

PROJET

DIRECTIVE RELATIVE AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Le Réseau scientifique et technique (RST) de notre Ministère est un ensemble de services, centres d'études techniques de l'équipement (CETE), services techniques centraux (STC), et établissements publics (organismes scientifiques et techniques et écoles), dont les décrets statutaires décrivent les missions et les structures spécifiques de gouvernance. Passerelle entre la recherche et les applications, le RST a pour missions d'éclairer les choix des décideurs publics, de leur apporter une expertise technique en étant garant de l'efficacité de la dépense publique, et de stimuler la compétitivité des entreprises dans ses champs d'intervention.

L'efficacité du RST, assise sur cette structure à la fois territoriale et centrale, repose en premier lieu sur les compétences de ses agents, experts internationalement reconnus, chercheurs, ingénieurs et techniciens expérimentés. Dix ans après la Directive de 1997, le RST est confronté à des défis majeurs :

- la croissance de problématiques nouvelles, notamment liées au développement durable et à la sécurité;
- le maintien de son haut niveau de compétence en raison de l'accélération du rythme de renouvellement de ses équipes ;
- l'efficacité de son pilotage dans le contexte nouveau créé par la décentralisation, la LOLF, ainsi que la réorganisation du Ministère ;
- La politique de recherche et d'innovation française et européenne.

Les réponses à ces défis sont encore insuffisantes, comme l'ont notamment montré le rapport de 2005 du CGPC sur l'ouverture du RST¹ et l'audit de modernisation². Je souhaite accélérer l'adaptation du RST en priorité sur le périmètre des STC et des CETE, en prenant en compte les grandes priorités de l'Etat, en particulier en matière de développement durable et de sécurité.

Par la présente directive, à laquelle est annexé un document d'orientation qui a fait l'objet d'un travail et d'une concertation approfondis, je fixe les orientations suivantes.

I. La décentralisation a induit de nouvelles attentes des collectivités à l'égard du RST. Elles doivent conduire à une ouverture accrue du RST aux collectivités.

Pour y répondre, le RST doit continuer à s'ouvrir « par le haut », au niveau de ses structures de gouvernance, afin de lui permettre de mieux cibler les champs d'action intéressant les collectivités. En parallèle, il veillera à susciter une participation active des collectivités aux activités « de terrain » dans le but de favoriser la capitalisation d'expériences, la diffusion de l'état de l'art, la normalisation.

Pour matérialiser cette ouverture, il identifiera et portera quelques projets visibles et innovants d'intérêt commun pour les collectivités.

¹ Rapport n° 2005-0216-01 de juillet 2005, rapport du Groupe de travail présidé par Pierre Chantereau, Secrétaire général du CGPC, « Stratégie ministérielle de réforme, ouverture du réseau scientifique et technique ».

² Rapport conjoint CGPC (n° 004720-01) et du CGM (n° 04/2006) de juin 2006, « Mission d'audit de modernisation, rapport sur le RST du MTETM » établi par MM. François Baratin, ingénieur en chef des Mines, Jean Durand, IGPC, et Jean-Marc Garot, IGPC

Les conditions d'accès des collectivités aux prestations du RST doivent être clarifiées et, dans la mesure du possible, simplifiées. Une réflexion approfondie sera menée pour aboutir à un cadre juridique clair.

Enfin, des points d'entrée adaptés seront établis pour améliorer l'accès des collectivités aux expertises du RST.

II. Le RST apporte à tous les maîtres d'ouvrages publics une capacité d'analyse permettant d'éclairer leurs choix aux plans techniques et économiques. Les évolutions du Ministère et de son environnement rendent nécessaire de reconsidérer l'éventail de ses prestations pour le focaliser sur les enjeux les plus critiques.

Le RST devra en premier lieu consacrer les ressources nécessaires pour accomplir à hauteur des besoins ses activités essentielles, notamment la recherche, l'état de l'art (élaboration, diffusion et formation, normalisation et projection à l'international...), la réglementation et certaines expertises.

En second lieu, dans un contexte où l'Etat souhaite assumer un rôle croissant sur des problématiques complexes (développement durable, sécurité et risques, gestion et valorisation des patrimoines...) et moins directement de constructeur, le RST veillera à se maintenir en capacité de mener des réflexions de fond et études amont et/ou très multidisciplinaires.

Pour les autres activités, une étude sera menée par domaine pour focaliser le RST sur les activités les plus critiques, en tenant compte au cas par cas de son caractère unique ou substituable.

