

LA TRIBUNE DES TRAVAUX PUBLICS

N° 209 - SEPTEMBRE 1995

Supplément à la Tribune 1.158

PARIS, le 14 mai 1996

Monsieur Bernard PONS
Ministre de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme
246, Boulevard Saint-Germain, 75007 PARIS

Monsieur le Ministre,

Lors du comité technique paritaire ministériel du 29 mars dernier, vous aviez invité les organisations syndicales à vous faire parvenir des contributions écrites sur le document de travail sur la réforme de l'Etat, qui faisait l'objet de nos débats.

S'agissant d'un chantier à l'impact sans doute considérable sur leur avenir, les Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat, au sein du S.N.I.T.P.E.C.T.-F.O., ont organisé l'analyse de ce document.

La dernière Commission Exécutive de notre syndicat y a consacré la quasi-totalité de ses travaux. C'est son expression que je vous prie donc de trouver jointe à ce courrier, sur quatre thèmes qui nous ont semblé essentiels :

- les administrations centrales ;
- les services déconcentrés ;
- l'avenir du réseau technique ;
- la gestion des personnels et la fusion des corps.

En préalable, la Commission Exécutive du S.N.I.T.P.E.C.T.-F.O. a déploré que ce document aborde seulement la réforme de l'outil de l'Etat qu'est l'administration sans expliciter les objectifs même de l'Etat. Ces derniers mériteraient pourtant d'être au cœur du débat, la position de l'Etat entre l'Europe et les collectivités locales n'étant pour le moins pas stabilisée aujourd'hui. L'impression est que l'on s'attaque à l'administration comme "bouc émissaire" pour masquer la difficulté (voire l'impuissance) à maîtriser les questions fondamentales et, de notre point de vue, préalables à une réforme de l'administration. Voilà qui doit justifier que l'on évite de sacrifier des outils qui fonctionnent bien, des compétences de qualité, un service public exceptionnel, sur l'autel de l'agitation internationale, bien mal analysée et encore moins maîtrisée.

Les propos que vous avez tenus lors du C.T.P.M. nous permettent de penser que nous partageons beaucoup de préoccupations. Nous comptons sur votre détermination pour porter nos points de vue.

Mais nous craignons toujours que la concertation annoncée soit une façade qui cache des décisions déjà fort engagées. Les Ingénieurs des T.P.E. ont, je crois, suffisamment contribué aux progrès de ce ministère pour que leur contribution à de nouvelles évolutions soit considérée avec attention. Si le gouvernement tentait de ne pas les engager avec eux, elles risqueraient de ne pas se faire sans eux, tant leur détermination à défendre la conception égalitaire du service public français est grande.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre haute considération.

Le Secrétaire Général, *Georges KUNTZ.*



Quel devenir pour nos administrations centrales ?

Le sort des administrations centrales semble scellé dans le chapitre IV du document préparatoire à la réforme de l'Etat, en particulier dans son paragraphe A-V : **“les administrations centrales seront réorganisées et leurs effectifs réduits”**.

Postulat global de départ : “l'Etat central n'assure pas aujourd'hui ses missions dans des conditions satisfaisantes de qualité et d'efficacité”. Ne cherchons pas à savoir si tous les ministères sont concernés par un constat aussi affligeant, la loi des grands nombres doit s'appliquer sans nuance et conduire à une réduction des effectifs de 10 % qui accompagnera “le renforcement et la rénovation de quelques grandes fonctions stratégiques”. Messieurs les directeurs d'administrations centrales, depuis des années, et avec la bénédiction de vos ministres de tutelle, vous gaspillez des moyens précieux à faire de l'accessoire.

Loin de nous de penser que ces machines complexes et délicates que sont les administrations centrales ne peuvent être perfectionnées. Précisons simplement d'abord qu'elles sont les instruments de l'Etat les plus proches du gouvernement et que leur capacité à assumer leur rôle primordial dans la conception des politiques publiques dépend beaucoup de la qualité de la commande qui leur est pas-sée...

Au-delà de cet aspect des choses qui devrait faire partager la critique sévère citée ci-dessus et n'en faire porter qu'une partie du poids sur les administrations centrales, il nous semble qu'un traitement global est inadapté lorsqu'on prétend oublier la logique même de leur constitution. Si la seule existence d'une administration centrale ne suffit pas à poser son utilité dans un monde qui évolue, au moins doit-on s'interroger avec la logique propre à son domaine d'intervention quant à sa pérennité.

Ministère agissant sur le territoire et confronté à sa réalité hétérogène (tant sur le plan physique par les fantaisies de la nature, que sur le plan social par le cours de l'histoire), l'équipement conçoit son rôle central au moins autant comme incitateur de progrès variés que comme prescripteur de règlements unifiés.

Ainsi, en plus des tâches “classiques” d'administration centrale :

- élaboration d'une stratégie permettant de faire des propositions aux politiques, c'est-à-dire définition

des orientations et prévision des moyens budgétaires nécessaires correspondants, élaboration des textes législatifs et réglementaires,

- mise en œuvre des décisions retenues, par la définition de l'organisation des services déconcentrés puis la répartition entre eux des moyens nécessaires pour la conduite des actions,
- et, dans le cas où le service public n'est pas assuré par l'administration, exercice d'une vraie tutelle sur les organismes qui en ont la charge,

les administrations centrales du ministère de l'équipement ont la charge de :

- l'animation technique, l'appui technique et l'expertise, l'évaluation et le contrôle de l'action des services déconcentrés et des organismes techniques ainsi que des résultats obtenus. Ce rôle est d'autant plus nécessaire lorsqu'il porte sur des domaines émergents (par exemple celui de l'exploitation de la route) qui nécessitent davantage d'appuis et de nouveaux moyens,
- la veille technologique et une mission prospective pour anticiper sur les mutations en cours ou à moyen terme.

Même dans le rôle d'aide à la définition de politiques, le fonctionnement de nos administrations est particulier puisque le lien très direct avec les services déconcentrés (D.D.E., services navigation, etc.) garantit, par allers et retours qui permettent autant d'approximations successives, la validation des orientations par la confrontation aux réalités du terrain.

