, services techniques centraux, LCPC et accessoirement d'autres établissements publics, services déconcentrés négocient tant bien que mal des droits à prestations (DAP, devenus titre 9 pour se caler sur un vocabulaire comptable) pour commander aux Cete les prestations dont ils ont besoin. Et si une certaine absence de rigueur dans la gestion de ce que quelques-uns considèrent comme une monnaie de singe décrédibilise parfois ce dispositif, cette même absence de rigueur permet quelques fois la passation de commandes stratégiques aux Cete sans réelle « couverture budgétaire ». Le flou, marginal mais réel, apporte le jeu dont toute mécanique a besoin pour ne point se gripper.

Ce système, calqué sur les relations avec des prestataires privés mais original dans l'administration, apporte la garantie qu'une prestation est non seulement réellement désirée par son commanditaire, mais qu'elle a de bonnes chances d'être menée à son terme sous la « menace » du non paiement.

Malgré tout, le « titre 9 », censément outil de pilotage par la commande, souffre de tiraillements entre les besoins réels exprimés par les services commanditaires, le volume de titre 9 disponible dans le programme concerné (tantôt sur- ou sous-évalué à l'échelle nationale) et les effectifs et compé-

tences disponibles dans les Cete sur la période temporelle considérée.

On remarquera en particulier son application à la recherche, le LCPC ayant mis en place et surtout géré avec une grande rigueur, un lien étroit entre évaluation des prestations et rémunération effective des travaux. Et si le succès est au rendez-vous, c'est sans nul doute parce que le commanditaire s'est doté de la compétence scientifique nécessaire pour apprécier la qualité des productions. Tous les directeurs de Cete et de Laboratoire peuvent citer la réunion annuelle avec le précédent Directeur Général du LCPC, Jacques ROUDIER, qui examinait minutieusement l'avancement qualitatif et quantitatif de chaque contribution aux opérations de recherche et tranchait quant à leur arrêt ou leur poursuite.

La plupart des autres commanditaires des Cete ont d'ailleurs, avec plus ou moins de rigueur, exercé un contrôle de même nature sur la production qu'ils commandaient. En ce sens, on ne saurait parler de déficit de pilotage des Cete.

De plus, jusqu'à un passé récent puisque la budgétisation du fonctionnement des Cete s'est mise en place début 2009, le mode de financement de ces organismes était pour le moins singulier dans l'administration puisque ces services devaient atteindre un équilibre budgétaire global, les dépenses de personnels étant couvertes par les commandes passées par les services du ministère de l'Équipement en titre 9 et les dépenses de fonctionnement par les « fonds de concours » apportés par les collectivités locales et les entreprises privées. Pendant longtemps d'ailleurs, les collectivités locales pouvaient recourir aux services des Laboratoires Régionaux, puis des Cete, sans mise en concurrence dans le cadre du Code des Marchés Publics.

La budgétisation des Cete, intervenue en ce début d'année 2009 avec la réduction concomitante du budget de fonctionnement de 8% et l'annonce des réductions de 3% les deux années suivantes, vient clore ce mécanisme original sans lever l'ambiguïté sur ce qu'on attend des Cete : le « deal » passé avec le ministère du budget serait de continuer à couvrir les dépenses de fonctionnement par

les rentrées de fonds de concours à hauteur de ce budget réduit, faute de quoi, dans trois ans, les effectifs seront renégociés à la baisse. Vendue aux Cete comme étant un moyen de s'affranchir des contraintes de rentrées d'argent frais (fonds de concours), donc pour pouvoir plus sereinement envisager les redéploiements d'effectifs vers les champs devenus prioritaires au MEEDDM (à réaliser à la même échéance de trois ans), il devient évident que ce « deal » avec le ministère du budget pervertit le dispositif.

Mais toute l'énergie que l'on peut déployer pour atteindre cet objectif de recette doit être soigneusement mesuré : en faire trop serait non seulement inutile puisque l'argent ainsi récolté ne serait pas réinjecté dans le circuit des Cete, mais même critiquable puisque centré sur les types de missions qui doivent être progressivement abandonnées. Le management des équipes qui en résulte fait donc appel à une certaine dose de schizophrénie entre le « allez-y les gars » et le « retenez-moi ou je fais un malheur ». Cela n'est toutefois qu'une péripétie.

Le fond du problème est que la budgétisation a été mise en place sans en étudier toutes les conséquences sur les différents types d'activités, en particulier toutes celles qui bénéficient de cofinancements. Dans l'ancien système, trouver un partenaire pour développer recherche et innovation était « gagnant-gagnant » : les Cete pouvaient facturer une prestation qui permettait l'achat de matériels, les sommes facturées pouvant être rétablies dans le budget de fonctionnement ou d'investissement du Cete qui avait conclu l'affaire, de manière simple, sûre et transparente. Aujourd'hui, il n'est plus possible de s'engager ainsi : si une telle opération nécessite de coûteux matériels, il faut, et c'est bien aléatoire, convaincre une administration centrale de mettre en place les crédits. La complexité des montages d'opérations s'aggrave, les délais s'allongent et dépassent parfois les échéances de nos éventuels partenaires. De l'énergie se perd, le découragement guette face au gâchis d'opportunités manquées.