L'impact de ces évolutions sur le financement du RST devra être étudié. Une réflexion stratégique spécifique aux LRPC et à leur positionnement futur devra aussi être menée.

III. Les entreprises et les opérateurs de service jouent un rôle de plus en plus important dans les domaines d'intervention du Ministère. Il est donc important que le RST soit ouvert à leur apport de compétences, d'expertise et de capacités de recherche et contribue à soutenir leur compétitivité.

Ainsi, le RST développera l'association des entreprises à ses travaux de veille et d'établissement de l'état de l'art dans un mode bénéfique pour l'ensemble de la communauté technique. Il cherchera en particulier à jouer un rôle encore plus actif dans les travaux de normalisation, afin d'améliorer le rayonnement de la communauté technique française sur la scène européenne et internationale.

Enfin, les modalités de partenariat entre le RST et les entreprises, notamment leurs conditions d'accès aux compétences expertes du réseau, devront être clarifiées pour assurer la neutralité du RST, éviter les conflits d'intérêt et s'assurer que chacun en retire un bénéfice.

IV. Le réseau est une structure de services qui repose entièrement sur les compétences de ses agents. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit donc être renforcée.

Il s'agira de mieux valoriser les carrières scientifiques et techniques avec la construction de parcours d'approfondissement graduel. Les comités de domaine devront évoluer en ce sens en tenant compte des dispositifs existants par ailleurs en matière d'évaluation de la recherche.

Il s'agira aussi de renforcer la formation pour le RST, de faciliter la mobilité à même de développer les cursus qualifiants élargis et de favoriser les coopérations internationales ou avec le privé. Le Ministère veillera à mieux intégrer la gestion des compétences du RST dans le périmètre plus global de celles du ministère et dans une logique pluriannuelle.

Le RST doit d'autre part concentrer les compétences sur ses orientations stratégiques, en équilibrant leur polarisation et leur ancrage sur le territoire.

Enfin, le réseau devra améliorer sa gestion des connaissances pour en garantir la pérennité, en développant ses méthodes de capitalisation interne et d'amélioration du transfert du savoir et du savoir-faire lors des départs.

V. Aux termes de la LOLF, les directeurs de programmes ont la responsabilité de définir les priorités et d'allouer les ressources dans leurs champs de compétences. Les DRE, à la fois chefs de pôle régional et responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP), exercent ces responsabilités pour l'ensemble des politiques du ministère portées dans leur région. Dans ce cadre, les modalités de pilotage administratif et financier du RST doivent évoluer pour permettre de gérer dans la durée les ressources et les commandes de prestations de manière intégrée, assurant une cohérence d'ensemble.

La DRAST, responsable de la cohérence du RST et de son animation scientifique et technique, redéfinira les modalités et les outils du pilotage, en veillant à associer les bénéficiaires du RST.

Ce pilotage a vocation à anticiper sur un horizon pluriannuel la demande adressée au RST et à coordonner l'évolution de sa capacité de production, en l'articulant avec la GPEC. La vision pluriannuelle sera régulièrement actualisée.

Un contrat cadre concernant le RST sera établi entre les directions de programme et la DRAST. L'animation du réseau par les STC sera renforcée et fera l'objet de contrats objectifs-moyens pour chacun d'entre eux.

Je demande au Secrétaire Général et, sous son autorité, à la Directrice de la Recherche et de l'animation Scientifique et Technique, en collaboration avec les Directions d'administration centrale et les organismes du RST, de lancer sans attendre les chantiers correspondants à ces orientations.

DOCUMENT ANNEXE

A LA DIRECTIVE RELATIVE AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

I. OUVRIR LE RST AUX COLLECTIVITES

La décentralisation a induit de nouvelles attentes, légitimes, des collectivités : il faut mieux prendre en compte leurs préoccupations spécifiques dans les travaux d'état de l'art et de normalisation, en matière d'accès à la formation dispensée par le RST, ainsi que d'utilisation de ses compétences et de son expertise, et plus largement en matière de participation au pilotage du réseau.

C'est pourquoi le RST doit continuer à s'ouvrir « par le haut », au niveau de ses structures de gouvernance, pour permettre d'identifier et de promouvoir les champs d'action intéressant les collectivités. Une implication renforcée des collectivités dans les Comités d'orientation des STC est à instaurer en vue d'assurer l'adéquation entre ces thématiques identifiées en amont et les programmes de travail du RST.