Face aux variétés locales citées ci-dessus, l'administration centrale a un rôle de capitalisation de méthodes et d'expériences : par exemple, concevoir un dossier de voirie d'agglomération (D.V.A.) est une démarche purement locale... ; de là à la réinventer chaque fois, il n'y a qu'un pas qui serait franchi si on ôtait à l'administration centrale sa fonction de tête de réseau de compétence et son lien étroit avec les services techniques centraux qui relèvent de sa discipline d'intervention. On pesterait moins contre la rigueur (lire lourdeur dans le document sur la réforme de l'Etat) qu'elle impose, et à force de tâtonner seul, on reproduirait au prix de beaucoup d'énergie les erreurs déjà commises ailleurs.

Nous revendiquons donc des administrations centrales renforcées dans leur rôle de tête de réseau de compétences, fortes des services techniques centraux qui leur sont rattachés, en prise directe avec les services déconcentrés chargés d'intervenir sur les territoires.

Réforme de l'Etat et services déconcentrés

de la délégation
des responsabilités
à la recomposition
de l'appareil territorial

C'est dans le chapitre "déléguer les responsabilités" que l'on trouve la plupart des éléments sur les intentions vis-à-vis des services déconcentrés qui peuvent concerner le ministère de l'équipement.

Trois axes servent de support aux orientations générales :

- la déconcentration implique un renforcement de l'Etat territorial....
- l'Etat peut confier à d'autres certaines de ses missions ...
- le développement des partenariats avec les collectivités locales constitue en de nombreux domaines, le moyen le plus efficace de mobiliser les volontés et les moyens...

Pour parachever la déconcentration, il nous est dit qu'il faut limiter le rôle des services de l'Etat central au pilotage stratégique des services déconcentrés et des établissements publics chargés de certaines missions de gestion ou de prestations de service.

Le renforcement de l'Etat territorial est alors envisagé à travers plusieurs mesures d'importance très inégale. Cela va de la lisibilité de l'Etat qui serait obtenue grâce au changement de papier à en tête (!) jusqu'à une simplification de l'organisation territoriale qui, à y regarder de plus près, pourrait représenter une évolution sans précédent justifiant d'y consacrer l'essentiel de nos analyses.

En accompagnement de cette évolution, deux mesures annoncées de façon anodine montrent l'esprit de la réforme :

- l'augmentation des marges de manoeuvre du préfet avec la création d'un fonds pour le développement de l'action territoriale de l'Etat représentant vingt emplois contractuels de catégorie A et B et un crédit de 20 MF par département,
- l'amélioration de la gestion des ressources humaines à travers en particulier la poursuite de la déconcentration de la gestion des personnels "notamment pour les catégories B et C", l'organisation de concours communs à plusieurs administrations et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines au niveau territorial.

Notons, pour être plus complet, que figurent également parmi les moyens d'obtenir le renforcement de l'Etat territorial un ensemble de mesures bien connues des services de l'équipement : meilleure déconcentra-

tion des crédits, gestion simplifiée des crédits de fonctionnement, contrats de service (du type P.O.M.), mise en place d'outils performants de contrôle de gestion et rénovation du dialogue social.

La simplification de l'organisation de l'administration territoriale est traitée sur seulement deux des soixante-treize pages du document :

- l'Etat déconcentré sera recomposé progressivement à partir des dysfonctionnements soulignés par les préfets sous forme de regroupements ordonnés autour des missions de l'Etat : une mission, un responsable, des moyens,
- il sera mis fin aux superpositions de compétence entre l'échelon régional et l'échelon départemental,
- l'action de l'Etat et des établissements publics sera mieux coordonnée,
- l'Etat territorial sera simplifié.

Partant du constat que le préfet dirige actuellement un collège de chefs de service trop nombreux (de 20 à 40), il nous est annoncé qu'un groupe de travail proposera plusieurs schémas de recomposition des services déconcentrés sur la base de cinq orientations :

- adapter tant au niveau régional qu'au niveau départemental l'organisation des services aux caractéristiques de la région ou du département,
- ne conserver qu'une dizaine de services départementaux,
- renforcer les moyens de coordination à la disposition des préfets et les capacités d'études des services déconcentrés,
- utiliser davantage les services interdépartementaux,
- étudier plusieurs options pour les services régionaux.

Le groupe de travail remettra des propositions en juin ; des décisions de réorganisation seront prises à l'automne ; elles feront l'objet d'une expérimentation en 1997 dans quelques régions et départements.

Dénonçons une polarisation des missions et de l'action de l'Etat qui n'aurait pour objectif que de simplifier la tâche des préfets.

La logique : une mission, un responsable et des moyens va plus loin que ce que nous connaissons déjà avec la création des pôles de compétences sur des domaines comme l'eau ou l'environnement et la désignation de chefs de projets départementaux pour le logement d'urgence ou le suivi de la réalisation d'un projet d'aménagement. Il s'agirait de recomposer les

services déconcentrés selon cette logique. Imaginer que les services déconcentrés seraient mieux organisés en limitant leur champ d'action et en le bornant dans le temps, c'est ignorer tout l'intérêt des réflexions stratégiques globales qu'ils conduisent sur leurs domaines de compétence.

A moins que ce ne soit pour réserver ce type de réflexion à une équipe réduite de contractuels (vingt par département) déconnectés des réalités de la vie locale et par la force des choses en conflit avec les fonctionnaires.

Le schéma de l'Etat territorial simplifié n'est pas défini mais sa conception reviendra au préfet. On voit le risque de polarisation de l'action de l'Etat sur les tâches régaliennes dans le contexte actuel de la réduction des moyens.

Il y a également un risque de paralysie de l'Etat local à travers l'abandon progressif du découplage entre les services préfectoraux qui ont en charge d'exercer les pouvoirs de l'Etat au niveau local et les services déconcentrés qui ont en charge de proposer une mise en œuvre locale des politiques ministérielles.

C'est oublier toutes les marges de manoeuvre qu'apporte au préfet le découplage actuel des services entre une administration de "pouvoir" et une administration de "savoir".

Certes, la réduction du nombre de services déconcentrés est souhaitable dans certains domaines. Nous la soutiendrions, comme nous soutenons le regroupement D.D.E.-D.D.A.F., si elle répondait à une logique de rapprochement de compétences techniques et si elle permettait de faciliter la mise en œuvre des politiques nationales.

Ce que nous pouvons craindre aujourd'hui, c'est qu'elle ne réponde qu'à la préoccupation des préfets d'adapter de façon arbitraire au contexte local les politiques des administrations centrales.