Sur le champ des prestations intellectuelles, souvent difficiles à définir contractuellement avec précision en face de questionnements

en amont de projets complexes et/ou uniques, ce recours sans préalable contractuel contraignant (voire bloquant en face d'aléas techniques, économiques ou politiques survenant au cours de l'avancement du projet) a incité des collectivités à lancer des opérations d'envergure en étant rassurées par la présence à leurs côtés d'experts apportant *ad libitum* le plus large panel de compétences qu'on puisse imaginer dans les domaines de l'aménagement des territoires. Cette présence est d'autant plus indispensable aujourd'hui que la mise en œuvre concrète de politiques publiques intégrant pleinement le développement durable, nécessite une nouvelle posture d'esprit dans les projets et des démarches innovantes ; les Cete ont un rôle crucial à jouer, aux côtés des services déconcentrés (tant au niveau régional que départemental).

Le discours politique met en avant la recherche et l'innovation dans les champs nouveaux, mais l'application aveugle du dogme du retrait de l'ingénierie apporte comme dommage collatéral de nouvelles difficultés pour s'investir sur ces champs en s'ouvrant aux partenariats !

Résoudre toutes les contradictions que nous venons d'évoquer fait partie du défi lancé à toutes les bonnes fées qui veulent sincèrement se pencher sur le berceau du nouveau RST façon MEEDDM...

II.3 La recherche de la quadrature du cercle

Etre présent partout sur le territoire pour répondre aux besoins des services, n'est pas toujours compatible avec le pilotage par les effectifs et la polarisation. Il est impossible de pouvoir maintenir le niveau de prestation dans les domaines routiers, pourtant encore très demandés par les services déconcentrés et les collectivités territoriales, sans freiner les redéploiements d'effectifs. Réorienter une part des activités vers des prestations des champs du développement durable, dont on sait que le retour en termes de fonds de concours ne sera pas à la hauteur du temps investi par les équipes (méthodologies nouvelles obligent), et respecter l'engagement d'équilibre budgétaire « dealé » avec le ministère du budget, relève de la schizophrénie. On pourrait citer encore de nombreux autres paradoxes.

Pour autant, il ne faut pas conclure trop rapidement à un déficit de pilotage des Cete qui les aurait entraînés dans cette situation. C'est paradoxalement la multiplicité des formes de pilotage des Cete (voir le schéma ci-après) qui est, au moins pour partie, à l'origine de l'inconfort de leur position, dans la mesure où aucun lieu d'arbitrage n'a été défini. On voit bien, dès lors, combien il est difficile, voire impossible, de répondre à toutes les orientations dans le respect de toutes les consignes données au titre de toutes ces formes de pilotage.

III. Que produisent les Cete ?

Les productions des Cete présentent une grande variété allant des essais et contrôles de travaux aux missions de conseil en passant par les études (générales ou opérationnelles), l'ingénierie et la recherche. Ce foisonnement qui mêle commandes de l'Etat et prestations pouvant relever du champ concurrentiel, ne doit pas occulter le fait que les activités des Cete répondent à trois grandes missions d'intérêt public.

III.1 Assurer la qualité des ouvrages, des services et des décisions publiques

Cette mission concerne les projets et la construction d'ouvrages (infrastructures, bâtiments, ouvrages de génie civil) ou la réalisation de services (transports, eau, déchets, énergie) et la production de documents réglementaires (ex: PDU, PPRI...). Elle s'exerce auprès des maîtres d'ouvrages et décideurs publics, et en appui aux services déconcentrés (de niveau régional ou départemental) et prend la forme de différents types de prestations :