L'ouverture des activités « de terrain » devra être accrue. Elle aidera les collectivités à mettre en réseau leurs compétences sur les problématiques relevant de leurs responsabilités. Cette démarche favorisera les remontées et les capitalisations d'expériences. Elle sera bénéfique à l'élaboration de l'état de l'art, de la normalisation et de la réglementation ainsi qu'à la diffusion des savoirs et des savoir-faire. Cette ouverture « de terrain » passera par une participation active des collectivités aux Comités techniques comme les clubs métiers (par exemple, le club des concepteurs routiers) ou les comités spécialisés, comme le Comité de l'Innovation Routière. Le RST devra renforcer son rôle d'impulsion et d'accompagnement, en coordination avec les services déconcentrés..

La participation renforcée des collectivités dans les instances d'orientation du réseau permettra de dégager des thèmes d'intérêt et de portée globale. Dans ce cadre, le RST devra rapidement identifier quelques projets visibles et innovants, d'intérêt commun pour les collectivités et leur allouer des moyens d'animation. Les prestations et travaux réalisés par les services techniques centraux et les CETE participeront de sa mission d'intérêt général sans contrepartie financière de la part des collectivités.

Pour assurer la bonne prise en compte des intérêts des collectivités dans la normalisation européenne, un dialogue plus construit devra être instauré entre les membres du RST qui participent aux bureaux de normalisation et les représentants mandatés par les collectivités.

Les conditions d'accès des collectivités aux prestations du RST doivent être clarifiées et simplifiées lorsque c'est possible. Une réflexion approfondie sera menée pour aboutir à un cadre juridique clair.

L'accueil des fonctionnaires territoriaux au sein du RST devra être facilité, notamment pour développer des synergies et des compétences partagées entre le RST et les collectivités.

Enfin, la demande d'accès aux expertises du réseau nécessite l'établissement de points d'entrée adaptés pour les collectivités.

II. FOCALISER LES ACTIVITES DU RST SUR LES ENJEUX LES PLUS CRITIQUES

La mission centrale du RST est d'apporter aux maîtres d'ouvrages publics, et en premier lieu à l'Etat (Ministères, établissements publics, notamment les gestionnaires d'infrastructures) une capacité d'analyse permettant d'éclairer leurs choix aux plans techniques et économiques. Pour ce faire, le RST déploie une large palette d'activités : recherche, construction de l'état de l'art (élaboration, diffusion et promotion), réglementation et contrôle de son application, formation, études amont et appui aux projets (assistance à la maîtrise d'ouvrage et conseil, inspection et diagnostic, études appliquées, maîtrise d'œuvre et contrôle des travaux), expertise...

Les évolutions du Ministère et de son environnement rendent nécessaire de reconsidérer cet éventail de prestations de services pour prendre mieux en compte les priorités nouvelles à fort caractère transversal : développement durable, sécurité et risques, gestion et valorisation des patrimoines...

Une réflexion devra être initiée, domaine par domaine, pour focaliser le RST sur les activités qui répondent aux enjeux les plus critiques.

1) Certaines activités du RST constituent des missions de service public à remplir en priorité : recherche, construction de l'état de l'art (élaboration, diffusion et promotion), réglementation, formation, expertise. Le RST consacrer les ressources nécessaires pour les accomplir à hauteur des besoins.

Le renforcement des activités de formation et de construction de l'état de l'art s'inscrit également dans le contexte d'ouverture du RST aux collectivités locales. Quant à l'expertise, il s'agit d'une part de renforcer celle de « second regard » du RST sur les projets et d'autre part de favoriser le partage des expertises pointues internes au RST avec celles secteur privé. Ces activités doivent s'accompagner d'une animation plus forte du réseau par l'ensemble des STC, afin d'homogénéiser les pratiques.

Le RST doit en outre veiller à renforcer sa présence à l'international sur le champ de l'état de l'art et de la normalisation. Pour ce faire, il faudra notamment systématiser la traduction des productions, au moins en anglais, afin de favoriser leur diffusion internationale.

2) Le deuxième champ d'activité couvre le contrôle de l'application de la réglementation, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, les études amont dans le cadre d'appui à la gestion de projets nouveaux (études de faisabilité, études d'APS) ainsi que l'inspection et le diagnostic en gestion du patrimoine, ou certains contrôles de travaux pour compte propre.

Dans ce contexte, l'orientation à donner à ces activités résultera d'un arbitrage à définir au cas par cas sur le degré d'ouverture à l'intervention de tiers. Cet arbitrage devra prendre en compte l'utilité pour l'Etat de disposer de ces activités en interne, leur caractère qualifiant pour les agents du RST, la crédibilité d'une éventuelle offre privée, le niveau des besoins anticipés.

