



LA TRIBUNE

des ingénieurs de l'aménagement

ORGANE DU SYNDICAT NATIONAL DES INGÉNIEURS DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FORCE OUVRIÈRE

sommaire

p. 3

INGÉNIERIE ROUTIÈRE

Le passage de la comète "Grenelle" provoque une catastrophe écologique dans l'écosystème routier.

Attention, économie en danger !

p. 13

LOGEMENT SOCIAL

Le credo de la RGPP, c'est le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Le credo du logement social est-il la non-construction d'un logement sur deux ?

p. 19

DOSSIER CETE

CETE : un ciment à ne pas gâcher !
Des réflexions concrètes du SNIPECT-FO pour aboutir au renforcement de notre réseau scientifique et technique.

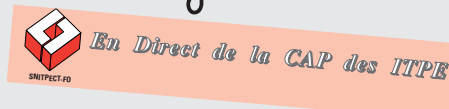
p. 31

FPT

La dynamique des réseaux est lancée, il faut la conforter pour une meilleure animation et défense des ITPE en collectivités.

le SNITPECT-FO t'a informé

Les diffusions du SNITPECT-FO depuis la Tribune n° 1227 de mai 2011



Lettre du SG n° 266 :

Election du 20 octobre 2011

Une échéance importante pour le SNITPECT, pour FO, pour les ITPE, pour tous les agents. Cette lettre du SG met en perspective l'importance de ce scrutin.

Quand les services dévissent

Deux plaquettes A3 illustrant la vie de tous les jours dans les services, les problèmes rencontrés, les dysfonctionnements ont été diffusés aux délégués régionaux et mis en ligne sur le site. Ces documents ont été diffusés lors d'une réunion nationale des DREAL et ont fait l'objet de débats importants !

Avenir des services navigation

Présent à toutes les réunions au cabinet, le SNITPECT-FO a diffusé régulièrement les comptes-rendus des différents échanges.

Nouvel arrêté listant les services éligibles à l'ITM

Le nombre de services éligibles à l'Indemnité Temporaire de Mobilité a été sensiblement réduit à la baisse. Le SNIT-

PECT-FO est intervenu pour interpeller l'administration sur le traitement inéquitable entre services départementaux et régionaux ;

En direct de la CAP du 26 mai et En direct de la CAP du 22 juin

Les résultats de la CAP ont été diffusés le soir même de la CAP et les comptes-rendus retracent les débats qui se sont tenus. Les positions que le SNITPECT-FO a portées devant l'administration et les résultats obtenus.

Circulaire promotion 2012

Les fiches promotion pour les ITPE ont été diffusées par anticipation à la demande du SNITPECT-FO. La circulaire mobilité complète est maintenant en ligne et diffusée aux services.

Relevé de décision de la Commission exécutive des 9 et 10 juin

Cette commission exécutive avait un caractère symbolique puisqu'elle s'est tenue à l'ENTPE.

Planning des comités de domaine

Le planning des comités de domaine est souvent méconnu. Le SNITPECT-FO publie donc sur son site les dates afin d'assurer la plus large information à tous les ITPE

Communiqué de presse sur l'ATESAT

Suite à la RGPP, la suppression de l'ingénierie concurrentielle s'accompagne d'une dilution rampante de l'ATESAT. Le communiqué de presse du SNITPECT-FO a été repris par *Les Echos*.

Circulaires temps de travail et astreintes dans les DDI et Mémento pour les représentants locaux

Ces informations et ce mémento permettent de donner les points de vigilance aux représentants locaux pour les concertations sur les règlements intérieurs.

Circulaire sur la PSR

Cette circulaire traduit des engagements de l'administration et augmente la PSR des IDTPE et ICTPE pour 2011. Les ITPE avaient obtenu, grâce à l'intervention du

SNITPECT-FO, une augmentation dès 2010.

Projet de fusion des corps d'ingénieurs

Après l'inFO fusion, le SNITPECT-FO a diffusé des comptes-rendus de chaque réunion sur la fusion, les communiqués inter-syndicaux, l'avancement des assemblées d'ingénieurs...

Messages aux harmonisateurs sur les primes et promotions

La DRH ne donnant pas les consignes précises aux services et aux harmonisateurs, le SNITPECT-FO interpelle donc directement ces derniers afin de rappeler certaines règles nationales. A bon entendre...

Bonifications lors des affectations en ZUS

Cette disposition est méconnue, c'est pourquoi le SNITPECT-FO en fait une large publicité pour faire connaître aux ITPE leurs droits.

Ces textes peuvent être téléchargés en intégralité sur le site www.snitpect.fr à la rubrique « Publications » de l'espace Adhérents.

le SNITPECT-FO y était

Audience du SNITPECT-FO avec la Ministre

Cette rencontre directe entre la ministre et le syndicat du corps d'encadrement majoritaire technique est symbolique. La ministre s'est montrée ouverte à l'échange sur les missions, les métiers, les moyens et conditions de fonctionnement des services.

CAP des IAE du 25 mai

Un représentant du SNITPECT-FO était présent en tant qu'expert à cette CAP afin de croiser les expériences et défendre les intérêts des ITPE postulant au MAAPRAT.

Syndicat des ingénieurs hospitaliers du 25 mai

Dans le cadre des rencontres institutionnelles, un représentant du syndicat des managers publics de santé est venu s'entretenir avec des représentants du SNITPECT-FO de l'évolution des dossiers statutaires et indemnitaires des ingénieurs dans la FPE/FPT/FPH

Groupe d'échange des DDI le 15 juin

Ce groupe d'échange portait sur le compte rendu d'évaluation dans les DDI. Le point principal d'achoppement était l'indication de majoration d'ancienneté (« malification »).

CTP des DDI du 28 mai

Lors de ce CTP, les représentants du personnel ont exigé que le sujet de l'adéquation entre les moyens et les missions soit inscrit en premier point du CTP. Suite à un échange avec le Secrétaire Général du Gouvernement, le CTP ne s'est pas réuni et une réunion est prévue à Matignon sur le sujet le 19 juillet. Un ITPE sera présent dans la délégation FO.

Réunions des groupes de travail

Plusieurs réunions se sont tenues, sur la prévention des risques et la gestion de crise, sur l'économie, sur la fusion...

Rencontre avec des représentants d'une agence départementale d'ingénierie

Afin d'anticiper d'éventuelles évolutions dans les structures d'emploi des ITPE,

une rencontre avec une des premières agences départementales d'ingénierie a eu lieu.

Harmonisation des niveaux de gestion le 20 juin

Sous le prétexte d'un raccordement à l'opérateur national de paye, la DRH envisage de déconcentrer l'ensemble de la gestion et de la paye des B et de centraliser celle des agents de catégorie A.

Réunion fusion le 23 juin

Lors de cette réunion, l'administration a poursuivi sa mascarade de concertation sur le projet de fusion. Elle n'a réussi qu'à fédérer l'ensemble des organisations syndicales contre son projet.

Rencontre avec les camarades à Bruxelles

Cette rencontre a permis de créer une section syndicale des ITPE travaillant à Bruxelles pour les institutions européennes.

CTPM du 28 mai et du 12 juillet

Le SNITPECT-FO était présent à chaque CTPM pour défendre l'avenir et l'organisation des services.

CTPC du 30 juin

A l'ordre du jour, la réorganisation de l'administration centrale. Devant le déni de dialogue et les conditions de réorganisation à la hussarde (en particulier de la DRH), l'ensemble des représentants du personnel n'ont eu d'autre choix que de quitter le CTPM.

Rendez-vous cabinet du 30 juin sur le RST

Première réunion de négociation sur l'avenir du RST, le SNITPECT-FO avait produit juste avant la réunion une analyse sur le RST et les CETE, en particulier, qui constitue un document de fond alors que l'administration ne dispose d'aucune étude sérieuse

Réunion projet stratégique ministériel le 11 juillet.

INGÉNIERIE ROUTIÈRE**Le passage de la comète "Grenelle" provoque une catastrophe écologique dans l'écosystème routier.****Attention, économie en danger !**

La RGPP a prévu de « rationaliser » l'ingénierie routière des Directions Interdépartementales des Routes. En langage courant, cela signifie faire des coupes sombres dans les effectifs, supprimer des moyens, effacer de la carte territoriale des centres de travaux ou des antennes, voire des services d'ingénierie routière en entier, déplacer en conséquence des agents, parfois de centaines de kilomètres. Et contribuer à la désertification des services publics du territoire.

Notre ministère, toujours bon élève (ou élève naïf ?) en profite pour « élargir » le champ de son étude, car on ne peut parler ingénierie routière sans évoquer les DREAL, qui en font la maîtrise d'ouvrage, les CETE, qui participent aux études ou aux contrôles, les services techniques centraux et l'administration centrale. Ainsi, tout le monde pourra contribuer à une suppression d'effectifs plus importante encore qu'imaginée, dans la joie et la bonne humeur.

Et puis, chose incongrue dans notre ministère, on s'inquiète de la disparition du spécialiste des routes. Et oui, certains ont même imaginé procéder à des recrutements sur titres pour retrouver des compétences en la matière ! Peut-être à la sortie de l'ENTPE ? Ce serait le comble du ridicule. Recruter des profils routiers « sur titre » dans un ministère qui a brillé au niveau international pour sa formation initiale et son réseau de développement des compétences, au point de devenir une référence dans le domaine !

Mais qu'a-t-il bien pu se passer pour provoquer une telle carence ? Comment les bataillons d'ingénieurs routiers dont on nous disait le plus grand mal (non recyclables, pas à l'écoute de la société, sans sensibilité écologique...) ont-ils subitement disparu ? Serait-ce la faute d'une comète ? Et bien oui. Je suis en mesure de vous confirmer que le passage de la comète Grenelle a bel et bien mis en danger l'espèce routière. A force de leur jeter l'anathème, nos ingénieurs routiers, beaucoup plus adaptables et sensibilisés aux enjeux actuels qu'on ne le prétend, sont allés voir ailleurs. Dans le réseau FPT où ils sont très demandés, dans d'autres services du ministère, où on loue leur capacité à gérer la complexité, dans le secteur privé, friand de ces ingénieurs bien formés.

Le MEDDTL se trouve ainsi dans une situation à la fois ridicule et dangereuse : l'économie française a besoin d'un Etat intervenant pour entretenir et renforcer un réseau d'infrastructures nécessaire à son développement. Le rapport du sénateur NÈGRE est édifiant en la matière : les reports modaux prévus sont extrêmement modestes, à l'horizon de vingt ans, et la route restera un outil incontournable. Il peut être un atout pour notre économie, une liberté pour nos citoyens, tout en développant les connexions intermodales, les transports en commun, sans porter atteinte à la planète. Encore faut-il prendre conscience de sa valeur et de celle des agents qui le construisent et l'entretiennent.

Pour cela, le SNITPECT-FO lance un appel : la comète Grenelle passera et disparaîtra. L'aménagement durable du territoire et les enjeux de développement resteront. La route aussi. Préservons la, et préservons les services et les agents qui en ont la charge !

Le Secrétaire Général du SNITPECT-FO : Thierry LATGER

La réorganisation de l'ingénierie routière de l'Etat

Éléments de réflexion du SNITPECT-FO

Ce document de réflexion porte sur l'ingénierie routière et non sur les DIR. Les composantes gestion/exploitation du réseau existant, hors ingénierie, ne sont donc pas abordées. Cela ne signifie pas que leur poids ou leur intérêt est moindre, mais qu'elles pourront être abordées dans un autre document.

A Une incidence du deuxième acte de la décentralisation et de la RGPP

La confusion entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre au sein des DDE avait été identifiée comme une des causes des difficultés rencontrées dans la maîtrise des choix stratégiques en matière d'infrastructures de transports : les services d'études routières assuraient les missions de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage, dans un mélange des genres souvent favorable aux arguments très techniques et donc plus faciles à argumenter de la maîtrise d'œuvre. Les arbitrages favorisaient alors la recherche de la palme du meilleur projet routier au détriment de l'exploitation. Ainsi, le système fragilisait globalement la maîtrise d'ouvrage et donnait aux promoteurs routiers l'occasion de répondre aux besoins en déplacements par de nouveaux projets routiers.

L'administration a donc porté un projet de séparation des missions, qui, il faut le reconnaître, présentait dans son argumentaire certains avantages. Nous avons alors proposé d'aller plus loin, et de créer de vrais services de maîtrise d'ouvrage

des transports, incluant les autres modes...

On sait cependant que pour le transport ferré, la vraie raison de la séparation RFF/SNCF a uniquement été financière, RFF se chargeant de la dette du réseau. On peut donc légitimement douter du fait que les arguments présentés soient les vraies raisons de cette séparation au niveau des routes. Y avait-il des raisons occultées dans le débat ? un moyen de casser l'organisation pour miner un peu plus l'ex ministère de l'Équipement, ou une volonté délibérée de mettre la décision de la dépense entre des mains plus « hostiles » à la route ? A ce stade, nous ne pouvons pas aller plus loin dans la conjecture, mais la complexité de l'organisation laisse rêveur : maîtrise d'ouvrage dans les DREAL, ingénierie éclatée dans les SIR et les CETE, exploitation dans les DIR, sécurité routière et gestion de crise dans les DDT ou les préfetures... avec quelquefois des entrelacements ubuesques : un projet très structurant pour le territoire se trouve dépendre

d'une DIR pour l'exploitation, d'une autre pour l'ingénierie, d'un SMO, d'une DDT, d'un préfet coordonnateur d'itinéraire et de trois préfets de zone de défense...

Quoi qu'il en soit, la décentralisation et la résistance sociétale au « toujours plus d'infrastructures routières » de l'Équipement, réel ou supposé, ont amené l'Etat à revoir son organisation. Les évaluations alors réalisées ont conclu, sur la base d'éléments à priori convainquants, à la nécessité de séparer un service maîtrise d'ouvrage définissant, en concertation avec l'ensemble des acteurs, les besoins à satisfaire, d'un service de maîtrise d'œuvre chargé de la conception des solutions techniques répondant à ces besoins.

La réduction du réseau routier national et son corollaire – la création des DIR – ont alors conduit à positionner la fonction maîtrise d'ouvrage dans les DRE (services dont les missions restaient celles du ministère de l'Équipement, dans lesquels la polyvalence des attributions et

des compétences paraissait garantir une réflexion intégrant tous les enjeux du projet d'infrastructure), et de regrouper les services d'études et de travaux des DDE dans les DIR. Les CETE (et les laboratoires) venaient compléter le dispositif en offrant d'une part au DRE les moyens d'études amont des projets (avant DUP), et d'autre part, tant pour les DRE que pour les DIR, une capacité d'expertise, d'études techniques complexes (ouvrages d'art, géotechnique...) et de contrôles des travaux. Le regroupement des moyens d'études, confronté à la réduction du réseau routier et donc au nombre de projets, apparaissait alors comme de nature à permettre une reprise en main de l'ingénierie en régie. C'est sur cet argument que le directeur général des routes de l'époque a présenté le projet au ministère du Budget, étayé sur les économies budgétaires résultant de la réduction de l'externalisation à une part marginale correspondant aux éventuelles surcharges ponctuelles !

Il s'agissait alors d'améliorer le fonctionnement d'un outil qui avait fait ses preuves : un savant dosage entre une maîtrise d'ouvrage forte, une maîtrise d'œuvre exigeante et techniquement acérée, un réseau scientifique et technique de haut niveau pour une expertise neutre et indépendante, le tout poussant les entreprises à l'excellence, et copié mutatis mutandi par les conseils généraux. Le résultat avait été probant : les entreprises françaises étaient internationalement reconnues pour leur savoir-faire.

La ReaTE et la RGPP avec, d'une part, la création des DREAL et d'autre part une réduction drastique des moyens dévolus à l'ingénierie routière sont venues bousculer cette organisation discutable mais cohérente et porteuse, à sa mise en place, d'un projet soutenu par des agents alors motivés.

En effet les services de maîtrise d'ouvrage se sont retrouvés dans des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement hypertrophiées en particulier par la fusion DRIRE DIREN DRE et la régionalisation de nombreuses missions territoriales.

Dans ces services, la posture d'opérateur direct et la culture technique routière, sont certes existantes à très haut niveau de compétence dans les SMO (9 ICTPE, 7 IDTPE et 2 ITPE soit 18 ingénieurs des TPE sur 21 postes de direction, et une écrasante majorité d'ITPE comme RDO) mais sont peu présentes, voire en cours de disparition (ou totalement absentes ?) au niveau des directeurs, ce qui pose problème décisionnel.

En outre, la réorganisation des services centraux¹ et la mise en œuvre sans l'accompagnement nécessaire d'une nouvelle circulaire pour la gestion des opérations d'investissements (ainsi que des velléités de mise en œuvre d'une démarche qualité déconnectée du sens qui devait être donné à la mission routière, voire incohérente avec lui), ont contribué à la confusion et à la complexité du dispositif de gestion des projets alors même que le contexte réglementaire, notamment dans le domaine de l'environnement, devenait plus exigeant.

