

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.

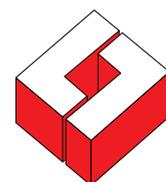
Le futur service "national-CETE" devra bâtir sa stratégie avec pour objectif la constitution du ciment technique, porteur de missions de service public, entre les différents services de l'Etat qu'ils soient à l'extérieur du ministère (DDI par exemple) ou à l'intérieur (DREAL, DIR, SN, Administrations 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 pour sa part de plus en plus tourné vers ses missions pour les collectivités, et a tendance, sur certaines thématiques et pour certains clients, soit à se positionner en interlocuteur unique, soit à prendre les CETE comme simples exécutants 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...