AMO

Études

Production de cahiers des charges de travaux ou de gestion, directe ou déléguée

Expertises, essais

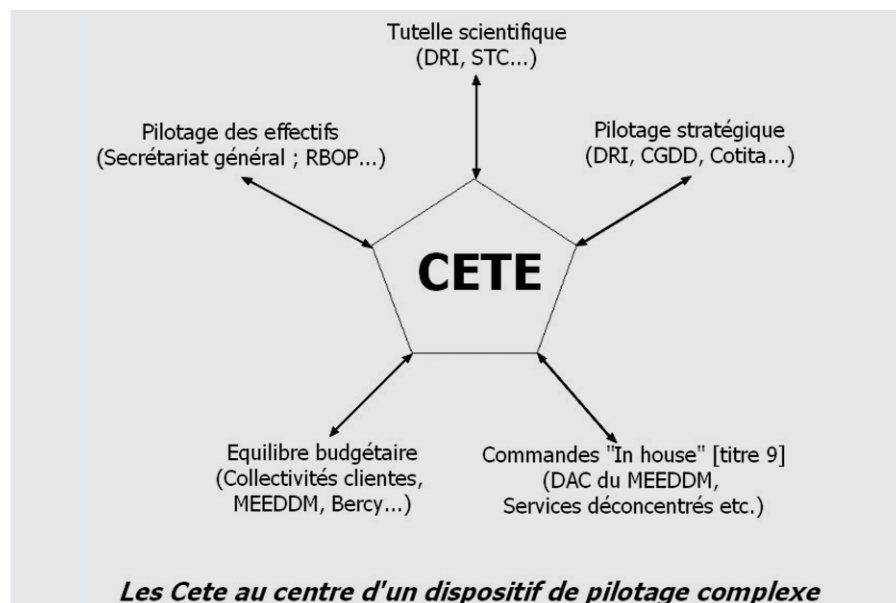
Contrôles (des prestations des bureaux d'études, de maîtres d'œuvre ou d'entreprises, de délégués de service public...)

Suivi, évaluation

Ces prestations, également réalisées par des prestataires privés, entrent dans le champ concurrentiel.

L'intervention des Cete est toutefois justifiée par des motifs d'intérêt public :

- constituer une « offre de référence » en qualité,
- assurer sur tout le territoire une offre en cas d'insuffisance (en qualité, en délai) ou de coût excessif de l'offre privée,



- constituer une offre indépendante d'expertise ou de contrôle (contrôle qualité, règlement des litiges...).

Ajoutons que ces prestations sont particulièrement formatrices pour les jeunes ingénieurs et techniciens sortant des écoles : elles permettent de confronter les connaissances théoriques à la variété des situations réelles. Cette confrontation, organisée dans des équipes expérimentées pour optimiser la transmission de l'expérience acquise par les « anciens », ouvre les esprits à l'appréhension de la complexité alors que les situations décrites dans les exercices scolaires sont toujours simplifiées pour être résolues dans un laps de temps court, compatible avec le rythme des enseignements.

Combien d'offres d'emploi du privé ne commencent-elles pas par « cinq ans d'expériences dans un contexte analogue à celui du poste proposé exigées » ? Le « luxe » du RST, c'est d'intégrer cette période de formation « sur le tas ».

III.2 Contribuer à faire progresser l'état de l'art

Cette mission répond à des enjeux nationaux : compétitivité de l'ingénierie et des entreprises, meilleure réponse aux attentes de la société... Elle s'adresse à l'ensemble des acteurs professionnels concernés et consiste en différents types d'activités :

- recherche et innovation technologique et méthodologique,
- normalisation, production de référentiels et de guides,
- animation des milieux professionnels,
- formation et diffusion des savoir faire.

Elle est reconnue et attendue des milieux professionnels, tant entreprises que bureaux d'études, qui s'inquiètent du risque de voir l'Etat se retirer ce champ indispensable à la constitution et la promotion du savoir-faire national.

III.3 Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques

Il s'agit d'une mission de service public exercée pour l'Etat ou les collectivités territoriales (par exemple la Région dans le

domaine des déplacements....) pour les aider à définir les orientations de leurs politiques générales dans les champs de compétence du MEEDDAT.

Cette mission fait appel à différentes activités :

- recherche cognitive (observation, interprétation...),
- prévision et prospective,
- propositions d'orientations, moyens à mettre en œuvre,
- accompagnement de la mise en œuvre des décisions,
- évaluation.

Ces trois missions sont indissociables et s'alimentent les unes les autres :

- l'évolution de l'état de l'art doit répondre aux politiques publiques, qui seraient par ailleurs inefficaces si cet état de l'art n'offrait pas les solutions techniques ou méthodologiques nécessaires à leur mise en œuvre (par exemple : réglementation thermique...),
- faire évoluer l'état de l'art nécessite une connaissance de sa réalité qui ne peut être acquise que par la pratique concrète, mais a également besoin des enseignements de la recherche cognitive et prospective pour anticiper les attentes sociétales.

Ainsi le RST et plus particulièrement les Cete, mélangeant dans un creuset symbiotique toutes ces composantes, forment un lieu extraordinairement productif de connaissances nouvelles d'un grand intérêt opérationnel. Cette contribution à l'efficacité de l'action publique mérite d'être bien comprise pour que les évolutions proposées voire imposées ne contrecarrent pas cette dynamique.

IV. Pilotage et arbitrage

L'histoire nous a montré que la question du changement de statut des Cete a toujours été plus ou moins d'actualité, jamais tranchée et que cela n'a finalement pas nui à l'excellence du RST. Ce sujet a pris, pour l'administration, une importance plus grande ces dernières années, quand la cour des comptes a mis le doigt sur les problèmes soulevés par le titre 9 (ex- « DAP ») et le pilotage parfois défaillant car trop complexe. Depuis, l'administration s'obstine à vouloir répondre par le statut, rien que le statut, toujours le statut. Or avant de vouloir changer l'outil, il conviendrait d'abord de s'interroger sur l'utilisation qui en est faite, en particulier en terme d'implication des différents acteurs à tous les niveaux, et d'arbitrage.