Par ailleurs la réduction des moyens de l'ingénierie routière tant dans les DIR que dans les CETE, au prétexte que l'externalisation des études serait une solution plus efficace et moins coûteuse que le maintien de services techniques internes (en fait un prétexte tout trouvé pour abonder dans le sens du dogme RGPP de réduction des effectifs de l'Etat), est en train de mettre à mal la capacité d'expertise et de contrôle pourtant indispensable à la qualité des projets. A noter qu'au moment de la mise en œuvre des DIR en 2007, le calcul inverse avait pourtant été affiché (moindre coût interne de

la maîtrise d'œuvre), en même temps qu'une réelle ambition soulignée par le très haut niveau de compétence dans les SIR (10 ICTPE, 12 IDTPE, 1 ITPE et 5 IPEF) soit 23 ingénieurs des TPE sur 28 postes de direction, plus des adjoints IDTPE et une écrasante majorité d'ITPE comme chefs de projets ou de pôles)

En ce qui concerne les CETE, les plans d'évolution ont été laissés à l'initiative locale et ont donc été conçus sans cohérence globale en particulier face aux réels besoins de compétences routières².

Ajoutons un dénigrement du domaine routier dans la gestion des carrières, porté de manière délibérée pour valoriser et positionner la culture environnementale en stigmatisant un « ennemi » plus virtuel que réel, ainsi qu'une casse organisée du SETRA, un éloignement mécanique du LCPC via sa fusion avec l'INRETS et tous les ingrédients sont réunis pour une régression sans précédent des compétences et des capacités de l'Etat en matière de politique technique routière³.

Les Conseils généraux et le secteur du BTP ne s'y sont pas trompés, qui ont poussé à la création de l'IDRRIM pour pallier le désengagement catastrophique de l'Etat. Celui-ci prend d'ailleurs une part marginale au fonctionnement de cet outil qui pourrait bien s'arroger des missions aujourd'hui dévolues aux services de l'Etat.

1 Partage entre plusieurs sous directions de la responsabilité du développement du RRN, création de la MARRN, réorganisation toujours en cours d'ailleurs pour partie...

2 Voir le dossier CETE du SNITPECT-FO.

3 Au mépris de la loi (art. 111-1 du Code de la voirie routière) qui en confie à l'Etat la responsabilité, tant pour lui que pour les collectivités locales.

B Quel constat peut-on faire aujourd'hui sur le terrain ?

Une organisation peu lisible

Les préfets eux-mêmes ont du mal à identifier les responsabilités des uns et des autres après quatre années de fonctionnement. Même si la DDE routière s'estompe (sauf dans les médias...), et si les interlocuteurs directs des préfets sont l'exploitant DIR et le MOA DREAL, combien de réunions commencent par un nécessaire rappel des rôles respectifs des SMO, SIR et des autres services des DIR, du CETE ?

Pour l'anecdote, cette phrase n'est pas rare dans la bouche de certains de nos collègues : « Tu travailles au SMO, donc tu travailles à la DIR ? »... Parions que beaucoup de temps aura passé avant que cette organisation soit intégrée.

Passée la caricature, il faut admettre que si la géométrie retenue avait intellectuellement une certaine cohérence, les faits en démontrent aujourd'hui les limites, y compris au niveau de la gestion des compétences entre les trois services majeurs de la mission : DIR, DREAL et CETE. L'absence de visibilité sur l'avenir des uns et des autres, vécue par les responsables eux-mêmes comme anxiogène, sur la faiblesse des liens réseau, entraîne un repli de chaque service qui recherche l'autonomie voire l'autarcie maximum.

On peut rajouter que le découpage des DIR, essentiellement fait pour ne pas chevaucher les zones de défense préfectorales, conforte le manque de lisibilité globale.

Un éloignement du territoire préjudiciable à la qualité du travail et du métier

Le positionnement systématique des services de MOA au chef lieu de région, la fermeture progressive et programmée

des antennes d'ingénierie des DIR, constituent un obstacle majeur à la présence sur le terrain pour des projets très fortement ancrés sur le territoire qui nécessitent un investissement presque permanent. A titre d'exemple, un RDO de SMO ou un chef de projet de SIR expliquent que leurs théâtres d'opération sont situés à au moins 3h de route de leur résidence administrative soit presque l'équivalent d'une journée de travail improductive pour chaque déplacement sur site. Et ce n'est sûrement pas un cas isolé. De l'amont à l'aval de l'opération, le manque de proximité pose problème et entraîne des difficultés sur la qualité globale de l'opération, que ce soit en terme de délais, de coûts, de qualité technique ou même de concertation et de prise en compte des réalités de terrain.

Ce phénomène est évidemment amplifié par la baisse vertigineuse des moyens de fonctionnement, à tel point que tout déplacement sera bientôt impossible.

Cet éloignement est d'autant plus préjudiciable pour la Maîtrise d'œuvre dont la présence sur le terrain est plus importante en phase opérationnelle. On le mesure également pour la maîtrise d'œuvre intégrée des DIR, lorsque les SIR interviennent sur le réseau existant. Lorsqu'ils ont été conçus uniquement pour répondre à la mission exploitation, les Centres d'exploitation peuvent s'avérer démunis en surveillance de travaux alors qu'ils sont idéalement placés pour cela

"Dis-moi de quels effectifs tu as besoin et je t'expliquerai comment t'en passer"

La scission MOA /MOE dans des services totalement étanches a souvent été mal dimensionnée dès préfiguration : la fonction assistance à maîtrise d'ouvrage par

exemple a été largement occultée. Imaginer qu'un RDO puisse à lui seul piloter la MOA d'une opération routière révèle une méconnaissance dramatique de la réalité du travail à effectuer, et de la nécessité de la production de cahiers des charges très précis.

Ce dimensionnement souffre aujourd'hui :

- d'un problème récurrent de l'adaptation des moyens (MOA/MOE) à la réalité des plans de charge. Les contraintes liées aux BOP créent des barrières supplémentaires et rigidifient les possibilités d'adaptation des structures DREAL ;
- les DIR n'ont pas prévu dans leur dimensionnement initial de moyen d'ingénierie autre que ceux des SIR. Donc, et c'est logique, les SIR sont également mobilisés pour de l'ingénierie « interne » DIR alors que le dimensionnement initial ne le prévoyait pas. On peut également imaginer qu'un directeur de DIR donne parfois priorité sur ses propres opérations par rapport aux opérations de la DREAL ;
- la MOA ne va pas en se simplifiant et à « taille équivalente » un projet aujourd'hui est beaucoup plus consommateur de ressources en MOA (concertation, procédures environnementales) ;
- le manque d'effectifs, même vis-à-vis d'un plan global en diminution (environ de moitié) entraîne la nécessité de sous-traiter de nombreuses opérations, ce qui nécessite aussi des moyens non négligeables. La qualité des dossiers de sous-traitance en souffre, ce qui entraîne des difficultés sur les dossiers, une baisse globale de qualité et de facto une mobilisation plus importante des faibles moyens disponibles, pour corriger les erreurs et gérer les contentieux. Cercle vicieux...

Il est parlant de constater aujourd'hui par exemple, que suite au désengagement de l'Etat en matière d'ingénierie publique pour les collectivités locales, la FNTP se plaint de l'indigence de la fonction MOA dans les projets portés par les CL et regrette l'ingénierie publique... des DDE !

Il est également patent de constater que cette scission n'a pas entraîné d'économie d'échelle, bien au contraire, et les contraintes budgétaires ajoutent à ces difficultés. Dans l'ancien format, un bureau d'études routières ou une ETN avait un certain équilibre avec un pyramidage correspondant à ce qu'on attend d'une cellule opérationnelle: 1A, 2B, 1 ou 2 Ctech et 1 Cadm. Aujourd'hui par le jeu des réductions d'effectifs, les services de MOA disposent de moins en moins de personnel d'exécution amenant les cadres vers des tâches de secrétariat, de commande publique et d'élaboration de dossier, très éloignées du cœur de métier du manager de projet pour lequel ils sont missionnés. Conscience professionnelle et objectifs aidant, le travail est tout de même fait mais au prix du temps passé.

De leur côté, les SIR subissent les baisses d'effectifs programmés, car ils sont les variables d'ajustement des DIR. Il devient donc difficile de conserver les compétences routières spécifiques nécessaires. La perte de trop de compétences agit comme un jeu de dominos, entraînant rapidement le SIR dans un tourbillon d'écrasement des compétences techniques. Ce phénomène s'accroît lorsque le SMO, quand il a été sous-dimensionné, sollicite le SIR pour l'aider sur la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui l'éloigne d'autant de ses missions de maîtrise d'œuvre. Les fonctions de maîtrise d'œuvre à peine affichées (2007) et développées fortement par de gros efforts de formation (2008 et 2009) sont déjà en déclin (2010).

Une séparation des rôles au détriment du partage des enjeux

La séparation des responsabilités MOA/MOE fait clairement peser les enjeux stratégiques sur les épaules des MOA. Mais lorsque la déficience de l'organisation reporte tout le poids de cette responsabilité sur les épaules des RDO, souvent novices, sans appui et sans moyens, rien ne va plus. Car ces enjeux ne peuvent évidemment pas être partagés de la même manière par les autres services acteurs (DIR ou CETE) plus éloignés, dans le rôle de maître d'œuvre juste prestataire » qu'on veut leur faire jouer, des pressions exercées par les préfetures et les élus locaux.

La gestion par prestation de service et la contractualisation (que ce soit par titre 9 au CETE ou par contrat-jour à la DIR) cassent la solidarité et l'entraide des agents ainsi que la motivation sur le sens de la mission.

Ainsi, le principe mis en œuvre, lié à des échanges de prestations, du type relations client fournisseur, pousse les services à cloisonner la responsabilité et donc diverger sur les objectifs propres à atteindre, au détriment de la mission globale de service public qui n'est alors plus portée par personne. Ce risque, s'il n'est pas aujourd'hui général, commence à apparaître dans certaines DREAL, et pourrait poindre également dans certaines DIR.

Des services de MOA routière en décalage dans le grand tout DREAL ?

Le sentiment d'isolement des services MOA prédomine au sein d'une DREAL, le plus souvent parce que ce service est le seul à être « producteur de dossiers ». En effet, les autres services sont sur des opérations de partenariat (subventions, aide, appui) ou de contrôle. Quelques fois parce qu'il peut encore perdurer une dichotomie entre les protecteurs et les opérateurs, même si ces services sont

placés sous la même autorité. L'internalisation des différends peut alors poser problème.

Il y a, à vrai dire, souvent assez peu de points de convergence entre chacun des services de la DREAL, par manque de projet global de management, par manque de cohérence d'une structure trop vite créée et qui se cherche encore.

Et puis, il y a cette espèce d'ostracisme qui ne dit pas son nom mais qui est perceptible envers l'activité routière au sein d'un ministère qui a trop vite rejeté ses racines « Equipement », sans se poser la question de leur utilité réelle pour ses missions actuelles et futures.

Pourtant, le brassage culturel peut être réel, et quelques exemples réussis font penser qu'on pourrait obtenir, si cela était vraiment porté par les directions, un vrai enrichissement réciproque des métiers, et une prise de conscience de l'intérêt des méthodes et techniques des domaines routiers pour le portage des autres politiques du ministère.

Un délitement des compétences aux conséquences accentuées par l'externalisation de la maîtrise d'œuvre

Les réorganisations successives, le déniement de l'ingénierie routière (avec d'ailleurs une confusion entretenue entre ingénierie publique en général – et notamment pour compte de tiers – et ingénierie routière pour compte propre) éloignent les ingénieurs confirmés des services en charge des projets routiers, que ce soit dans les SIR (qui subissent des réductions drastiques de moyens, allant jusqu'à la suppression d'unités), ou plus encore dans les SMO. Des postes que les évaluations réalisées il y a quelques années avaient identifiés comme devant être tenus par des seconds niveaux de grade (notamment les responsables d'opérations) sont aujourd'hui parfois tenus par des ingénieurs en premier poste, auxquels on conseille de plus de

ne pas s'attarder dans ces fonctions sans responsabilité d'encadrement !

Même si ces jeunes ingénieurs sont souvent encadrés par des SMO de qualité, l'absence de compétences routières au niveau de la direction se fait souvent cruellement sentir par le désintérêt des directeurs et donc l'absence d'appui.

Les conséquences sur la maîtrise de la qualité des projets est d'autant plus problématique que le recours à l'externalisation est plus grand. En effet les BE privés sont animés par un souci d'efficacité et de rentabilité économique qui nécessite de disposer au sein de la maîtrise d'ouvrage des compétences métiers développées afin de pouvoir assurer un pilotage suffisant de ces bureaux d'études pour obtenir des prestations de qualité.

Ce délitement des compétences se traduit par une augmentation des risques contentieux tant lors des procédures préalables que lors des travaux.

On constate de ce fait que les idées communément répandues au début des années 2000 sur la déconnection entre les compétences pour faire et celles pour faire faire tombent d'elles mêmes. Les missions d'AMO routières nécessitent une connaissance pointue dans le domaine pour éviter les dérives et les défauts de qualité.

Cela est d'autant plus vrai que la technicité de ces métiers à continué à croître, aussi bien du côté Maître d'ouvrage avec par exemple des procédures environnementales de plus en plus lourdes et complexes, des exigences de concertations de plus en plus fortes, que du côté du Maître d'œuvre avec comme exemple toutes les thématiques de recyclages, d'optimisation des moyens/matériaux, les champs de gestion dynamique du trafic en plein essor...

Un RST qui a du mal à jouer ses rôles de prestataire spécialisé, de conseil et de contrôle

Les services « infrastructures » des CETE, que ce soit dans le domaine des études routières, d'ouvrages d'art, ou dans les laboratoires, subissent de plein fouet les réductions d'effectifs, sans qu'aient été identifiés les besoins de renouvellement des compétences. Les savoirs et savoir faire reposent aujourd'hui sur si peu de personnes qu'il est difficile de trouver des équipes distinctes pour effectuer et contrôler les projets.

La réduction de voilure routière imposée sans cohérence globale par les plans d'évolution des CETE a conduit bon nombre d'experts à partir vers le secteur privé notamment (entreprises BTP), parfois vers les DIR, laissant les MOA seuls au niveau du contrôle de la qualité. Or, le secteur privé ne pouvant effectuer ces missions avec le même niveau de qualité, la porte est ouverte au dumping qualité alimenté par une concurrence sauvage. La question de la sécurité des ouvrages et de leur pérennité dans le temps est posée.

Les STC ne sont pas épargnés et notamment le SETRA dont la perspective de l'exil à Sourdun a démantelé les équipes (effectif divisé par deux, et remplacement très partiel par des novices sortis d'école) et qui n'est plus en mesure d'assurer ses missions d'expertise et de conseil sur les projets les plus complexes, et encore moins d'organiser le renouvellement des savoirs et savoir faire.

La MARRN se retrouve ainsi parfois seule pour assurer les rôles de contrôle et de conseil sur certains projets, avec des moyens très faibles.

Un avenir chargé de menaces

Au-delà des problématiques actuelles, les orientations prises, tant en ce qui concerne l'avenir des CETE que celui du réseau routier national, ont tout pour inquiéter.

Le regroupement des CETE en un seul organisme

Ce regroupement, dont une des motivations est de permettre une accélération des réductions des moyens humains, peut se traduire rapidement par une spécialisation des implantations (par ailleurs moins nombreuses, notamment en ce qui concerne les LRPC). Cette spécialisation mettrait fin à la couverture encore à peu près homogène du territoire qui permet aux DREAL et aux DIR de disposer des moyens d'expertise de proximité dont elles ont besoin. Il est donc indispensable de veiller à maintenir un réseau territorial fort, tant d'ailleurs pour les besoins propres de l'Etat que pour ceux des collectivités locales (notamment en expertise indépendante).

La politique affichée de poursuivre la concession du réseau national

C'est bien évidemment la menace la plus grande qui pèse sur l'ingénierie routière de l'Etat, puisque de fait, avec la réalisation de tous les projets neufs d'envergure par voie de concession, la tentation serait grande de considérer que l'Etat n'a plus besoin d'ingénierie opérationnelle.

Le risque sera alors grand de perdre très rapidement toutes compétences dans le domaine, tant pour assurer l'établissement et le suivi des contrats de concession (et on a vu dans d'autres domaines comme la distribution d'eau potable à quelles dérives cela peut conduire), que l'aménagement du réseau concédé résiduel pour l'adapter à l'évolution des besoins des territoires.

En cédant à la facilité budgétaire et au dogme (dont on peut facilement démontrer la vacuité) de la plus grande efficacité du privé, les politiques menées dénotent une vision à court terme qui met à mal les capacités et les compétences de la sphère publique dans son ensemble, privant ainsi les collectivités locales (mais aussi les PME) de moyens de conseil et d'expertise indépendante des grands groupes.

Les risques d'un ministère qui raisonne à courte vue

Les menaces évoquées, si elles pèsent aujourd'hui directement et rapidement sur les compétences routières du ministère, vont peser indirectement mais tout aussi lourdement sur les autres compétences. En effet, force est de constater, en dépit des discours de dénigrement de ces compétences, qu'elles bénéficient à l'ensemble des missions portées par le ministère, et en particulier les missions dites « grenelliennes ».

