

n° 2005-0216-01

juillet 2005

Stratégie Ministérielle de Réforme

Ouverture du réseau scientifique et technique

Rapport du groupe de travail
présidé par Pierre CHANTEREAU, Secrétaire général du CGPC

Stratégie Ministérielle de Réforme
Ouverture du réseau scientifique et technique

Rapport du groupe de travail

établi par

Nicole GONTIER,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataires

Le Directeur du Cabinet du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
Le Secrétaire général du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

A l'attention de

Monsieur le Directeur du Cabinet,

Copie à Monsieur le Secrétaire Général du ministère,

ministère
des Transports,
de l'Équipement,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Secrétaire général

La Défense, le - 4 JUIL. 2005

Rapport n° 2005-0216-01

Dans le cadre des vingt chantiers lancés par votre prédécesseur en octobre 2003 au titre de la stratégie ministérielle de réforme, celui-ci m'avait demandé d'animer un groupe de travail sur la question de l'ouverture du réseau scientifique et technique (RST) aux Collectivités Territoriales, et plus généralement aux tiers.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport du groupe de travail établi par Nicole GONTIER, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées.

Ce rapport préconise l'établissement d'une réelle stratégie globale du RST, faisant une large place à la construction d'un vrai projet stratégique partagé, pour lequel l'Etat doit adopter une posture d'écoute, de dialogue et de concertation.

Cette démarche doit être clairement distinguée des mesures qu'il peut être jugé utile de prendre pour associer les collectivités territoriales à la gouvernance de tel ou tel organisme appartenant au RST. Des pistes de travail possibles seront indiquées dans un rapport séparé qui sera produit dans les prochaines semaines.

La prise en charge par l'Etat de l'effort conjoint à réaliser pour le développement des règles de l'art utilisables par tous induit également un certain niveau de rebudgétisation des CETE.

Enfin, le principe de l'ouverture passe par une politique délibérée de mobilité des ingénieurs et techniciens entre la FPT et la FPE. Du côté de l'Etat, cette volonté pourrait notamment se traduire par une offre d'accueil de quelques centaines de cadres territoriaux dans les services du RST dès les prochaines années.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Pierre CHANTEREAU

Diffusion du rapport n° 2005-0216-01

- le Directeur du Cabinet du Ministre des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer	3 ex
- le Secrétaire général du ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer	5 ex
- le Directeur de la Recherche et de l'Animation Scientifique et Technique	30 ex
- la Directrice Générale du Personnel et de l'Administration	5 ex
- le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction	3 ex
- le Directeur Général des Routes	5 ex
- le Directeur Général de la Mer et des Transports	3 ex
- le Directeur Général de l'Aviation Civile	1 ex
- le Directeur de la Sécurité et de la Circulation Routières	2 ex
- le Directeur du Tourisme	1 ex
- Mr André LAUER, CGPC	1 ex
- M. Paul MARTIN, CERTU	1 ex
- M. Jacques SICHERMAN, CGPC / MIGT n° 8	1 ex
- M. Delphin RIVIERE, CETE du Sud-Ouest	1 ex
- M. André HORTH, DRAST	2 ex
- M. Yannick MATHIEU, DGPA	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. Christian PARENT, CGPC	2 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- le chef de l'Inspection Générale des Organismes Scientifiques et Techniques	2 ex
- le chef de l'Inspection Générale de l'Aviation Civile	1 ex
- Mme Nicole GONTIER, CGPC	1 ex
- M. Pierre CHANTEREAU, CGPC/SG	1 ex
- archives CGPC	1 ex

Stratégie Ministérielle de Réforme
Ouverture du réseau scientifique et technique
Synthèse du rapport

Le chantier « ouverture du réseau scientifique et technique » n'avait pas pour vocation de traiter à la place de la DRAST de la stratégie et des évolutions du RST, mais l'objectif politique et stratégique de l'ouverture aux tiers, et notamment aux collectivités territoriales, est nécessairement partie intégrante **d'une nouvelle stratégie du RST à construire.**

1. CONSTAT ET PERSPECTIVES

- les collectivités territoriales souhaitent que l'Etat leur donne des signes forts de prise en compte durable de leurs préoccupations, et leur facilite l'accès aux prestations du RST. A titre d'illustration, l'ADF a organisé sa réflexion sur le RST, les compétences et la formation en se présentant comme un partenaire responsable souhaitant que l'Etat ne se réorganise pas en tenant compte de ses seuls besoins, mais adopte **une posture d'écoute, de dialogue et de concertation**, concrétisée par des décisions et des actes opérationnels.
- il serait faux de penser que les prestations pour les conseils généraux, assurées à l'issue des consultations obligatoires, vont décroître dans les prochaines années. Au contraire la volonté politique d'investir notamment sur le réseau national transféré va probablement conduire à **un accroissement des besoins des maîtres d'ouvrage**, auquel le RST peut répondre en partie.
- le RST peut manquer de lisibilité dans son action si des inflexions spécifiques ne sont pas données :
 Les STC constituent dans la stratégie d'ensemble du RST un maillon faible, car malgré leur rôle de têtes de réseau, leur **attitude stratégique** peut manquer de lisibilité tandis que leurs instances de pilotage devraient davantage se consacrer à dégager les principaux enjeux, devant figurer dans des **contrats d'objectifs pluriannuels**.
 A l'inverse les CETE disposent depuis 1997 d'orientations stratégiques nationales, mais l'émergence des nouvelles responsabilités des DGRE et du secrétaire général laissent à penser que leur positionnement quant à l'ouverture recherchée va passer à la fois par un projet de service validé par le DGRE, projet qui sera la déclinaison d'une orientation nationale des CETE, au sein du RST, dont le garant pourrait être **un directeur national** placé auprès du secrétaire général.

2. UN PROJET PARTAGE

- l'objectif politique de l'ouverture n'a pu être immédiatement concrétisé en 2004, du fait de la conjonction des débats parlementaires sur la décentralisation et des réflexions internes lancées sur la réorganisation des services et la mise en œuvre de la LOLF. Mais ces dernières ont débouché sur deux points essentiels :
 - ⇒ d'une part le récent décret organisant l'administration centrale prévoit explicitement que chaque nouvelle DG « dans ses domaines de compétences, contribue en liaison avec le secrétariat général à la définition des orientations du RST du ministère ainsi qu'à la mise en œuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique »,
 - ⇒ et d'autre part, le nouveau secrétaire général est le garant, dans la durée, de la gestion des compétences pointues, ainsi que de la capitalisation, la gestion et la diffusion de la connaissance.
- il y a aujourd'hui une réelle communauté d'intérêts entre notre ministère (avec son RST) et l'ensemble de la collectivité publique à voir se poursuivre le travail du RST au bénéfice des collectivités territoriales dans une posture renouvelée. Les conditions préalables sont ainsi réunies pour permettre l'émergence dans les prochains mois d'**un vrai projet stratégique partagé**, lequel n'est pas à confondre avec les réponses à trouver, le cas échéant, pour une nouvelle gouvernance des services du RST.

3. DES ACTIONS POUR ACCOMPAGNER CES EVOLUTIONS

- les DAC devront, comme cela est préconisé par la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour le domaine routier, piloter le développement dans le RST de la "connaissance technique au service de tous". La part d'activités, aujourd'hui de l'ordre de 25%, consacrée au sens large à la RD a vocation à être augmentée significativement pour répondre aux besoins communs de l'Etat et des collectivités territoriales. Cela induit **un certain niveau de rebudgétisation**, correspondant à la diminution corrélative de certaines prestations de service sans enjeux.
- l'ouverture de la plupart des **clubs métier** des CETE en direction des collectivités territoriales est une mesure qui peut rapidement être mise en œuvre, et qui permettra de mieux travailler ensemble, de mieux comprendre les besoins de chacun et de trouver des solutions adaptées sur le terrain.

- les passerelles entre la FPT et la FPE ne doivent pas se concevoir à sens unique, par exemple avec la seule préoccupation de voir l'ENTPE former une partie des futurs cadres territoriaux. Il faut aussi afficher clairement que pour le renouvellement permanent des compétences les services du RST ont besoin et sont prêts à **accueillir rapidement de nombreux cadres territoriaux** en détachement dans nos corps techniques. La question non résolue à ce jour du décalage d'un an pour le versement de l'ISS est à cet égard un obstacle majeur.
- l'accès au RST doit être facilité. Les analyses juridiques en cours, sur l'évolution de la jurisprudence européenne in house et des droits exclusifs, sur les modalités encadrant l'ingénierie concurrentielle, et sur les possibilités juridiques de montages institutionnels d'association permettant ultérieurement à l'Etat et aux collectivités de travailler ensemble, donneront un éclairage actualisé sur **des pistes de travail possibles**.

CONCLUSION

Ainsi dans un ministère en profonde transformation où presque tous les services déconcentrés et centraux vont avoir à construire leur nouvel avenir, il appartient aux services du RST, non touchés structurellement et qui de fait constitueront un vrai pôle de stabilité, d'accompagner en interne cette mutation et de manifester en externe cette ouverture, **dans la mesure où le pilotage stratégique de leurs missions et de leurs activités aura été totalement rénové et repensé**, dans l'intérêt bien compris du ministère et de ses nombreux partenaires.

Au delà du discours et de la mise en place de nouvelles structures administratives, il est clair que la volonté politique de l'Etat devra se manifester au grand jour. Il est donc recommandé de s'engager dans l'a réalisation **d'un événement en 2006**, qui pourrait prendre la forme d'Assises Nationales, faisant une large place aux élus, à leurs associations et à leurs techniciens, et qui donnerait véritablement le coup d'envoi médiatique de la nouvelle coopération souhaitée par les deux parties. Cet événement, par les nécessités de sa préparation et par les engagements qu'il impliquerait, formaliserait ainsi pour les prochaines années le nouveau projet partagé que le ministère prescrirait à ses services du RST, dans un périmètre minimal incluant les CETE, les STC, les EPA et EPST et les Ecoles.

**Stratégie Ministérielle de Réforme
Ouverture du réseau scientifique et technique
Rapport du groupe de travail**

SOMMAIRE

0.	Introduction	Page 6
1.	Travaux entrepris par le groupe	Page 6
1.1	Mise en place du groupe de travail et organisation des réflexions	Page 6
1.2	L'écoute des partenaires collectivités	Page 7
1.3	Examen des différents organismes du "RST noyau dur"	Page 7
1.4	Examen des différents organismes liés au ministère	Page 7
1.5	Etude juridique	Page 8
2.	Analyse de la situation actuelle et des évolutions en cours	Page 8
2.1	La situation aujourd'hui	Page 9
2.1.1	En termes de structures : une grande hétérogénéité	Page 9
2.1.2	En termes de pilotage : des dispositifs pour ouvrir aux partenaires des collectivités les instances de gouvernance des organismes souvent prévus, mais inégalement utilisés	Page 9
2.1.3	En termes de positionnement : une vision plutôt commune à l'intérieur du RST, mais des affichages très variés, parfois timides	Page 9
2.1.4	En termes d'ouverture : après un passé ambigu, une clarification législative	Page 10
2.1.5	En termes de diffusion des connaissances	Page 10
2.2	L'impact des réformes en cours	Page 11
2.3	Une difficile lisibilité, génératrice de malaise chez les partenaires des collectivités	Page 11

3.	Orientations proposées	Page 13
3.1	Un positionnement collectif du RST	Page 13
3.2	Un projet partagé d'évolution des pratiques	Page 14
3.2.1	Des évolutions stratégiques	Page 14
3.2.2	La fixation d'objectifs concrets partagés	Page 15
3.2.3	Un dispositif de suivi	Page 16
3.3	Des actions pour accompagner ces évolutions	Page 16
3.3.1	Accompagnement du changement de posture	Page 16
3.3.2	Donner stabilité et lisibilité aux orientations	Page 17
3.3.3	Apporter des améliorations d'organisation immédiates	Page 18
	a- STC	
	b- CETE	
3.3.4	Faciliter l'accès des collectivités territoriales aux prestations du réseau	Page 19
3.3.5	Des actions communes pour le recrutement et la gestion des personnels techniques	Page 20
3.4	Une communication adaptée	Page 20

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1	la feuille de route	Page 21
Annexe 2	Document de l'ADF de mars 2005 portant sur l'avenir du RST	Page 23
Annexe 3	Comptes-rendus et entretiens à propos de gouvernance	
	Notes des CETE sur la gouvernance	Page 27
	Compte-rendu d'un entretien avec J. Roudier, LCPC du 21/10/2004	Page 40
	Note de P. Martin sur la gouvernance au CERTU	Page 42
	Compte-rendu d'un entretien avec G. Caude, CETMEF du 4/11/2004	Page 44
	Compte-rendu de l'entretien avec Jean Louis Sanche, STBA	Page 48
	Compte-rendu de l'entretien avec JC. Pauc, SETRA du 30/3/2005	Page 49

Stratégie Ministérielle de Réforme Ouverture du réseau scientifique et technique

– Rapport du groupe de travail

0. Introduction

Le Ministre a demandé, dans le cadre des travaux du séminaire de Roquelaure en septembre 2003, que l'un des chantiers mis en place pour la réforme du Ministère porte sur le Réseau Scientifique et Technique (RST), la façon de le conforter, et son ouverture sur l'extérieur. Le pilotage de ce chantier a été confié à Pierre Chantereau, Secrétaire général du CGPC.