IV.1 Partager les objectifs stratégiques

Le SNITPECT-FO a, à maintes reprises, réaffirmé du réseau scientifique et technique qu'il est un bien commun de la Nation, et qu'il doit en ce sens être mis à la disposition de tous les acteurs publics de l'aménagement du territoire. Dans le contexte de développement scientifique et technique, d'innovation dans les champs du développement durable, politique résolument complexe notamment en terme d'acteurs, dans un contexte où les compétences juridiques des champs d'intervention originelle des Cete sont désormais détenues par des acteurs multiples, il est alors indispensable que les grands objectifs stratégiques du réseau scientifique et technique, dont ceux des Cete, soient partagés par le plus grand nombre, tant les collectivités territoriales, que par le monde des entreprises. Il s'agit bien d'organiser une gouvernance des objectifs stratégiques, charge ensuite aux instances tutélaires de définir la stratégie à proprement parler (comme art de diriger et de coordonner des actions pour atteindre un objectif). Bien entendu, le propos n'est pas de s'inscrire dans la mouvance induite par les effets de mode provoqués par les différents « Grenelle » qui se sont tenus depuis 2007.

Cette « gouvernance des objectifs stratégiques » devra constituer les nouvelles

fondations du pilotage du RST dans son ensemble, et de celle de chacun des organismes, en particulier les Cete. Les différents acteurs devront pouvoir s'exprimer tant au niveau national, qu'au niveau local dans des Cotita aux compétences étendues.

IV.2 Mobiliser tous les acteurs

Il faut ainsi mobiliser autour du RST le commissariat général au développement durable, les directions générales d'administration centrale des ministères de tutelle des organismes scientifiques et techniques, les services déconcentrés de ces ministères, les collectivités locales, les entreprises françaises. Tous,

- ils ont besoin de recherche et développement pour concrétiser la mise en place de nouvelles politiques publiques ;
- ils ont besoin de méthodologie et de normalisation pour accompagner la commande publique dans de bonnes conditions de concurrence nationale et internationale ;
- ils ont besoin d'une référence en contrôle de conformité pour éviter toute dérive entre prescription et exécution et pour développer les méthodes de contrôle adaptées aux nouvelles technologies ;
- ils ont besoin d'expertise pour faire face aux imprévus, nombreux dans ces domaines où chaque ouvrage est un prototype, et sans doute de plus en plus nombreux car on s'attaque à des champs nouveaux et on doit faire face à des évolutions brutales du climat et de l'organisation des sociétés.

Cette mobilisation passe par un investissement important :

- des directions générales dans les structures et systèmes existants et futurs, avec une représentation au bon niveau hiérarchique pour une mise en œuvre effective des orientations stratégiques (présence effective au comité de services scientifiques et techniques – CSST – replacé au cœur du dispositif, mais aussi au comité inter-laboratoires des ponts et chaussées – CILPC –, et dans des groupes thématiques par grands domaines scientifiques et techniques à créer, où les sujets pourront être

abordés dans leur transversalité pour aboutir à une commande commune, cohérente et convergente, notamment à moyen et long terme) ;

- des collectivités locales, dont la présence de qualité au COMOAR (Comité des maîtres d'ouvrages routiers) doit être élargie aux autres domaines scientifiques et techniques du RST et aux autres collectivités que les conseils généraux. Sur la question des Cete, leur présence doit aussi être mieux déclinée dans les COTITA, avec un soutien politique clair des élus aux techniciens qui s'y investissent et les mêmes éclaircissements que ceux souhaités au niveau national ;
- des entreprises, par la mise en place plus fréquente de programmes de recherche associant les équipes du RST. La perspective de création d'un Institut français de la route doit ouvrir la voie à de nouvelles formes de partenariat, pour autant qu'on aille au-delà du contour STC-Entreprises-Conseils généraux qui semble se dessiner. Les Cete doivent être associés dès l'origine à ce projet et y contribuer par des associations de laboratoires publics et privés allant bien au-delà des actuelles campagnes d'essais croisés organisées dans certaines régions.

Surtout, ce concept doit être étendu aux autres domaines d'intervention que la route, même si la plus grande dispersion des maîtres d'ouvrages et des entreprises rend la chose plus complexe. Par exemple dans le domaine du bâtiment qui est un des axes les plus importants du Grenelle de l'Environnement, on ne saurait passer à côté de telles synergies.