En effet, d'aucuns ont tôt fait de considérer que puisqu'une route est linéaire, la réflexion qui s'y rapporte est également linéaire et ne saurait appréhender la complexité d'un territoire.

Mais c'est totalement méconnaître les compétences et connaissances nécessaires à l'élaboration d'un projet routier moderne. C'est également méconnaître totalement les processus et méthodes de travail.

La gestion de la complexité, la systémie territoriale, le débat public, les relations

avec les collectivités territoriales, les capacités à faire travailler ensemble des acteurs aux objectifs divergents, les compétences en géologie, géotechnique, hydraulique, écologie, urbanisme, architecture, cartographie, informatique, qui doivent être mobilisées pour un seul projet, sont des éléments nécessaires à l'appréhension d'autres missions comme la prévention et la gestion des risques, l'urbanisme, le portage des politiques de protection de l'environnement comme la mise en place de zones natura 2000, la loi sur l'eau, les déchets, le bruit, les économies d'énergie...

Ainsi, en détruisant les compétences routières, le ministère obère ses capacités à gérer ses enjeux de demain.

Seuls l'engagement et la motivation des cadres permettent aujourd'hui de faire avancer les dossiers, mais à quel prix et pour combien de temps ? (rappelons qu'ils sont, tant au SMO qu'au SIR, tant sur les postes de direction que sur les postes de production et de pilotage, des ITPE très majoritairement).

La mise en place de l'organisation actuelle avait suscité de l'espoir et de la motivation, les agents pouvant penser que le ministère avait enfin décidé de re-professionnaliser les rôles de maître d'œuvre et de maître d'ouvrage, et les premiers résultats étaient largement encourageants, les agents ayant fortement investis dans la formation et la professionnalisation.

Mais force est de constater que les dysfonctionnements décrits ci dessus ont largement entamé cette motivation, entraînant de multiples départs et changements de domaines d'activité, que ce soit dans les DREAL, dans les DIR, les CETE, ou les STC, mettant en péril la fonction routière et par là même les compétences correspondantes, entraînant une paupérisation des compétences collectives de gestion de projets complexes et de techniques fondamentales en développement durable et protection des populations.

C Comment redresser ce dispositif en perdition ?

L'affichage politique

L'urgence absolue, pour redresser cette situation dangereuse, est de réaffirmer l'intérêt et la nécessité pour l'Etat de continuer à conduire ces missions routières d'ingénierie.

Cet intérêt, outre les éléments réglementaires développés dans l'encart « la question de l'externalisation », peut s'appuyer notamment sur les besoins avérés du pays en matière d'infrastructures routières, avec un SNIT à mettre en œuvre, mais aussi un patrimoine routier en péril à remettre à niveau. En effet, l'économie nationale a besoin d'un

réseau performant et fiable, que ce soit pour les échanges commerciaux ou pour les transports de personnes. Ce réseau doit être connecté aux autres modes de transport, fluviaux, ferroviaires et aériens.

Cet intérêt est également économique : le coût d'intervention de l'Etat, rapporté à la qualité et aux délais de production, est notoirement inférieur à toute sous-traitance. Le niveau et la qualité des contrôles sont un soutien au BTP national, qui évite le dumping social et favorise l'exportation.

Enfin, les compétences développées dans ces missions, comme indiqué au para-

graphe précédent (les risques d'un ministère qui raisonne à courte vue) sont des compétences de base de l'aménagement du territoire, que les ingénieurs et techniciens du ministère mettent traditionnellement à profit pour innover et développer les autres missions, en particulier celles induites par les lois Grenelle.

Par exemple, l'expérience du débat public routier permet de développer avec succès des expériences sur la gouvernance à cinq ou sur le débat public général.

La gestion de la complexité de l'aménagement routier pour sa part forme à la gestion de l'aménagement du territoire,

à la prévention et de la gestion des crises...

Ainsi, l'affirmation du maintien et du renforcement de cette mission, son insertion dans le champ des missions du ministère et son intérêt global doivent non seulement être proclamés rapidement, mais aussi déboucher sur des applications concrètes, en particulier sur les moyens nécessaires, qu'ils soient matériels ou humains.

L'organisation des structures

Même s'il ne nous appartient pas de nous prononcer sur la répartition des rôles entre DREAL, DIR, CETE et STC, et de participer aux conflits de pouvoir qui peuvent exister entre cadres dirigeants de ces services, il nous semble légitime de participer au débat en rappelant quelques principes de base.

En tout premier lieu, les structures doivent travailler en complémentarité dans un cercle d'organisation portant conjointement les projets et favorisant l'entraide et la solidarité professionnelle. On ne peut s'arrêter à un banal client/fournisseur qui sclérose les plus values de service public des différents intervenants. Ainsi, la collégialité peut être un mode intéressant de l'aide à la décision.

Les différentes fonctions relatives aux opérations doivent être distinguées et la responsabilité doit en être confiée à des acteurs clairement identifiés :

- la définition des objectifs et des besoins, première fonction de la maîtrise d'ouvrage qui comporte deux niveaux : un niveau stratégique qui relève du niveau central, et un niveau déconcentré chargé d'assurer l'inscription des opérations dans les territoires. Cette fonction fait appel aux savoir-faire relatifs à la conduite de projet (construction de partenariat, concertation, procédures réglementaires, processus décisionnels, maîtrise des marchés d'études et de maîtrise d'œuvre...);

- la conception des solutions techniques et leur mise en œuvre, première mission du maître d'œuvre, qui assure l'adéquation du projet aux besoins et le respect des réglementations qui lui sont applicables. On est là dans la sphère de la compétence technique sous toutes ces composantes (génie civil, environnement, paysage, architecture...);
- la réalisation opérationnelle des projets, dans laquelle on retrouve des missions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, et qui fait appel aux compétences relatives à la maîtrise de chantier et aux marchés publics de travaux.

Les relations entre ces différents intervenants doivent être parfaitement explicitées et rendues objectives, laissant de côté toute lutte de pouvoir, discrimination corporatiste ou de service.

A ce dispositif opérationnel doit répondre un dispositif de maîtrise de la qualité combinant conseil et contrôle, d'autant plus important que les équipes en charge des opérations sont fragiles.

Plusieurs choix tout aussi légitimes peuvent alors être envisagés, dès lors qu'ils permettent de constituer les savoirs faire cohérents et d'identifier clairement les responsabilités.

On peut noter que de plus en plus de DIR prennent en responsabilité de maîtrise d'ouvrages de petites opérations, souvent sur le réseau national. Cette évolution, destinée à simplifier les circuits peut être intéressante, si :

- les services de MOA créés dans les DIR ne le sont pas au détriment des effectifs des SIR, comme c'est hélas souvent le cas ;
- ces évolutions ne simplifiant pas forcément le relationnel MOE/MOA, la vigilance sur les délégations accordées, les missions confiées – qui devront être suffisamment formelles pour protéger les SIR d'une MOA pouvant être beaucoup plus proche de la direction –, devra être suffisante ;

- quelle que soit la répartition des missions entre DREAL, DIR et CETE, voire entre services d'une DIR, l'attention est extrême sur la formalisation des rôles, missions et délégations, et sur l'engagement des services de s'y tenir, quels que soient les luttes de pouvoir. C'est essentiel pour la bonne tenue des services et la motivation des agents, ainsi que la visibilité à long terme.

Il convient également de signaler que reprendre une opération en cours initiée par un autre service ou un BE privé est toujours délicat et sujet à contentieux, voire à perte de temps importante, qu'il s'agisse de MOA ou de MOE :

- il serait judicieux de positionner les RDO en responsables réels, et donc leur fournir les moyens d'exercer leur responsabilités : formation, personnel, délégations, moyens en déplacement ;
- une prise en charge effective des problématiques des SMO au niveau de la direction et des prises de décision positives, en particulier lorsque le SMO est confronté à des contraintes bureaucratiques trop lourdes (gestion des marchés en particulier), ne peut qu'améliorer le fonctionnement de ces services ;
- il serait opportun de favoriser l'attribution d'opérations en SIR à partir de la conception du projet et jusqu'à la mise en service. C'est la solution qui permet la meilleure réactivité et efficacité, en particulier lorsque l'opération est soumise à des « stop and go » budgétaires, ruineux en temps et en argent lorsqu'on travaille avec un maître d'œuvre privé ;
- il serait également judicieux de confier aux SIR (et donc aux DIR) la gestion des marchés annexes correspondants ;
- mais il serait contre-productif de voir dans les SIR uniquement des outils d'AMO chargés de sous traiter des opérations pour le compte du MOA. En effet, cette vision est en totale contradiction avec la philosophie initiale des

SIR (faire de la MOE et reconstruire de la compétence technique). On ouvrirait clairement des conflits entre les missions de MOE et celles d'AMO entraînant un désintérêt immédiat des chefs de projet. Ces derniers acceptent en effet de réaliser des missions d'AMO sur des opérations dont ils assurent la maîtrise d'œuvre. Passer sur des missions uniquement axées sur de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dénaturerait leur positionnement et leur spécificité vis-à-vis des RDO, et entraînerait de nombreux départs ;

- un engagement ferme des directeurs sur les projets est indispensable. Les liens avec les autres services DREAL doivent être renforcés par un projet de management donnant du sens à l'ensemble.

Les CETE, au-delà de leur rôle évident en amont des projets auprès des DREAL, doivent avoir les moyens d'apporter les compétences pointues et l'expertise nécessaire à la phase opérationnelle. La mission routière doit dès lors être préservée, avec la possibilité d'intervenir à différents niveaux routiers : Etat, collectivités locales (départements, communes), chaque niveau enrichissant la compétence globale routière.

Les services techniques centraux doivent également avoir les moyens de créer et d'entretenir une doctrine moderne, des outils opérationnels, des compétences et une culture à destination des services déconcentrés, mais aussi des collectivités et des entreprises. Cet aspect inclut évidemment le pilotage et l'animation de la recherche.

L'administration centrale doit jouer son rôle de pilotage et de préservation des moyens et des effectifs. On peut ainsi s'interroger sur la pertinence des BOP régionaux qui perturbent le bon pilotage des effectifs. Ce rôle comprend également les éléments utiles à la mise en place de conditions de travail sereines, le questionnement des services à bon escient, la mise en place d'outils de faci-

La question de l'externalisation

Les suggestions précédentes ne présument pas de la part de recours à des prestataires, et notamment à des maîtres d'œuvre privés.

S'il appartient aux pouvoirs politiques de définir les moyens de la mise en œuvre des politiques publiques, nous pouvons (et même nous devons) légitimement les alerter sur les enjeux à moyen et long termes des choix qui pourraient être faits.

Le législateur, dans la loi de décentralisation de 2004 traduite dans le premier article du Code de la voirie routière, a confié à l'Etat la responsabilité de la politique technique routière.

Cette volonté ne peut aller sans le maintien des capacités et compétences nécessaires à assurer cette mission.

En outre, en tant qu'opérateur routier (soit en direct, soit qu'il recourt à des délégations de service public) l'Etat doit être en mesure d'assurer la qualité du réseau routier national, concédé ou non.

Le maintien des compétences nécessaires ne peut reposer seulement sur quelques services spécialisés. L'expertise, dans le domaine routier comme dans d'autres, se construit tout au long de parcours permettant de se trouver confronté à des situations et des environnements différents.

Le trop grand recours à l'externalisation rendrait impossible la construction de tels parcours pour le nombre d'agents nécessaires à assurer la continuité des capacités et des compétences indispensables à la mission de l'Etat. Si l'on en croit les dernières simulations, près d'un tiers des opérations futures pourraient être sous-traitées, à cause de la faiblesse des effectifs de l'Etat. Un recours moindre à la sous-traitance pourrait répondre aux besoins et aux enjeux de l'Etat en matière de compétences liées à la route.

Par ailleurs, l'externalisation demande des compétences et des capacités de commande et contrôle qui dans un domaine qui reste (et restera nécessairement) peu normatif, ne s'acquièrent que par une pratique opérationnelle des projets.

tation plutôt que de contraintes, la valorisation des parcours et des carrières.

Ainsi, plutôt que de prêter l'oreille à des bureaux privés conseillant des regroupements de services ou des « ajustements » d'effectifs en fonction des opérations locales, on pourrait utilement se poser la question de la répartition des opérations sur un réseau territorial maillé et fort.

Une indispensable valorisation de l'ensemble de la filière

Les lois issues du Grenelle de l'environnement et la communication gouvernementale ont induit un dénigrement du domaine routier et des métiers qui s'y rattachent. Il est temps de réaffirmer l'impérieuse nécessité de disposer d'une ingénierie routière performante pour concilier les impératifs environnementaux et la desserte des territoires qui, quoi-

qu'on en veuille, restera dans l'avenir prévisible, assurée par des infrastructures routières.

Cette affirmation doit se traduire par une reconnaissance des fonctions et la gestion des parcours professionnels. Il est particulièrement inadmissible de dénigrer les fonctions de responsables d'opérations, qui requièrent des compétences et une expérience des plus complètes⁴, et qui sont valorisées comme telles chez tous les opérateurs privés⁵, ou les fonctions de chef de projet, dans lesquelles on développe des compétences d'ensemblier très proches de ce que le ministère

⁴ Le programme « Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain » conduit par la DGR de 2002 à 2006 avait identifié ces postes à un niveau de grade A+.

⁵ Notamment dans les sociétés d'autoroutes, mais aussi dans le domaine immobilier...

de l'intérieur, par exemple, souhaite demander à ses sous préfets pour répondre aux besoins de développement du territoire.

Les fonctions de chef de SIR ou de chef de SMO doivent être valorisées de manière identique, et se trouver positionnées au niveau de la direction, comme cela avait été évoqué pour les SMO.

Ces emplois doivent pouvoir être éligibles à l'emploi fonctionnel d'IC1.

Plus précisément, il est nécessaire de donner aux ingénieurs et techniciens qui veulent se consacrer à ce domaine une visibilité sur les parcours possibles. Ces parcours doivent pouvoir alterner postes opérationnels et dans le RST (voire dans les collectivités) afin de permettre l'acquisition d'une expérience variée.

Cette démarche doit associer les comités de domaine concernés de façon à valoriser par les qualifications et les perspectives de promotions légitimes les parcours ainsi développés.

Quatre comités sont directement concernés :

- infrastructures,
- ouvrages d'art,
- géotechnique,
- transports et sécurité routière.

Ces comités devraient, au-delà de leur rôle de jury de qualification, tenir un état des compétences disponibles permettant de détecter les fragilités et l'évolution des besoins.

Les postes d'experts, que ce soit dans le RST ou à la mission d'audit doivent être reconnus comme ouvrant accès aux emplois fonctionnels d'ICTPE du premier groupe, afin de permettre aux ingénieurs qui choisissent ce domaine de dérouler une carrière complète sans être contraints, s'ils veulent bénéficier des promotions auxquelles ils peuvent prétendre, de le quitter précisément au

moment où leur expérience est la plus grande.

Enfin, et pour éviter une sclérose des compétences, il est nécessaire de pouvoir valoriser ces compétences dans d'autres domaines du ministère, qui pourront bénéficier de l'expérience acquise en management de projets complexes, aménagement du territoire, prévention des risques, débat public et concertation, relations avec les élus, gestion des marchés, de la qualité...

Le renouvellement des capacités

Cette valorisation n'aura pas de sens sans maintien global des capacités (en terme d'effectifs et de moyens) du domaine.

Sont concernés les DREAL (SMO), les DIR que ce soit dans leur composante exploitation que dans les SIR, les CETE y compris les laboratoires, mais aussi les services en charge de la politique technique (MARRN, STC...).

Enfin, l'indispensable renouvellement des capacités doit se traduire dans une stratégie de formation initiale et continue à laquelle les spécialistes et experts de la filière doivent être encouragés à contribuer.

La possibilité d'ouvrir une quatrième année diplômante en cours de carrière réalisée ou pilotée par l'ENTPE doit être envisagée.

Une réflexion concernant l'ensemble de la sphère publique

Réfléchir à l'avenir du domaine routier de l'Etat ne peut se faire sans y adjoindre le domaine routier départemental et communal. En effet, la sphère publique ne s'arrête pas à l'Etat, et les Conseils Généraux et maires sont des maîtres d'ouvrages (et maîtres d'œuvre) importants dans ce domaine.

Sans vouloir entrer dans le détail du réseau communal et simplement prendre en compte la problématique du réseau départemental, il est clair que depuis vingt ans, les services techniques départementaux se sont nourris des compétences de l'Etat. Nombre d'ingénieurs expérimentés, formés à l'Etat sont allés essayer dans les Conseils Généraux pour y développer avec succès les services techniques actuels.

La crise de l'ingénierie routière de l'Etat est en passe de provoquer une réplique au niveau des Conseils Généraux, qui vont être rapidement dans l'incapacité de renouveler les départs en retraite d'ingénieurs routiers.

Ainsi, la sphère publique dans son ensemble a intérêt à raisonner globalement et analyser la problématique de manière partenariale.