La feuille de route (annexe 1) est venue préciser les contours du travail à mener dans le chantier : dans un contexte qui évolue, du fait notamment de la décentralisation et de la LOLF, il s'agissait d'élaborer des propositions, au plan national comme au plan local, dans plusieurs registres :

- Définir une nouvelle hiérarchisation des missions du RST,
- Faire des propositions pour une gestion continue des compétences intégrant les besoins des collectivités en termes de formation de cadres territoriaux, une réelle mobilité entre les fonctions publiques Territoriale et de l'Etat, et répondant aux besoins des nouveaux services reconfigurés après les réformes en cours.
- Proposer les dispositifs permettant aux maîtres d'ouvrage de participer au pilotage du Réseau, et de passer leurs commandes directement ou dans le respect du droit de la commande publique et du droit de la concurrence.

Il est un fait qu'aujourd'hui le RST est un pôle de stabilité institutionnelle au milieu de services en évolution, création, reconstruction,... C'est un atout pour lui. Ceci ne doit pas pour autant conduire le RST à l'immobilisme. En effet :

- le RST doit accompagner les services de l'Equipement dans leur évolution, en tenant compte dans son organisation et dans ses missions de la création prochaine des DGRE, des pôles TLAM et des DIR et du repositionnement des DDE sur les 4 « piliers », avec en perspective une interministérialité accrue à l'échelon départemental.
- le RST doit également s'organiser pour mieux répondre aux attentes du monde extérieur.

1. Travaux entrepris par le groupe

1.1 mise en place du groupe de travail – organisation des réflexions

Une équipe dédiée a été formée autour de P. Chantereau. Y étaient présents A. Horth (DRAST), A. Lauer (MIOST), P. Martin (CERTU), Y. Mathieu (DPSM), F. Perret (CGPC/DR), relayé à son départ par J. Sicherman (CGPC), et D. Rivière (CETE Sud-Ouest).

Le groupe ainsi formé s'est réuni avec une périodicité mensuelle. Les comptes-rendus de ces réunions ont été versés sur le site intranet du RST dans une page dédiée au chantier.

Le présent rapport présente les conclusions de ce groupe de travail.

1.2 l'écoute des partenaires collectivités

Bien que le sujet le demandât, les contacts avec les collectivités territoriales étaient particulièrement délicats au moment où s'achevaient les discussions du vote de la loi sur les libertés et responsabilités locales, ou lorsque se menaient les discussions sur les futurs réseaux national/local avec l'Association des Départements de France. Ces contacts ont cependant été engagés, mais avec un certain décalage.

Les questions qui préoccupent le plus les collectivités portent sur les questions de formation et de compétences, de pilotage du RST, de passation des commandes au RST et de modalités de définition des règles de l'art.¹

Cette demande est exprimée individuellement par tel ou tel, et transparait également par deux initiatives prises par leur instances représentatives, sur un mode différent, à propos du RST :

- On trouvera par exemple en annexe 2 le texte du document de réflexion établi par l'Assemblée des Départements de France en mars 2005, portant sur le devenir du réseau scientifique et technique et la décentralisation, pour servir de support à la discussion interne à l'ADF sur ce thème.
- Une autre illustration de ces mêmes préoccupations se retrouve dans la proposition faite par M. Alduy en 2004 au congrès de Montpellier de l'AITF, visant à créer une instance qui rassemblerait les besoins des collectivités en matière d'évolution de la doctrine, et ferait valoir ces besoins vis à vis du RST.

Il apparaît clairement que les collectivités territoriales expriment de façon diffuse une demande, une attente vis à vis du RST sur les questions de formation et compétences, sur la poursuite de l'élaboration des doctrines techniques et sur l'intégration dans les travaux méthodologiques du RST de leurs préoccupations propres.

1.3 examen des différents organismes du "RST noyau dur"

Afin de mener à bien le sous-chantier "Faire le bilan contradictoire des échecs rencontrés dans les processus d'association des collectivités territoriales", chacun des organismes du périmètre ci-dessus a été entendu sur le thème de l'ouverture aux collectivités :

- les CETE ont produit 2 notes collectives.
- Une rencontre a eu lieu pour chacun des STC avec un des membres du chantier. On trouvera les comptes-rendus de ces rencontres en annexe. Dans un premier temps, le STBA avait été intégré dans cette démarche. Mais la réforme en profondeur des services de l'Aviation Civile peut inciter à ne considérer leurs Services techniques que dans un second temps.

L'ensemble des notes et comptes-rendus se trouve présenté dans l'annexe 3.

1.4 examen des différents organismes liés au Ministère

Le bilan a également porté sur des organismes existant autour du Ministère, où des formes d'associations entre Etat, Collectivités et professionnels existent, avec le SETRA, ou encore sur le thème de la ville. L'analyse de ces fonctionnements montre qu'il n'y a pas un « système-miracle » reproductible assurant une implication forte des collectivités et la prise en compte de leurs besoins.

¹ Sous la dénomination inadéquate de "normes" dans les documents qui expriment cette préoccupation

1.5 étude juridique

Dans la feuille de route apparaissaient enfin la mise à l'étude de la faisabilité juridique des dispositifs adaptés à la passation des commandes, au financement du réseau et à son pilotage. Cette étude a fait l'objet d'une commande spécifique passée par la DRAST au CGPC. Les premières conclusions de cette étude seront analysées dans le chapitre 3 au 3.3.4, apportant un éclairage nouveau. L'étude elle-même fera l'objet d'un rapport séparé publié ultérieurement.

Travaux restant à poursuivre :

- Achèvement de l'étude juridique confiée au CGPC par la DRAST sur les modalités d'accès au RST par les collectivités,
- contacts avec les instances des collectivités pour mise en place des groupes de travail, et suivi de ceux-ci (sur les sujets décrits en toute dernière partie du présent rapport),
- travail à approfondir ou à engager sur certains volets encore non traités :
 - ouverture à l'Europe, au monde professionnel et universitaire des CETE et STC, mais aussi des écoles et des organismes de recherche,
 - ouverture des écoles vers la FPT, fluidité entre les fonctions publiques.

Il convient en particulier d'avoir à l'esprit que l'expression des besoins des collectivités vis à vis du RST concerne non seulement :

- ⇒ les sujets de connaissances techniques, (la R&D, l'innovation dans les domaines techniques du ministère, la capitalisation, la gestion, et la diffusion des connaissances, pour en assurer de façon pérenne le partage) pour lesquels les travaux à ce stade du chantier ont élaboré des propositions concrètes,
- ⇒ mais également tout un volet sur la gestion des compétences, les formations initiales et/ou continues.

De nombreux travaux restent donc à mener par les directions compétentes.

2. Analyse de la situation actuelle et des évolutions en cours

Pour la première étape de son travail, le chantier a focalisé son attention sur la problématique de l'ouverture du RST aux collectivités et sur 5 organismes ou catégories d'organismes répondant aux deux caractéristiques suivantes :

- ce sont les plus interconnectés entre eux et ils forment le « cœur » du RST
- parmi eux se trouvent les organismes les plus affectés par la dernière étape de la décentralisation.

Il s'agit du LCPC (organisme de recherche), des CERTU, CETMEF et SETRA (organismes de capitalisation et diffusion de connaissance et méthodes), et enfin des CETE (organismes d'ingénierie). Ce sont les organismes qui constituent le premier cercle du RST.

Parmi les organismes du second cercle, la réflexion a débuté en ce qui concerne l'ENTPE, car les premières rencontres avec des représentants du monde des collectivités ont montré que le sujet de la formation était un point de première importance pour ces collectivités. Une approche d'ouverture aux collectivités du RST ne peut omettre ce sujet. La transformation prochaine de l'ENTPE en EPSCP pourra utilement accélérer et renforcer cette ouverture.

Les réflexions à venir devraient approfondir les questions sur le deuxième cercle,

- en s'élargissant au delà de l'ENTPE à l'ensemble des écoles,
- en prenant en compte l'INRETS, EPST comme le LCPC, mais ayant de fait une plus faible synergie avec les autres organismes,

Elles devraient intégrer enfin les services de l'Aviation Civile.

2.1 la situation aujourd'hui

2.1.1 en termes de structures : une grande hétérogénéité

On avait affaire jusqu'à tout récemment à 5 objets de type différent : tout d'abord les 4 organismes à portée nationale avaient tous des statuts différents :

- le LCPC est un EPST,
- le CETMEF est un Service à Compétence Nationale (SCN)
- le CERTU était un organisme sui generis, alors que tant ses attributions que son mode de fonctionnement correspondaient aux ingrédients d'un maintenant classique SCN. Depuis le récent décret d'organisation de l'administration centrale, le CERTU a pris le statut de SCN.
- le SETRA est un service de la Direction Générale des Routes, mais il intervient également pour l'ancienne Direction des Transports Terrestres et pour la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières. Il a vocation à se transformer en SCN, ce qui serait l'occasion à la fois de sceller sa vocation multi-modale et de montrer aux collectivités un changement synonyme d'ouverture plus grande dans leur direction.
- Les CETE sont des êtres hybrides, services déconcentrés du Ministère, mais ayant une comptabilité d'entreprise incorporant la totalité de leurs coûts, et payant TVA et Taxes foncières.

A n'en pas douter, une réduction de l'hétérogénéité de ces structures serait favorable à la lisibilité du RST.

2.1.2 en termes de pilotage : des dispositifs pour ouvrir aux partenaires des collectivités territoriales les instances de gouvernance des organismes souvent prévus, mais inégalement utilisés

On rencontre des situations très contrastées d'un organisme à l'autre. Le CERTU a des élus dans son CODOR. Le SETRA a l'équivalent avec son conseil d'orientation, qui parmi ses 24 membres comprend 3 représentants de services techniques de départements et de grandes agglomérations ; mais celui-ci n'a plus été réuni depuis les années 2000. Le LCPC a des représentants des services techniques des collectivités dans son Conseil d'Administration.

Les CETE, de leur côté, ont eu entre 1997 et 2000 des représentants des collectivités de leur zone d'action dans leur comité d'orientation ; ces comités étaient inégalement réunis d'un CETE à l'autre. La circulaire du 3 mai 2000 a reconfiguré de fait ces comités d'orientation, en les restreignant aux représentants des services de l'Etat, avec, il est vrai, des objectifs très différents.

2.1.3 en termes de positionnement : une vision plutôt commune à l'intérieur du RST, mais des affichages très variés, parfois timides

Les STC du premier cercle sont tous tournés vers les collectivités et développent des partenariats ciblés sur des programmes communs.

Citons par exemple, dans le domaine du bruit, de l'hydrologie ou du développement durable, « l'institut de recherche pour les sciences de la ville » de Nantes pour le LCPC, le Club d'échange d'expériences sur la voirie départementale pour le SETRA ou les journées sécurité avec l'Association des Maires de France pour le CERTU.

A noter que tant le LCPC que le SETRA expriment le souhait d'être ou de rester ouvert non seulement aux collectivités, mais également au monde professionnel, ce qui change légèrement pour eux l'angle de vue.

Pour ce qui est des CETE, ils considèrent souvent plus les collectivités comme des clients que comme des partenaires : dans la gestion de l'offre de service aux partenaires externes, les contraintes liées à l'obligation faite d'avoir des recettes de tiers pour assurer leur fonctionnement jouent un rôle déterminant indépendamment de toute posture stratégique. Cette question reste encore malheureusement en suspens, malgré les critiques récurrentes de la Cour des Comptes et les difficultés induites par ce système, pour la gestion des débuts d'année.

2.1.4 en termes d'ouverture : après un passé ambigu, une clarification législative

Si, dans la décision créant le CERTU, les objectifs sont clairement affichés d'un service devant capitaliser la connaissance dans son champ au bénéfice de l'ensemble de la collectivité publique, le cas est unique, même si dans la pratique, on observe des cas d'association de techniciens des collectivités à des travaux de fructification des connaissances dans d'autres services du RST.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans son article 18-I, est venue à point nommé préciser les devoirs de l'Etat dans le domaine routier :

L'article L111-1 du code de la voirie routière est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

L'Etat veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art..

Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux

L'application de cette logique à l'ensemble des champs du ministère pourrait donner une assise solide à l'amplification des bonnes pratiques existant ici ou là.

2.1.5 en termes de diffusion des connaissances

On constate une grande hétérogénéité dans les modes de faire des différents organismes du RST et une réelle difficulté à assurer la diffusion des travaux. La production et mise à disposition de connaissances et de méthodes sont pourtant des questions centrales dans la problématique de l'ouverture aux partenaires, et c'est l'un des rôles essentiels que le réseau technique a toujours assumé. Mais l'efficacité de ses pratiques en la matière reste limitée par rapport à ce que les techniques actuelles de gestion de l'information permettraient d'espérer en termes de qualité d'accès et d'intégration des résultats de l'expérience collective. Ceci limite le bénéfice que pourraient en tirer les professionnels de toutes institutions, et il est clair que passer au niveau supérieur par rapport à la situation actuelle suppose une action vigoureuse d'organisation et d'animation par une maîtrise d'ouvrage forte et capable de s'imposer.

Au global, la situation est donc en demi-teinte : de gros déficits de relation au niveau des DAC sectorielles, la DRAST et la DPSM ayant pu agir parfois de façon isolée. Des STC frileux, ne jouant pas toujours clairement leur rôle de "tête de réseau", avec des organes de pilotage, CODAC / CODOR, insuffisants et peu de synergie entre eux.