Enfin, il faut que ce concept soit une nouvelle occasion de mutualiser les moyens techniques et humains publics et privés. L'urgence environnementale rend caduque la notion de concurrence qui disperse les moyens d'études et épuise les ressources trop comptées. Faire face aux défis du développement durable suppose l'union qui fait la force et la mise en place de mécanismes d'association totalement nouveaux : le slogan « *faisons vite, ça chauffe* » devrait tout autant s'appliquer aux institutions qu'aux particuliers.

IV.3 Un pilotage des Cete pertinent et souple

Après avoir replacé la problématique du pilotage dans le contexte plus global de la gouvernance du réseau scientifique et technique, revenons au cœur du sujet de ce rapport. Une fois les objectifs stratégiques du réseau scientifique et technique partagés par des acteurs (re)mobilisés, l'administration de tutelle de ce réseau a son rôle à jouer tant au niveau de la définition de la stratégie pour atteindre ces objectifs, qu'à la mise en œuvre de cette stratégie, notamment avec les dispositifs de pilotage adéquats.

La question du pilotage des Cete est périlleuse, du fait de leurs dualités liées à leurs compétences techniques exercées tantôt à l'échelle de l'ensemble du territoire, tantôt à l'échelle de leur zone d'intervention propre, liées à leur fonctionnement financier particulier (voir le chapitre 2) ou encore liées à leurs modalités d'intervention (voir le chapitre 3). Nous avons précédemment montré la complexité du dispositif de pilotage actuel des Cete, rendant inopérantes certaines orientations, d'autant plus que l'arbitrage nécessaire ne dispose pas de lieu bien identifié.

Pour faire face aux changements de la société et répondre aux nouvelles attentes, sans perdre le capital scientifique et technique construit ces cinquante dernières années, il faut structurer le pilotage en mettant l'accent sur un double système d'une part de pilotage général souple permettant et encourageant les initiatives, et d'autre part de tutelle scientifique et technique par grandes disciplines, organisé autour de quelques têtes de réseau existantes ou à faire émerger sur les champs nouveaux du Grenelle de l'Environnement.

L'enjeu d'une telle organisation n'a manifestement pas été perçu par nos dirigeants qui ont sacrifié le SETRA sur l'autel des délocalisations. Rarement pour ne pas dire jamais dans notre ministère technique une décision politique a-t-elle été prise aussi évidemment à l'encontre de l'excellence scientifique et technique ! Au moment où on ne cesse d'affirmer le besoin d'expertise, où tout le monde parle de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, on détruit un service non seulement dont l'expertise propre, construite

sur des années, est reconnue internationalement, mais qui avait su organiser la production des méthodes et des formations dans l'ensemble du réseau et par là même était le moteur de la construction de parcours professionnels menant à l'expertise.

Les têtes de réseau sont indispensables pour :

- identifier les besoins,
- connaître les ressources,
- organiser la commande,
- mettre en place un système d'évaluation transparent et fiable,
- faire émerger les compétences.

Vouloir en faire l'économie au profit d'une structure unique au fonctionnement bureaucratique et qui aurait peu de chance d'attirer des experts et aucune de les retenir assez longtemps pour mener des politiques de recherche et d'innovation suivies sur le long terme, serait une grave erreur.

De même, il est sans doute peu pertinent comme c'est le cas aujourd'hui, de dissocier la définition des grandes orientations des Cete au sein du CGDD et la gestion des effectifs et des moyens des Cete au secrétariat général. Une unique décision, éclairée par les avis des têtes de réseau et des directions générales, doit mettre en cohérence objectifs et moyens. On ne peut entretenir davantage l'impression que les chances de voir un pôle de compétence et d'innovation destiné à investir un des champs prioritaires du Grenelle de l'environnement se mettre en place ou se développer dans tel ou tel Cete relève parfois autant de l'intrigue de couloirs que de considérations objectives.

Une attention particulière devra également être portée à la nécessaire articulation des Cete avec les autres services de l'Etat, en particulier les services déconcentrés, qu'ils soient de niveau régional (les DREAL notamment) ou départemental (directions départementales interministérielles). Dans le contexte actuel de refonte intégrale du paysage de la présence territoriale de l'Etat, il est fondamental que les Cete y gardent un ancrage particulier.

Ainsi le dialogue de gestion, dans lequel les Cete sont associés au niveau régional de part

leur rattachement actuel à la DREAL de leur siège administratif, doit un moment privilégié dans le pilotage, par le volet du pilotage par la commande. Cela sera d'autant plus indispensable à l'avenir, que le recours directions départementales interministérielles à l'objet « Cete » sera moins naturel que lorsque le ministère de tutelle des Cete disposait de ses propres services déconcentrés départementaux ; ainsi les DREAL auront un rôle d'interface important à jouer.

Ce mode de pilotage ne convient toutefois pas à toutes les formes d'intervention des Cete, par exemple pour les équipes de recherche, ou encore celles chargées de produire les méthodologies, les innovations, équipes pour lesquelles la notion de zone d'action a moins de sens. Là encore, la dualité des Cete nécessitera une souplesse dans le pilotage, en réaffirmant leur ancrage avec les têtes de réseau.