Ce qui nous est préparé, c'est un fonctionnement où la doctrine unique de l'Etat laisserait la place à cent doctrines départementales conçues par les préfets et mises en œuvre par l'administration territoriale de l'Etat. A partir de lois "enveloppes" dont déjà les lois Barnier et Pasqua constituent les prémices, l'Etat central définirait des orientations générales et les préfets auraient en charge de leur donner un contenu local. Le budget déconcentré leur permettrait de mettre en œuvre leurs applications concrètes.

Une déconcentration qui faciliterait l'émergence de partenariats locaux comme c'est actuellement le cas, en particulier pour la mise en œuvre de la politique de la ville, n'est pas critiquable en tant que telle. Ce que l'on doit redouter, c'est que le préfet ait pour mission d'arbitrer entre les différentes politiques ministérielles.

Les premières idées avancées par les préfets sur la réorganisation des services déconcentrés confirment nos analyses. Leur perception du fonctionnement des

services est bien sûr influencée par l'opinion qu'ils ont du chef de chacun de ces services. Doit-on construire l'avenir des services de l'Etat à partir d'une analyse de la qualité des hommes en place à un moment donné ?

Exigeons en préalable la clarification des missions de l'Etat dans ses différents domaines d'intervention

Certes, on peut voir dans le flou qui entoure les propositions de réorganisation des services déconcentrés un certain pragmatisme ou une certaine prudence. On pouvait quand même espérer y trouver les éléments permettant de mobiliser autour d'un projet de réforme de services de l'Etat à la recherche de moyens et méthodes permettant de garantir l'égalité de traitement des citoyens dans un contexte de décentralisation et cela dans le respect des cultures spécifiques des principaux services.

Nous réaffirmons que la présence de l'Etat sur le territoire, à travers des structures reconnues pour leurs compétences et capables de faire prendre en compte les politiques de l'Etat par les partenaires tels que les collectivités locales, les entreprises et les associations, est au moins aussi importante de ce point de vue que la satisfaction de l'utilisateur dans sa relation individuelle avec l'administration. N'était ce pas un des sujets qu'aurait dû aborder le document ?

La subdivision territoriale de l'équipement qui peut mobiliser un réseau de compétence technique de dimension nationale doit avoir une place importante dans "l'Etat réorganisé" pour mettre en œuvre les grandes politiques interministérielles comme la politique de la ville, les politiques pour l'environnement et l'aménagement du territoire.

L'exercice conjoint de missions de régulateur et d'opérateur est un des moyens de donner de la pertinence à l'action de telles structures. La présence de services assurant en outre l'exploitation des réseaux routiers et des voies navigables est une garantie pour l'Etat quant à sa capacité à intervenir sur le territoire en cas de crise.

quand la recherche du meilleur service au citoyen conduit à complexifier l'administration

Dans le premier chapitre, consacré à la définition d'actions permettant de mieux servir le citoyen, huit mesures sont également susceptibles de concerner le ministère.

L'une d'elle pourrait avoir des répercussions sur l'organisation des services déconcentrés : il s'agit de l'adaptation des services publics de proximité aux

besoins des usagers, avec la volonté d'expérimenter des formules innovantes d'organisation et de fonctionnement de services publics polyvalents, avec l'émergence du métier de "faciliteur administratif" et la création de "maisons de services publics".

Le "faciliteur administratif" serait l'agent de l'administration qui servirait d'écran entre la complexité de l'administration et l'utilisateur. Il est clair qu'un tel système ne peut fonctionner. Comment confier à une telle personne autre chose que l'accueil de l'utilisateur ? Quelle administration acceptera que ses dossiers soient traités par quelqu'un qui serait à ce point polyvalent ? Il ne pourrait en résulter qu'une augmentation de la complexité et de l'épaisseur de l'écran entre l'utilisateur et l'administration.

Imaginer la création de "maisons de services publics" revient vite à s'interroger sur les possibilités d'élargir le champ des prestations fournies aux usagers par les subdivisions territoriales.

Certes, il reste des volets d'activité où il serait opportun de l'envisager. Des expériences sont faites en particulier dans le domaine du logement. Elles ne peuvent réussir que si les moyens permettant d'obtenir la qualification des personnels sont trouvés. Elles ne sont pertinentes que si les champs de compétence dans la subdivision restent contigus et si l'action de la structure locale est partie intégrante d'une action globale définie par un réseau.

Sur les autres domaines, il faut éviter de concurrencer les mairies qui ont notamment vocation à être des guichets de service public pour les usagers. Ce qui est fait pour le permis de construire est l'exemple de ce qui peut être envisagé pour d'autres services. La mairie est l'interlocuteur de l'utilisateur, même lorsque l'Etat a gardé la compétence. Elle s'appuie sur la subdivision lorsqu'elle n'a pas les capacités d'instruction. Ayant la compétence sur le domaine, le service de proximité de l'Etat peut également fournir l'information "neutre" que n'a pas toujours pu donner la mairie.

Le développement de la télématique doit permettre d'élargir le rôle des mairies, de leurs regroupements ou de leurs annexes pour toutes les démarches administratives. Ce serait une façon de profiter de la présence des 36 000 guichets répartis sur le territoire.

Rappelons que l'efficacité de l'administration passe d'abord par la mobilisation de ses fonctionnaires

La question posée dans le rapport est celle de la lisibilité des services publics de l'Etat. La question pertinente pour l'utilisateur est celle de la lisibilité des services publics dans leur ensemble. La première est une question qui préoccupe davantage le responsable des

services de l'Etat que l'utilisateur. C'est une question de management qui doit être traitée comme telle et donc sans oublier ce qui a permis de construire les forces des services publics de l'Etat et en particulier celles des services de l'équipement. Nous soulignerons à ce propos la motivation des personnels de ce ministère et en particulier celle de ses cadres. Elle s'appuie sur une culture de service qui met en évidence la compétence technique et l'importance de la territorialité. C'est elle qui a permis de rendre à ce point attractifs les métiers de ce ministère que le plus important corps d'ingénieurs de la fonction publique s'y est développé.