Les éléments de valorisation de la filière routière doivent prendre en compte ce constat. Ainsi, les passerelles entre les fonctions publiques doivent être facilitées. Les corps techniques (en particulier les ITPE on l'a vu très majoritairement présents sur ces domaines) doivent pouvoir bénéficier d'un statut inter-fonctions publiques reconnaissant leur positionnement et leur niveau de responsabilité, pour que la compétence puisse être partagée, dans les deux sens, de manière à enrichir les parcours individuels au bénéfice des missions de l'Etat et des Collectivités.

Les services de l'Etat (DIR, CETE, STC...) doivent pouvoir intervenir pour les Collectivités, et ces dernières doivent pouvoir participer à leur financement.

La mise en commun des moyens, la mutualisation (au sens noble) de la compétence routière, la « libre circulation » des agents doivent permettre de redonner à ce domaine toute la robustesse et toute l'assise qui lui revient.

LOGEMENT SOCIAL

**Le credo de la RGPP,
c'est le non-remplacement
d'un fonctionnaire sur deux**

**Le crédo du logement social
est-il la non-construction
d'un logement sur deux ?**

1 Quelle réalité de production de logements sociaux ?

Le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et de « l'éventuel » Logement (MEDDTL) affiche une année 2010 excellente au niveau de la production de logements sociaux, avec plus de 130 000 logements en France.

Cependant, nous pouvons légitimement nous interroger sur la sincérité des bilans présentés dans la mesure où ils représentent en général des projets de construction et non des livraisons de logements sociaux ou des mises en service.

Les chiffres transmis aux médias font en général référence aux logements agréés en phase projet. (cet agrément, attribué par l'Etat, définit la qualité « sociale » du logement prévu).

L'agrément HLM est délivré pour un projet de construction ou d'acquisition-amélioration de logements. Il donnera lieu, à la livraison du programme (en général plusieurs années après l'agrément pour ce qui relève de la construction neuve), à la signature d'une convention d'Aide Personnalisée au Logement entre l'Etat et le bailleur, garantissant le rôle social du programme de logements agréé (obligation de location à un loyer modéré, conditions de ressources pour les locataires, versement de l'APL aux locataires, etc.). En général, l'agrément est adossé à un financement de l'Etat et d'autres partenaires (collectivités locales, collecteurs 1 %...). Il permet d'obtenir des prêts de la CDC (caisse des dépôts et consignations) et des subventions d'Etat. Par abus de langage on parle de logements financés au lieu de logements agréés.

D'ailleurs, le bilan 2010 des logements financés inclut près de 15 000 agréments en Ile-de-France issus d'acquisition du patrimoine d'ICADE par des organismes HLM. Il s'agit ici d'agréments sans financement

de l'Etat d'un patrimoine existant. Au-delà de l'occupation de ce patrimoine agréé en acquisition-amélioration (des logements occupés peuvent en effet être financés par l'Etat en acquisition-amélioration, notamment en zone tendue), près de la moitié de ces acquisitions était déjà conventionnée à l'APL. Il ne s'agit donc pas vraiment d'offre nouvelle.

De plus, de nombreux projets n'arrivent pas à la phase réalisation pour diverses raisons. (règles d'urbanisme, difficultés d'obtention du permis de construire, tour de table financier remis en cause, défections diverses...). Ils peuvent être annulés, modifiés voire parfois réengagés, permettant de compter des opérations plusieurs fois dans les bilans des logements agréés.

Le ministère ne communique que très rarement sur les livraisons de logements sociaux, les mises en service ou l'entrée en vigueur des conventions APL. Cependant, dans le dossier de presse du secrétariat d'Etat au logement du 20 janvier 2011, les mises en service sont représentées dans un graphique. Conclusion éloquent : le rythme annuel de mises en service n'est que de 71 000 logements en 2009 pour 131 500 logements agréés en 2010, soit juste un peu plus de la moitié des logements agréés.

L'incertitude pèse donc lourdement sur la réalité des faits en matière de logement social.

On peut imaginer sans peine, compte tenu de l'enjeu politique, que les objectifs sont surestimés par rapport au budget réel, et ce d'autant plus qu'aucun outil n'est en mesure de rendre compte facilement du résultat obtenu.



2 Le financement du logement social : des enveloppes budgétaires en diminution et des objectifs en hausse

On est donc en droit de se poser la question, au-delà des effets d'affichage médiatique. Et il semble clair que la production 2011, tout comme celle des années suivantes s'annonce catastrophique (donc déjà en terme de logements agréés, ce qui n'est pas bon signe pour le nombre de logements réels) pour différents motifs détaillés ci-après :

Les motifs budgétaires

En premier lieu, le budget de l'Etat n'est pas au rendez-vous. Le budget de l'Etat destiné à la production de l'offre nouvelle en matière de logement social est clairement en très nette diminution.

Les subventions de l'Etat pour la production d'offre nouvelle en matière de logement social concernent l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc », qui constitue plus de 90 % du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements ». Plan de relance inclus, le budget de l'action 1 du programme 135 est en très nette diminution depuis 2009, en autorisations d'engagement (AE : 509 millions d'euros en 2011, après 650 en 2010 et 729 en 2009), mais également en crédits de paiement (CP : 470 millions d'euros en 2011 après 594 en 2010 et 605 en 2009), qui sont versés au cours de la phase de travaux et/ou à la mise en service et qui reflètent par conséquent davantage la réalisation des projets.

Les objectifs initiaux de construction de logements sociaux (ou de logements agréés) s'élevaient à 110 000 logements en 2010. Ils ont été dépassés, c'est notamment grâce à l'acquisition du patrimoine d'ICADE réalisée sans subvention de l'Etat. Ces objectifs sont de 120 000 pour 2011 avec une enveloppe prévisionnelle incluant le plan de relance en baisse de 20% par rapport à 2010. Comme la plus grande partie du patrimoine d'ICADE a déjà été agréée au cours des dernières années, ces acquisitions ne devraient plus soutenir le rythme à venir des décisions d'agrément.

Pour 2011, les perspectives ne sont pas favorables mais cette tendance devrait se poursuivre avec une évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la totalité du programme 135 clairement orientée à la baisse sur la période 2011-2013 :

Selon le projet annuel de performances « Ville et logement » de la mission interministérielle annexé au PLF 2011, les AE prévisionnels du programme 135 sont de 558,4 millions d'euros en 2011, de 538,7 en 2012 et de 496,9 en 2013. Concernant les CP, la

tendance est également orientée à la baisse : 518,4 millions d'euros en 2011, 458,7 en 2012 et 386,9 en 2013.

Les aides à la pierre sont donc bien en voie de diminution mais il n'en est pas de même pour la programmation du logement social (c'est à dire les objectifs de l'Etat en matière de décisions d'agrément).

Ainsi, les services déconcentrés du MEDDTL, en région et dans les départements, les collectivités locales délégataires des aides à la pierre et les organismes HLM sont confrontés à la réalité technique qui ne permet plus de monter un nombre suffisant de dossiers de financement correspondant aux objectifs avec les enveloppes confiées aux services de l'Etat pour le développement du logement social.

*A titre d'exemple, pour un logement PLUS construit, en Midi-Pyrénées, l'Etat **versera 1 € d'aide directe** en 2011. Cette aide est certes indispensable juridiquement pour conventionner le logement HLM, pour obtenir des prêts bonifiés, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'APL, ...mais l'euro symbolique d'aide de l'Etat décrédibilise son intervention.*

Parallèlement, le nombre de fonctionnaires en charge du suivi de ces subventions ou de celui des relations avec les bailleurs, touché déjà par des baisses d'effectifs et des réorganisations permanentes font que les services se retrouvent bien souvent en position délicate... C'est aussi une conséquence directe de l'impact de la RGPP sur le territoire.

Enfin notons qu'après le Grenelle de l'Environnement et après avoir sensibilisé tous les acteurs au développement durable en général et à la baisse des consommations énergétiques des bâtiments en particulier, **l'Etat est aujourd'hui le seul acteur institutionnel totalement absent des financements des réhabilitations thermiques de logements sociaux**.

Les motifs financiers

Pour éponger sa dette (notamment celle de l'ANRU) et abonder cette dotation budgétaire ridicule, l'Etat organise le prélèvement de 245 M€ sur les offices et sociétés HLM (175 M€ par prélèvement sur le potentiel financier et 70 M€ de cotisation additionnelle à la CGLLS).



Ce prélèvement est compliqué à interpréter de manière objective dans la mesure où la situation des organismes HLM est très diverse. Il y a de tout : des organismes plus ou moins constructeurs, plus ou moins riches...

Il est fonction des capacités financières des organismes et du dynamisme de leur activité de construction et est redistribué aux organismes HLM. Ce sont donc les organismes HLM qui s'autofinancent en partie, l'aide directe de l'Etat étant de plus en plus réduite.

Enfin, pour monter les opérations de logements sociaux, certains bailleurs peuvent avoir besoin de prêts. Ces prêts sont alimentés par le dépôt des épargnants sur le livret A. Ce système garantit aux bailleurs un taux préférentiel de prêt et aux petits épargnants un placement sécurisé, à l'abri de toute folie spéculative. Ce système est de plus en plus remis en cause notamment par la fédération des banques françaises qui souhaiterait organiser librement la collecte de ces fonds.

Les obligations légales qui ne sont pas toujours respectées ou détournées

Depuis 2000, la loi SRU (Solidarité Rénovation Urbaine) prévoit dans son article 55 des pénalités pour les communes des agglomérations n'ayant pas 20 % de logements sociaux. Cette mesure de coercition n'est pas toujours mise en œuvre localement par l'Etat.

Par ailleurs, le décompte des logements entrant dans le périmètre des 20 % peut interpellier dans la mesure où des logements démolis ou vendus ou déconventionnés peuvent continuer à être recensés pendant cinq voire six ans.

Les motifs organisationnels

Les délégations des aides à la pierre rendues possibles par la loi Libertés Responsabilités Locales, annoncées comme un moyen de faciliter la construction de logements HLM, **sont de fait un moyen pour l'Etat de se désengager.**

Cette délégation est donnée pour six ans. L'Etat n'aide les collectivités par la mise à disposition des moyens humains que pendant un an. Ensuite, les moyens en personnel sont réaffectés sur d'autres missions ou supprimés, RGPP et dogme de la suppression d'un départ sur deux obligent.

Certains délégataires dénoncent les conventions (comme le CG des Côtes d'Armor par exemple), découragés par les baisses de dotations, la hausse des objectifs assignés par l'Etat et une politique ANAH parfaitement illisible (dont les objectifs sont complètement déconnectés du terrain). Or, ces dénonciations de conventions peuvent difficilement être anticipées dans de bonnes conditions et mettent en péril le service public dans la mesure où les fonctionnaires de l'Etat ayant cette compétence avant

*délégation ont été redéployés ou les postes ont été supprimés. Compte tenu des délais de recrutement et de formation des personnels, même si des créations de postes font suite à la fin de la délégation – ce qui est loin d'être acquis –, les services de l'Etat auront la plus grande difficulté à maintenir un service public performant., **la RGPP dégrade fortement l'action sociale !***

Certains services de l'Etat continuent de complexifier les démarches en matière de logement social :

textes trop complexes, contrôles tatillons (du service des Hypothèques par exemple, soit le ministère des Finances !), ou bien encore refus de vendre les terrains de l'Etat à prix raisonnable. C'est encore ici le ministère des Finances qui a donné tout pouvoir à France Domaines, un établissement public indépendant, pour vendre au plus cher un maximum de terrains de l'Etat, uniquement dans un objectif financier, sans en faire un outil d'incitation aux politiques publiques, alors que de nombreux terrains, dans les centres villes, pourraient servir à reconstruire une ville dans la ville.

Ainsi, des terrains appartenant à l'Etat et bien placés ne peuvent être utilisés pour du logement social parce que le ministère des Finances, via son établissement public, en demande un prix trop élevé.

Une réglementation HLM complexe et des relations conflictuelles avec les bailleurs sociaux :

Encore mieux, le ministère sensé faciliter la production de logements, le MEDDTL, a lui même complexifié les démarches.

Les textes législatifs et réglementaires en matière de logement social sont complexes et souvent sujet à interprétation. Leur publication est tardive et ils sont négociés entre l'Union Sociale pour l'Habitat et le ministre. Ainsi, les services de l'Etat sont parfois informés par les bailleurs sociaux eux-mêmes des textes législatifs et réglementaires à venir. Les circuits de diffusion des informations entre l'USH et les bailleurs semblent largement plus performants que ceux des services de l'Etat !

Les conventions d'utilité sociale (CUS), mises en place par la loi Boutin de 2009, définissent les orientations des organismes HLM pour les six prochaines années, notamment en matière de développement de l'offre nouvelle des logements sociaux, d'entretien et de réhabilitation du patrimoine, de relogement des publics défavorisés et de qualité de service rendu aux locataires. Ces conventions étaient l'occasion d'anticiper et de faire converger les projets d'entreprises des organismes HLM avec les objectifs et priorités de l'Etat, ce qui aurait pu engendrer un dialogue constructif et utile pour l'ensemble des acteurs.

Or, pour l'élaboration et la négociation avec les services de l'Etat de ces, le calendrier a été le suivant : une loi publiée en mars 2009, un décret en décembre 2009, une circulaire mi-avril 2010, une remise des projets aux services de l'Etat par les organismes



HLM avant le 30 juin 2010 et une signature avant le 31 décembre 2010. Au dernier moment, à la demande des organismes HLM, l'Etat a finalement décidé de reporter leur signature avant le 30 juin 2011, engendrant des difficultés réglementaires et des vides juridiques, par exemple en matière de modulation du supplément de loyer de solidarité ou d'abattement de TFPB, ces dispositifs nécessitant en théorie la signature de la CUS pour être mis en œuvre en 2011.

Ce calendrier concerne les CUS des logements familiaux, mais on pourrait également évoquer les CUS portant sur les logements-foyers des organismes HLM qui doivent être conclues avant le 1^{er} juillet 2011 mais dont le décret fixant les indicateurs à renseigner par les bailleurs n'a toujours pas été publié début mai 2011.

De surcroît, l'annonce d'un dispositif de prélèvement des organismes HLM (voir plus haut), le travail supplémentaire demandé aux organismes et aux services de l'Etat dans le cadre de ces conventions et la baisse à venir des crédits des aides à la pierre, a parasité fortement les discussions entre les services de l'Etat et les bailleurs sociaux.

Toujours plus fort, la mise en œuvre du numéro unique, décidée mais non organisée localement, a dû être sous traitée en catastrophe. Cette mise en œuvre s'accompagnant automatiquement de réduction d'effectifs, on peut être inquiets sur la suite et sur les résultats à venir (cette opération, mise en œuvre depuis le 1^{er} avril, consiste à faire transférer par un opérateur privé les questions par mail aux Centres d'Etudes Techniques du MEDDTL, chargés de répondre, mais sans en avoir les moyens humains).

Enfin, notons l'apparition des merveilleux outils comptables, comme Chorus, qui provoquent de gros retards en crédits de paiement, et donc de gros problèmes de trésorerie notamment pour des petites entreprises engagées dans la rénovation des habitats indignes (insalubrité au plomb par exemple) qui pour certaines vont devoir fermer.

La complexification de l'ensemble entraînera de plus en plus de difficultés pour mettre en œuvre le programme logement. La RGPP et son cortège de suppressions de moyens et de personnels en fait une vraie mission impossible !

3 Quel avenir pour le service public du logement social ?

Devant tous ces éléments concrets venant contredire les positions affichées la question de l'avenir du logement social et des services sensés le porter et le soutenir se pose. D'autant que les tendances actuelles font peser d'énormes doutes sur la pérennité du système.

La transformation des offices HLM en OPH

L'Etat a procédé par ordonnance du 2 février 2007 à la transformation des OPHLM et des OPAC en office public de l'Habitat.

Depuis, le recrutement de fonctionnaires au sein de ces structures est devenu impossible. Pour hâter la disparition des références « fonction publique », l'Etat multiplie les possibilités dérogatoires au droit commun : possibilité ouverte à un fonctionnaire de la fonction publique territoriale d'être détaché sur un emploi de droit privé ou de bénéficier de l'intéressement, demande de cotisation ASSEDIC aux fonctionnaires, projet de ne plus relever du code des marchés publics... Il y a de moins en moins de Public dans ces Services !...

Alors que le fonctionnement en réseau, avec l'enrichissement des compétences consécutives aux mobilités entre les services de

l'Etat et les offices, provoquaient une synergie positive et propice au développement de l'efficacité globale du système, **ces freins et obstacles vont casser ce cercle vertueux**, séparer les milieux professionnels, créer de la suspicion et de l'incompréhension, et donc in fine ralentir voire bloquer les dossiers.

On voit déjà apparaître quelques exemples dans les services ou l'absence de contacts, la méfiance et le repliement de l'Etat dans une posture de contrôle strict bloque l'avancement des dossiers pour des problèmes de procédure.

La réforme du tissu des acteurs du logement

Depuis quelque temps, l'Etat multiplie les annonces sur le prétendu besoin de regroupement (dogme de type RGPP ?) des plus de 700 organismes HLM (OPH, SAHLM, sociétés coopératives,...).