Ces différents niveaux de dualité des Cete rend ainsi plus qu'indispensable la constitution d'un lieu d'arbitrage pour gérer les éventuels antagonismes des niveaux de pilotage et notamment permettre au final de :

Servir tous les acteurs publics, en favorisant la disponibilité des Cete pour leurs besoins, ce qui suppose que les Cete disposent des moyens suffisants pour y répondre, et donc de mettre en place de nouveaux modes de contribution des différents acteurs

Développer le soutien au secteur privé pour la recherche et l'innovation

Rester présent sur le territoire et articuler cette présence territoriale avec celle des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises, des autres organismes du réseau scientifique et technique de l'Etat, et des autres organismes de recherche

Maintenir les compétences et l'expertise dans un contexte de renouvellement important des effectifs.

IV. A la recherche du statut miracle ?

Les principaux statuts juridiques existant actuellement « sur le marché » sont soit des statuts de services de l'Etat (service déconcentré, administration centrale, ou service à compétence nationale), soit des statuts d'établissement public (administratifs ; à caractères scientifique, culturel et professionnel ; à caractères industriel et commercial), soit des statuts de droit privé (association, fondation, etc.). On rencontre également la possibilité de créer des groupements (d'intérêt public ; d'intérêt économique ; principalement).

A noter que les Cete ont été créés selon le statut de « service extérieur », auquel s'est substitué ensuite le statut de service déconcentré.

V.1 Les objectifs d'un statut pour les Cete

Dans le cas des Cete, la question qui se pose est multiple, tant les objectifs à remplir par ces services particuliers sont nombreux. Ainsi, et sans qu'il y ait prépondérance de l'un des items sur les autres, existe-t-il un statut qui :

- Permette d'adapter les moyens aux besoins plutôt qu'à des diktats budgétaires ?

C'est-à-dire qui renoue avec les souplesses originelles lors de la création du réseau au début des années 1950 : quel mode de contribution (en argent ou en nature) imaginer qui permette de recruter les hommes et d'acheter les outils et les logiciels permettant de se positionner sur les champs nouveaux où nous sommes attendus, dès lors que l'intérêt de ces travaux rencontre des contributeurs motivés et solvables ?

Il faut aussi que ce statut permette de se lancer dans une vraie politique de formations de haut niveau en mettant en place les budgets conséquents nécessaires, notamment pour faciliter la participation à des congrès internationaux. Il faut aussi libérer un volume d'etp significatif pour permettre des formations universitaires longues dans les champs nouveaux du Grenelle de l'Environnement sans obérer la capacité de production des Cete.

- ▶ Permette de **retrouver la souplesse budgétaire** figée par la budgétisation ?

C'est-à-dire assure que les financements obtenus spécifiquement dans le cadre de contrats d'expertise ou de recherche soient bien directement réinvestis dans les unités qui les ont négociés.

- ▶ Permette de **s'engager clairement dans des projets de recherche internationaux**, avec des règles claires de financement, des processus transparents de prise de décision, des systèmes de capitalisation des résultats performants, des supports efficaces de protection des découvertes, et de diffusion de la connaissance ?

C'est-à-dire qui n'empile pas les contraintes (par exemple, pour une opération où un financement ANR est obtenu pour embaucher un post-doctorant, il faut aujourd'hui disposer en plus d'un etp de catégorie A disponible : c'est une véritable « double peine » !) mais facilite les montages d'opérations par exemple en disposant d'un « guichet unique » pouvant très rapidement soutenir les équipes voulant répondre à un appel d'offres tant sur l'évaluation de la pertinence de se positionner que sur le plan du montage administratif du dossier et sur la mise en place des financements.

Il faut aussi que ce statut facilite l'accueil de doctorants en particulier dans les Équipes de Recherches Associées (ERA).

- ▶ Permette de **nouer des partenariats avec les laboratoires de recherche des universités** travaillant sur des champs proches ?

C'est-à-dire facilite la création d'unités mixtes de recherche permettant d'accueillir davantage de doctorants et post-doctorants pour faire avancer plus vite le progrès des connaissances dans les champs nouveaux du Grenelle de l'environnement.

- ▶ Permette d'**organiser un partenariat gagnant-gagnant avec les bureaux d'études privés pour atteindre une masse critique suffisante pour le développement et l'entretien de compétences** ?

C'est-à-dire ouvre les Cete à des modes d'association innovants pour répondre en co-traitance à des appels d'offres afin de constituer les meilleures équipes pour répondre aux besoins des collectivités territoriales.

- ▶ Permette d'**accueillir des équipes mixtes fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, privé**, pour mutualiser financements, efforts, moyens, compétences et relever les défis du Grenelle de l'Environnement, du développement durable, de la crise économique ?