La deuxième question est importante. Il y a des solutions qui doivent être recherchées dans un travail commun à l'Etat et aux collectivités locales. L'exemple parmi beaucoup d'autres de l'information touristique est significatif. Toutes les collectivités ont leur guichet ou essaient de l'avoir. Il y a certainement des synergies qui permettraient de gagner sur la qualité et le coût du service public. Le développement de la télématique n'autorise plus la définition des actions des différents services à partir de l'idée qu'ils ont de leurs propres prérogatives. La solution à cette deuxième question sera trouvée dès lors que l'administration aura su mobiliser ses fonctionnaires autour d'objectifs d'avenir pour le service public.

*
* *

La prudence explique certainement le manque de précision du document sur la réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat quant à ce qui est envisagé pour la réorganisation des services déconcentrés. Il ne faudrait pas que cette prudence dans le premier affichage se prolonge par l'expérimentation de solutions qui détruiraient ce qui permet aux I.T.P.E. de trouver des parcours professionnels attractifs dans l'administration. Ces parcours existent parce que l'administration de l'équipement aidée en cela par les I.T.P.E. a su constituer un réseau de compétences qui a fait ses preuves sur différents domaines de l'aménagement.

Il nous faut agir pour que la prochaine réforme de l'Etat soit l'occasion de moderniser le fonctionnement de ce réseau que la décentralisation a rendu encore plus nécessaire. Il ne faut pas que cette réforme aboutisse à une série de mesures dont l'objectif serait une nouvelle fois d'adapter l'administration aux nécessités des réductions budgétaires. Il faut une réforme qui permette à tous les fonctionnaires et pas seulement aux préfets de situer leur action par rapport à celle de l'Etat.

Réseau technique : innover en préservant les fondements vitaux

Les projets de réforme du statut des L.C.P.C. et C.E.T.E., présentés sous forme d'intention dans le document préparatoire sur la réforme de l'Etat, sont plus clairement exposés et argumentés dans le rapport d'étape remis par la mission d'étude consacrée à l'opportunité d'un changement de statut de ces organismes.

un rapport d'étape ...

Le cœur de ce document présente les difficultés essentielles de fonctionnement, rencontrées par ces organismes, qui veulent justifier une évolution de leur statut vers l'établissement public. Si apparemment le choix semble se porter sur le statut d'E.P.S.T. pour le L.C.P.C., l'indécision reste grande en ce qui concerne les C.E.T.E.

Notre analyse du document nous conduit à résumer les difficultés de fonctionnement évoquées en ces quelques points essentiels :

1. **Un déficit d'image du L.C.P.C. par rapport aux autres grands organismes de recherche émarquant au B.C.R.D.** (*budget commun de recherche et développement*). Le L.C.P.C., service extérieur du ministère de l'équipement, ne peut pas négocier directement son budget avec le ministère de la recherche, à la différence des autres grands organismes de recherche, principalement le C.N.R.S.
2. **Des difficultés liées aux contraintes de la gestion budgétaire.** Pour le L.C.P.C., le retour sur investissements dans la valorisation des produits de la recherche (brevets, licences) et dans la commercialisation des matériels d'essais et d'auscultation ne peut pas apparaître clairement dans ses moyens de fonctionnement pour servir la dynamique de la recherche-développement. Pour le L.C.P.C. et les C.E.T.E., le recouvrement des recettes extérieures, régies par les règles générales du budget de l'Etat, n'autorise pas une gestion souple, prévisionnelle et/ou conjoncturelle, adaptée aux besoins en matière de fonctionnement et d'investissement. Les règles budgétaires rendent difficile voire impossible le rôle de mandataire dans les groupements (groupements pour les contrats de recherche français ou européens ; groupements de bureaux d'études pour les études opérationnelles).

3. **Des difficultés liées au défaut de personnalité morale indépendante.** Pour le L.C.P.C., ce défaut rend difficile la participation à des partenariats de recherche français ou européens, pour le développement d'actions communes en synergie (contrats de recherche européens sur appels d'offres ; groupements pour l'achat de grands matériels coûteux). Il entrave en partie la diffusion et la protection efficaces de ses produits et services, surtout au-delà des frontières nationales. Pour les C.E.T.E., il limite la possibilité de répondre aux appels d'offres pour des études opérationnelles générales, aux niveaux français et européen, seul ou en groupement avec d'autres organismes publics ou privés. Enfin, pour le L.C.P.C., il limite l'accès aux aides financières pour développer une politique dynamique d'accueil et d'échange des scientifiques extérieurs.

logique comptable et politique
dynamique de la valorisation...

Omisses alors qu'elles étaient explicitement souhaitées par les documents préparatoires à la mission d'étude (lettre de commande du ministre ; note méthodologique de la D.R.A.S.T.), les solutions alternatives au changement de statut sont possibles pour résoudre les difficultés présentées. Pour la première catégorie de difficultés, il semble bien qu'un lien administratif qui instaure une sorte de double tutelle du ministère de l'équipement et de celui de la recherche sur le L.C.P.C. et qui ne paraîtrait en rien aliénant, permettrait la clarification du positionnement de cet organisme, à la fois par rapport à un de ses principaux bailleurs de fonds et par rapport à ses homologues français importants (C.N.R.S.), sans que le changement de statut soit indispensable.

De même, le changement de statut des L.C.P.C. et C.E.T.E. ne présente en rien un caractère inéluctable pour résoudre efficacement les difficultés rencontrées du fait des règles de fonctionnement budgétaires. Rien de choquant à ce que les redevances sur brevets et licences soient encaissées par l'Etat, légalement représenté par le service des domaines, dans la mesure où les produits protégés proviennent de l'exercice des missions d'un organisme d'Etat, employant des agents de l'Etat. Si l'Etat souhaite une politique plus dynamique concernant la protection par brevets ou licences des inventions de ses services, encore faut-il qu'il en

donne clairement mission et qu'il délègue les moyens qui y sont nécessaires. Dans la situation actuelle, prétendre que les recettes provenant de l'exploitation des licences et brevets pourraient constituer des moyens financiers supplémentaires relève d'une approche simplificatrice, puisque ces recettes équilibrent au moins pour partie les investissements initiaux de l'Etat, qui ont permis le développement des produits exploités par le L.C.P.C. Que ces recettes soient ensuite précisément comptabilisées et prises en compte pour estimer les moyens à déléguer au L.C.P.C. pour ses missions de développement de nouveaux brevets et licences relève d'une mécanique comptable simple, qui ne constitue certainement pas un enjeu tel qu'il nécessite un changement de statut. Le même raisonnement peut être adopté pour ce qui concerne la commercialisation des matériels d'essais et d'auscultation, ou des logiciels et autres systèmes experts.