Pour les entreprises sociales, 7 SA HLM semblent d'ores et déjà se structurer pour se partager les petites SA qui subsistent. Des pré-conventions sont déjà en cours sans explications particulières sur le choix de ces SA



Pour les OPH, la gouvernance souvent structurée autour des collectivités locales (communes, départements au plus près des besoins des territoires) est remise en cause par la réforme territoriale et la clause de compétence générale. En effet, cette dernière ne rend pas la compétence logement social obligatoire pour ces structures.

Autour de ce flou sur l'avenir des structures, les attaques portent et se multiplient ... ce qui ne favorise pas le travail serein pour tendre à l'objectif de construction de logements sociaux.

Les attaques récurrentes pour discréditer les acteurs

A l'approche du Congrès HLM qui se déroulait en fin d'année 2010 et où grondait un vent de révolte des organismes HLM suite à l'annonce de nouveaux prélèvements (Taxe Appar), le gouvernement a choisi comme défense l'attaque médiatique.

Les annonces de la Presse se sont multipliées : les organismes seraient tous des dodus-dormants (organismes vivant sur leur opulence, non concernés par les objectifs de production de logements), la vacance serait très importante dans le parc social, les crédits du 1% logement seraient dilapidés sans contreparties, les attributions seraient opaques...

Ces attaques ont contribué à dégrader le dialogue de qualité qui avait lieu au niveau local, notamment lors des négociations des Conventions d'Utilité Sociale.

Du côté des services de l'Etat, la RGPP produit des désorganisations indescriptibles avec ses réductions massives et aveugles d'effectifs. De plus, dans les instances centrales du MEDDTL, certaines voix tendent à vouloir faire croire que les services déconcentrés du ministère sont soit incompetents soit de mauvaise volonté, et poussent à négliger ces moyens territoriaux.

4 Et les locataires dans tout ça ?

Pas d'argent pour les réhabilitations, thermiques et de droit commun, amputation de la capacité à réaliser des constructions neuves, des acquisitions amélioration ou des travaux d'entretien, hausses des coûts de l'énergie (qui ne va pas s'améliorer si on en croit la loi Nome et l'arbitrage sur le coût de l'électricité nucléaire à 42 ¢ / MWh, devant surenchérir le coût de l'électricité de 25 à 30 % dans les 5 ans) insoutenables pour les plus modestes et des dispositifs d'aides qui tardent à se mettre en place.

Le **tableau est donc loin d'être idyllique**, les indicateurs tournent tous au pessimisme.

ooooOoooo

Au vu des productions totalement insuffisantes de logements sociaux au regard de la demande, notamment en zone tendue, et des freins mis à la politique de développement, il semble clair que la **loi DALO**, politique pourtant prioritaire, **ne soit pas prête à pouvoir donner toute sa mesure**.

D'autant que les théoriques bénéficiaires de cette loi sont les personnes les plus défavorisées, souvent peu solvables, et parfois stigmatisées et indésirables.

Que fait l'Etat ? Que fait le MEDDTL ?

Il a, certes, ouvert un nombre significatif de postes de catégorie A lors de la mise en place de cette loi. Mais pour les épauler,

pour traiter les dossiers, ces cadres ne pouvaient jusqu'à cette année s'appuyer le plus souvent que sur des vacataires, qui changeaient tous les deux mois et donc sans compétence.

Cette année, l'effort de pérennisation des contrats a été effectué. Il reste tout de même des emplois précaires, non formés, pour porter une politique prioritaire de l'Etat.

Dans certaines zones tendues, les ménages DALO prioritaires et urgents sont tellement nombreux qu'il n'y a pas assez de logements sociaux pour les satisfaire.

L'Etat doit normalement faire appliquer la loi DALO en obligeant ses propres services et les organismes HLM à reloger les ménages DALO jugés prioritaires, mais les logements sociaux existants et les livraisons ne suffisent pas dans certaines zones à répondre à la demande croissante des publics prioritaires, d'autant que la demande de droit commun explose.

Ainsi, l'Etat aura donc conçu une loi l'obligeant à reloger les publics prioritaires sans véritable levier d'action dissuasif vis à vis des organismes HLM pour la construction de logement social, l'augmentation du parc locatif social étant le seul moyen pour répondre à la demande des publics défavorisés toujours plus nombreux.

De manière récurrente au MEDDTL, la stratégie à long terme n'est pas suffisamment claire. Les CUS, qui auraient pu être un instrument pour inciter les organismes HLM à construire davantage, ne sont pas aboutis à cause d'une volonté de mise en oeuvre bien trop



rapide (encore un élément récurrent du ministère) dans un contexte de conflit entre les acteurs, entraînant une concertation déficiente.

Le MEDDTL doit également exercer un contrôle efficace des organismes HLM pour faire respecter les textes, par exemple la mise en place du supplément de loyer de solidarité progressif en fonction des revenus des locataires, à partir d'un certain seuil. La loi Boutin de 2009 a rendu ces surloyers très dissuasifs.

Dans certains cas, cette disposition permet à juste titre de libérer des logements sociaux occupés par des ménages moins défavorisés que ceux qui pourraient y prétendre. Mais même si elle n'est pas appliquée dans les ZUS, dans d'autres cas, par exemple dans les territoires qui accueillent déjà une grande proportion de ménages défavorisés dans le parc social, elle remet en cause la mixité sociale.

La gestion de ce supplément de loyer de solidarité et les conditions de dérogations ou de modulation sont par ailleurs mal appréhendées par certains acteurs ou certaines collectivités locales qui n'y sont pas favorables. D'autres en revanche, comme certains organismes HLM cherchent des vides juridiques pour en réduire l'impact.

Tous ces contrôles nécessitent des moyens en personnel bien supérieurs à l'existant, surtout lorsque la charge de travail augmente la plupart du temps sans création de poste (CUS par exemple)

De plus, **l'orientation RGPP** tend à rendre le rôle coercitif de l'Etat prédominant, alors que jusqu'à présent, le rôle partenarial, jouant sur l'effort partagé dans un but commun, celui de promouvoir le logement social et de loger les plus démunis, avait montré ses atouts et son efficacité. **Ce repli sur le contrôle régalien développe la méfiance**, casse le fonctionnement en réseau et l'entraide nécessaire à la gestion de ces dossiers complexes.

oooOooo

Redonnons à ce ministère les moyens (en crédits et personnels) de porter de vraies politiques de logement social, donnons-lui les moyens de gérer les terrains de l'Etat dans un objectif de portage des politiques publiques et en particulier celui du logement !

Redonnons aux agents les moyens d'une **ingénierie partenariale** qui aide et conforte les collectivités et les bailleurs sociaux dans l'objectif commun d'un **meilleur logement social**, plutôt que de les inciter à un repli régalien coercitif improductif et à terme catastrophique pour l'avancement des projets !

**Mettons un terme à la RGPP
destructrice de services publics !**

BIBLIOGRAPHIE :

Dossier de presse du Secrétaire d'Etat du 20 janvier 2011 Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins :

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_-_logement_socia2011-final.pdf

Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2010 (ministère de l'Ecologie – CGDD – SoeS)

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CS184.pdf>

Projets annuels de performances, annexe au PLF 2011 « Ville et logement » (mission interministérielle) :

http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2011/pap/pdf/PAP2011_BG_Ville_logement.pdf

PLAN

- **synthèse des recommandations du SNITPECT-FO**
- **introduction**
- **les déséquilibres structurels**
 - déstabilisation des missions
 - déstabilisation de la commande
 - déstabilisation financière
- **les dysfonctionnements et les enjeux**
 - mise en concurrence
 - l'ingénierie pour compte de tiers
 - la formation
 - le pilotage
 - la recherche

CETE : un ciment à ne pas gâcher !

Les CETE sont aujourd'hui au cœur d'une discussion qui doit les doter d'un nouveau statut. Deux possibilités sont étudiées par l'administration, le Service à Compétence Nationale et l'Etablissement Public. Cette discussion ne peut évidemment occulter la problématique du périmètre de réflexion, qui doit dépasser le seuil des CETE et être étendu aux Services Techniques Centraux.

Ce futur statut déterminera fortement la stratégie que le nouvel organisme devra adopter. Elle sera naturellement plus axée sur le service public si la solution SCN est adoptée, et aura des ambitions nettement plus concurrentielles si la solution EP est retenue.

Mais quel qu'il soit, le nouveau statut ne permettra pas de répondre pleinement aux dysfonctionnements constatés par les ITPE sur le terrain. Or, ces dysfonctionnements, détaillés dans la présente note de réflexion, pourront perturber gravement le futur organisme, au point de mettre son existence en question.

Ce dossier n'est probablement pas exempt de critiques, d'approximations ou de sujets polémiques. Mais qui, à part le SNITPECT-FO, a produit une réflexion sur le sujet ? Certainement pas l'administration, dont les rapports (à l'exception notable de celui sur la fusion des corps !) sont de plus en plus lisses et inodores.

Aussi le SNITPECT-FO développe-t-il des propositions pour avancer dans les réflexions et résoudre les problèmes posés sur le terrain aux agents dans leur travail de réalisation des missions de service public.

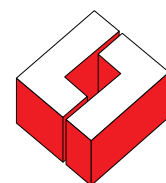
Le futur service "national-CETE" devra bâtir sa stratégie avec pour objectif la constitution du ciment technique, porteur de missions de service public, entre les différents services de l'Etat qu'ils soient à l'extérieur du ministère (DDI par exemple) ou à l'intérieur (DREAL, DIR, SN, Administrations Centrales).

Il devra nécessairement réfléchir aux moyens de maintenir la transversalité dans l'ensemble de ses structures et le contact avec les territoires, ainsi qu'une recherche appliquée de qualité, porteuse d'innovations.

Cette transversalité et cette innovation doivent certes être stimulées par de grands projets ou des thématiques motivantes. Mais un grand projet se profile pour les années à venir : la mise en œuvre et l'accompagnement d'un développement durable des territoires dans l'ensemble des politiques d'aménagement préfigurées par le Grenelle de l'Environnement.

L'Etat saura-t-il se donner l'ambition et les moyens pour y répondre ?

Thierry LATGER, secrétaire général du SNITPECT-FO



SYNTHESE DES RECOMMA

Sur la couverture des territoires d'un organisme au service de tous les acteurs

Les CETE ne doivent être mis ni en concurrence les uns avec les autres, ni en concurrence avec les autres Etablissements Publics du Réseau Scientifique et Technique. Les complémentarités doivent être recherchées, ainsi que le travail en équipe, qui ne peut se concevoir qu'en réseau conforté avec l'ADEME, le CSTB, l'INERIS, l'ONEMA, le CEA ...

Certains CETE ont initié des travaux communs avec d'autres organismes du RST en axant leurs interventions sur la complémentarité ou le partenariat. C'est la voie à suivre. Il convient donc de développer les outils et les réflexions allant dans ce sens.

La polarisation doit faire l'objet d'un bilan consolidé et ensuite d'une réflexion stratégique dans un souci de complémentarité entre les différents services. Une répartition des missions doit être recherchée entre STC et CETE.

Le territoire doit être couvert de manière à assurer à tous les services, à toutes les collectivités, l'accès à cet outil « bien commun de la Nation ». La proximité de terrain est également nécessaire à la recherche appliquée, au maintien de l'expertise et à la pertinence des analyses.

La transversalité des missions de chaque CETE actuel, en cohérence avec une approche territoriale, doit être préservée : c'est la spécificité des CETE et leur meilleur apport en tant que service porteur de missions publiques.

Les moyens en personnel sont à évaluer finement (à partir de l'expérience de terrain), de manière à préserver la masse critique nécessaire pour le maintien et l'évolution de l'expertise de haut niveau et de la compétence développées au travers de ces missions. Cette masse critique est souvent bien plus importante que les moyens projetés actuellement dans les plans d'évolution des CETE.

Le mode de fonctionnement ne doit pas entraîner les CETE dans un système de rémunération de prestations de type entreprise privée, et doit pouvoir mettre en exergue les plus values de service public.

Sur le pilotage et la possibilité d'intervenir hors champ concurrentiel

Le pilotage par titre 9 est à conserver, comme la stratégie globale, au niveau national, mais à réorganiser. Le volume de commande annuel, site par site et domaine par domaine, doit faire l'objet d'un pilotage rationnel avec l'ensemble des commanditaires.

La participation des collectivités locales au pilotage doit être abordée sans tabous, et faire l'objet d'une étude exhaustive des différentes possibilités de mise à disposition – et de financement – de ce « bien commun de la Nation ». Il ne saurait être confisqué par l'un ou l'autre organisme, tout en devant rester intégré de manière forte au sein du secteur public et de ses logiques de service public et de portage des politiques publiques.

Il faut reconstituer l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des directions d'administrations centrales qui était assurée par les Services Techniques Centraux. L'articulation nécessaire entre commanditaire et prestataire, pour assurer le contrôle de pertinence et de qualité des travaux doit être réaffirmée. Cela entraîne de facto le questionnement sur les moyens nécessaires à leur exercice.

L'intégration éventuelle des STC dans le futur organisme peut prendre en compte cette nécessité et veiller à ce que les fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte des administrations centrales, de traduction de leurs objectifs politiques en besoins d'études et de méthodologies ainsi que leur diffusion soient conservées,

On a déjà pu constater l'abandon de ces fonctions, par l'IFSTTAR, et le CERTU, qui, s'il n'est pas EP, revendique un fonctionnement similaire et cette tendance doit être enrayerée.

Le contact avec le terrain est important, il faut préserver les commandes locales dans un volume suffisant pour maintenir les compétences actuelles nécessaires à la territorialisation du Grenelle.

Il convient donc d'une part d'officialiser le fait que l'ingénierie dans les CETE ne soit pas abandonnée, et d'autre part, qu'une solution administrative soit imaginée et mise en œuvre pour faciliter ces interventions de « bien commun de la Nation », hors du champ concurrentiel, par exemple par des conventions, du titre 9 « collectivités » ou en appui des DDT dans le cadre d'une ATESAT reconfigurée pour permettre aux collectivités de bénéficier de ces prestations.

Le maintien de certaines prestations dans le champ concurrentiel représenterait une contrainte réelle pour porter des politiques prioritaires de l'Etat, : l'Etat devrait alors être en mesure de « subventionner » une prestation qui lui permet de porter ses politiques, et donc d'abaisser ses coûts et de faciliter ainsi l'accès à l'expertise.

INDICATIONS DU SNITPECT-FO

Sur le maintien et le développement d'une capacité d'expertise publique

Les administrations centrales doivent développer des commandes qualifiantes pour construire la connaissance et la compétence dans les nouveaux domaines stratégiques du ministère. Ces compétences ont besoin de temps pour s'affirmer, l'investissement en formation doit en tenir compte.

Elles doivent également conserver l'appui aux missions historiques pour répondre aux réels besoins des services et au maintien des compétences.

Le mode de management local doit être revu selon les préconisations du SNITPECT-FO, pour mettre en place un « Management Social Public »¹. Les équipes projet doivent être développées sans se trouver en concurrence avec la pression hiérarchique.

Il convient de réguler la commande centrale pour permettre aux CETE d'intervenir pour les services locaux. Cela passe par une redistribution plus importante de titre 9.

Enfin, les commandes centrales passées au secteur privé pourraient utilement être pilotées par les CETE.

Par le développement et le renouvellement des compétences

Les CETE doivent pouvoir bénéficier d'un programme de formation adapté, avec les moyens adéquats. Ils doivent développer et valoriser leurs connaissances et leurs compétences pour faire progresser le RST et les services dans toute la sphère publique à travers l'explicitation de l'utilisation de l'expertise à des fins de formation. La aussi, la complémentarité avec d'autres organismes du RST doit être recherchée, par exemple avec le CERTU pour proposer des formations au CNFPT.

Le brassage des compétences par l'intermédiaire des organisations territoriales, des missions transversales et des parcours diversifiés est essentiel pour la compétitivité collective.

Le positionnement des ITPE dans la recherche constitue un des enjeux de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le développement des compétences dans un ministère chargé du développement durable doit croiser les compétences administratives-juridiques, techniques-opérationnelles et d'expertise. A ce titre, le corps des ITPE ossature technique de l'encadrement, doit prendre une large part dans le développement des compétences en recherche opérationnelle. Il sera donc bon de s'interroger sur le recrutement sur titre de chargés de recherche et leur rôle exact.

Par la participation à la recherche

La prise de conscience par tous de l'intérêt de la recherche appliquée est nécessaire : encore trop de services ne font pas la différence entre les recherches fondamentales et appliquées. C'est pourtant l'enjeu et la légitimité d'un outil comme les CETE dans le cadre de la recherche, par rapport au terrain, aux besoins des entreprises, de faire valoir sa spécificité.

Il n'y a pas la recherche fondamentale d'un côté, qui serait la matière « noble », et la recherche appliquée de l'autre, son avatar « roturier ». Les deux participent et sont nécessaires au développement des techniques et à l'innovation, fers de lance de l'économie Française, et donc de son développement durable.

Dans cette optique, le rôle de l'AERES et son impact dans les protocoles de validation est à réévaluer.