C'est-à-dire s'ouvre à des partenariats permettant de monter des équipes où chacun met au pot commun des effectifs dont il conserve la gestion statutaire et budgétaire, mais les place sous une autorité fonctionnelle commune au sein des Cete.

- ▶ Permette de **conforter l'activité originale de conception et construction de prototypes** d'engins de toute sorte répondant aux besoins de recherche et d'innovation ?

C'est-à-dire non seulement conforte les CECP actuels, mais permette leur développement dans de nouveaux domaines d'intervention en recrutant des compétences complémentaires.

Il faut aussi que ce statut clarifie et améliore la valorisation de ces matériels et logiciels une fois mis au point et permette d'en organiser la diffusion plus largement qu'actuellement, dans un cadre juridique indiscutable.

- ▶ Permette une **intervention globalisée sur le patrimoine des infrastructures publiques, quel qu'en soit le propriétaire** (Etat, Collectivités Locales, RFF, VNF, sociétés d'autoroutes et autres concessionnaires) ?

C'est-à-dire reconnaisse qu'au-delà des statuts des propriétaires de réseau, ce sont les mêmes problématiques scientifiques et techniques qui sont en jeu et qu'il est donc profitable pour le pays tout entier de rassembler les forces et de concentrer dans les Cete les moyens nécessaires pour gérer et développer ces réseaux.

- ▶ Permette de **répondre de manière identique sur tout le territoire aux besoins d'expertises et d'études des services déconcentrés** aux échelons régionaux et départementaux **et également des collectivités territoriales** et de leurs établissements ?

C'est-à-dire donne à chaque Cete les moyens d'intervention au niveau d'expertise pertinent sur sa zone d'action et, pour les cas où le niveau d'expertise requis relève d'une Equipe Ressource (ou d'un pôle) éloignée, ne mette pas de frein budgétaire à une telle intervention.

- ▶ Permette de **développer les actions de formation à destination** non seulement des agents du MEEDDM comme c'est actuellement le cas, mais aussi de la fonction publique territoriale, des étudiants de facultés (en particulier dans les IUT) ou d'écoles d'ingénieurs, etc. ?

C'est-à-dire ouvre à des collaborations institutionnelles avec le CNFPT, les Universités, les grandes écoles dans un cadre clarifié tant pour les Cete que pour les personnels appelés à intervenir.

- ▶ Permette de **continuer à assurer les activités d'audits et de surveillance**, en particulier dans les domaines liés à la sécurité (marquage routier, signalisation, équipements de sécurité d'ouvrages...)?

C'est-à-dire alloue les moyens humains et financiers à ce type d'activité, les libérant d'arbitrages où les Directions de Programme les sacrifient par manque de connaissance des enjeux et d'intérêt immédiat, alors que les entreprises françaises ont besoin des garanties qu'apporte la certification.

- ▶ **Garantisse au personnel de ces organismes une possibilité de construction de carrière en rapport avec leur progression de compétence** ?

C'est-à-dire maintienne les personnels dans des statuts aux règles de gestion sûres et claires, dont l'application est contrôlée, pour agents de la fonction publique, par les Commissions Administratives Paritaires éclairées par les avis des comités de domaines au fonctionnement révisité.

Et permette également de pouvoir construire des parcours entre tous les services, qu'ils soient de l'Etat ou des collectivités, mais aussi dans le privé, avec des allers et retours qui permettent d'une part de construire une compétence globale allant de la théorie à l'opérationnel, et d'autre part de diffuser la compétence dans les services, au delà du seul outil de la formation, contribuant ainsi à l'augmentation globale de la compétence collective des services.

- ▶ Permette une juste position des Cete, des STC et des Directions générales du MEEDDM, **clarifiant** ainsi, tout au moins partiellement, **le pilotage des Cete** ?

C'est-à-dire, qui donne aux Directions générales leur vraie place de définition des politiques, des sujets à investir, des grands axes

sur lesquels il faut fournir des prestations ou faire progresser l'état de l'art, qui donne aux STC les moyens de traduire ces politiques en programmes puis en commandes pertinentes et d'être en capacité d'évaluer la qualité des productions, qui donne aux Cete les moyens de répondre à ces commandes en développant les compétences nécessaires avec les marges de manœuvre nécessaires.

V.2 Un statut sur mesures

Une première analyse rapide des différents types de statuts disponibles en « prêt à porter », nous permet de vite nous rendre compte que dans chaque cas, tout ou partie des items identifiés ci-dessus ne peut pas être respecté.

Ainsi, avec un statut de service de l'Etat, le joug budgétaire n'est pas levé. L'épée de Damoclès de la réduction d'effectifs, qui finira par toucher les Cete d'une manière encore plus prégnante qu'aujourd'hui, reste toujours suspendue au-dessus de ces services. Qui plus est, en l'état actuel du statut général de la fonction publique, le statut de ces services ne permet pas de s'affranchir des plafonds d'emplois fixés, et lorsque des agents de la fonction publique territoriale viennent y exercer, ils émargent bien sur les effectifs des services et ne viennent pas augmenter la taille prévue sur le papier pour les Cete. Il en est de même pour les statuts d'établissements publics.