Au-delà, il nous paraît plus important d'insister sur le fait que l'Etat exprime aujourd'hui une volonté plus appuyée que par le passé de voir les inventions de ses services couvertes par des brevets et/ou des licences, pour en dynamiser la valorisation. Cette volonté relève d'une démarche plus globale visant, pour tout maître d'ouvrage, à disposer dans un délai fini de résultats concrets explicites, protégés si nécessaires, en retour de son investissement. Un changement de statut n'apparaît en rien comme l'outil adéquat pour atteindre un tel objectif bien légitime et naturel. Clairement, il convient plutôt d'agir sur les mentalités et les méthodes de travail.

Par ailleurs, comme pour tout service de l'Etat, la disponibilité des recettes extérieures (sur tiers) est contrainte par les règles générales de fonctionnement budgétaire. On peut s'interroger sur la légitimité, voire la légalité, de l'objectif visant à rechercher une disponibilité plus rapide des fonds en court-circuitant les voies réglementaires de gestion des ressources de l'Etat. Toutefois, si l'exercice des missions d'intérêt général du réseau technique nécessitent une telle approche, on pourra toujours chercher, dans le cadre statutaire actuel, l'adaptation de solutions du type compte de commerce. On s'étonne que cette approche ne soit nullement évoquée dans le rapport, alors qu'elle apparaît de nature à régler l'ensemble des problèmes liés au recouvrement et à la disponibilité des recettes extérieures, pour une gestion en toute visibilité, à court comme à long terme.

rentabilité et missions de service public ...

Bien au-delà de l'approche purement comptable des problèmes, qui ne sauraient constituer une fin en soi, il s'agit bien de s'interroger sur la pérennité d'un système qui a satisfait et satisfait toujours aux missions de service public qui sont les siennes, comme nous

l'avons déjà maintes fois argumenté. Le réseau technique assume aujourd'hui des tâches dont on peut objectivement considérer qu'elles relèvent déjà, ou relèveront demain, de la sphère concurrentielle. Mais également, parce que c'est la mission de l'administration de les supporter, il assume des tâches spécifiques de rentabilité immédiate inexistante ou limitée, dont on ne peut pourtant pas nier qu'elles sont génératrices, à plus ou moins long terme, de plus-value pour la communauté entière. Aucun organisme de droit privé, quel qu'il soit, ne prendra en charge ces tâches dont nous restons fermement convaincus de l'utilité sociale.

L'exemple de la recherche fondamentale et appliquée est à ce titre édifiant. Aujourd'hui, elle est assumée par le réseau technique, et tout particulièrement le L.C.P.C., car, par définition, seul l'Etat peut et doit se permettre de prendre le risque, surtout financier, de s'engager dans ces actions dont l'aboutissement concret n'est pas assuré et, donc, pour lesquelles le retour sur investissement ne sera au mieux perceptible qu'à long terme si on se donne la peine de le mesurer. Au-delà, on peut citer le rôle de régulateur lié aux missions de contrôle des produits et des procédures (qualification, certification, contrôle extérieur), qui sont loin d'être toutes rentables, assumées par le réseau technique, et auxquelles les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'oeuvre et les entreprises restent toujours attachés en dépit de l'évolution des procédures d'assurance qualité.

A ce titre, si les collectivités territoriales, en particulier les départements, restent très demandeuses de l'intervention du réseau technique, c'est bien qu'elles y trouvent des compétences spécifiques, n'existant pas dans la sphère purement concurrentielle. Au-delà des prestations classiques, susceptibles d'être assumées par les bureaux d'études ou de contrôle privés, elles reconnaissent très certainement que le C.E.T.E. propose une plus-value technique dans ses prestations, directement liée à son appartenance à un réseau national dont la vision globale des problématiques est essentielle pour le développement d'une haute technicité par l'innovation pertinente. Cette analyse s'applique particulièrement bien au domaine routier, grâce auquel le réseau technique a su construire sa réputation d'excellence. Quel autre niveau que le niveau national pourrait-il prétendre assumer une politique pertinente de développement technique cohérent et innovant pour un bien commun tel que celui-ci ? Car enfin, la gestion du réseau routier, continu quelle que soit la collectivité dont telle ou telle partie dépend, doit bien rester transparente pour l'usager, qui ne comprendra pas les effets négatifs de disparités techniques régionales, voire locales, qui pourraient naître de la disparition d'une telle approche. Ce qui est valable aujourd'hui pour le domaine routier, le sera demain pour celui de l'environnement ou de la gestion des trafics pour lesquels des enjeux émergent de plus en plus fortement. Dans ce contexte, au delà des financements échangés contre des prestations à l'occasion de tel ou tel projet, le temps paraît venu de s'interroger sur les modalités

d'une participation plus explicite, transparente et active des collectivités territoriales au fonctionnement et à l'élaboration des choix stratégiques pour le réseau technique, en conservant à l'Etat son rôle naturel légitime d'arbitre ultime, garantissant la cohérence d'action pour le bien de la communauté toute entière.

Demain, un établissement public se verra contraint d'abandonner ces missions de rentabilité peu ou pas lisible dans un délai fini, comme certaines activités de recherche et d'innovation technique qui fondent toute la spécificité du réseau technique, au profit de missions à rendement plus fiable si la tutelle n'assume pas clairement le risque financier qu'elles comportent. Les nombreux exemples d'établissement public montrent en effet clairement que l'efficacité de la tutelle de l'Etat reste un vœu pieu. En particulier, le changement de statut a toujours conduit à un désengagement financier de l'Etat qui perd de son autorité sur l'organisme pour lui imposer des missions financièrement aventureuses pour sa pérennité, mais stratégiquement fondamentales pour la communauté. Comment nier que le statut d'E.P.S.T. ne porte pas en lui, par définition, tous les germes pour faciliter le désengagement financier de l'Etat quand cette forme d'organisation de l'Etat est la seule, à l'exclusion du statut d'E.P.I.C., qui autorise la création de filiales de droit privé ? Aujourd'hui, changement de statut ; demain, filialisation complète ! Les I.T.P.E. ne peuvent accepter un type d'organisation des services dans lesquels ils exercent, qui ne garantit pas que les missions, qui sont fondamentales entre toutes pour le bien commun, ne pourront y être assumées pleinement à long terme.

une logique de réflexion introduisant les germes du cloisonnement structurel et fonctionnel ...