Le pilotage de la recherche, comme celui de la politique globale des CETE, constitue un enjeu important. Le rôle de l'IFSTTAR semblant s'estomper, il faudra reposer la question et y répondre rapidement et de manière claire. Quels moyens seront employés pour que cette structure tienne bien son rôle ? Quelle sera la place exacte des administrations centrales ? Quelle place pour d'autres acteurs ?

Dans tous les cas, la temporalité de la recherche, qui s'accommode mal d'une gestion à court terme des administrations centrales, devra être prise en compte. Il faut gérer le temps long au travers d'axes à privilégier et de mise en responsabilité des CETE.

Le financement de la recherche passe par la récupération des crédits, qu'ils soient d'investissement ou de subventions, par un fonctionnement suffisant pour entretenir le matériel, l'accès à la connaissance, les outils du rayonnement, par un montant suffisant de titre 9 pour financer les chercheurs. Pour cela, le CGDD, service de tutelle, doit faire l'effort nécessaire pour explorer toutes les pistes sans en écarter aucune et proposer les meilleures solutions. En particulier, il faut se poser la question des possibilités de co-financement avec les collectivités locales.

¹ Voir l'encadré "Social Public Management" p. 10.

◆ Les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement au cœur d'un déséquilibre structurel

Volonté délibérée ou coïncidence malheureuse ? Manque d'anticipation de l'administration ? Toujours est-il qu'en 2011, les CETE doivent faire face à trois déstabilisations fondamentales et simultanées, qui les fragilisent au point que leur pronostic vital est aujourd'hui engagé :

1. La déstabilisation des missions

Historiquement, les CETE ont été créés autour du noyau des laboratoires¹ et des services spéciaux des autoroutes ; le domaine routier a donc naturellement été au départ privilégié.

Ils ont peu à peu, au gré des mutations et des changements de personnes, transformé leurs missions en s'ouvrant aux domaines de l'environnement, de l'aménagement et du développement du territoire, de l'urbanisme, et des risques... Mais après le Grenelle de l'environnement, le ministère a imposé une évolution extrêmement rapide, incompatible avec le rythme habituel des évolutions de compétences : baisse brutale de la part routière, apparition de nouvelles thématiques liées au développement durable, extension des thématiques environnementales.

Ces thèmes nouveaux étant souvent innovants, la formation adéquate peut très bien ne pas exister ou bien être très spécifique, pour un public limité et donc très chère.

Quand la formation n'existe pas, il faut financer la recherche ou des études permettant de se former, choses coûteuses au moins en temps et en titre 9. Or, le ministère, logiquement maître d'ouvrage devant s'investir sur le temps long et les sujets d'avenir non immédiatement rentables, n'est pas prêt à proposer des commandes pour travailler sur l'innovation.

Quand la formation existe, elle est souvent très chère (voire elle est produite par des services du ministère, comme l'ENPC, mais elle n'est pas labellisée et donc doit être payée par les services !) et la baisse dramatique des moyens des services ne leur permettent pas de s'y inscrire.

Les départements routiers et en particulier les laboratoires sont les services certainement les plus impactés, qui doivent abandonner des missions pour investir ces champs nouveaux. Si les départements arrivent parfois au prix de gros efforts à disposer d'un peu de temps pour se former, ils subissent

cependant de plein fouet les diminutions de commandes d'études de la part des DREAL. Les laboratoires, qui sont les plus gros (même s'ils ne sont pas les seuls) pourvoyeurs des fonds de concours, et à qui on demande de continuer à faire rentrer autant de recettes qu'avant malgré la budgétisation, disposent de moins de facilités pour se former, et subissent les pertes d'interventions de terrain. L'effort de reconversion est donc durement ressenti dans ces deux services.

Enfin, la régionalisation et la baisse des effectifs de plus en plus prégnantes produisent mécaniquement une « aspiration » des compétences (et parfois des ETP...) par des DREAL également victimes de ce système. Le manque de visibilité sur l'avenir des services, les périmètres des réorganisations limités par manque de temps incitent chacun d'eux à privilégier l'autarcie, à se méfier des autres, de leur capacité à intervenir dans la durée comme partenaire. Ainsi, chacun des services normalement employeur des CETE cherche à développer en interne des compétences pour pallier leur éventuelle défaillance.

On voit par exemple des DREAL ou des DIR traiter en interne des études qualifiantes et ne confier aux CETE que des études d'exécution, souvent non qualifiantes.

Les CETE voient ainsi brutalement leurs missions déstabilisées, par la volonté ministérielle d'aller toujours plus vite, avec toujours plus de suppressions d'effectifs et de moyens, sans vision globale de l'intérêt des missions exécutées.

¹ Voir encadré sur l'histoire.

2. La déstabilisation de la commande

La quasi-disparition de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage des STC historiques entraîne de grosses lacunes au niveau de la maîtrise d'ouvrage ministérielle.

Le SETRA « grièvement blessé » par son départ à Sourdun, comptabilise toujours un tiers de postes vacants (100), et a vu nombre de ses agents expérimentés remplacés par des sorties d'école, qui mettront de longues années pour rattraper seuls l'expertise précédente.

Le LCPC transformé en IFSTTAR par fusion avec L'INRETS, développe des priorités internationales et se trouve beaucoup moins disponible pour les CETE. On voit d'ailleurs cet organisme, qui se désintéresse fortement des laboratoires régionaux, préférer travailler avec un bureau privé (même s'il dépend de fonds publics, Egis Conseil est une entreprise privée) au sein de sa filiale « expertise conseil » plutôt qu'avec les CETE.

Le CERTU est de plus en plus tourné vers ses missions pour les collectivités, et peut avoir tendance, sur certaines thématiques et pour certains clients, soit à se positionner en interlocuteur unique, soit à prendre les CETE comme prestataires sans valoriser les plus values possibles de ces organismes.

On peut d'ailleurs parfois s'interroger sur les velléités du CERTU à développer des thématiques qui n'entrent théoriquement pas dans son champ de compétences. Ce n'est heureusement pas toujours le cas et le CERTU assure encore son rôle de STC dans certains domaines.

Le Cetmef, pour sa part, est entré dans un tourbillon de réorganisations incompréhensibles et incohérentes qui paralyse son fonctionnement, tout en démotivant très fortement ses cadres par un management dictatorial inacceptable.

Ces organismes réalisaient des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les administrations centrales. Les besoins disparates, parfois redondants ou contradictoires de ces dernières étaient mis en cohérence, homogénéisés, transformés en commande et cahiers des charges opérationnels pour les CETE.

Leur quasi-disparition entraîne de fait l'abandon de cette mission d'AMO. La transition n'ayant pas été encadrée, les administrations centrales passent donc aujourd'hui directement commande, de manière aléatoire, sans réel pilotage. Les services d'administration centrale concernés n'ont pas organisé

de mission d'AMO, et n'ont pas développé de compétences particulières dans ce domaine.

De plus, certaines administrations centrales ont découvert les CETE lors de la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Écologie², et ne les connaissent pas suffisamment pour les faire travailler dans de bonnes conditions. De manière étonnante, elles ne semblent pas bénéficier d'éléments de méthode sur la gestion du titre 9 qui leur permettrait de progresser.

Que penser de certaines administrations centrales qui veulent se montrer « bonnes gestionnaires » en économisant du titre 9 considéré comme du crédit normal...

Enfin, les réorganisations ont provoqué de nombreux dysfonctionnements. Les circuits de commande entre AC, DREAL, DDT, DIR ont été gravement perturbés et n'ont pas le temps de se stabiliser, car les agents chargés de les faire fonctionner – et formés pour – sont en mouvement permanent ou basculés sur d'autres missions.

Les crédits déconcentrés en DREAL restent très faibles (par méfiance des AC ou incapacité à gérer le volume de commande) et ne permettent pas à ces services de fonctionner correctement avec les CETE. Les commandes passées par les DREAL ne sont globalement pas évaluées et peuvent aussi bien concerner des études productrices de connaissances et de compétences favorables à l'innovation comme des prestations normalement du ressort des DREAL mais qu'elles ne peuvent effectuer faute de moyens propres.

L'effet « centripète » de la commande centrale s'accélère³, et on voit de plus en plus les CETE par le biais essentiellement des PCI, se transformer en bureaux d'études pour administrations centrales, en délaissant les autres donneurs d'ordre.

Ainsi, les CETE voient leur circuit de commande complètement perturbé, essentiellement par la déstabilisation des Services Techniques Centraux (et leur remise en cause par le CGEDD dans son rapport sur le RST de 2010), mais aussi par les réorganisations massives des services déconcentrés et la baisse dramatique des effectifs consécutive à la RGPP.

² Alors que les CETE étaient depuis longtemps mis à disposition du ministère de l'Écologie via du titre 9 géré par la DGUHC, voir encart titre 9, cette méconnaissance est étonnante et interrogative.

³ Osera-t-on la comparaison avec un trou noir, dans lequel disparaît toute la production CETE ?



3. Déstabilisation des comptes

Les CETE ont fonctionné pendant une vingtaine d'années en gérant un compte « fictif », le fameux titre neuf⁴, correspondant à un « droit à prestation », et un compte en « crédits réels » correspondant aux rémunérations des prestations faites pour tiers (essentiellement des collectivités locales) et servant à payer fonctionnement et investissement. L'ensemble des CETE harmonisait leurs entrées pour que le fonctionnement de chacun soit possible.

Mais plusieurs éléments viennent aujourd'hui perturber ce fonctionnement :

- le départ de l'informatique au CPII oblige les services à des rendements supérieurs uniquement pour justifier du titre 9. En effet, l'informatique était traditionnellement bonne pourvoyeuse de titre 9, ce qui permettait aux CETE de remplir plus facilement leurs objectifs et donc de donner plus de marge aux autres départements pour travailler sur l'innovation en particulier. On peut noter cependant que cela créait un déséquilibre dans les commandes, la sincérité des coûts n'était pas toujours au rendez-vous... et l'informatique pouvait également rendre rare du titre 9 convoité par d'autres services ;
- la polarisation voulue par l'administration centrale tend à favoriser par son absence de pilotage les CETE ayant le plus de pôles, qui accumulent les commandes (prioritaires pour l'administration centrale par rapport à des commandes non liées à des pôles) au détriment des CETE ayant peu de polarisation ou des pôles non encore opérationnels. L'accumulation des commandes pousse d'ailleurs ces CETE, dont les moyens sont fortement limités par les baisses d'effectifs, à refuser des commandes qui de fait ne peuvent plus être réalisées par ailleurs suite aux mêmes baisses d'effectifs (voir chapitre sur la concurrence) ;
- l'injonction contradictoire mise en œuvre par le ministère du budget d'une part et notre ministère d'autre part lors de la budgétisation des crédits de fonctionnement : ces crédits sont maintenant budgétisés, donc faire rentrer des fonds de concours (qui vont directement dans les caisses du ministère des finances) n'est théoriquement plus utile pour le fonctionnement des CETE. Mais le ministère des finances a demandé que les CETE continuent à faire rentrer cet argent, pour ne pas avoir à déboursier un centime.

Ce sont très majoritairement les missions routières, et en particulier les laboratoires, qui apportent des fonds de concours. Mais notre ministère leur a demandé de baisser très fortement leurs interventions pour se « redéployer » (avec moins d'effectifs...) vers des missions plus axées développement durable. Ces missions, très novatrices, voire innovantes, sont beaucoup moins rémunératrices au moins pour l'instant (voir point 1 sur les missions).

Ainsi, les CETE sont devant une injonction contradictoire : continuer à faire entrer des fonds de concours, mais en abandonnant les missions rémunératrices pour des missions non rémunératrices !

Cette injonction est d'ailleurs diversement appliquée dans les CETE, et certains ont renoncé à continuer à faire entrer des fonds de concours qui n'empêchent de toute façon pas les crédits de fonctionnement de chuter de manière très inquiétante.

Ils sont également devant l'injonction contradictoire du ministère qui leur demande de se positionner sur des champs nouveaux très exigeants en budget de fonctionnement (achat de matériels de recherche, nombreux déplacements en centrale pour caler les PCI et les piloter, formations...) en même temps qu'on leur réduit très fortement ces budgets de fonctionnement et qu'on complique, voire empêche les rétablissements de crédits des contrats de recherche.

Les comptes des CETE sont devant une situation inédite, après avoir été stabilisés pendant plus de vingt ans, et vivent une déstabilisation qui pourrait être critique pour la survie de ces organismes.

La petite histoire du « T9 »...

Si on remonte à la fin des années 60, nous trouvons des CETE qui fonctionnent avec peu de fonctionnaires et beaucoup de contractuels. Les fonds de concours de la Direction des Routes permettent d'équilibrer la masse salariale des contractuels et les coûts de fonctionnement. Les rares fonctionnaires sont rémunérés classiquement par le ministère.

Ce système fonctionne sans trop de mal jusque dans les années 80. Alors, l'augmentation de la masse salariale, l'augmentation du nombre de fonctionnaires dans les CETE posent problème. Il devient brusquement urgent (y a-t-il eu un manque d'anticipation ?) en 1985 de garantir la paye, et donc de budgétiser cette partie des frais.

Se pose alors la question d'un établissement public. Mais cette hypothèse est repoussée et le choix est fait de budgétiser la paye des contractuels.

Ce faisant, les CETE se transforment et ne sont plus simplement un « bureau d'études » de la Direction des Routes, mais ont l'ambition d'intervenir sur l'ensemble des politiques ministérielles.

A partir de ce moment, le budget des CETE se décomposera en masse salariale payée par le ministère (deux tiers) et en crédits de fonctionnement et investissement (un tiers) provenant de prestations pour compte de tiers.

Mais la Direction des Routes souhaite quand même surveiller ses commandes ! C'est l'époque de Margaret Thatcher et son célèbre « I want my money back ». La DR invente donc les « droits à prestation », gérés par un programme GEDAP. Elle constitue naturellement le plus gros donneur d'ordre, mais les autres administrations centrales apparaissent dans le paysage des maîtres d'ouvrages, avec l'idée que la part de la DR n'est pas gravée dans le marbre, et qu'on pourra faire évoluer la commande en baissant la part de routes.

A noter qu'à l'époque, le ministère de l'Environnement bénéficie de DAP gratuitement. Qu'en a-t-il fait ? Y a-t-il eu vraiment des commandes de sa part ? Nous ne le savons pas, mais les CETE ne semblaient pas des organismes bien connus du ministère de l'Ecologie au moment de la fusion.

Arrive 1992 et grâce à l'anticipation légendaire de notre ministère en matière de RH, la seule personne gérant GEDAP (!) est mutée et personne ne sait plus faire tourner le logiciel... Le recours au privé ne répond pas au besoin.

Le ministère décide donc d'utiliser le circuit comptable classique (et donc le même outil comptable) en le simplifiant (pas de contrôle financier par exemple).

Toujours poètes (voir le nom de Rehucit par exemple...), nos dirigeants décident d'appeler le nouveau produit comptable « titre 9 » parce qu'il se situe après les titres existants (jusqu'à 8) et qu'il est... neuf.

Ce titre 9 ne permet de payer que les CETE, qui ne peuvent pas (en théorie...) être payés en crédits frais par les Administrations Centrales ou par les services déconcentrés.

Le titre 9 est réparti par Administration Centrale, chacune des DAC pouvant déléguer des enveloppes (pré-affectées ou globales) aux services déconcentrés ou aux STC.

⁴ Voir encart.

◆ Ces déséquilibres entraînent de graves dysfonctionnements et mettent en lumière de forts enjeux

Si la situation reste pour l'instant globalement maîtrisée grâce au professionnalisme et à la compétence des agents, il n'en reste pas moins que certains points deviennent préoccupants, et réclament un traitement urgent.

1. La mise en concurrence des CETE par des services de l'Etat risque de devenir la règle, en occultant l'intérêt spécifique d'un service d'Etat

La fusion des ministères a perturbé les habitudes de fonctionnement des administrations centrales avec les établissements du RST. Ainsi, on assiste avec plus ou moins d'insistance selon les lieux ou les services à une mise en concurrence des CETE de plus en plus généralisée avec le privé ou d'autres organismes du RST. Ils sont considérés comme de simples prestataires d'exécution, ce qui est dommageable à la gestion globale des moyens et des compétences, ainsi qu'à la recherche et à l'innovation.

Beaucoup ne voient pas quelle plus value représente un tel service de l'Etat, pour la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées, puisqu'ils le mettent de fait en concurrence avec des sociétés privées .

C'est méconnaître l'intérêt de son travail sur le temps long, non immédiatement rentable pour le secteur privé. L'innovation demande un investissement « à perte » de la part de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat, des commandes spécifiques, un temps important de production de la connaissance et des nouvelles compétences ainsi que des équipes suffisantes.

C'est aussi négliger l'atout que peut représenter un service transversal dans lequel de nombreux domaines peuvent s'articuler, en particulier en lien avec l'expérience de terrain et la recherche appliquée.