Par ailleurs, ce type de statut ne permet pas d'entrer dans le cadre du « in house » ou du « in common house », rendant ainsi obligatoire le recours au code des marchés publics pour des interventions pour le compte des collectivités territoriales.

Un groupement d'intérêt public permettrait de franchir un pas dans cette direction. Mais alors les prestations ne pourraient être réalisées « hors code des marchés publics » que pour les collectivités participant directement au dit groupement. Par contre, un groupement d'intérêt économique (structure intermédiaire entre la société et l'association) devient une structure de droit privé et dès lors son intervention pour le compte de la collectivité publique entre dans le champ du droit de la concurrence.

Il convient, à ce stade, de rappeler que le propos n'est pas de déterminer quel type de

statut est le moins inadapté à ce que doivent être les Cete. Aucune des caractéristiques décrites ci-dessus ne doit être laissée de côté. Les statuts actuellement disponibles dans le droit français ne permettent pas de répondre à l'intégralité de ces conditions.

Ainsi que nous l'avons déjà écrit précédemment, la question du statut juridique des Cete est récurrente depuis leur création. Mais l'habillage seul ne permettra pas de répondre à toutes les questions si une volonté politique forte ne s'exprime pas au travers d'une stratégie claire pour le réseau scientifique et technique et pour les Cete. De même si aucun travail n'est réalisé pour rendre le pilotage du dispositif plus clair et plus pertinent tout en gardant la souplesse nécessaire.

Ainsi un travail sérieux sur la stratégie et sur le pilotage permettra de rendre le fonctionnement des Cete plus optimal, avec pour conséquence de modifier le questionnement sur le statut juridique...

Conclusion

Dans un référentiel en mouvement, l'immobilisme signifie le recul. Du fait même de l'évolution des attentes sociétales, du fait même de la nécessité de la praxéologie du développement durable, du fait même de la complexification du jeu des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'aménagement des territoires, il devient indéniable que l'évolution de l'outil « Cete » est nécessaire. D'autres éléments de contexte viennent abonder en ce sens, qui concernent notamment les questions des différents niveaux et modes de pilotage et de résolution des antagonismes intrinsèques au mode de financement actuel des Cete. Pour autant, en conclure que la seule solution réside dans le changement radical par un nouveau statut juridique, constituerait une erreur fondamentale doublée d'un caractère prématuré évident.

Il est crucial pour l'avenir des Cete, et d'ailleurs du réseau scientifique et technique en général, de ne pas attaquer la question par les outils juridiques. Les Cete sont des services originaux qui évoluent dans un système dont la complexité, liée notamment aux changements sociétaux, ne fera que s'accroître avec le temps. L'administration ne peut

donc pas abruptement conclure avant d'avoir mené une analyse complète, sincère et sans a priori, de la situation.

Avant tout, il convient de positionner enfin le RST en tant que bien commun de la nation. Les objectifs stratégiques d'un RST entendu au sens le plus large, devront donc être posés et partagés par les parties prenantes (en particulier l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises, les organisations syndicales).

Il en découle alors tout naturellement la nécessité de clarifier le pilotage, à tous les niveaux, du réseau scientifique et technique en général, et des Cete en particulier. Ainsi, ce nouveau pilotage, à la fois souple et organisé aux niveaux pertinents, devra permettre aux Cete de s'inscrire dans une politique scientifique et technique au service du développement durable, tout en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire à l'initiative et l'innovation. Ce pilotage devra également permettre de prendre en compte les attentes des collectivités locales, en trouvant les dispositifs adéquats pour leur permettre d'accéder aux prestations des Cete.

Il serait enfin temps que le ministre d'Etat à la tête du MEEDDM, s'exprime enfin sur ce sujet et s'adresse enfin aux Cete, dans la continuité de la directive d'orientations du 15 février 2007, au travers, par exemple, d'une directive similaire, suffisamment concertée avec les organisations syndicales, intégrant les nouveaux champs d'intervention du développement durable. Ce document constituerait alors une première étape dans la construction, nécessairement itérative car devant s'intégrer dans la démarche globale concernant le réseau scientifique et technique, du nouveau visage des Cete.

La direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du MEEDDM a entamé les réflexions sur la stratégie du réseau scientifique et technique et sur les attendus pour les Cete à l'issue du conseil des services scientifiques et techniques du 15 septembre 2009. Le chantier est important, de même que nos inquiétudes sur la capacité de la DRI à le réaliser, si on en juge par la maigreur des premiers documents de travail remis. Le SNITPECT-FO, aux côtés de la FEETS-FO, prendra toute sa place et ses responsabilités dans ces concertations afin qu'émerge enfin une véritable ambition pour le RST et les Cete.