Pourtant, les difficultés de fonctionnement liées au défaut de personnalité morale indépendante sont, à notre sens, d'un ordre supérieur à celles relevant de la simple approche comptable, car elles résultent essentiellement de l'inadaptation du fonctionnement du réseau technique et, plus largement du réseau de compétences de l'équipement, aux règles de fonctionnement de l'Union européenne. Résultant de la concurrence généralisée, érigée en principe pour garantir la qualité des résultats et autoriser l'amélioration du niveau de vie des européens, ces difficultés concernent déjà le L.C.P.C. pour les contrats de recherche européens, et concernent, ou concerneront rapidement, les C.E.T.E. dans l'exercice de certaines de leurs missions relevant de leurs domaines d'excellence.

L'expertise apportée par le réseau technique se nourrit fondamentalement d'une expérience pratique substantielle. Les outils et les procédures d'évaluation de la qualité qu'il développe résultent d'un processus d'innovation technique, se déroulant sur la base

d'hypothèses fondamentalement inspirées par la confrontation quotidienne aux problématiques de réalisation concrète. C'est l'équilibre global de l'ensemble des missions qu'il assume qui permet au réseau technique de disposer des compétences nécessaires pour répondre de façon pertinente dans toutes les étapes de l'ingénierie publique. Sans ses missions d'opérateur, le réseau technique deviendra partiellement aveugle. Sa capacité d'expertise dégènera irrémédiablement. Sa capacité d'innovation technique ne pourra plus être orientée que par les seuls critères de rentabilité financière, à l'exclusion de tout autre, dont ceux de service public. Si, demain, les missions d'opérateur deviennent moins accessibles sur un marché français devenu plus étroit, car plus concurrentiel en vertu d'une application extensive de la directive "Services", le réseau technique devra se tourner vers l'ensemble du territoire plus large que lui offre l'Union européenne. Pour y accéder, l'administration prétend aujourd'hui que le statut d'établissement public pour les L.C.P.C. et C.E.T.E. est l'unique planche de salut.

Mais, garantir l'existence du réseau technique, c'est aussi et avant tout préserver les liens qui assurent sa cohésion interne comme son ancrage dans le réseau de compétences de l'équipement. Ces liens sont d'abord structurels. Concernant la cohésion interne, la liste établie dans le rapport d'étape montre à quel point les problèmes générés par le changement de statut seront d'autant plus nombreux et complexes que les statuts proposés seront distincts pour chacun des organismes concernés. Ainsi, l'exemple du C.N.R.S. et de ses laboratoires de recherche associés, qui est proposé comme modèle pour lier les laboratoires régionaux au L.C.P.C. transformé en E.P.S.T., ne peut que nous conforter dans cette appréciation, à l'heure où les limites d'efficacité de cette approche se concrétisent dramatiquement pour l'avenir des unités associées.

Plus avant, la logique adoptée pour la réflexion nous paraît totalement antinomique de la cohérence structurelle que l'on cherche à préserver. Comment, en effet, prétendre maintenir la cohésion du réseau technique et, partant, du réseau de compétences de l'équipement, quand l'approche analytique consiste à examiner séparément le sort des différents organismes concernés ? Ce découpage dans la réflexion introduit de fait le cloisonnement qui se mettra inévitablement en place entre les organismes, si les solutions proposées sont appliquées. Sans lien structurel naturel tel qu'il existe dans la situation actuelle, rien ne justifiera plus une coopération privilégiée entre les C.E.C.P. (centres d'essais et de construction des prototypes), regroupés avec le L.C.P.C. dans un E.P.S.T. puisqu'il exerce aujourd'hui sur eux sa tutelle fonctionnelle, et les L.R.P.C. qui conçoivent et testent des prototypes d'appareillage pour leurs besoins propres et/ou pour les commercialiser. Toute la force qui résultait de l'union et qui reste nécessaire pour assumer les missions d'intérêt public qui sont les siennes disparaîtra inévitablement dans la division du réseau technique.

le principe de mobilité des agents à nouveau en question ...

Au-delà des liens structurels existants, inhérents à l'organisation actuelle, les liens plus informels résultant de la mobilité fonctionnelle des personnels entre les différents services de l'équipement ont eux aussi une importance vitale pour l'existence pérenne du réseau technique ancré au réseau de compétences de l'équipement. Outre la crainte, fondée sur de nombreux exemples et déjà exprimée par le S.N.I.T.P.E.C.T., d'une évolution non maîtrisable du statut des personnels dans l'établissement public, le rapport d'étape de MM. Berthier et Villaret suscite de nouvelles inquiétudes, en soulignant la nécessité d'une politique maîtrisée de mobilité des agents du réseau technique. Plus audacieux, dans la continuité des propositions de gestion délocalisée des personnels du document préparatoire à la réforme de l'Etat, il ouvre la porte à l'idée d'une gestion spécifique des personnels, en particulier dans les laboratoires régionaux, invoquant implicitement l'incompatibilité entre compétence et mobilité, que nous dénonçons comme inexacte et fallacieuse depuis de nombreuses années.

En effet, le S.N.I.T.P.E.C.T. milite avec détermination pour que soit favorisée la construction de parcours cohérents, enrichissants pour la compétence des individus et, donc, pour celle des services. Actuellement, dans le réseau technique, on ne peut que regretter que cette approche ne puisse être mise en oeuvre faute d'un volant suffisant de postes attractifs pour autoriser une mobilité pertinente des agents, quelle soit géographique ou fonctionnelle au sein des grands domaines qui occupent les services. Par ailleurs, notre conviction reste entière, prouvée par l'expérience, que les mobilités entre réseau technique et services déconcentrés sont génératrices d'une compétence irremplaçable pour l'ensemble du ministère. Enfin, si la mobilité ne doit pas être conçue comme un mouvement brownien, la possibilité donnée à un agent de changer de poste, déjà réglementée par le statut général de la fonction publique et régulée naturellement par la loi de l'offre et de la demande, ne saurait faire l'objet d'entraves supplémentaires. Chaque individu doit rester pleinement responsable de son avenir, choisissant, dans le respect des règles de son statut, le parcours qu'il juge personnellement gratifiant, et que l'administration doit respecter et se donner les moyens de valoriser justement.