C'est enfin passer sous silence qu'un CETE, en tant que service de l'Etat, porte les politiques publiques, de la recherche à l'application de terrain, et participe à leurs évaluations, avec toute l'objectivité et le désintéressement de la fonction publique. Les expériences récentes, en matière de risques notamment, nous ont montré toute la pertinence de cet ensemble de compétences au sein des services de l'Etat.

D'autre part, la mise en place, sans objectif clairement affiché par le ministère, des PCI couplée à la forte baisse des effectifs accentue ce phénomène.

A l'origine, les PCI avaient été imaginés comme (au moins en partie) des pôles de production de recherche, méthodologie et d'appui aux autres CETE, peut-être par l'absence par certaine administration centrale de reconnaissance du rôle de tête de réseau des STC.

La tentation fut certainement grande d'en profiter pour en faire un outil de réduction des effectifs !

Ce concept de PCI, initialement intéressant dans la mesure ou il pouvait être l'amorce d'une sécurisation des équipes dans le temps par la commande, pour leur permettre de développer l'expertise de haut niveau et l'innovation nécessaires, est en train d'être dévoyé par la RGPP.

Leur mise en œuvre représente aujourd'hui la simple volonté des administrations centrales d'avoir un interlocuteur unique pour une thématique, facilitant leurs commandes. Ainsi, les PCI vont rapidement travailler à 100 % de leur rôle de PCI pour les administrations centrales.(voire plus, car si les agents du pôle voient leur part de commande locale chuter, ils auront tendance à reporter ce temps libre vers le PCI).

Les CETE qui n'ont plus le label « pôle » dans un domaine thématique donné, parce qu'un autre CETE en a bénéficié, voient leurs effectifs diminuer, donc leur compétence baisser. La baisse de l'offre locale qui en résulte a un effet induit important sur la demande locale en études sur cette thématique. Certes, le CETE « pôle » peut faire du compagnonnage pour former le CETE local, mais cela reste hélas marginal.



Sous l'effet d'un manque de pilotage patent et de la baisse des effectifs ils se sont donc, au moins pour certains, transformés en pôles de production, vidant les autres CETE des compétences nécessaires au maintien de la transversalité, et laissant un vide au niveau de la production de méthodologie, car de leur côté, les STC connaissent les vicissitudes citées plus haut.

En conséquence, les CETE vont perdre la spécificité multi-thématique qui faisait partie de leur avantage compétitif, et les services locaux vont perdre l'appui technique sur les thématiques non polarisées localement. Le corollaire évident en sera la perte de la notion de réseau entre CETE s'il ne reste plus qu'un CETE compétent sur chaque thématique. Or, ce fonctionnement en réseau fait partie de la richesse globale de ces services techniques.

Ces PCI ne doivent pas devenir des « produits d'appel », ce qui aurait comme conséquence de mettre de facto les CETE en concurrence les uns les autres, mais de vrais pôles de construction d'une compétence de haut niveau profitable à l'ensemble du réseau. Des exemples existent qui doivent être encouragés et confortés.

La déficience du pilotage y rajoute de graves déséquilibres : la commande centrale s'appuie pour distribuer les titre 9 sur les politiques nationales sans s'occuper vraiment des capacités en compétences des CETE ou des besoins des services. Ainsi, verra-t-on des PCI refuser des commandes trop nombreuses, et d'autres, moins politiquement prioritaires, ne pas disposer de commandes pour simplement entretenir les compétences, alors que les besoins existent dans les services. La grande capacité des ITPE à se repositionner sur les champs marqués prioritaires accentue le phénomène, et certains besoins ne trouvent plus de réponse technique. Pour preuve, une DGITM qui s'inquiète de la disparition de spécialistes dans les domaines routiers.

Au-delà de leur mise en œuvre sans pilotage central réel, qui a le plus souvent viré à la « foire d'empoigne » entre CETE, ils entraînent aussi une concurrence entre services : des commandes peuvent parfois échapper aux CETE territorialement compétents pour atterrir dans un PCI éloigné qui a d'autres priorités, et qui ne donnera donc pas suite⁵. Le risque de casser le fonctionnement en réseau est réel.

On peut d'ailleurs se poser la question de la pertinence (et de la pérennité ?) des PCI lorsque les CETE entrent dans des PST locaux ou des « clusters », qui ne sont pas spécialisés sur les mêmes thèmes. Il n'est pas du tout évident que ces initiatives puissent être cohérentes avec les moyens disponibles, ni cohérentes entre elles au niveau national.

⁵ Les exemples existent !

Le point de vue des ITPE de la

« Compétences techniques en Collectivités Territoriales : vers des CETE-CT ? »

La réorientation du portefeuille d'activités du Réseau Scientifique et technique des Ministères de l'Équipement et de l'Environnement fusionnés, avec une diminution du volet relatif aux infrastructures routières au profit des champs du « Grenelle de l'Environnement » (transports intermodaux, énergie-climat, bâtiment, ressources et biodiversité, risques, etc.) entraîne des problèmes de visibilité concernant l'évolution des domaines de compétences des CETE et de leur capacité à répondre au besoin des services techniques des collectivités territoriales. Se pose aujourd'hui la question de l'évolution stratégique du RST qui peut avoir de lourdes conséquences pour les collectivités territoriales.

De toute évidence, la technicité ne constitue plus, pour le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, une valeur de référence :

- une gouvernance absente ;
- des orientations qui se « grenellent » ; cela pourrait être positif, mais elles se décident sans véritable analyse, sans financement propre et sans prise en considération des impacts qu'elles engendrent. Aussi manquent-elles de clarté et de réalisme et sont très difficiles, voire impossibles à concrétiser ;
- un SETRA, service d'excellence, qui, délocalisé, n'est plus que l'ombre de lui-même ;
- des CETE aux moyens diminués qui n'ont plus la capacité de se positionner correctement dans un rôle d'expertise et, qui plus est, apparaissent en concurrence entre eux dans l'espoir de maintenir chacun en leur sein les métiers les plus valorisants ;
- des ingénieurs et plus largement l'ensemble des personnels du RST apparaissent recentrés vers des missions relevant davantage de la « philosophie de projet » que des missions d'expertise technique alors que les besoins des collectivités territoriales en ces dernières sont criants.

On peut d'ailleurs remarquer que le transfert de services techniques opérationnels, notamment routiers, opéré en 2004 de l'État vers les collectivités territoriales (Conseils Généraux) n'a pas été accompagné d'une réflexion concernant la question de l'avenir des organes et laboratoires du RST concernés par les missions rattachés à ces services. Alors qu'il a induit de nouvelles attentes de la part de ces collectivités territoriales : en matière de normalisation, d'accès à la formation, d'utilisation de ses compétences, de ses personnels et de son expertise et, plus largement, de participation au pilotage et aux orientations des travaux de ce réseau.

Car, contrairement à l'État où, jusqu'à très récemment (c'est de moins en moins le cas aujourd'hui), l'ingénieur évoluait à un niveau bien déterminé, avec la possibilité de bénéficier, s'il en éprouvait le besoin, d'une assistance interne, notamment du Réseau Scientifique et Technique, l'ingénieur en collectivités territoriales se trouve très fréquemment isolé et il est amené à évoluer sur des missions relevant de niveaux techniques et administratifs extrêmement variables.

D'autant plus que la multiplication des lois et normes, la complexification technique et juridique des dossiers, la prise en compte des orientations de développement durable, la nécessité de projets qui abordent les aspects de gestion et de maintenance exigent une ingénierie de plus en plus performante, seule garante d'une bonne élaboration des dossiers et d'une exécution de travaux de qualité. Sont perceptibles les dangers de prestations intellectuelles qui ne seraient soumises qu'à la seule loi de la concurrence sans aucune référence à des missions de service public, les dangers de la perte de connaissance du terrain local.

C'est pourquoi les collectivités territoriales ont régulièrement besoin de s'appuyer sur des structures externes à la fois expertes et neutres, comme le sont les CETE et les autres organes du RST du MEDDTL. Compte-tenu de la volonté ministérielle d'affaiblissement du RST, elles se voient obligées de faire de plus en plus appel au secteur privé qui certes, possède le plus souvent les compétences appropriées mais dont les mécanismes et les sources de motivation sont autres.

C'est ainsi qu'un net affaiblissement des compétences techniques internes et externes des collectivités territoriales, privées des apports du RST du MEDDTL, pourraient à terme se produire, avec pour conséquence :

- une moindre pertinence dans l'analyse, dans les conseils et dans les choix ;
- une externalisation excessive des études vers le secteur privé qui mettrait les collectivités à la merci des grands groupes nationaux ;
- une difficulté croissante à exercer un contrôle pertinent des productions des différents intervenants sur un projet ;
- une diminution progressive de crédibilité auprès des décideurs et de l'ensemble des acteurs de l'aménagement ;

Fonction Publique Territoriale :

- un accroissement des risques techniques et des risques juridiques ;
- des surcoûts financiers.

Un CETE exclusivement dédié aux collectivités territoriales pourrait a priori constituer une alternative séduisante ; une analyse rapide montre qu'il n'en n'est rien :

- pour l'harmonisation des normes européennes, une structure « État » reprenant et portant les préoccupations des collectivités locales, est plus représentative et peut ainsi en cas de difficultés, obtenir plus facilement des arbitrages en sa faveur ;
- les COTITA auraient pu constituer un moyen performant pour recenser les besoins par zone géographique de compétence des CETE, mais on peut constater qu'elles seraient plus productives s'il existait au niveau national, un organisme fédérateur et en mesure d'aller au-delà des idées pour les concrétiser et des expériences locales ;
- les missions d'expertises techniques lorsqu'elles s'exercent à des échelles différentes (par exemple pour les routes sur des voies nationales ou communales) sont complémentaires et leur alternance constitue une source d'enrichissement pour les donneurs d'ordre et pour les acteurs. Le maintien d'une seule structure experte est donc pertinent ;
- les missions de conception relevant de l'aménagement ont peu évolué au cours des dernières décennies. Plus récemment, le vote sur le « Grenelle de l'environnement », ainsi que la réduction des budgets ont modifié les données, invitant maîtres d'ouvrages et concepteurs à des efforts d'innovations importants ;
- les collectivités territoriales ont besoin à cette fin, d'appuis fiables, objectifs et neutres, garant d'une certaine idée du service public pour tous ;
- l'essentiel des aménagements, routiers notamment, relève à présent de la compétence des collectivités territoriales. Pour le RST, continuer à intervenir pour le compte de celles-ci est vital pour le maintien et si possible l'enrichissement de son expertise dans ce domaine. L'obligation de mise en concurrence des CETE pose de réels problèmes et conduit au final, les collectivités à se passer de leur service. Or, leurs surcoûts s'expliquent le plus souvent par la qualité de la prestation qu'ils assurent et leur souci du respect de la déontologie. Cette obligation de concurrence constitue en outre pour les collectivités un allongement des délais nécessaires aux procédures de dévolution. En cas d'urgence, la situation actuelle est très pénalisante.

En conséquence, il conviendrait :

- de trouver une répartition équilibrée entre les missions d'expertises confiées au secteur concurrentiel et celles attribuées au RST du MEDDTL : réactivité, innovation, fiabilité et neutralité constituent les « maîtres mots » balisant la répartition des missions de service public ;
- de renforcer les structures existantes en leur donnant les moyens d'agir et en allant bien au-delà d'un simple accompagnement. Pour cela, les modalités de gouvernance et de financement des structures du RST sont à repenser ;
- de conserver au sein du RST, tout en développant la compétence environnementale, des compétences fortes dans les domaines techniques traditionnels dont les routes et les ouvrages d'art. En effet, l'État doit s'investir aux côtés des collectivités territoriales pour concrétiser les mesures découlant du « Grenelle » tout en garantissant la pérennité d'un niveau d'infrastructures extrêmement important. Il ne doit pas seulement se positionner en censeur. Il doit agir de façon responsable en apportant son expertise et en faisant preuve de réalisme dans ses arbitrages. Sans compétence, il ne peut y avoir de réalisme ; en effet, faire preuve de réalisme nécessite, assurance, courage et prise de risques calculés ;
- de permettre aux collectivités territoriales, de faire intervenir le RST sans mise en concurrence, ou tout au moins dans un cadre particulier. Cette façon de procéder nécessite un remodelage des statuts des services du RST.

Des Centres d'Etudes Techniques de l'Etat ET des Collectivités Territoriales ?

Des réflexions sur un nouveau statut pour le RST sont engagées.

Celui-ci devra au final aboutir à :

- un partage équilibré de la gouvernance et du financement ;
- la possibilité d'interventions sans mise en concurrence pour le compte de l'État et des collectivités territoriales, pour toute mission présentant un caractère d'intérêt public ;
- la possibilité de coordonner et de rendre cohérente les missions et les normes à appliquer avec la réalité des mises en oeuvre locales.

2. L'ingénierie pour compte de tiers est clairement remise en question

Cette ingénierie correspond à une part de 15 % à 20 % de l'activité. C'est donc une part minoritaire, mais absolument nécessaire pour deux raisons :

Tout d'abord, les travaux d'innovation ou ceux mettant en œuvre de nouvelles politiques doivent pouvoir s'appuyer sur l'expérience acquise sur le terrain. C'est bien de cette confrontation avec la réalité que sortent les progrès (et l'expertise des agents) qui ont permis au RST d'être un interlocuteur incontournable et apprécié à la fois des structures de l'Etat et des Collectivités Locales, mais aussi du milieu économique, en particulier celui du bâtiment et des travaux publics. C'est cette relation toute particulière mélangeant le « faire », le « faire faire », le contrôle, l'innovation et la recherche, qui a profité au secteur BTP Français en particulier pour l'exportation, et permis aux services de conserver les compétences nécessaires pour développer les missions nouvelles.

Cette ingénierie permet ensuite aux Collectivités Locales de bénéficier d'un appui technique apprécié, dans une offre de régulation, qui équilibre le marché à la fois au niveau du prix mais aussi au niveau de la qualité produite.

Dans ce contexte, les laboratoires sont des intervenants de tout premier plan, recherchés par les collectivités locales pour la qualité de leur contrôle, mais aussi par les entreprises qui voient dans cette qualité exigeante un moyen d'éviter le dumping technique d'entreprises étrangères. Le contrôle de chantier avec le CRC par exemple constitue un segment d'activité stratégique pour le retour d'expérience et la pertinence des expertises, des préconisations normatives ou de la qualification des professionnels.

Outre le contrôle de chantier, l'activité d'expertise amont sur les dossiers de conception permet de soumettre aux entreprises des DCE laissant moins de place aux incertitudes d'interprétation et donc apaise la concurrence en la faisant s'exercer sur des bases saines et solides.

Si leurs compétences globales sont aujourd'hui mises à mal par les baisses d'effectifs, leur méthodologie et leur organisation sont encore opérationnelles et peuvent servir de base à un renouveau technique, pour peu qu'il y ait une réelle volonté politique de les utiliser. Le besoin existe et répond à des attentes liées au développement durable du territoire. Il est faux d'assimiler ces prestations à des positionnements soi-disant « passésistes » et « routiers ».

Enfin, ces interventions, couvertes par un retour financier, ne coûtent rien à l'Etat, tout en lui assurant le développement de compétences nécessaires pour ses missions innovantes et nouvelles ou pour l'entretien d'une expertise qu'il ne saurait amortir sur son seul parc d'ouvrages alors qu'il en a un besoin prégnant. Ce serait donc une grossière (et coûteuse) erreur d'analyse que de les interrompre.

Aujourd'hui cette offre globale se fait dans le champ concurrentiel, ce qui complique le fonctionnement des services et ne constitue pas à notre avis une obligation : c'est uniquement une volonté politique. La volonté du gouvernement de mettre fin à l'ingénierie concurrentielle en 2012 fait donc peser sur les CETE une menace particulièrement forte qu'il va nécessairement falloir lever avant la fin de l'année 2011.

3. La formation n'est plus managée pour porter les objectifs ministériels et pénalise la compétence

Les CETE sont également des organismes de formation, et sont riches en experts. Mais la place de cette expertise dans la formation n'est ni claire ni explicitée. L'intervention de formation n'est pas valorisée pour les intervenants, ce qui n'incite pas les experts à partager leurs connaissances, d'autant que les services les sollicitent de plus en plus fortement pour réaliser l'équilibre en titre 9.

Par exemple, les devis de formation proposés au CNFPT sont jugés trop chers. Les CETE interviennent donc peu pour la formation dans la FPT, ce qui est incompréhensible eu égard à la politique ministérielle.

L'expertise globale accumulée par les agents des CETE est rarement capitalisée par manque d'incitation ou d'organisation d'une vraie filière de formation interne. C'est tout l'avenir des compétences actuelles par leur transmission la plus large possible qui est en question.

De plus, les experts ont acquis leur expertise par de longues années de travail le plus souvent sur des domaines dits « traditionnels », et pas sur des domaines nouveaux à investir... Ces domaines traditionnels ne sont pas forcément les plus demandés dans la formation, et trouver des formateurs dans les domaines nouveaux suppose qu'on a déjà avancé et pris le temps de construire de la connaissance, ce qui à ce jour reste très difficile même si certains CETE ont réussi à passer ce cap dans quelques domaines. En effet, cette construction passe par des commandes qualifiantes.