2.2 l'impact des réformes en cours

Toutes les profondes réformes en cours impactent la relation entre les collectivités territoriales et le réseau scientifique et technique de notre ministère :

- la réorganisation des centrales et celle des services déconcentrés
- la LOLF
- la nouvelle vague de décentralisation

L'organisation qui se profile avec les réformes en cours :

- DPSM et DRAST sont relayées par SGM / DGPA / DPROG. Les DGTA / DIR seront de nouveaux acteurs au niveau local, qui interviendront dans le pilotage des CETE.
- Le rattachement comptable des effectifs des CETE et STC au programme soutien de la LOLF est un acquis. La question de l'évolution de leurs moyens pour chaque domaine stratégique reste néanmoins toujours posée.
- Avec la décentralisation, apparaît très clairement le besoin de maintenir au niveau de l'Etat un pôle structuré de recherche et développement, de capitalisation et diffusion de la connaissance en direction de l'ensemble de la communauté, et d'animation des réseaux professionnels. Dans l'organisation du Ministère, ce rôle revient naturellement à son Réseau Scientifique et Technique.
- Les STC (sauf Etablissements publics) seront pilotés par leur DAC dominante. Pour les CETE, le pilotage sera local (CIO présidé par le DGRE), et devra intégrer les positions des CRP des autres régions. Le fonctionnement des CIO et des CRP a déjà fait l'objet d'une mission d'analyse.

Face à cette évolution qui positionne les organismes du RST en satellites d'institution ayant des vocations différentes, se fait sentir très fortement la nécessité d'un dispositif global d'équilibrage, pour tous les programmes de la LOLF et pour tous les organismes. Il est nécessaire de repenser le dispositif de pilotage global pour permettre de trouver un équilibre harmonieux entre les pouvoirs nationaux et locaux, afin de permettre au RST de mettre en œuvre la nouvelle stratégie en utilisant tous ses atouts.

2.3 une difficile lisibilité génératrice de malaise chez les partenaires des collectivités

On a vu que la situation actuelle ne facilitait pas la lisibilité :

- avec des statuts d'organismes tout à fait variés,
- des actions menées à petite échelle avec les collectivités par tel ou tel des organismes, sans politique d'ensemble, comme l'illustre une invitation à siéger pour les collectivités entre 1997 et 2000 pour les CETE supprimée depuis lors,
- et en parallèle, la désactivation de fait depuis 2000 par la DR du conseil d'orientation du SETRA, où les collectivités étaient représentées.

La situation pourrait ne pas être améliorée par les réformes en cours, qui rajoutent des éléments de complexité ou risquent d'augmenter les hétérogénéités. Si la compétence technique collective est toujours une valeur reconnue, les pilotes de chaque organisme pourraient, si rien n'est organisé explicitement en ce sens de manière à la fois claire concrète et réaliste, être tentés de faire passer l'importance de cette compétence commune en arrière plan au regard de leurs propres besoins à court terme.

C'est ainsi un malaise bien compréhensible que l'on rencontre dans les collectivités, au travers de l'ADF, de l'AITF, de l'ADSTD, du CNFPT et de l'AMGVF. Il génère des réactions de formes diverses comme le document produit par l'ADF ou encore le discours de l'AITF à son congrès de Montpellier.

Cette préoccupation sur la formation et les compétences et sur l'évolution du RST, fortement exprimée par les techniciens des collectivités, est cependant encore peu relayée par les élus au niveau politique national, malgré l'expression fréquente, mais peu portées par leurs organisations, d'inquiétudes au niveau local.

Les transferts en cours avec la décentralisation, et la restructuration simultanée des services de l'Etat renforcent par ailleurs objectivement le besoin d'appuis, dont les élus prennent conscience de manière inégale : certains départements de taille modeste, par exemple, vont devoir affronter des responsabilités d'un niveau différent, au moment même où leurs personnels techniques ne bénéficieront plus des échanges informels mais importants qu'ils avaient avec leurs collègues des DDE, qui travaillaient jusqu'à présent sur place sur des sujets similaires aux leurs. La mise en place, à leur profit, d'un dispositif performant d'appui à l'exercice des métiers techniques est donc vraiment indispensable.

En conclusion, la nécessité pour le RST d'avoir un positionnement clair est évidente.

Vis à vis des collectivités, il s'agit de répondre aux trois questions suivantes :

1. comment faire pour que la compétence technique soit transmise au moment des transferts de la décentralisation ?
2. comment faire pour que la compétence technique collective perdure et évolue dans le temps selon les besoins de tous les partenaires ?
3. comment faire pour que tous les partenaires aient accès à cette compétence ?

- **Un véritable positionnement collectif du RST, avec l'aval de l'ensemble des pilotes et donneurs d'ordre de l'Etat,**
- **Une prise en compte explicite des besoins des collectivités dans les travaux du RST (STC, CÈTE, Ecoles),**
- **Une organisation durable de la gestion des compétences pointues,**
- **Une organisation de la diffusion de la connaissance de qualité, pour la rendre accessible à l'ensemble de la collectivité publique,**
- **Un mode de fonctionnement qui assure la transparence et la pérennité de l'action, et donc la confiance.**

Tels seraient les objectifs à fixer au nouveau positionnement stratégique du RST, afin d'assurer qu'il réponde durablement aux besoins tant du ministère que du reste de la collectivité publique.

3. orientations proposées

C'est bien entendu au Secrétariat général qu'il revient de définir et mettre en œuvre la politique d'ensemble permettant d'atteindre ces objectifs. Le groupe qui a élaboré les propositions du présent rapport s'est limité à proposer quelques orientations qui lui paraissent prioritaires, mais aussi des actions immédiates ou des points de vigilance pour le futur, afin d'assurer un mouvement vers l'ouverture à l'extérieur.

Le groupe a pris en compte deux principes directeurs : tout d'abord illustrer la volonté d'ouverture vers les collectivités en donnant des signes concrets immédiats, pour rendre plus accessible et attractif le RST pour les collectivités (**« comment mettre le dispositif en mouvement ? »**), et ensuite assurer que cette impulsion ne soit pas un feu de paille, mais ait une existence pérenne (**« quels jalons mettre en place permettant d'évoluer sur le long terme »**).

3.1 un nouveau positionnement collectif du RST

Le ministère doit pouvoir disposer de services techniques toujours en pointe, pour nourrir son propre rôle d'orientations générales et ses avis, et pour animer les réseaux professionnels.

Continuer à assurer ce rôle, dans un contexte de décentralisation où l'Etat se pose plus en régulateur qu'en opérateur, impose au RST l'ardente obligation de s'adapter à ce nouveau contexte, pour rester le creuset où la pratique du terrain et la connaissance technique s'enrichissent mutuellement.

De leur côté les collectivités, dans ce même contexte de décentralisation, expriment une inquiétude face aux réorganisations des services de l'Etat et en parallèle, le souhait de voir poursuivie l'action du RST, dans une attitude de travail renouvelée prenant en compte de façon plus efficace et claire leurs spécificités propres.

On se trouve ainsi aujourd'hui dans une communauté d'intérêts entre notre ministère, avec son RST, et l'ensemble de la collectivité publique.

Le travail pour les collectivités territoriales revêt alors un caractère stratégique :

- il est impérieux de maintenir la connaissance des problèmes de terrain, y compris sur les champs où l'Etat n'est plus - ou ne sera plus - opérateur, et le travail pour les collectivités offrira désormais une palette plus large dans la pratique de l'aménagement des territoires,
- la présence du RST en capitalisation de la connaissance, si celle-ci prend bien en compte les besoins spécifiques des collectivités, répond très concrètement à une demande de leur part,
- l'appui aux collectivités en assistance à maîtrise d'ouvrage sur des questions complexes, certains champs orphelins de l'ingénierie, sur les sujets ou secteurs où l'ingénierie privée est absente constitue enfin une activité "solidaire" qui incombe à l'Etat.

Passer d'une position de capitalisation de la connaissance des services de l'Etat à ce même rôle pour l'ensemble de la collectivité publique n'est pas simplement une question d'affichage : cela implique également de changer complètement de façon de fabriquer les "règles de l'art" (improprement souvent nommées "normes") et "pratiques", en se plaçant dans une attitude d'écoute.

Chaque organisme du RST a de fait, dans ses plans des dernières années, inscrit son action dans cette direction. Mais l'engagement stratégique souhaité en termes d'ouverture passe par l'implication de tous les services, afin que ce nouveau positionnement s'inscrive dans une démarche cohérente et visible

Il s'agit de conforter le rôle du RST en matière de capitalisation de la connaissance collective.

Les organismes du RST auraient ainsi pour mission :

- **de conserver leur rôle de maintien d'une compétence opérationnelle au profit de l'Etat et des collectivités dans les domaines techniques pointus,**
- **de rester ou de se développer comme le lieu où l'expérience opérationnelle vient enrichir la connaissance et la production de méthodologies,**
- **de rester le lieu de l'organisation de l'accès à ces connaissances et méthodes, en se fixant un objectif d'utilisation intensive de toutes les techniques susceptibles de faciliter et de valoriser cet accès au bénéfice de l'Etat et des collectivités.**

3.2 un projet partagé d'évolution des pratiques

Le groupe a estimé que la clef pour atteindre le nouveau positionnement du RST ne résidait pas dans l'adoption de telle ou telle mesure organisationnelle mais qu'il fallait **provoquer une évolution des mentalités et des pratiques réelles.**

Il faut donc créer une dynamique s'appuyant sur la fixation d'objectifs concrets et l'évaluation des résultats. La proposition principale du groupe est donc de **construire un projet** et de le mettre en œuvre avec les meilleures garanties d'efficacité, grâce à une véritable gestion de projet.

Ce projet doit être **un projet partagé** entre l'Etat et les collectivités territoriales, élaboré sous la responsabilité du RST et piloté par le Secrétariat général. Grâce à un dialogue suffisamment étroit avec les collectivités territoriales, la convergence d'intérêts évoquée plus haut se concrétiserait de la meilleure manière et le projet recevrait alors un plein soutien et une approbation totale des collectivités territoriales.

3.2.1 des évolutions stratégiques

Pour qu'un projet soit mobilisateur, il est nécessaire qu'il soit simple. Simple, pour être facilement compris par tous. Simple, pour être facilement évalué. Le groupe a considéré que, pour assurer une évolution des pratiques en profondeur, il convenait de se donner un horizon d'environ 5 ans. Il a estimé qu'il suffisait de réussir un petit nombre d'évolutions stratégiques pour pouvoir considérer qu'à cette échéance, l'objectif d'ouverture aux collectivités locales soit atteint.

- 1 – Consacrer, en fin de période, une fraction des ressources humaines du RST, sensiblement plus importante que celle mobilisée en début de période, à du **travail au bénéfice des collectivités territoriales**. Cette évolution doit correspondre à des **productions méthodologiques** sur des sujets identifiés comme prioritaires par les collectivités locales, mais également à des **prestations pour le compte des collectivités** qui le demanderaient, notamment en accompagnement des transferts de compétences.
- 2 – Avoir, au sein du RST, une proportion significative de **personnels issus de la fonction publique territoriale**.
- 3 – Orienter vers les collectivités locales une partie significative des flux de **personnels formés par les écoles** du RST.

Ces évolutions exigent la mobilisation, au sein du ministère, non seulement des acteurs du RST, mais de l'ensemble des donneurs d'ordre (centraux, régionaux, locaux), dans leurs actions tant de pilotage que d'affectation de moyens budgétaires.

Il s'agit notamment pour les responsables de programme instaurés par la LOLF de mettre en charge explicitement le RST de développer la connaissance au bénéfice de l'ensemble de la collectivité, et non plus seulement pour les seuls besoins de l'Etat.

3.2.2 la fixation d'objectifs concrets partagés

Pour que ces évolutions stratégiques puissent devenir les composantes d'un véritable projet mobilisateur, il faut qu'elles soient traduites en objectifs quantifiés. La fixation de tels objectifs concrets doit passer par une étape d'analyse technique et une étape de validation politique. Les deux étapes devraient être pilotées par le Secrétariat Général mais sous des formes assez différentes.

L'étape **d'analyse technique** peut être largement déconcentrée vers tous les organismes composant le RST. Il importe que chacun mène sa réflexion propre pour apprécier jusqu'où il peut aller et à quel rythme, compte tenu de ses moyens humains et de l'expression des besoins de ses partenaires ou de l'appréciation qu'il peut en faire. Une coordination et une consolidation sont bien entendu nécessaires.

L'étape de **validation politique** est à gérer de manière centralisée. Il convient d'avoir un dialogue avec les collectivités locales pour faire connaître les éléments d'appréciation dégagés par l'analyse technique et avoir une concertation, durant le processus de fixation des objectifs chiffrés, qui permette que ceux-ci soient reconnus comme des objectifs d'intérêt commun. Une certaine solennité doit être donnée à l'aboutissement de cette étape, car un objectif connu largement pour être d'intérêt commun gagne en légitimité et suscite naturellement des comportements facilitant sa réalisation.

Le dialogue avec les collectivités locales doit se faire avec les instances nationales rassemblant leurs représentants politiques (ADF, ARF, AMF, AMGVE,...) mais il est souhaitable d'associer de manière adéquate, entre l'analyse technique déconcentrée et la validation politique en concertation avec les associations d'élus, un dialogue avec les représentations nationales des fonctionnaires territoriaux qui, en raison de leurs fonctions, ont une pertinence évidente pour éclairer la réflexion sur les enjeux scientifiques et techniques constituant la raison d'être du RST.