Aujourd'hui, tout en garantissant le statut de fonctionnaire des personnels, l'administration semble, par le passage en établissement public des L.C.P.C. et C.E.T.E., vouloir se donner insidieusement les moyens d'instaurer une gestion spécifique des agents qui y exercent, contournant ainsi les règles générales du statut de la fonction publique et niant le bénéfice pour les services de l'enrichissement qu'un parcours diversifié construit apporte aux agents qui font vivre la structure. Cette approche dangereuse que nous dénon-

çons ne peut que nous renforcer dans notre opposition à la transformation de tout ou partie du réseau technique en établissement public.

innover en préservant
les fondements vitaux...

Nous avons montré que les difficultés de gestion financière pouvaient aisément se régler dans le cadre des statuts actuels, en mettant en oeuvre des solutions inspirées d'exemples existants. Les ressources financières, dont on nous prédit le tarissement, peuvent également être diversifiées en associant plus clairement, dans le respect de la cohérence globale à l'échelle nationale, l'ensemble des acteurs publics qui peuvent trouver, ou trouvent déjà consciemment ou inconsciemment, un intérêt à l'existence de notre réseau technique, par la plus-value qu'il sait apporter du fait de sa haute technicité résultant de ces activités de recherche/développement. Il est de la responsabilité de l'Etat de favoriser l'émergence de ces partenariats et de leurs modalités renouvelées de fonctionnement.

Nous avons également souligné que les difficultés relevant du défaut de personnalité morale prennent un relief d'importance plus sensible à la lumière des règles de fonctionnement de l'Union européenne. Nous réaffirmons notre conviction que nos gouvernants peuvent agir, s'ils le veulent, pour encadrer strictement la mise en oeuvre des principes de libre concurrence qui président à la construction européenne, pour en maîtriser les conséquences sociétales funestes. Mais il n'est pas contradictoire d'envisager des outils nouveaux qui permettront, par la satisfaction des règles du fonctionnement européen, d'étendre le champ territorial d'intervention du réseau technique à l'ensemble de l'Union européenne. Cette approche est légitimée par la libéralisation de la circulation des hommes, des produits et des services, transcendant le strict cadre des frontières politiques actuelles des états membres. Elle leur permettra de bénéficier des services du réseau technique dont certains d'entre eux envient les résultats. Elle sera rendue nécessaire pour garantir la continuité de l'exercice des métiers d'opérateur, participant largement au développement et à la pérennisation de l'excellence du réseau technique dans ses domaines d'intervention privilégiés actuels et futurs. Il est de la responsabilité de l'Etat d'élaborer et de mettre en oeuvre l'outil indispensable à une politique dynamique voulue de valorisation commerciale, dans le respect de la propriété industrielle, et permettant d'ouvrir la porte de l'Europe à ses services compétents, en respectant les structures existantes et les règles qui les régissent, fondement de leur pérennité et, donc, de celle des missions de service public qu'elles assument.

Rénover la gestion des ressources humaines ?

Un chapitre entier du document de travail sur la réforme de l'Etat est consacré à ce thème, dont l'intitulé même démontre l'approche technocratique.

Par exemple, l'approche par les nombres conduit à préconiser le **regroupement des corps**, sans autre diagnostic que d'exprimer qu'il y en a trop, et sans autre objectif que d'en réduire arbitrairement le nombre. Quelle énergie va-t-on dépenser pour réduire des deux tiers en trois ans les cent quatre vingt dix corps en voie d'extinction quand il suffirait d'attendre... qu'ils s'éteignent d'eux-mêmes ?

La mobilité entre administrations semble être le principal moteur de cette démarche, où les agents, considérés comme une ressource qui n'a plus d'humaine qu'un qualificatif ordinaire, doivent être transférables d'une tâche à une autre, au gré des besoins, des modes, des envies.

Renversons la logique : nous avons assez défendu la polyvalence des Ingénieurs des T.P.E. pour savoir de quoi nous parlons ! Cette notion a des limites : celles d'un ensemble de compétences homogènes, fruit de la formation initiale, de la formation continue et de l'expérience professionnelle. La gestion des corps doit répondre à une logique de gestion des compétences et des métiers que ces corps ont vocation à exercer, dans un champ dont les frontières sont à la mesure des capacités humaines à maîtriser connaissances et pratiques.

Des logiques de gestion allant dans le sens de ce qu'on vient de décrire, c'est-à-dire une prise en compte prioritaire des compétences peuvent conduire à examiner des fusions de corps :

Deux corps qui partagent largement les mêmes compétences, les mêmes fonctions, emplois et métiers, peuvent s'inscrire dans une logique de fusion sous forme de "corps unique". C'est une piste pour apporter la souplesse souhaitable dans la gestion des effectifs, et cela éviterait les gaspillages d'énergie perdue en gestion des rivalités.

Deux corps qui, suite à des regroupements de services déconcentrés, se retrouveraient en concurrence sur les mêmes postes, et partageraient des compétences sur des domaines d'intervention proches, pourraient là aussi s'inscrire dans une logique de fusion qui intègre une unicité de gestion de l'ensemble du corps.

Par contre, la fusion artificielle de corps conservant des gestions indépendantes et intervenant sur des métiers trop distincts nous semble pour le moins stéri-

le. **La responsabilité de la gestion d'un corps, pour en faire progresser les compétences collectives, doit être identifiée, unique et paritaire.** Avant donc d'examiner des fusions de corps, il faut tenter d'en rapprocher les gestionnaires actuels, les politiques de gestion, pour parvenir à une homogénéité telle que la fusion devienne un acte administratif neutre, la simple conclusion d'un processus de progrès.

Dans le chapitre suivant "déléguer les responsabilités" se trouve un paragraphe "**améliorer la gestion déconcentrée des ressources humaines**".

Pour nous, la compétence de ses agents est la valeur la plus précieuse pour l'administration. Une gestion déconcentrée portant sur des groupes d'individus trop restreints ou disparates ne garantit pas la prise en compte de cette dimension.