Dans ce cadre, la capacité du RST à mener des réflexions de fond, des études amont et/ou très multidisciplinaires devra être préservée. Ces prestations sont de plus en plus importantes pour un Etat régulateur et moins directement constructeur et ne peuvent souvent pas être sous-traitées au privé.

Dans certains cas, l'ouverture d'activités à des tiers pourra s'accompagner d'un travail spécifique de formalisation, par exemple sous forme d'agrément³. Une grande attention sera portée à la question de possibles conflits d'intérêt.

3) Le troisième champ d'activité est celui de maîtrise d'œuvre, d'études de conception et de réalisation ainsi que certaines activités de contrôle de travaux. Dans de nombreux cas, ces activités sont déjà largement effectuées par des tiers.

L'implication du RST dans ces activités doit être diminuée pour dégager des ressources pour les deux catégories précédentes. Néanmoins, le maintien d'un certain volume d'activité pourra être nécessaire, sur les thèmes les plus qualifiants ou innovants, pour permettre au RST de rester à la pointe de l'évolution des besoins et des techniques.

La focalisation des activités du RST aura un impact sur le financement des CETE : une étude sera menée pour évaluer les implications du développement des activités régaliennes et non substituables. Parallèlement, une réflexion stratégique spécifique aux LRPC et à leur positionnement futur devra être menée afin de clarifier l'impact de ces évolutions sur leurs productions.

III. ACCROÎTRE LA COOPERATION DU RST AVEC LE SECTEUR PRIVE

Les entreprises et les opérateurs de service jouent un rôle de plus en plus important dans les domaines de compétence du Ministère. Présents à l'international, ils mènent un grand nombre de projets qui nourrissent leur expérience et leur expertise. Ils sont aussi dotés de capacités croissantes de développement technique et de R&D qui en font des acteurs centraux de l'innovation. Il est donc important que le RST soit ouvert à l'apport de compétences, d'expertise et de capacités de recherche du secteur privé.

Inversement, dans un contexte de mondialisation et de concurrence internationale accrue, il est essentiel que les acteurs publics contribuent à soutenir la compétitivité des entreprises.

Il est donc nécessaire que le RST développe l'association des entreprises à ses travaux de veille et d'établissement de l'état de l'art, dans un mode bénéfique pour l'ensemble de la communauté technique, notamment pour faciliter l'intégration par les maîtres d'ouvrage des innovations apportées par les entreprises⁴.

Dans la continuité de cette démarche, le RST se doit de jouer un rôle encore plus actif dans les travaux de normalisation, particulièrement à l'échelon européen, afin d'améliorer le rayonnement de la communauté technique française dans la normalisation européenne et internationale. L'Etat et les maîtres d'ouvrage publics seront également bénéficiaires d'une expertise accrue du RST dans l'élaboration des normes.

Enfin, il est nécessaire de mieux connaître les besoins du secteur privé pour les choix d'orientation du RST. Pour cela, le RST devra accroître le dialogue avec les organismes représentatifs du secteur privé en vue de prendre en compte leurs principaux thèmes d'intérêt et leurs priorités au niveau des comités d'orientation des organismes.

³ En s'appuyant sur la certification tierce partie et l'accréditation.

⁴ Il pourra être pris exemple sur ce que font déjà certains établissements publics.

Dans ce contexte, les modalités de collaborations entre le RST et les entreprises, notamment leurs conditions d'accès aux compétences expertes du réseau, devront être clarifiées pour assurer la neutralité du RST, éviter les conflits d'intérêt et s'assurer que chaque partenaire en retire un bénéfice.

IV. RENFORCER LA GESTION DES COMPETENCES AU SEIN DU RESEAU

Le réseau est une structure de services qui n'existe que par les compétences de ses agents. De nombreux départs à la retraite et la difficulté à renouveler le vivier de spécialistes et d'experts menacent la pérennité de ces compétences. La répartition des compétences sur l'ensemble des CETE engendre également un émiettement peu propice à la capitalisation et au transfert du savoir.

Par ailleurs, le renforcement des compétences en matière d'ingénierie routière que vont permettre les nouveaux services d'ingénierie routière nécessite une mise à plat de l'articulation des CETE et des DIR.

Pour cela, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit tout d'abord être améliorée.