Le groupe attire l'attention sur l'objectif d'avoir **au sein du RST une proportion significative de personnels issus de la fonction publique territoriale**, objectif permettant à la fois le partage des cultures et le maintien des compétences, tout en prenant bien en compte les attentes des collectivités. Un premier objectif visant à accueillir 200 cadres techniques territoriaux pourrait être retenu. Pour avancer rapidement vers cette cible, une modalité pratique pourrait être, pour les premiers mois d'application, de pourvoir 1 poste vacant dans le RST sur 3 (parmi les postes de production en catégorie A ou B) en accueillant des cadres de la FPT. Ces recrutements devraient se faire par détachement, avec des modalités facilitant la mobilité dans les deux sens (entrée/retour). Les dispositifs de communication et recherche des candidats comme de facilitation de la mobilité sont à inventer, un certain nombre de freins existant actuellement. Une telle politique permettrait en quelques années de modifier de façon profonde les réflexes et mentalités non seulement au sein du RST mais aussi au sein des autres services de l'Etat et des services des collectivités.

L'objectif quantitatif pour **l'augmentation des activités au bénéfice des collectivités territoriales** se mesurera par :

- l'effort consacré aux productions méthodologiques sur les sujets prioritaires pour les collectivités territoriales (par une identification convenable de ceux-ci),
- les prestations faites pour le compte direct de collectivités demandresses, en distinguant celles à forte valeur ajoutée.

En effet, l'évolution vers plus de méthodologie au bénéfice des collectivités ne doit pas se faire au détriment des prestations pointues pour les collectivités.

3.2.3 un dispositif de suivi

Pour qu'un projet collectif ait effectivement une force d'entraînement, il faut qu'il y ait un dispositif d'observation et d'évaluation des résultats. Le groupe préconise que, pour ce projet partagé d'évolution des pratiques, il y ait un dispositif de suivi à double niveau, central et déconcentré.

Le **dispositif de suivi central** devrait être formalisé. S'agissant d'un projet auquel on entend donner un caractère partagé, il est indispensable qu'il y ait une instance associant formellement les partenaires apportant leur soutien politique au projet, instance qui constate si les objectifs sont atteints ou non. Bien entendu une telle instance aurait inmanquablement une fonction complémentaire. C'est celle de comprendre, en cas de non atteinte d'un objectif, les raisons de la situation et tout naturellement de réfléchir aussi aux moyens de redresser la situation. Ce qui a plus de chance d'aboutir, si c'est fait collectivement par des acteurs qui peuvent influencer le cours des choses !

Le **dispositif de suivi déconcentré** serait une instance plus informelle à créer au niveau de chaque organisme s'il n'y a pas d'instance adéquate préexistante (comme le comité d'orientation du CERTU par exemple). Elle n'aurait bien entendu pas une vision d'ensemble sur le projet global mais jouerait un rôle similaire pour les éléments du projet global qui se déclinent en sous-objectifs déconcentrés. Son rôle serait similaire à celle de l'instance nationale : constater, comprendre, proposer. Ces instances au niveau des CETE auraient un rôle plus particulièrement important : s'y trouveraient étroitement associés au projet d'évolution du RST une grande partie des énergies individuelles les plus dynamiques au sein des collectivités, gage important de succès pour l'opération.

3.3 des actions pour accompagner ces évolutions

Changement de posture des organismes du RST et réformes fondamentales dans les services de l'Etat ne peuvent se concrétiser sans mesures d'accompagnement. C'est l'objet des propositions qui suivent. Le groupe s'est attaché également à préconiser des premières réponses aux demandes des collectivités sur les trois champs sur lesquels ces demandes se sont exprimées de façon plus forte jusqu'à présent, c'est à dire sur les personnels et compétences, sur l'accès aux prestations du réseau et sur l'association concrète des collectivités aux orientations en direction des organismes du RST en matière de capitalisation de la connaissance et de formation. Pour la facilité de la lecture, les actions préconisées se trouvent regroupées par thèmes.

3.3.1 accompagnement du changement de posture

Changer de positionnement passe par la mobilisation de tous les acteurs : STC et CETE bien sûr, mais également DAC et Services Déconcentrés. Les DAC en particulier, avec une actualité extrêmement fournie et les trois réformes, n'ont pas de fait engagé d'actions concrètes dans cette direction. Pour accompagner ces évolutions, le chantier préconise les actions suivantes :

- Demander aux DAC de produire un affichage clair à « leurs » STC d'objectifs de « connaissance collective » et non plus simplement de réponse aux commandes de l'Etat, à l'instar de ce qui a été fait dans le texte créant le CERTU. Commencer par les DAC où la décentralisation crée le plus de changement. Obtenir une politique claire de diffusion de la production du RST en direction des collectivités, en partenariat avec leurs associations, et s'assurer de sa mise en oeuvre. Adapter pour cela le financement sur le budget de l'Etat en faisant prononcer par le Secrétaire Général les arbitrages nécessaires.
- Renforcer dans les organismes du RST l'action "doctrine collective" : les STC ont déjà dans certains cas ce positionnement. Pour les CETE, le renforcement de ces actions commandées par l'Etat et réalisées pour le bénéfice de toute la collectivité, doit s'accompagner d'une budgétisation partielle des crédits de fonctionnement, en termes de trésorerie, mais aussi de ressources budgétaires. L'activité "R&D" (recherche, développement, capitalisation et diffusion de la connaissance, animation du milieu professionnel) représente aujourd'hui environ 1/4 de la production des CETE ; la préconisation est d'élever cette proportion jusqu'à 30 à 50 % de l'activité en 3 ans environ. Pour être viable, cette évolution devrait s'accompagner d'une rebudgétisation de l'ordre de 20 M€.
- Créer dans les crédits de titre 9 un petit volant de « DAP solidarité » sur les champs des compétences transférées en accompagnement de la décentralisation, permettant une prise en charge par l'Etat de prestations au bénéfice des collectivités partenaires
- Demander aux CETE d'ouvrir rapidement leurs clubs métier aux agents travaillant dans les collectivités (y.c. naturellement mais pas seulement ceux qui arriveront de la FP Etat suite à la décentralisation)
- Créer au sein du futur Secrétariat Général une équipe structurée de maîtrise d'ouvrage de la gestion et de la capitalisation de la connaissance.

3.3.2 donner stabilité et lisibilité aux orientations

- Pour chacun des organismes, la mise en place d'un dispositif valant schéma directeur d'orientation pluri-annuel serait très intéressant. Le LCPC dispose d'un contrat quadri-annuel pour la partie de son activité effectuée en recherche. De façon plus large, la validation par les DAC (et bientôt les Directions de Programme) d'orientations pluri-annuelles apporterait aux directions des organismes du RST une vision sécurisée d'une partie notable de leur commande à venir ; **c'est une telle sécurité qui permet d'entreprendre de façon efficace les actions de fond de changement, les investissements intellectuels lourds sur des nouveaux domaines ou les redéploiement des compétences.**
- Des orientations pluriannuelles de chaque organisme connus par l'ensemble du RST participeraient de plus à l'amélioration des synergies entre ses organismes.

3.3.3 apporter des améliorations d'organisation immédiates

Le chantier préconise des ajustements immédiats au niveau de chaque organisme, permettant d'associer dès à présent les collectivités aux orientations de l'ensemble des organismes du RST. La démarche globale proposée en 3.2 pourra déboucher ultérieurement sur des réformes plus profondes pour chacun des organismes.

Le groupe propose des ajustements différents selon les organismes, compte tenu de leur nature, leur type d'activité et l'importance de la relation avec le monde professionnel :

a- STC

- **Pour les STC (hormis les EPST), leur transformation en SCN est préconisé,** donnant ainsi l'occasion de mettre mieux en lumière leur vocation à travailler pour l'ensemble de la collectivité publique. Cette évolution peut se faire rapidement, et n'exclut pas d'autres évolutions à plus long terme.
- mettre en place ou **faire fonctionner** à nouveau **un Comité d'Orientat**ion incluant des représentants de collectivités (élus et techniciens) **pour les STC** qui n'en possèdent pas.

b- CETE

- Pour les CETE, des transformations sont envisageables à condition qu'elles permettent à la fois le maintien en l'Etat des commandes directes du ministère et un fonctionnement facilité pour les commandes des collectivités territoriales. Voir à ce sujet l'étude en cours sur les conditions juridiques d'accès des collectivités aux prestations du RST.
- Pour la gouvernance des CETE, les préconisations du groupe sont de suivre les recommandations du rapport J. Durand, à savoir d'avoir un **comité CIO, présidé par le DGRE de la région du siège du CETE**, ayant pour fonction principale une bonne coordination des recours au CETE par les services de l'Etat, s'appuyant sur les Comités Régionaux de Programmation (CRP), et consacrant le temps nécessaire aux échanges stratégiques sur les priorités :
 - ⇒ en matière de pratiques de capitalisation et de diffusion des connaissances (pour le bénéfice collectif)
 - ⇒ sur les questions de développement de nouvelles compétences.

Il convient de prendre garde aux forts risques inhérents à ce dispositif de pilotage :

- il est essentiel de placer les ressources rares (personnels spécialistes) là où elles peuvent se conforter de façon pérenne, en évitant le saupoudrage, source de volatilité des compétences,
- il est important d'anticiper, tant sur les questions de compétences que d'activités, et d'identifier les commandes qualifiantes, et de les passer aux CETE, afin de créer les conditions d'évolutions de ces compétences au sein de l'administration dans son ensemble.
- Le dispositif ne doit pas mettre en péril les spécialisations/mutualisations entre CETE, avec les Equipes-Ressource, labellisées ou non (ex : bruit au CETE de l'Est, insertion dans le paysage au CETE Méditerranée), mutualisation/spécialisation poussée ces dernières années dans le cadre de la stratégie des CETE ou de celle du LCPC avec les ERA (Equipes de Recherche Associées).
- Il doit prendre en compte également le travail non territorialisé réalisé par les CETE (ex: l'informatique répartie par spécialité entre les CETE, avec l'informatique documentaire au CETE Normandie-Centre).

La création d'un Directeur des CETE serait à cet égard un élément de sécurité pour la prise en compte de ces actions des CETE au delà de leur périmètre d'action classique. Elle serait de plus de nature à renforcer la cohérence de l'action collective des CETE.

- pour la production de R&D en CETE, qui s'effectue sous le pilotage des STC, il n'y a pas lieu de prévoir localement une instance d'orientation partenariale. Ceci n'exclut pas des partenariats spécifiques sur des actions ciblées, par tous les modes possibles, y.c. éventuellement par la formation de GIP. Ces initiatives locales devraient trouver au sein des CRP un appui, un instrument de catalyse des idées et des problématiques. Chaque Directeur de CETE ayant la responsabilité du développement du partenariat avec les collectivités de sa sphère géographique, il lui appartiendrait, comme le recommande le rapport de J. Durand, **d'organiser un dispositif d'écoute en direction des collectivités**, et d'en tenir compte dans les orientations qu'il proposerait à son comité d'orientation.
- Le CETE serait enfin une des voies de remontée des besoins des collectivités en direction des directions de programme et des STC.

3.3.4 faciliter l'accès des collectivités territoriales aux prestations du réseau

Il s'agit de permettre un accès des collectivités aux prestations du réseau, tout en maintenant l'accès des services de l'Etat à ces mêmes prestations dans les conditions d'aujourd'hui. Une expertise juridique est en cours au Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Cette expertise se place dans un contexte juridique qui a évolué très vite depuis les années 2000, et qui évolue encore, avec tant des nouveaux textes que des éléments de jurisprudence. Deux concepts s'affirment dans cette nouvelle donne : la notion de "lien in-house" et celle de droit exclusif. Pour leur application, on s'appuie sur une appréciation plus fonctionnelle qu'institutionnelle.

Ceci permet d'affirmer qu'il existe un choix assez large de formes juridiques des organismes du RST permettant une commande directe sans consultation de la part de l'Etat.

Pour ce qui est de la possibilité pour les collectivités ou leurs groupements de contracter directement avec les organismes du RST, la question est certainement plus délicate. Si l'évolution générale a pour conséquence de restreindre ces possibilités, elle fait également émerger des situations, des types d'études qui autoriseraient des dérogations. L'étude s'attache à étudier ces cas particuliers, en utilisant les nouveaux concepts émergents, et débouchera sur des pistes de travail possibles.

3.3.5 des actions communes pour le recrutement et la gestion des personnels techniques

- ⇒ Faire entrer dans le CA de l'ENTPE au moment où il sera créé des représentants des collectivités territoriales (élus et techniciens), envisager le cas échéant le même dispositif pour l'ENPC, et étudier pour l'ENTE des dispositions d'association des collectivités à leurs orientations.
- ⇒ monter un groupe de réflexion avec le CNFPT, pour rechercher les moyens de permettre de former dans les écoles de l'Etat des futurs ingénieurs de la FPT, et établir les projets de texte idoines,
- ⇒ à l'inverse, développer l'accueil de cadres de la Fonction Publique Territoriale dans le RST comme cela a été évoqué en 3.2.2.

3.4 Une communication adaptée

Il y a enfin lieu d'évoquer la nécessité d'accompagner le projet d'évolution du RST par une politique de communication adaptée.

Un projet a en effet plus de chances de réussir, quand deux conditions sont remplies :

- il est largement connu
- il est considéré comme légitime et bon pour l'ensemble des acteurs (internes et externes)

Il est donc recommandé de s'engager dans la réalisation **d'un événement en 2006**, qui pourrait prendre la forme d'Assises Nationales, faisant une large place aux élus, à leurs associations et à leurs techniciens, et qui donnerait véritablement le **coup d'envoi médiatique de la nouvelle coopération souhaitée par les deux parties.**

Cet événement, par les nécessités de sa préparation et par les engagements qu'il impliquerait, formaliserait ainsi pour les prochaines années le nouveau projet partagé que le ministère prescrirait à ses services du RST, dans un périmètre minimal incluant les CETE, les STC, les EPA et EPST et les Ecoles.