Le gestionnaire doit avoir une compétence particulière, au-delà d'un "professionnalisme" de gestion de ressources humaines, une réelle connaissance des caractéristiques particulières du corps sur lequel il intervient, à savoir les métiers qu'exercent ses membres et les qualités nécessaires pour bien les exercer. L'exemple des chargés de mission issus des corps correspondants et placés auprès du directeur du personnel et des services pour l'assister dans les tâches à la fois de gestion quotidienne des corps d'encadrement du ministère de l'équipement mais aussi de réflexion sur leur évolution nous semble suffisamment probant pour mériter d'être étendu. Cette observation s'applique à tous les corps dans la mesure où leur identité correspond à des métiers particuliers.

D'autre part, la gestion déconcentrée est la porte ouverte à des affectations et des promotions d'opportunité, manquant de transparence et d'homogénéité. L'administration doit se donner le garde-fou du temps dans l'évaluation de ses agents, à la fois pour les protéger de l'arbitraire (ou tout simplement de l'erreur de jugement) et pour se garantir elle-même d'une agitation improductive.

C'est aussi un frein à la mobilité géographique (dont on voit les limites dans la fonction publique territoriale). Les services locaux sont concurrents (en période de pénurie d'effectifs comme on peut imaginer la vivre encore longtemps) et donc peu enclins à favoriser les mouvements externes. La prise en compte de parcours audacieux est moins utile à un employeur "local" qui n'utilise l'individu qu'en fonction de ses besoins immédiats qu'à un employeur national qui a un véritable projet de progrès pour ses personnels. La reconnaissance devient vite une affaire de temps passé

auprès d'un même employeur, à répondre au jour le jour aux questions quotidiennes.

Enfin, la gestion déconcentrée pourrait aller jusqu'à des mécanismes de recrutement qui mettraient en péril les écoles nationales et par voie de conséquence la qualité de formation des agents.

Qui, mieux qu'une autorité protégée par la distance, peut opposer aux besoins à court terme exprimés sur le terrain des perspectives de long terme pour justifier des choix courageux en matière de gestion des personnels (recrutement et construction de carrière) ?

En filigrane de ces dispositifs, on conçoit bien qu'un des instruments de gestion des ressources humaines préconisé dans le rapport Picq, s'il ne devient pas la règle, du moins se généralise : **la fonctionnalisation des emplois**. Méthode miracle pour mettre soudain la bonne personne à la bonne place, nous en dénonçons les travers.

D'abord présentée comme une mesure destinée à faciliter la mobilité, nous considérons qu'en fait elle va être un frein à celle-ci :

Tout ce qui peut conduire à des reculs de rémunération à l'occasion d'un changement (quitter un emploi fonctionnel pour retourner dans une grille correspondant à son corps d'origine et qui serait plus défavorable) est source de blocage de la mobilité. Et si cela conduit à des décisions autoritaires, il ne peut en résulter qu'une démotivation des agents et donc une perte pour l'administration.

Par contre, une gestion incitative, du style accélération des promotions pour les individus ayant choisi de suivre des parcours professionnels prenant en compte les besoins de l'administration, et ayant démontré les potentialités à exercer des fonctions de plus haut niveau, peut être pertinente. La logique de progression des rémunérations dans l'administration est justifiée

par leur faible niveau global en regard de celles du secteur privé. Le seul jeu du rythme de cette progression devrait suffire (en étant amélioré) aux incitations à une mobilité utile.

La gestion de la totalité des carrières, sans reculs qui sont toujours difficiles à supporter par les individus (à la fois en terme financier et en terme de reconnaissance), est un impératif. Cela peut signifier l'ouverture vers des postes de type "inspection générale" où seront valorisées l'expérience et la "sagesse" des plus anciens, pour les corps qui ne disposent pas aujourd'hui de cette possibilité.

Ainsi, une correspondance grade-fonction, lorsque la détention du grade (par promotion) est étroitement liée à l'évaluation des potentiels nécessaires pour exercer les fonctions de niveau supérieur, garantit la pérennité de la rémunération et de la reconnaissance de l'individu et satisfait à l'exigence de qualité de l'administration.

Pour conclure et boucler avec notre introduction où nous fustigions une approche technocratique du sujet, regrettons simplement que le paragraphe A-c du chapitre II, intitulé "**adapter l'encadrement supérieur aux mutations de l'administration**" se limite à préconiser la fin de l'éclatement de la formation des hauts fonctionnaires entre l'E.N.A., l'Institut International d'Administration Publique et l'Ecole Nationale Supérieure des P.T.T. ... *Nous pensions bien naïvement que le terme d'encadrement supérieur avait dans l'administration un sens un peu plus large : la barre est placée, et ce n'est pas un mince témoignage de la conception de l'Etat qui est véhiculée dans ce document !*

demande d'adhésion

Je soussigné (nom et prénom)

né(e) le à

sollicite mon adhésion en qualité de membre titulaire du Syndicat National des Ingénieurs des T.P.E.C.T.

Je m'engage à adresser, conformément aux statuts du Syndicat, le montant de la cotisation réglementaire qui sera due à compter du premier jour de l'année au cours de laquelle mon adhésion aura été admise, dès que cette admission aura été portée à ma connaissance.

A..... le

(signature)

Adresse personnelle :

Code postal Ville

Téléphone : Fax :

Adresse professionnelle :

Code postal Ville

Téléphone : Fax :

Position (1) P.N.A. - Disponibilité - Détachement - Hors Cadre - Mise à disposition - Congés administratifs - Retraite.

Grade actuel (1) Ingénieur Elève - Ingénieur T.P.E. - Ingénieur Divisionnaire des T.P.E. - Chef d'arrondissement - Chef d'arrondissement surindicié - Ingénieur Subdivisionnaire - Ingénieur en Chef - Ingénieur en Chef 1^{re} catégorie.

Autre à préciser :

Echelon

Affectation — Employeur :

— Service ou Direction :

— Groupe, Arrondissement ou Sous-Direction :

— Bureau ou Subdivision :

— Fonction :

(1) Rayer la mention inutile.



- 1 Edito
- 2 Quel devenir pour nos administrations centrales ?
- 3 Réforme de l'État et services déconcentrés
- 6 Réseau technique : innover en préservant les fondements vitaux
- 10 Rénover la gestion des ressources humaines ?