Or, les collectivités locales (mais aussi un certain nombre de services déconcentrés de l'Etat) ont des besoins plus immédiats, sur des compétences traditionnelles qui participent, quoiqu'on puisse en dire, aux missions de développement durable : géotechnique, infrastructures, génie civil, transports, mais aussi urbanisme et bâtiment sont des thématiques qui doivent évoluer pour permettre au pays de réussir le passage à un développement soutenable.

Et le maintien des compétences dans certains domaines devient de plus en plus difficile au vu de la taille critique (par la baisse trop importante des effectifs), du manque d'organisation de la filière formation, de l'absence inquiétante de commandes permettant de construire ou de maintenir la compétence mais aussi de l'absence d'une gestion prévisionnelle des compétences digne de ce nom.

C'est donc à l'Etat de prendre la main et de proposer les commandes qualifiantes qui permettront aux CETE d'avoir le temps de construire cette connaissance nouvelle, et de la transformer en compétences utiles aux missions du ministère.

Pour un nouveau pacte social entre agents et fonction publique

Le SNITPECT-FO milite pour un nouveau pacte social équilibré, responsable, sincère et respectueux des agents au cœur de l'action administrative, d'un bout à l'autre des chaînes hiérarchiques, dans un système gagnant/gagnant. Pour cela, il préconise les actions suivantes :

1. Construire un projet cohérent et ambitieux à la hauteur des valeurs de service public pour lesquelles les fonctionnaires se sont engagés.

2. Restaurer les valeurs qualitatives intrinsèques motrices de l'engagement des agents, le fonctionnement en réseau et en équipe projet et ainsi faciliter l'entraide entre agents et avec les citoyens.

3. Mettre en œuvre un nouveau management, le « Management Public Social », moins hiérarchique et plus participatif :

A Créer du leadership au sein des organisations, ce qui nécessite de disposer des moyens et de la légitimité pour l'exercer ;

B Positionner aux postes de managers des professionnels du métier qui sauront adapter leur management à la réalité de terrain, poser des objectifs réalistes ;

C Les indicateurs de réussite doivent prendre en compte l'entraide nécessaire, le travail en réseau, l'avancée collective et la qualité des réflexions et du résultat, s'appuyer sur les compétences et les valeurs des agents plutôt que de raisonner uniquement sur les résultats individuels.

4. Restaurer un cadre serein à travers l'affirmation du rôle des corps et du statut et donc l'entraide, la coopération et l'efficacité.

5. Œuvrer immédiatement pour la mise en place d'organisations plus stabilisées, apprenantes, permettant aux agents de voir reconnus leurs acquis et de mieux les faire évoluer, dans des contextes de profondes mutations.

6. Investir dans le travail en réseau technique d'échange, en management de réseaux plus flexibles dans l'utilisation des ressources humaines.

7. Mettre en œuvre un gestion prévisionnelle des ressources humaines bien construite : pour cela, dépasser les raisonnements exclusivement gestionnaires (nombre, ETP...) et raisonner sur les métiers et les compétences nécessaires à l'aboutissement des ambitions affichées.

8. Redonner au dialogue social un degré de reconnaissance complètement perdu de vue aujourd'hui, bénéficiant des marges nécessaires. Redonner et re-légitimer le paritarisme.

4. Le pilotage est éclaté, a perdu de sa cohérence, et pervertit le management

Si le titre neuf a montré son utilité en matière de pilotage, c'est à dire pour rééquilibrer les interventions en fonction des missions prioritaires, et pour cadrer globalement les interventions des services rendant la commande lisible et cohérente avec le plan de charge, il subit aujourd'hui de graves déficiences.

Il se heurte tout d'abord au manque de complémentarité et de gestion du réseau. Par exemple, il n'est pas rare de constater au niveau d'un CETE des commandes contradictoires ou doublonnantes entre DREAL et AC. La multiplication du nombre d'acteurs (les périmètres de réorganisation des différents services ne sont pas toujours cohérents) ne facilite pas la tâche.

Certaines administrations centrales sont clairement déficientes en matière d'élaboration de stratégie, de définition des besoins, de commande. De l'aveu même de la DRI, certaines n'utilisent pas leur potentiel de commandes. Si le pilotage d'une thématique comme la qualité de la construction, par exemple, semble bien réalisé, il n'en est pas de même sur de nombreux autres champs.

Leur rôle de commanditaire n'a pas été clairement défini, et est en particulier assez variable d'un protocole de PCI à l'autre sans tentative d'homogénéisation. D'autre part, il est difficile de recruter en centrale des compétences techniques avérées et de les maintenir assez longtemps sur les postes pour piloter les chantiers méthodologiques et de recherche dans la durée, sauf de rares exceptions.

On peut d'ailleurs se poser ici la question de l'efficacité d'une tutelle des Etablissements Publics toujours effectuée par l'administration centrale et ne disposant pas de moyens suffisants et stables.

Nous assistons de fait à ce qui est devenu une réalité pour de nombreux établissements publics, une « tutelle inversée » ; les CETE, seuls face à une commande déficiente, doivent souvent définir eux mêmes les besoins, les cahiers des charges... voire la stratégie. Si, en apparence, cette situation peut sembler favorable aux CETE, elle est en réalité très déstabilisante et ne peut qu'entraîner des incohérences en cascade sur la stratégie globale. On constate d'ailleurs une réelle difficulté pour fixer une priorité aux commandes au niveau de l'administration centrale.

Les équilibres généraux de commande par thématiques se fait plus par le critère « savoir utiliser le titre 9 » que par une réelle volonté politique...

Enfin, si le pilotage par le titre 9 a su, dans la période précédente, être un outil utile pour orienter la commande, il faut faire attention aux risques inhérents à son utilisation dans le management courant. Fixer des objectifs quantitatifs aux chargés d'études revient à faire entrer les CETE dans un système « d'entreprise », incompatible avec les missions et les investissements sur le temps long pour développer des

thématiques non immédiatement « rentables » ou « productives ». Cela est d'autant plus vrai que les tarifs rigides des CETE ne reflètent pas la réalité des coûts.

Les chargés d'études sont parfois transformés en « chercheurs de titre 9 » aux dépens des missions prioritaires, de l'innovation (peu rémunératrice et difficile à mener) et des donneurs d'ordre locaux, des petites commandes exigeantes en temps passé.

Or, la programmation de titre 9 pour l'innovation et la formation est indispensable, à côté des commandes de prestations plus usuelles.

Fixer des objectifs quantitatifs aux CETE eux mêmes peut provoquer des errements tels que cités précédemment : recherche des opérations les plus « rentables », et donc utilisation préférentielle des PCI et des commandes de centrale.

Devant les difficultés croissantes pour maintenir le niveau d'activité réclamé dans les objectifs, on peut craindre que la facilité accordée par la commande centrale détourne les CETE des commandes locales. Les PCI bénéficient en effet d'une commande « stable » ou « certaine » (du moins en montant). Devant la montée en compétence des DREAL ou de leur baisse d'enveloppe en titre 9, et la baisse concomitante des moyens humains, les CETE vont naturellement assurer via les commandes centrales les montants nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs.

Ce management s'est également enlisé dans des tentatives le plus souvent infructueuses pour faire fonctionner des équipes projet composées d'agents eux mêmes chargés de mission dans des services. Les logiques horizontales (équipes projets) et verticales (départements et services) sont conflictuelles en matière de gestion du temps d'agents, de priorités, de commandement, malgré toute la bonne volonté des agents.

De façon générale, il faut reconnaître la complexité du management et du pilotage de projets au sein des CETE : faire fonctionner des équipes projet composées d'agents eux mêmes chargés de mission dans des services est voué à l'échec si l'organisation du CETE ne reconnaît pas clairement et ne valorise pas ce mode de fonctionnement.

En ce qui concerne la participation des collectivités locales au pilotage, il semble qu'aucune solution acceptable n'ait été proposée jusqu'à présent. Les COTITA ne peuvent proposer autre chose que des échanges certes intéressants et une mise en réseau toujours utile pour l'expression des besoins formulés par les collectivités par exemple, ou la diffusion des doctrines.

Les contraintes imposées sur l'ingénierie publique ne permettent pas aux CETE de proposer un positionnement optimal. Même la création d'un conseil d'administration, ou un pseudo conseil d'administration, ne répondrait pas à ce problème. Seule une participation financière globale, répercutée en équivalent de titre 9 vers les collectivités participantes, sous forme de droit à prestations, pourrait constituer une amorce de solution.

5. Le cas spécifique de la recherche

Les CETE ne sont pas des organismes de recherche. Cependant, cette activité a été développée dans le cadre du développement de l'expertise et de l'innovation. Elle a dès lors, et compte tenu des particularités des CETE, notamment en ingénierie publique, investi un domaine spécifique, celui de la recherche opérationnelle. Cette recherche, orientée vers des objectifs à long terme des politiques publiques, doit s'inscrire dans une durée organisationnelle et financière dont n'ont pas toujours conscience certaines administrations centrales, qui attendent souvent des résultats immédiats.

Si le LCPC avait piloté au plus haut niveau de manière précise et rigoureuse l'évolution de la recherche, il semble que l'IFSTTAR, dernier avatar du RST, soit plus préoccupé d'enjeux internationaux et perde de vue ce pilotage pourtant hautement stratégique.

Les avantages compétitifs des CETE :

Les CETE, services de l'Etat, développent une recherche opérationnelle et parfois fondamentale, en partenariat avec les universités. Cette spécificité Française, qui n'existe pas à l'étranger, conforte une position de l'Etat certes atypique mais qui pourrait se révéler décisive au niveau économique.

Si les CETE n'ont pas les moyens humains et matériels des universités ils bénéficient par contre d'un contact terrain que n'ont pas les autres organismes de recherche.

Les partenariats développés leur permet d'intervenir sur une large palette de recherche, allant de l'opérationnel au fondamental. On peut regretter qu'une rareté trop importante de crédits limite les possibilités de HDR et de publications.

Cette position unique confère un avantage compétitif certain, et peut ouvrir aux entreprises Françaises, via le RST, des opportunités internationales réelles.

Les difficultés du financement :

On peut résumer brièvement les difficultés en pointant une ingénierie de montage complexe, et une récupération financière pour le moins aléatoire.

En effet, il faut savoir qu'en matière de recherche dans les CETE, la main d'œuvre est payée en titre 9, et le reste (matériel, etc.) en crédits normaux (en général du titre 3). Mais les projets de recherche, en particulier européens (ANR), ne financent que le matériel, sous forme de titre 3 ou de titre 6 (subvention). Ces répurérations sont actuellement très difficiles : le titre 6, en général versé après la prestation dans le budget de l'Etat, oblige le CETE à faire l'avance, sans garantie aucune sur un remboursement très aléatoire. Le titre 3 est plus facilement récupérable, sauf si le CETE est en partenariat. Cette récupération s'avère alors très complexe.

De plus, même lorsqu'un projet permet de financer la rémunération d'un thésard, il semble, au moins dans certains

cas, que l'administration réclame quand même le blocage d'un ETP, ce qui ne correspond à aucune nécessité administrative ou financière. C'est une difficulté supplémentaire qui pénalise la recherche.

Compte tenu des coûts importants de la maintenance du matériel, ainsi que du fonctionnement spécifiquement lié à la recherche (formations, publications, abonnements, bases de données, encadrement de thésards, passage de HDR...) le manque cruel de moyens qui sévit dans les services plonge la recherche des CETE dans le rouge. Sans un redressement rapide de la situation, la recherche va s'effondrer. Or, l'ingénierie publique assurait jusqu'à présent un mode de financement minimum. L'arrêt de ces prestations aurait là aussi des conséquences dramatiques.

Enfin, si les protocoles de l'AERES tendent à tirer la recherche appliquée vers la recherche fondamentale et ses « canons », quelle sera la légitimité des CETE pour continuer à faire de la recherche qui n'aurait plus rien « d'appliquée » ? Autant la laisser à des organismes créés pour cela en abandonnant toute ambition de développer un avantage compétitif bénéfique à notre économie.

Les compétences humaines :

L'expertise développée par le RST prend avec l'appui de la recherche appliquée une ampleur stratégique indéniable. Elle ne se définit pas comme l'apanage des chercheurs et des universitaires, comme on a souvent coutume de le penser, mais s'appuie sur des ingénieurs et des techniciens, qui ne sont pas des chercheurs, mais qui peuvent faire de la recherche appliquée, à un moment donné de leur carrière, ou se trouver en poste dans un CETE producteur de recherche appliquée. Ainsi, l'expertise s'enrichit à la fois de l'expérience de terrain et de l'opérationnalité des missions exercées comme de la recherche appliquée ou fondamentale.

Le partenariat :

Enfin, la recherche développe des enjeux de partenariats : avec les établissements publics, les services ministériels, avec les autres CETE : il faut absolument éviter de tomber dans le piège de la concurrence (donnant l'illusion de la compétitivité, alors qu'il ne s'agira que de dépense publique supplémentaire), et l'évitement (production interne de certains services voulant éviter de travailler avec les CETE) avec les DIR, les DREAL, l'IFSTTAR, le CERTU...

Les ITPE dans la Territoriale :

“Décloisonner, animer, défendre”

De plus en plus d'ITPE sont en poste dans les Collectivités Territoriales, qu'ils aient accompagné le transfert de services lors des vagues successives de décentralisation ou y aient postulé individuellement, qu'ils y soient détachés de la Fonction Publique de l'État ou aient opté pour la Fonction Publique Territoriale et intégré ainsi le cadre d'emploi des Ingénieurs Territoriaux.

Aujourd'hui, alors que la RGPP et la réforme territoriale à venir vont une nouvelle fois profondément modifier la donne, une réflexion plus approfondie est menée depuis le début de l'année 2011 pour positionner le SNITPECT-FO sur les problématiques propres au contexte professionnel des collectivités territoriales et **apporter des réponses syndicales pertinentes** à la fois en terme de **défense collective** et d'**animation de réseau**, mais aussi en terme de **défense individuelle**, en se rapprochant de la fédération FO en charge de la défense des fonctionnaires territoriaux, la FSPS, légitime vis-à-vis des employeurs CT.

L'enjeu pour notre syndicat est **de conforter sa capacité à animer la communauté de travail des ITPE dans leur diversité d'emploi et à alimenter une réflexion sur l'avenir de l'ensemble des services publics d'aménagement du territoire dans lesquels les ITPE ont vocation à travailler et développer leurs compétences.**

C'est ainsi qu'**un groupe de travail national, exclusivement composé d'IT/PE en CT, s'est constitué. Il s'est réuni à plusieurs reprises pour élaborer une stratégie de double décroissement des collègues en CT :**

- d'abord un décroissement externe, par l'activation du réseau des IT/PE en CT pour favoriser les échanges et la remontée d'informations sur les problématiques spécifiques à la FPT, en s'appuyant à la fois sur la capacité des sections départementales à renouer le contact avec les collègues en CT et sur la constitution d'une liste de diffusion nationale FPT ;

- doublé d'un décroissement interne, par un rapprochement avec FO-Territoriaux au sein des structures syndicales des CT, pour la reconnaissance des adhérents du SNITPECT-FO par les sections locales de FO-Territoriaux et une contribution à la fois nationale et locale à la dynamique FO-Cadres Territoriaux, où notre capacité d'analyse et de production saura être appréciée.

Parallèlement, le groupe de travail s'est lancé dans la production de fiches sur des problématiques spécifiques à la FPT ; deux ont d'ores et déjà fait l'objet d'une publication : celle sur la réforme territoriale a été publiée dans la précédente Tribune, celle sur le lien des CT au RST a été intégrée au document sur l'avenir des CETEs.

Enfin, un travail de veille doublé de possibles collaborations dans le cadre d'une alliance objective avec des partenaires extérieurs (l'AITF, l'ADSTD, le CNFPT...) doit compléter cette stratégie ; il s'agit là d'œuvrer conjointement à l'AITPE et l'ENTPE pour la reconnaissance de la contribution nécessaire des ITPE et de leur école à la constitution et au renouvellement des compétences techniques et managériales des collectivités territoriales, à l'heure du désengagement généralisé de l'État dans les différents domaines de l'aménagement durable des territoires.

La prochaine réunion du groupe de travail national est programmée le 15 novembre à Paris, en parallèle à un Bureau national.

D'ici là, nous pourrions nous appuyer sur les retours des sections et notamment de correspondants dûment identifiés au sein des CT **pour opérer des rapprochements locaux entre le SNITPECT-FO et FO-Territoriaux.**

La dynamique est lancée, il faut la saisir et la conforter !

Pour tout renseignement et/ou contribution : olivier.mesnard@snitpect.fr



SNITPECT-FO 11, rue Meslay 75003 PARIS

Tél. 01 42 72 45 24 Fax 01 42 72 05 67

Courriel : snitpect@snitpect.fr Site internet : www.snitpect.fr

Directeur de la publication : Thierry LATGER Commission paritaire n° 1114 S 06818 Périodicité : trimestrielle

Imprimerie : A.TROIS 06 26 84 14 51 ISSN 1959-4704

le 20 octobre...