Stratégie Ministérielle de Réforme Ouverture du réseau scientifique et technique

Annexe 1 La feuille de route

Intitulé : Conforter et ouvrir largement le réseau scientifique et technique (RST)

Il s'agit d'ouvrir le Réseau Scientifique et Technique aux collectivités territoriales et notamment aux départements mais aussi aux intercommunalités, et plus généralement de développer les partenariats avec les collectivités, les universités, les professionnels et les acteurs européens et internationaux.

Pilote du chantier : Pierre CHANTEREAU, Secrétaire Général du CGPC, avec le concours de la DRAST qui assure le secrétariat du chantier.

Objectifs du chantier : Au regard d'un contexte où les services déconcentrés du ministère doivent être redéfinis et reconfigurés du fait de la décentralisation, particulièrement dans les domaines des ports et des routes, avec la création des futurs services routiers, et où les administrations centrales vont être impactées par la LOLF dans leur configuration et leur modes de fonctionnement, il s'agit d'élaborer des propositions, au plan national comme au plan local, dans plusieurs registres :

- Définir une nouvelle hiérarchisation des missions du RST,
- Proposer les mesures pour une gestion continue des compétences intégrant, une contribution de nos écoles à la formation de cadres territoriaux, une réelle mobilité entre les fonctions publiques Territoriale et de l'Etat, et répondant aux nouveaux besoins des futurs services déconcentrés routiers, comme du RST pour lequel la capacité d'expertise est primordiale au regard des exigences des divers donneurs d'ordre.
- Dégager les dispositifs institutionnels adaptés pour que les maîtres d'ouvrage, y compris les départements, puissent participer au pilotage du Réseau, passer leurs commandes directement ou dans le respect du droit de la commande publique et du droit de la concurrence, et contribuer au financement global du Réseau.

La question du statut des organismes n'étant pas une question première, le chantier n'abordera pas le particularisme de chacun d'entre eux. Les éventuelles évolutions statutaires ne seront proposées que dans la mesure où elles faciliteront grandement l'atteinte de certains objectifs.

L'examen de cette question pourrait être ciblé principalement sur le CERTU, les CETE, le CETMEF, le STBA et le SETRA, qui d'ailleurs couvrent ensemble un champ d'ingénierie complet.

Interactions avec d'autres chantiers : principalement organisation des services routiers, administration centrale des activités support, et de développement, LOLF, et compétences et métiers.

Organisation du chantier, équipe dédiée, sous-chantiers :

L'équipe dédiée sera composée de A.HORTH, A.LAUER, P. MARTIN, Y.MATHIEU, F.PERRET et D.RIVIERE.

Quatre sous-chantiers doivent être engagés :

1. Faire le bilan contradictoire des échecs rencontrés dans les processus d'association des collectivités territoriales.
2. Etudier la faisabilité juridique des dispositifs adaptés à la passation des commandes, au financement du réseau et à son pilotage.
3. Préciser les conditions d'une ouverture européenne du réseau.
4. Bâtir la stratégie d'ensemble de développement de la coopération.

Principales DAC associées à la démarche : CGPC, DAEI, DAFAG, DGUHC, DPSM, DR, DRAST, DSCR, DTMPL, DTT.

Mode d'association des services déconcentrés : il convient d'utiliser les relais existants que sont les clubs de DDE, de DRE, ainsi que les groupes de travail et les clubs métiers (GT routes et sécurité routière, les clubs de concepteurs ou d'échanges d'expériences).

Mode d'association des organisations syndicales : selon modalités à préconiser par DPSM.

Mode d'association des bénéficiaires : par audition et entretiens avec les associations d'élus, en particulier l' ADF, voire l'AMGVF, le CNFPT, les associations de personnels, l'ADSTD, les Administrateurs territoriaux, l'AITF, et les diverses associations et syndicats techniques et/ou professionnels (AFGC, ATEC, ...). La question essentielle de la normalisation devrait conduire à se rapprocher de l'AFNOR et du CEN.

Démarches expérimentales envisagées dans les services : il y aurait lieu, à l'image de ce qui a déjà été proposé pour le CERTU, d'étudier la faisabilité d'une ouverture plus systématique des Conseils d'administration ou des Conseils d'orientation des STC, et d'expérimenter des partenariats au niveau interrégional pour certains CETE. La faisabilité d'une ou plusieurs instances Etat – CT au niveau national devra être explorée.

Calendrier prévisionnel et points d'arrêt :

Les trois premiers chantiers sont à mener d'ici juin 2004.

Le quatrième doit se poursuivre jusqu'à fin 2004.

Devenir du réseau scientifique et technique de l'Etat.

Réorganisation des services du Ministère de l'Equipement.

Une analyse pour comprendre la situation.

Mars 2006

EDITORIAL

L'année 2004 a été marquée par plusieurs événements qui concernent directement les conseils généraux dans la mise en œuvre de leurs responsabilités de gestionnaires de réseaux routiers et d'organisateur de services de transport :

- L'adoption de la loi de décentralisation du 13 août 2004 avec le transfert aux départements de 20 000 kilomètres de routes nationales;
- La réorganisation des services du Ministère de l'Equipement et notamment des services routiers (niveau national et niveau territorial) ;
- Le lancement d'une réflexion au sein du Ministère de l'Equipement sur le devenir du Réseau scientifique et Technique de l'Etat.

Compte tenu de l'importance des évolutions en cours, l'ADF a choisi de prendre l'initiative d'aller au-devant des départements pour leur faciliter la tâche. Ses objectifs sont les suivants :

- accompagner les départements dans la mise en œuvre de la décentralisation des routes nationales,
- réfléchir avec eux sur le rôle qu'ils entendent jouer dans la future organisation du réseau scientifique et technique de l'Etat,
- être au plus près du terrain pour disposer des éléments les plus concrets,
- favoriser les échanges entre les élus et les fonctionnaires de départements différents d'une part et l'ADF d'autre part,
- relayer auprès du Ministère de l'Equipement les attentes des départements.

Yves Krattinger

Président de la commission aménagement du territoire, infrastructures de l'Assemblée des Départements de France.

Sommaire

1. Prééminence des collectivités locales
2. Le réseau scientifique et technique Equipement
3. L'étude ADF : premiers éléments de synthèse
4. Attentes et messages-clés

Prééminence du rôle des collectivités locales comme gestionnaires du réseau routier.

- Les collectivités locales sont les **premiers gestionnaires de routes** :
 - * par la longueur du réseau dont elles ont la charge,
 - * par le poids financier de leurs engagements,
 - * par le nombre de personnels dédiés aux missions d'entretien et d'exploitation.
- Les collectivités locales sont aussi les **premiers clients de la profession** routière.

Quelques chiffres

- Avant transferts, les **collectivités** ont en charge :
 - 96% du réseau routier**
 - 72% des investissements** (hors participation des collectivités aux contrats de plan).
- Après transferts, les **Conseils Généraux** géreront :
 - 37% du linéaire** total de routes
 - 30 000 nouveaux agents**

L'Etat reste garant de la cohérence du réseau routier.

L'Etat et les collectivités ont la responsabilité d'élaborer conjointement des programmes de recherche.

Le réseau scientifique et technique de l'Equipement : un diagnostic pour comprendre,

Une étude encadrée par un comité de pilotage composé d'élus, de directeurs généraux, de directeurs de services techniques a été menée au 2^{ème} semestre 2004. Son but était de comprendre le rôle du Réseau Scientifique et Technique de l'Equipement, sa place dans la communauté technique, et le degré d'implication des Conseils Généraux dans cette même communauté. Plus de 30 entretiens formels ont été menés, aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

des rencontres et une enquête pour l'enrichir et se l'approprier...

Journée d'étude ENPC :

Paris : 9 février 2005

Rencontres interdépartementales :

Metz : 23 février 2005

Lyon : 2 mars 2005

Toulouse : 9 mars 2005

Angers : 16 mars 2005

Commission Aménagement du Territoire Transport :

Paris : 22 mars 2005

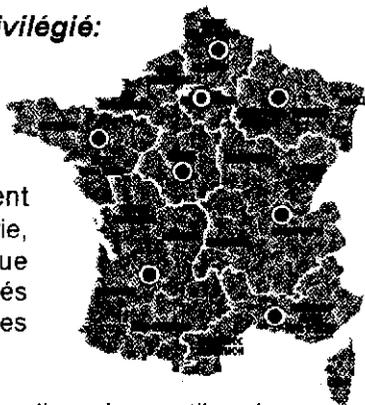
une première étape ...

... à suivre...

LE RESEAU SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'EQUIPEMENT

Le point d'accès privilégié: les CETE

Les 8 C.E.T.E assurent des missions d'ingénierie, d'assistance technique pour l'Etat, les collectivités locales, et les entreprises privées.



Ils contribuent à l'élaboration des outils, des méthodes, des règles de l'art et de la normalisation.

Les **CETE**, toutes activités confondues représentent **3 800 personnes et 215 M€** de budget annuel. **60% de ces moyens est consacrée à la route.**

Plus globalement, le **R.S.T routes (hors écoles)**, ce sont **3500 personnes**, et un budget annuel de **200 M€**.

Les « clients » du R.S.T routes

- **L'Etat** : c'est le **premier « client » du RST**. Il l'utilise principalement pour ses besoins propres. Il assure la tutelle de ces organismes et peut lui confier des missions très variées, études, essais, contrôles, assistance à Maîtrise d'Ouvrage, programmes de recherche, pouvant pour certains relever de l'innovation.

Ces prestations contribuent aux missions essentielles de l'Etat :

- * Recherche, élaboration de la doctrine, des règles de l'art et de la normalisation.
- * Diffusion des connaissances et des méthodes.
- * Prestations pour les services routiers de développement et de gestion des Routes Nationales.
- * Rayonnement international de la technique Française.

- **Les entreprises** : une **sollicitation** de plus en plus **marginale** en prestations.

C'est surtout dans le domaine de l'innovation et de l'ingénierie des ouvrages d'art que les organismes du réseau peuvent apporter leur savoir-faire.

- **Les collectivités locales** : une **sollicitation mineure**.

Les collectivités locales, communes, intercommunalités et conseils généraux peuvent solliciter les organismes par le biais des CETE. Toutefois l'activité reste mineure. Par exemple, les Conseils Généraux n'apportent que 8 à 9% du chiffre d'affaires des CETE.

▪ Les autres clients

Ce sont les sociétés d'autoroutes, d'autres établissements publics comme RFF ou VNF.

Le Réseau Scientifique et Technique de l'Equipement (**R.S.T Equipement**) est constitué par **30 organismes** qui regroupent **14 500 personnes** dont **8000 agents scientifiques et techniques**. Ils travaillent sur toutes activités du Ministère. On y trouve par exemple : Météo France, l'IGN, IFREMER.

Le R.S.T c'est aussi :

- des services techniques centraux tels le Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA) ou le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU).
- des organismes scientifiques et techniques comme le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC, INRETS, CETU)
- des écoles de formation initiale telles que l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE) ou l'Ecole Nationale des Techniciens de l'Etat (ENTE) ;

Il faut noter que des centres de formation continue tels que Ponts Formation Edition filiale de l'ENPC ou les Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle (CIFP) ne font pas partie du RST, mais y font très souvent appel.

Un fonctionnement en réseau qui apparaît cependant comme complexe notamment du point de vue de son pilotage.

La communauté routière regroupe :

- **L'Etat** avec l'ensemble de son administration et des organismes qui dépendent de lui.
- Les autres Maîtres d'Ouvrage publics qui ont une responsabilité dans le domaine des routes. Pour les collectivités locales, ce sont principalement les **conseils généraux**, les **communes** et les **intercommunalités**.
- Des **sociétés concessionnaires d'autoroutes, publiques ou privées**.
- Des **sociétés d'ingénierie**.
- Des entités représentant la **Maîtrise d'œuvre**.
- Des organismes ou **bureaux de contrôle**.
- Des **entreprises**.
- Des organismes ou **établissements de formation** (initiale et continue).
- Diverses **associations** et **comités**.

COMPRENDRE LE RÔLE DU R.S.T, LES ENJEUX, LA PLACE DES COLLECTIVITES LOCALES AUJOURD'HUI ET DEMAIN.

Les enjeux globaux

Au sein de la communauté technique, tous considèrent que le maintien d'un réseau de bon niveau au plan national est essentiel.

Les enjeux de **réglementation**, de **normalisation**, d'**innovation** de **promotion** doivent répondre à une cohérence d'ensemble, et à une **bonne utilisation des fonds publics**.

Pendant **plus d'un siècle**, la communauté technique était réduite à deux acteurs essentiels : l'**Etat** et les **entreprises**. L'Etat a été omniprésent pour définir les règles de l'art, les normes, pour animer la communauté technique. Souvent, il l'a fait en partenariat avec les entreprises.

Depuis quelques années **cet équilibre a changé**. Parmi les causes de ce changement, très souvent sont citées : la **décentralisation**, la montée de l'**Europe** et des **intercommunalités**, le code des marchés, la loi M.O.P., l'évolution des **valeurs de la société**.

Nombreux sont ceux qui s'accordent à penser que le **R.S.T Equipement n'a plus le positionnement du passé**. L'**entreprise** prend progressivement en charge l'**innovation**, les métiers de **maître d'œuvre privé**, ceux liés au **contrôle** se développent. Dans les **écoles**, dans les **universités**, on peut constater une **montée significative des compétences**, et de nombreuses ressources non utilisées.