Il s'agit en premier lieu de valoriser les carrières scientifiques et techniques et notamment celles de spécialistes. L'évolution du système des comités de domaine, dans le sens d'une évaluation plus graduée de la « qualification », et en étendant son rôle aux fonctionnaires de catégorie B, devra permettre la construction de parcours d'approfondissement technique formant des experts. Cela devra contribuer à revaloriser ces filières aux yeux des ingénieurs, techniciens, urbanistes et de tous les agents qui pourraient envisager un parcours de carrière technique. La valorisation des carrières techniques passe également par une construction des compétences managériales et de gestion de projet.

Il s'agira ensuite de développer les formations pour le RST et de faciliter la mobilité à même de développer les cursus qualifiants élargis. La participation du RST à des collaborations internationales doit aussi être intensifiée, via des envois d'experts ou la participation à des programmes de recherche européens, ou encore des coopérations avec le secteur privé, afin de permettre au RST de se confronter aux meilleurs et ainsi de construire des spécialistes compétents et des experts reconnus.

Parallèlement, le RST doit renforcer et mieux intégrer la gestion du portefeuille de compétences qu'il héberge⁵.

Au niveau global, le réseau doit concentrer ses profils sur les orientations stratégiques identifiées dans le but de constituer de véritables pôles d'excellence dans les domaines clés.

Les CETE doivent organiser la compétence collective en réseau en équilibrant polarisation des compétences et ancrage sur le territoire. Dans certains cas, les compétences par domaine pourront ainsi être focalisées sur un nombre limité de CETE avec un maintien de relais locaux capables d'assembler les expertises. Cela permettra aux CETE d'atteindre une taille critique dans leurs domaines de spécialisation, indispensable au maintien d'une réelle expertise de pointe tout en leur permettant de continuer de fournir un soutien de qualité à leurs clients internes, notamment sur les thèmes émergents ou transversaux. Cette orientation devra tenir compte du bilan de la mise en œuvre des équipes ressources.

⁵ Le dispositif d'évaluation des chercheurs et des laboratoires de recherche existant par ailleurs y contribuera aussi.

Enfin, le réseau doit améliorer sa gestion des connaissances pour en garantir la pérennité. Cela passe par la mise en place d'une gestion efficace, utilisant des méthodes de capitalisation performante, et par l'amélioration du transfert du savoir et du savoir-faire lors des départs (compagnonnage et recouvrements lors des changements de poste, formations adaptées...).

Ces évolutions se faisant dans la durée, il est nécessaire d'avoir une attention particulière pour le RST au sein du plan pluriannuel de gestion des compétences et des carrières du Ministère, pour piloter les carrières scientifiques et techniques avec une réelle vision stratégique de moyen terme.

V. REDEFINIR LES MODALITES DE PILOTAGE DU RST

Aux termes de la LOLF, les directeurs de programmes ont la responsabilité de définir les priorités et d'allouer les ressources dans leurs domaines de compétences. Les DRE, à la fois chefs de pôle régional et responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP), exercent ces responsabilités pour l'ensemble des politiques du ministère portées dans leur région.

Dans ce cadre, les modalités actuelles de pilotage administratif et financier du RST ne permettent pas de gérer les ressources et les commandes de prestations de manière cohérente. De ce fait, le pilotage ne permet pas non plus de répondre correctement aux nouveaux enjeux auxquels le réseau est confronté, tant en termes de gestion de compétences que d'adaptation aux évolutions des demandes.

La DRAST, responsable de la cohérence d'ensemble et de l'animation scientifique et technique du RST, doit redéfinir les modalités et les outils du pilotage, en se mettant à l'écoute de tous les bénéficiaires du RST (directions d'administration centrale du Ministère, services déconcentrés, établissements publics, notamment les gestionnaires d'infrastructures, autres ministères, collectivités et entreprises).

Le pilotage visera à assurer l'orientation du réseau sur le moyen terme dans le cadre d'un processus flexible et adaptable aux évolutions de l'environnement et dans le respect des modes de gouvernance propres aux organismes concernés.

Il s'appuiera sur une planification à moyen terme, régulièrement actualisée, permettant d'anticiper la demande et d'organiser l'évolution de l'offre et des compétences du réseau, avec laquelle sera articulée la GPEC

La DRAST coordonnera l'évolution de la production du RST, avec un horizon pluriannuel fondé sur cette anticipation de la demande. En particulier, un contrat cadre concernant le RST sera établi entre les directions de programme et la DRAST.

Enfin, l'animation du réseau par les STC sera renforcée dans le cadre de contrats objectifs-moyens pour chacun des établissements.