Aujourd'hui, **les collectivités ne sont pas organisées**, en particulier **du point de vue technique**, pour participer activement à la vie et au progrès de la communauté routière. Elles sont **plus des « consommateurs » que des « acteurs »**. Elles sont pourtant les premiers acteurs de la route.

Demain, les collectivités locales seront-elles entièrement **dépendantes de l'Etat** pour tout ce qui concerne les règles de l'art et la normalisation, **ou des entreprises** pour les choix techniques et économiques comme c'est le cas pour d'autres réseaux ?

Des inquiétudes :

⇒ La première inquiétude concerne la future organisation du réseau scientifique et technique. **Les composantes de ce réseau** en particulier les C.E.T.E resteront un **outil dépendant directement de l'Etat**, avec une ouverture vers les collectivités locales.

⇒ Il y a aussi la crainte de voir ce réseau complètement **déconnecté** des réalités quotidiennes des Conseils Généraux et **monopolisé** par le niveau régional (D.R.E et D.I.R) sur un type de réseau très différent des routes départementales classiques.

⇒ Il y a enfin une crainte très forte de certaines collectivités de ne plus trouver l'**assistance technique** dont elles bénéficiaient.

Des souhaits

- **Ne pas se faire imposer une doctrine**, des règles qui ne seraient pas consenties.
- Garder une **indépendance** vis-à-vis du monde de l'entreprise et de l'ingénierie.
- Disposer d'une **assistance mutualisée** pour les collectivités ayant peu de moyens et de compétences internes et externes.

Les conditions nécessaires à l'engagement des Départements

- **Des services internes ayant les compétences pour jouer un rôle de maître d'ouvrage**

Ces compétences ne peuvent être acquises et développées que grâce à un dispositif de formation initiale et continue à adapter, voire à créer.

- * L'offre de **formation initiale** technique est maintenant très **diversifiée**. Cette pluralité des origines est très appréciée ce qu'il faudra compléter, c'est le volet préparation à des **fonctions de maître d'ouvrage**.
- * L'offre de **formation technique continue** est **inexistante en dehors du réseau Equipement**. Mais celui-ci n'est pratiquement pas utilisé. La formation continue représente des **besoins impressionnants**. Même si le réseau Equipement (CIFP) peut encore être un bon outil, il est nécessaire de réfléchir à des dispositifs adaptés et stables dans le temps.
- * Ce dispositif de formation doit être complété par un dispositif **d'animation, d'échanges d'expériences**, aux niveaux local et national. Une analyse des raisons des échecs ou du manque d'efficacité des dispositifs actuels permettrait de progresser.

- **Des compétences externes leur permettant de réaliser des produits de qualité au moindre coût.**

En résumé, les Départements veulent pouvoir disposer de compétences externes diversifiées :

- * disposant d'un certain niveau d'autonomie entre elles,
- * respectant la commande du maître d'ouvrage
- * n'imposant ni des méthodes de travail ni des contraintes techniques sans rapport avec les projets.

**INTERROUTE 2004 - Montpellier -
Les attentes exprimées :**

- Pour son **efficacité**, le **changement**, dans le Réseau Scientifique et Technique, doit s'opérer à la fois **par le bas et par le haut**. L'organisation qui en découlera devra traduire la **cohérence entre ces deux niveaux**.
- La **qualité** de la nouvelle organisation reposera avant tout sur un **niveau territorial organisé et actif** et un **niveau national** présent là où c'est utile pour permettre la **capitalisation** et la **valorisation des expériences locales**. Ces principes sont valables tant pour les normes ou les règles de l'art, que pour l'innovation ou encore la formation.
- Une **crainte** ressort en permanence des entretiens : l'éventualité d'**être très dépendants** de l'une ou l'autre des parties (Etat, entreprises).
- **Les collectivités redoutent de se faire imposer des règles dont elles ne voudraient pas**. Elles souhaitent participer aux progrès techniques avec le souci du bien-être des habitants et des usagers mais aussi avec une optimisation de l'utilisation des fonds publics.
- Les collectivités entendent donc largement dépasser la simple mise en cohérence des choses et participer à un **mode de fonctionnement collégial**. Il s'agit pour elles de dépasser le stade de la rencontre pour aller vers la co-production.
- Dans l'organisation qui doit être bâtie, les **collectivités** souhaitent un **rôle officiel**, permettant un **partenariat d'intérêt général ouvert aux autres acteurs publics et privés**.

Quelques orientations de portée générale :

- ⇒ **Une maîtrise d'ouvrage responsable et indépendante**, qui a la volonté de s'organiser et de consacrer du temps et des moyens pour pouvoir peser sur les décisions qui les concernent, capable d'évoluer en toute sécurité juridique, capable aussi d'évaluer son action.
- ⇒ **Un dispositif de formation initiale et continue** permettant d'exercer des fonctions de maître d'ouvrage.
- ⇒ **Une ingénierie publique positionnée sur les bons métiers et compétente**. Il s'agit soit de l'ingénierie publique de l'Etat soit de celle des collectivités, dont les missions sont différentes mais qui devraient disposer de passerelles.
- ⇒ **Une ingénierie privée compétente et indépendante**. Ceci nécessite de prendre conscience de la nécessité d'un marché minimum et stable.
- ⇒ **Un réseau d'entreprises ayant la possibilité d'innover**, dans le souci d'une meilleure économie des projets et d'une plus grande satisfaction des citoyens.
- ⇒ **Une communauté technique qui fonctionne en réseau**, pour permettre une homogénéité hiérarchisée des routes, un dialogue très en amont avec les autorités chargées de la réglementation, un dispositif réglementaire en prise directe avec le terrain, une intégration des savoir-faire pour une plus grande technicité des acteurs.

Quel rôle demain pour les collectivités locales ?

Demain, dans le domaine des routes, les collectivités publiques devraient pouvoir, si elles le souhaitent, être parties prenantes dans :

- ⇒ **La définition des règles de l'art et l'élaboration de normes.**
- ⇒ **La capitalisation des expériences et le portage d'un savoir faire.**
- ⇒ **La mutualisation en termes de réponses à apporter et de commandes en matière d'innovation et de recherche.**
- ⇒ **L'animation de la communauté technique et le dialogue avec les autres maîtres d'ouvrages, les maîtres d'oeuvre et les entreprises.**
- ⇒ **La définition d'une offre de formation initiale et continue performante et adaptée pour leurs collaborateurs.**

Vers un nouvel équilibre de la communauté routière dans lequel chacun doit trouver la place qui lui revient.

Les Départements doivent se donner les moyens et les compétences pour être des participants actifs à la gouvernance du réseau scientifique et technique routier. Ils pourront alors occuper la place qui leur revient dans le nouvel équilibre à construire.

ANNEXE 3.1

Gouvernance des CETE

Document établi par le Club des Directeurs de CETE en date du 23/11/2004

La présente note fait suite au discours du Ministre du 29 juin 2004 : « *Un nouveau système doit être inventé de façon à concilier les responsabilités des futurs chefs de programmes, des DGRE, le fonctionnement en réseau du RST et l'actuel système de commande interne au ministère* ». Cette version 7 est enrichie des échanges tenus à l'automne avec les directions du LCPC, CERTU, SETRA, CETMEF, DRAST, DPSM, ainsi qu'avec le pilote du chantier RST.

Cette proposition ne traite pas de la gouvernance des services techniques centraux. Elle développe la vision exposée le 29 juin d'une gouvernance intégrant quatre pilotages : le pilotage des directeurs de programme LOLF, le pilotage scientifique et technique national, le pilotage régional et interrégional des DGRE ainsi que la participation des collectivités locales au pilotage des CETE, conformément à l'ouverture souhaitée par le Ministre.

Est tout d'abord traitée la répartition en programmes LOLF. Est ensuite proposé un système de gouvernance à deux étages, l'un pour piloter l'offre et la demande, l'autre pour guider les orientations scientifiques. Sont ensuite abordées, la modernisation du système des droits à prestation, l'ouverture aux collectivités locales puis la budgétisation du fonctionnement.

Découpages et rattachements LOLF

La logique de la LOLF conduit à identifier par programme, les personnels, les moyens ainsi que les objectifs exprimés en terme de résultats mesurables.

Les CETE ont vocation à intervenir pour l'ensemble du ministère de l'Equipement. Ce dernier est structuré en 19 programmes. Les CETE n'interviennent en pratique que pour douze directions de centrale qui recouvrent 10 programmes. Le rattachement des moyens humains et financiers des CETE peut donc se configurer selon trois grandes familles de solutions :

- 10 programmes, c'est-à-dire RRN, SR, SPE, AUIP, TTM, stratégie, SPAC, NA, T et recherche ;
- 1 programme. Il s'agit du programme « stratégie » qui comprend l'action « pilotage du RST » ;
- un nombre intermédiaire de programmes. Au stade actuel des réflexions, la DRAST pencherait pour 2 programmes (RRN et stratégie) et la DPSM pour 6 (RRN, SR, AUIP, TTP, SPE et stratégie).

Ces solutions satisfont inégalement les divers objectifs de la LOLF, tout comme les souhaits des divers acteurs. Mais surtout ces solutions présentent des difficultés de mise en œuvre ou des inconvénients qu'il importe de bien identifier avant que le choix ne soit fait.

L'analyse qui suit revient tout d'abord sur le système actuel de gouvernance des CETE. C'est avec cet éclairage que sont examinées les trois familles de rattachement LOLF. Sur chacune sont alors regardés les inconvénients concrets tant pour les CETE que pour les directeurs de programme.

- La gouvernance des CETE joue actuellement sur deux pilotages : celui par l'offre et celui par la demande.

L'offre, c'est la compétence des équipes. Son évolution est pilotée par la stratégie RST, par les plans d'actions des CETE et par les exercices annuels de répartition des effectifs. La stratégie RST fixe en particulier l'évolution sur 10 ans en terme d'effectifs par domaine.

La compétence constitue en définitive la vraie ressource rare. La hiérarchie des CETE est pleinement engagée sur son éclosion, sa croissance ou sa dispersion. Cette responsabilité s'exerce d'autant plus efficacement que le cadre stratégique à long terme est clair.

La demande se concrétise par des commandes, c'est-à-dire par des contrats avec un début, une fin et un contenu précis, et non par des missions. Le contrat est en effet le mode de relation le plus approprié s'agissant de partager de façon variable dans le temps des ressources rares entre différents demandeurs.

La satisfaction des commandes constitue en définitive la vraie légitimité des CETE. La demande est pour $\frac{1}{4}$ externe, gouvernée par le marché, et pour $\frac{3}{4}$ interne au ministère, exprimée en DAP. La stratégie RST à 10 ans pilote la répartition des DAP entre les DAC. Les responsabilités sont alors exercées par les commanditaires au premier plan desquels viennent les DAC, les STC têtes de réseau et les DRE.

L'offre et la demande se conjuguent aujourd'hui pour piloter le système, ce qui est une bonne chose. Si le pilotage par l'offre n'est pas équilibré par la commande, on risque l'auto-commande. Si la commande est trop décalée de l'offre, on risque l'ignorance des compétences internes et du délai nécessaire à les faire évoluer.

Dans le système actuel, les compétences dont le ministère aura besoin dans le futur sont recrutées, formées et affûtées par des commandes qualifiantes. Les commandes trouvent ainsi des équipes de valeur en interne ce qui participe au rayonnement du ministère. La sous charge occasionnelle de certaines équipes sert par ailleurs d'indicateur pour ajuster l'offre ou la commande.

Le pilotage de l'offre relève du moyen terme, le pilotage de la demande du court terme. Entre les deux est aujourd'hui instaurée une tension dynamique.

Comment préserver ces acquis dans le cadre de la LOLF ?

En première approximation, on peut rapprocher le pilotage par l'offre de l'identification des moyens par programme d'une part et le pilotage par la commande du compte-rendu sur les résultats et la performance d'autre part.

Quels sont dès lors les avantages et les inconvénients des trois familles de rattachement ?

- Le rattachement des personnels des CETE à 10 programmes satisfait la LOLF à la lettre. Cette solution induit en revanche une grande complexité. Complication en CETE si dix politiques de gestion du personnel devaient être prises en compte. Complication en DAC puisque les personnels CETE nécessiteront un traitement adéquat, c'est-à-dire en pratique un BOP spécifique. Pour la majorité des programmes, ces agents se comptent en dizaine par CETE. Or les centrales sont organisées pour gérer les effectifs par centaine, voire par millier.

Les petits nombres se prêtent mal à une gestion centrale qui ait un sens. Seule la DR avec près de 2 000 agents CETE semble disposer d'un volume suffisant pour que leur rattachement au programme RRN ait un sens.

Ce découpage en 10 s'oppose par ailleurs au caractère polyvalent des équipes des CETE. Un géologue analyse un jour le remblai d'un projet routier et évalue le lendemain l'aléa glissement de terrain d'un PPR. De même, un économiste s'investit sur une étude LOTI d'un grand projet d'infrastructure puis traite la partie économique d'une analyse de dynamique territoriale. On voit que l'approche par compétence, gage de qualité, se conjugue mal avec l'approche par programme. Le traitement des projets complexes réclame par ailleurs une pluralité de compétences. S'agissant de prestations variables et non de missions durables, l'affectation d'un agent CETE à un seul programme sectoriel n'a donc souvent pas grand sens.

Ce découpage en 10 est enfin en décalage avec l'organisation concrète du travail. En effet, Les CETE sont rarement responsables de la mise en œuvre directe d'une politique publique. Leur « service » ne constitue qu'un intermédiaire. Le « résultat » au sens LOLF s'apprécie réellement chez leur client. Les CETE interviennent notamment de plus en plus souvent en « réseau ». Ainsi chaque programme d'accompagnement d'une nouvelle loi, chaque grande action, managériale ou technique, du ministère mobilise dans les CETE des équipes de tailles variées selon leurs compétences et leurs disponibilités.

Les activités et les résultats de ces projets ne s'apprécient donc correctement qu'au plan national en sommant l'activité des huit CETE. Le niveau pertinent d'examen de la performance des activités R&D se situe également plus dans le STC pilote que dans les CETE. De même, la participation des CETE à l'exécution du projet DSCR d'informatisation du SDIR n'a ainsi guère de sens au niveau d'un CETE en particulier puisque le travail a été partagé entre plusieurs.

En conclusion, si une comptabilité analytique des CETE pourrait en théorie rendre compte de leurs résultats programme par programme et CETE par CETE, l'activité « bureau d'études interne » du ministère ne s'apprécie bien que collectivement.

Le découpage en 10 apparaît donc comme une solution trop complexe.

- Le rattachement des personnels des CETE au seul programme stratégie préserve totalement leur organisation pluridisciplinaire. Cette solution ne complique la gestion des moyens humains et financiers ni en CETE, ni en DAC. Elle n'émiette pas l'autorité du directeur du centre sur son service.

Cette solution renforce par contre le pilotage par l'offre. Il convient donc, comme cela a été vu plus haut, d'équilibrer le système par un renforcement du pilotage par la commande. Comment renforcer le système actuel ?

Tout d'abord, le programme « stratégie » ne doit gérer les moyens qu'afin de satisfaire les besoins présents et futurs des 10 directeurs de programme. Le mécanisme adapté semble être celui de la «délégation de gestion» (ex mandat) confié au programme « stratégie ». Les 10 programmes restent « propriétaires » de leur personnel. Ils conviennent collectivement de l'évolution des effectifs par CETE et par domaine. La gestion des emplois et compétences est par contre rassemblée en une seule main. Cette unicité du commandement est la meilleure solution pour mutualiser les spécialistes, renforcer les équipes multidisciplinaires et conforter le travail en réseau.

La « délégation de gestion » présente par ailleurs l'avantage de ne pas gonfler outre mesure le volume du programme « stratégie » vu de Bercy.

En contrepartie de cette « délégation de gestion », les « propriétaires » reçoivent des DAP dont la gestion doit être modernisée.

Il semble tout d'abord nécessaire d'instaurer, hors DAP fongibles, la proportionnalité entre le volume des effectifs par programme et le volume des DAP mis à disposition des directeurs de programme. Cette bijection qui n'est pas établie aujourd'hui, semble être de nature à éviter les biais entre programmes, voire les biais sur la performance des équipes. Cette bijection est enfin de nature à rassurer les directions de programme sur la valeur des DAP.

Il semble ensuite nécessaire de donner à la hiérarchie des commanditaires la plus grande visibilité possible sur l'utilisation des DAP. Quel volume est délégué, affecté, engagé et liquidé par chaque gestionnaire ? Le nouveau logiciel DAP CETE, qui vient d'être installé en 2004, devait uniformiser tout en la simplifiant la gestion des SD. Il devait offrir cette visibilité aux directeurs de programme, aux DGRE comme aux chefs de service. Ses difficultés de mise en place ne doivent pas conduire à abandonner les objectifs d'une plus grande transparence.

Il faut enfin que la comptabilité des CETE soit utilisée pour analyser l'évolution des besoins et la performance des équipes. L'exercice de la « délégation de gestion » devra faire l'objet de compte-rendus précis aux directeurs de programme. La comptabilité existante des produits constitue dès maintenant un outil opérationnel et puissant. L'exploitation de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique, associée au suivi des temps (3/4 des charges sont des charges concernant le personnel), permettront ces compte-rendus précis.

Pour certains, le rattachement à un seul programme conduira les autres à se désintéresser des CETE. Analysons ce risque. La DR est en effet très attachée à ce que les personnels intervenant sur RNN lui soient rattachés. A l'inverse, la fibre gestionnaire de personnel ne semble pas constituer le ressort de l'intérêt de la DSCR, de la DTT ou de la DGUHC. Ces DAC sont plutôt intéressées par le volume de leur dotation en DAP. C'est la motivation du client/utilisateur qui l'emporte sur celle du propriétaire/gestionnaire.

En définitive, pour les directeurs de programme pris collectivement, il semble que ce qui devrait dominer c'est la valeur d'usage que constituent les CETE plus que sa propriété indivis. La « délégation de gestion » présente par ailleurs l'avantage pour le propriétaire d'être réversible en cas de désaccord profond avec le gestionnaire. Le risque du désintérêt peut donc être écarté pour peu que le système des DAP soit modernisé de façon à rendre compte fidèlement.

- Le rattachement des personnels de CETE à un nombre de programmes compris entre 1 et 10 présente naturellement des avantages et des inconvénients moins contrastés que les deux précédents scénarios.

La situation la plus simple est la solution à deux programmes où « stratégie » et RNN gèrent en tête-à-tête. Cette situation, qui correspond bien à l'équilibre des effectifs actuels, reproduirait à l'intérieur des CETE la séparation DDE/nouveaux services routiers.

Le tête-à-tête semble par ailleurs la situation la moins à même de faciliter les transferts d'effectifs entre domaines. Ceci fait référence aux évolutions observées depuis l'adoption de la stratégie des CETE en 1997. Les redéploiements d'effectifs entre domaines ont globalement été réalisés dans les CETE malgré de fortes résistances des équipes en place mais force est de constater que la répartition des moyens de commande entre directions d'administration centrale a évolué à un rythme plus faible.

Il ne faut pas que demain les mêmes causes produisent les mêmes effets. Pour conserver une forte capacité d'évolution, qui est le propre d'un réseau d'innovation, pour investir rapidement les enjeux émergents de la société, il faut que le redéploiement des postes budgétaires soit fluide entre programmes. Les orientations stratégiques doivent donc être conçues par tous les directeurs de programme et non seulement par quelques primus inter pares.

Reste la solution la plus intermédiaire à 6 programmes. Cette solution, qui ne respecte pas la lettre de la LOLF, complique la gestion des DAC et des CETE et n'évite pas totalement les inconvénients du tête-à-tête à deux. Dans le souci d'intéresser les programmes les plus importants, cette solution leur donne un rôle prépondérant sur le pilotage par l'offre. Elle désintéresse d'autant les autres programmes.

1^{er} étage de gouvernance : piloter simultanément offre et demande

Les huit CETE constituent le bureau d'étude interne de l'équipement. D'un côté, 3 800 agents dont le ministère finance salaires et charges sociales, soit 160 M€ par an. De l'autre, 180 services centraux ou déconcentrés disposant de 160 M€ de droits à prestations. D'un côté l'offre, de l'autre la demande.

Les directions d'administrations centrales aujourd'hui, les directeurs de programme demain sont ainsi, en regard des CETE, tour à tour « actionnaires » et « clients ».

Or, les deux systèmes de pilotage ne peuvent se confondre. L'actionnaire détermine l'« offre » de compétences en agissant sur les postes budgétaires et en investissant dans les matériels. Il s'engage sur le moyen terme. Le client exprime la « demande » de compétences en passant des commandes. Il intervient sur le court terme.

Pour que le système soit performant, l'évolution des compétences doit devancer l'évolution des demandes. Il faut que le ministère « actionnaire » renouvelle son vivier de compétences en anticipation de ce que le ministère « client » demandera. Bien entendu, la difficulté à discerner les besoins publics émergents s'ajoute aux délais de recrutement et de formation.

Pour articuler efficacement ce double pilotage, il est proposé de créer un « conseil de gouvernance » des huit CETE. Ce conseil de gouvernance :

- décide la politique scientifique et technique générale et particulièrement la répartition des activités entre R&D et prestations d'ingénierie (15/85 aujourd'hui, 25/75 demain ?).
- décide la répartition des activités entre centrales, STC, services déconcentrés, collectivités locales et tiers (25/25/25/25 aujourd'hui, 10/40/30/20 demain ?) ;
- oriente en amont l'offre en répartissant les postes et les moyens budgétaires entre programmes (50/50 routes/autres domaines aujourd'hui, ... en fonction des évolutions du ministère demain);
- pilote la répartition de ces moyens entre CETE en décidant des BOP soit via les DGRE, soit directement vers les CETE de façon à construire la polarisation du réseau (équipes ressources, carte stratégique, PAS,...);
- oriente en aval la commande, en distribuant les droits à prestations entre directeurs de programme ;
- pilote, au vu des comptes-rendus d'exécution, l'efficacité globale du système.

Le « conseil de gouvernance » des CETE est présidé par le secrétaire général du ministère. Il réunit tous les directeurs de programmes LOLF pour que la gouvernance connaisse tous les besoins du ministère. Il intègre des représentants des DGRE pour prendre en compte les stratégies locales. Il doit enfin intégrer les directeurs des STC, ainsi que des représentants des directeurs de CETE pour témoigner des réalités de l'exécution.

Le secrétariat du conseil d'administration est animé par la direction chargée de l'action « pilotage du RST ». Ce secrétariat réunira les fonctions aujourd'hui assurées par la MiRT à la DPSM et la sous-direction DST de la DRAST. Cette fusion est un facteur de simplification donc d'efficacité, mais elle implique un changement de culture des intervenants. Un nouvel intitulé devrait symboliser cette évolution en utilisant les mots clefs expert, expertise, technique, réseau.

D'une manière générale, le pilotage des CETE accuse plutôt un excédent de décideurs qu'un manque. Le « conseil de gouvernance » permet de confronter leurs enjeux en un même lieu. Cette précaution, pour être nécessaire, n'est pas suffisante. L'efficacité du système ne vaudra que par la responsabilité des acteurs, et s'agissant de la gouvernance des CETE, tout particulièrement de leur équipe de direction.

2^{ème} étage de gouvernance : anticiper les besoins scientifiques et techniques

L'anticipation des politiques émergentes doit être croisée avec une écoute des sciences de l'Équipement mais également d'autres domaines qui peuvent apporter des fertilisations intéressantes. Cette prospective scientifique et technique est destinée au « conseil de gouvernance » mais elle doit être dégagée de ses soucis opérationnels.

Pour assurer cette fonction, dont le champ est au minimum européen, il est proposé de créer un « conseil d'orientation scientifique et technique » des CETE. Présidé par le responsable du programme « recherche et enseignement supérieur » du ministère, ce conseil d'orientation :

- évalue, ou fait évaluer, la pertinence de la répartition des activités entre R&D et prestations d'ingénierie ;

- évalue, ou fait évaluer, les modes de « polarisation » qui dynamisent les compétences rares sans les saupoudrer (équipes ressources, carte stratégique, équipes de recherches associées, etc..) ;
- conseille le « conseil de gouvernance » en matière d'orientation et d'organisation des moyens par domaine, compétence ou spécialité ;
- impulse les partenariats des CETE avec des universités et des centres de recherche de façon à contribuer à des pôles d'excellence régionaux visibles à l'échelle européenne et mondiale ;
- préconise les procédures d'évaluation des activités R&D.

Pour que ce « conseil d'orientation scientifique et technique » soit efficace, il doit réunir les directeurs de programme LOLF avec des experts du RST, du monde universitaire, de la recherche et de la profession. L'ouverture aux collectivités locales est traitée plus loin.

Moderniser le système des droits à prestation

Le principe du pilotage par la commande est d'une façon générale apprécié. Il est même considéré comme en avance sur la LOLF puisqu'il permet de rapporter systématiquement la mobilisation des moyens aux résultats attendus et obtenus.

Le système essuie pour autant des critiques. Il concèderait trop d'autonomie aux CETE. Ces derniers privilégieraient les commandes des collectivités au détriment de celles de l'équipement, privilégieraient les commandes des centrales sur celles des services déconcentrés. Quel pilotage par la commande doit-on donc mettre en oeuvre pour lever ces critiques ?

La première tentation en CETE, c'est l'auto-commande. Le système de pilotage a été perfectionné au milieu des années 80 pour s'en prémunir. Plusieurs années d'efforts ont été consenties pour l'améliorer. Depuis, ce n'est plus l'offre des CETE qui pilote l'activité mais bien la commande des clients.

Chaque commanditaire peut voir midi à sa porte et regretter de ne pas être mieux servi, mais le principal danger – l'auto-commande – est globalement maîtrisé. Les 160 M€ de droits à prestation (DAP) monétarisent la quasi-totalité des activités réalisées pour le compte du ministère. Les DAP régulent l'activité des huit CETE avec près de 12 000 commandes par an. Chacune de ces commandes est passée par un client bien identifié. Ce dernier contrôle le contenu, le montant et les délais de la prestation. Le système est simple, direct et efficace. Il peut encore être amélioré. Les pistes d'amélioration relèvent d'une plus grande responsabilisation de la chaîne de distribution des DAP et d'une meilleure transparence de la disponibilité des crédits. Sur ces aspects, le logiciel DAP CETE pourrait apporter une réponse mais il doit encore beaucoup progresser.

La monnaie interne, le Titre IX, essuie pourtant d'autres critiques : ce sont des Roubles ! Des billets de Monopoly ! Ce n'est pas du vrai argent ! Pourquoi jouer à payer des collègues ? Cette critique doit être prise très au sérieux. La pression exercée par la hiérarchie des CETE pour que chaque travail fasse effectivement l'objet d'une commande chasse bien l'auto-commande mais entraîne parfois des effets pervers. Telle ou telle commande essentielle du ministère ne trouve ainsi pas preneur soit par indisponibilité de titre IX, soit par surcharge des équipes.

Le système est bon mais ses effets pervers doivent être corrigés. En l'occurrence, il faut que la hiérarchie du CETE soit à l'écoute de la hiérarchie du ministère pour que les commandes prioritaires fassent l'objet d'une attention particulière. Dans le premier cas cité, la chaîne de distribution du titre IX doit être mobilisée pour dégager la ressource nécessaire. Dans le second cas, le plan de charge de l'équipe doit être réexaminé pour que la commande puisse effectivement être priorisée.

On peut donc « introduire plus de régalian dans les CETE » tout en conservant les avantages du pilotage par la commande. Il faut pour ce faire mieux responsabiliser les hiérarchies des commanditaires et des CETE et améliorer encore leur collaboration. En région, c'est le chantier ouvert par la constitution des pôles Equipement et la montée en puissance des DGRE.

Doit enfin être préservée l'avance prise sur la LOLF en matière de comptabilité générale. Les CETE comptabilisent en effet la totalité de leurs coûts (salaires et charges patronales, fonctionnement et amortissement) et facturent ces coûts globaux à leurs clients internes et externes. Le système est sain dans ses principes. Il n'y a pas de coûts cachés qui échappent. Si le système est encore perfectible, il a l'avantage rare de mettre en rapport les moyens (l'offre) et la production (la demande) et ainsi de mesurer la productivité de l'activité.

La valorisation de la production est d'autant plus fiable que la monnaie de compte est en quantité limitée, ce qui est le cas aujourd'hui. A l'extrême, sans monétarisation interne on pourrait aussi faire des ventes internes, mais le client accepterait plus facilement des factures élevées et on risquerait de survaloriser la production. Dans cette optique, il faut profiter de la réforme du système pour mieux définir ce qui est et ce qui n'est pas payant. Il faut d'ailleurs faire en sorte qu'un maximum de prestations soient payantes car c'est l'expression du pilotage par la commande.

Le pilotage par la commande est par ailleurs performant pour peu que les produits équilibrent les charges. Le ministère « actionnaire » doit veiller à cet équilibre. A défaut, le déficit des CETE en fait des organismes subventionnés, avec tout ce que cela entraîne au niveau de l'ingénierie publique. A ce propos, un problème important subsiste : la séparation des comptes entre activités pour l'Etat et l'activité pour tiers. La manière la plus définitive d'y voir clair consistera à décompter les temps.

L'ouverture aux collectivités locales

Dans son discours du 29 juin, le Ministre souligne la double dimension de cette ouverture : *«...les CETE doivent continuer à répondre aux attentes des collectivités locales et la gouvernance du RST doit s'ouvrir à leurs représentants ».*

Les collectivités locales expriment en effet une double attente : ingénierie pour les collectivités prises individuellement d'une part, prestation de R&D collectives d'autre part.

Il convient tout d'abord de baliser le champ des possibles par un bref cadrage juridique. Le sixième alinéa de l'article 3 du Titre I du Code des marchés publics stipule que le CMP n'est *« pas applicable aux achats de services effectués dans le cadre de programmes de recherche-développement auxquels une personne publique contribue sans les financer intégralement ni en acquérir complètement les résultats ».*

La première attente des collectivités locales appartient donc totalement au champ de la concurrence. La seconde lui échappe. L'ouverture ne peut donc pas prendre la même forme dans les deux cas :

- s'agissant des prestations d'ingénierie concurrentielles, elles doivent continuer à se faire, collectivité par collectivité, après mise en concurrence au niveau local. La participation des représentants des collectivités aux organes centraux de pilotage du RST permettra d'anticiper sur les compétences à mettre en œuvre.
- s'agissant de R&D, il convient de négocier des modes de gouvernance et de financement équilibrés et transparents à la satisfaction des parties.

Les services de l'équipement doivent par ailleurs pouvoir continuer à passer leurs commandes aux CETE hors Code des marchés publics, ce qui écarte en première analyse les solutions de type établissement public.

Dans un tel cadre juridique, trois niveaux d'ouverture successifs, d'implication croissante et non exclusifs les uns des autres, sont proposés sur ce champ de la R&D.

1 – Ouverture du conseil d'orientation

Le premier niveau consiste à ouvrir le Conseil d'orientation scientifique et technique des CETE aux organisations représentatives des collectivités locales. Pourraient ainsi siéger, au côté des autres membres de la société civile (professionnels, universitaires), des représentants de l'ADF, de l'ARF, de l'AMGVF et de l'AIMF ainsi que des organisations professionnelles correspondantes (ADSTD, AITF).

Cette présence viendrait renforcer celles des représentants de collectivités dans les conseils scientifiques ou comités d'orientation des STC.

Cette présence constituerait un signal clair indiquant que les collectivités territoriales sont désormais considérées comme des bénéficiaires finaux au même titre que l'Etat. Les agents des CETE y sont prêts de par leur culture. En corollaire, cela impliquerait l'abandon de la culture « tout Etat » dans certains secteurs. Cela favoriserait également les « politiques nationales de programmes » plus que les « politiques de programmes nationaux » (« politique nationale des routes » plus que « politique des routes nationales »).

Cette ouverture au niveau national pourrait se décliner au plan local par l'ouverture des Comités Interrégionaux d'Orientation des CETE. Cette ouverture des CIO constituerait moins un pouvoir qu'une écoute privilégiée. Les CIO ne sont pas en effet des organes exécutifs. C'est de plus au niveau local, où sont attribuées les prestations opérationnelles qui relèvent du droit de la concurrence, qu'il convient d'éviter les risques de conflit d'intérêt. C'est pourquoi cette ouverture devrait se faire avec des personnes morales (les déclinaisons « interrégionales » de l'ADF et de l'ARF) et non avec des représentations directes des collectivités de l'inter région.

2 – Dotations en DAP des organisations représentatives et co-financement de la R&D

Au-delà de l'ouverture des conseils scientifiques ou d'orientation, les collectivités territoriales revendiquent de disposer d'un pouvoir sur le pilotage de l'offre et de la demande.

L'Etat et les collectivités locales ont intérêt à partager une même approche technique, pour viser des objectifs communs, pour faciliter le dialogue et mieux accorder leur point de vue sur les projets, pour mieux faire rayonner la technique française en Europe et dans le monde. Ces domaines intéressent l'aménagement urbain, les transports collectifs autant que la construction ou l'exploitation des réseaux routiers.

Sur ces enjeux partagés, il est proposé d'envisager dans un premier temps un pilotage partagé d'un programme commun de R&D puis dans un second temps de rechercher des financements partagés.

Côté Etat, une enveloppe significative de DAP (une dizaine de millions d'euros) serait redéployée à partir des dotations existantes. Dans un premier temps, les organisations représentatives des collectivités seraient invitées à participer au « conseil de gouvernance ». A terme, elles seraient invitées à trouver des ressources en parallèle aux DAP de l'Etat.

Ce financement serait exclusivement consacré à des prestations de R&D de façon à satisfaire les besoins collectifs des collectivités en méthodologie, règles de l'art et normalisation. Les STC, maîtres d'ouvrage délégués des collectivités, rendraient compte de l'exécution de ces commandes aux représentants des collectivités locales dans les mêmes conditions que ce qu'ils font actuellement pour les administrations centrales de l'Etat.

3 – Favoriser les partenariats CETE/CL en multipliant les GIP

Il est enfin proposé d'offrir un troisième niveau d'ouverture aux collectivités locales en favorisant la mise en place de partenariats locaux. Ces initiatives pourraient prendre la forme de Groupements d'intérêt Public (GIP), voire de Groupements d'Intérêt Scientifique (GIS), à l'image du GEMCEA mis en place sur l'eau et l'assainissement entre la Communauté Urbaine du grand Nancy, le CETE de l'Est et d'autres partenaires.

Le GIP est un dispositif créé par la loi du 15 juillet 1982. Il est créé puis renouvelé par période de 5 ans par un arrêté conjoint Recherche-Finances. Il institue entre ses membres fondateurs et divers partenaires une communauté d'intérêt qui a pour objet la mise en commun de moyens matériels, intellectuels et financiers pour mener à bien des travaux de recherche, développer des laboratoires d'essai ou participer à des travaux d'intérêt national.

Le budget qui est voté annuellement par un conseil d'administration, fait l'objet d'un contrôle par la Cour des Comptes. Un conseil scientifique propose au conseil d'administration les orientations scientifiques, formule des recommandations sur le programme d'activité, sur le choix des équipes, évalue la réalisation et rédige un rapport annuel.

Le GIP n'a pas de capital mais vit des contributions des membres sous la forme de financement, mise à disposition de personnel, de locaux, de matériel ou de savoir-faire. Les membres sont ainsi à la fois engagés et libres de leurs moyens : une personne et demie de contribution peut en réalité se traduire par 5 personnes mobilisées à 30 % de leur temps.

L'intérêt du GIP réside dans la capacité de mettre autour d'une table des parties qui peuvent avoir des compétences différentes (collectivités, CETE, établissements d'enseignement, professionnels du privé) mais qui ont un intérêt « supérieur » commun. Le GIP permet également de mobiliser des moyens financiers et humains qu'aucun des partenaires n'aurait eu seul la capacité de mettre en place.

Naturellement, autant ces initiatives devront être encouragées, autant le « Conseil d'orientation scientifique et technique » devra les encadrer de façon à conserver au réseau des CETE toute sa cohérence.

Budgétisation totale ou partielle des CETE

La question de la budgétisation des CETE est posée de façon répétée. La dernière fois, c'était dans les termes du rapport DRAST/DPSM au directeur de cabinet. Dans quelles conditions cette budgétisation est-elle possible, en tenant compte des contraintes budgétaires et de l'orientation politique de plus grande ouverture du RST aux collectivités ?

Les dépenses de personnels des CETE ont été budgétées au milieu des années 80. Elles représentent environ 160 M€ par an. Il n'est pas inintéressant de se remémorer que cette budgétisation a été décidée pour résoudre des problèmes de trésorerie. Il devenait difficile de régler les salaires en fin d'année même si les recettes équilibraient les charges sur l'année.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des CETE (environ 60 M€/an) sont aujourd'hui couvertes par les recettes des prestations réalisées pour les tiers. Ces recettes, fonds de concours des collectivités locales et des privés ou rétablissements de crédit des ministères, sont d'ores et déjà intégrées dans la comptabilité de l'Etat. La budgétisation étant l'inscription en loi de finances initiale des dépenses, l'enjeu concerne la part correspondant à l'activité « Etat » des CETE, soit 45 M€ par an.

L'inscription de 45 M€ en LFI doit éviter deux écueils :

- d'une part, elle ne doit pas se traduire par la diminution symétrique du personnel. En effet, l'impératif de maîtrise des dépenses pourrait conduire en première analyse à gager l'augmentation de la LFI par une réduction symétrique des effectifs et il est alors probable que cette réduction soit recherchée dans les CETE. Le remède serait alors pire que le mal si les CETE devaient perdre cette contrepartie soit 1 000 agents ;
- d'autre part, elle ne doit pas conduire à l'érosion progressive des prestations aux tiers. Les recettes acquises sur appels d'offres sont en effet plus difficiles à obtenir que les recettes en DAP et le système actuel constitue un important aiguillon pour les équipes. Une telle évolution serait contraire aux souhaits des collectivités ainsi qu'à l'orientation d'une plus grande ouverture.

Ces deux écueils seront difficiles à contourner. Il faut donc se garder de l'esprit de système :

- budgéter à 100 %, c'est fatalement faire disparaître à terme les prestations aux tiers ;
- être tributaire à 100 % de la conjoncture pour le fonctionnement est excessif.

Pour conserver la dynamique acquise dans la concurrence tout en soulageant la contrainte du niveau des recettes, il faut prendre en compte la conjoncture, les besoins réels, ainsi que les opportunités de financement en crédits frais que pourraient apporter les activités R&D des collectivités ou celles menées pour les autres ministères. Ce pilotage pourrait être confié au « conseil d'administration » plutôt que réglé une fois pour toutes.

Une doctrine pourra ainsi progressivement se construire. Il faudra pour ce faire :

- segmenter les besoins en fonctionnement, immobilier et investissement de façon à bien cerner là où les économies sont possibles et là où elles sont dangereuses ;
- sortir du discours théorique où l'on cherche le « bon niveau » des interventions concurrentielles en oubliant que l'essentiel des recettes repose sur quelques équipes notamment de laboratoires.

On découvrira alors que le bon niveau est celui qui sera accepté et partagé.

Gouvernance des CETE

Résumé de la proposition des directeurs de CETE

- 1) Le rattachement des agents au programme « stratégie » par « délégation de gestion » des programmes « propriétaires » permettrait d'éviter la complexité de l'affectation des moyens entre une dizaine de programmes. En contrepartie, les CETE devraient mettre en place une comptabilité des temps et des moyens rigoureuse, seule à même de permettre aux directeurs de programme d'apprécier les résultats et les performances du système.

- 2) La mise en place d'un système de gouvernance des CETE à deux niveaux.
 Un « conseil de gouvernance des CETE » permettrait d'assurer le pilotage de l'offre (le recrutement des compétences en amont) et de la demande (la répartition des droits à commande). Ce conseil présidé par le secrétaire général du ministère serait composé des directeurs de programme LOLF, de représentants des STC, des CETE et des DGRE. Son secrétariat serait assuré par l'action « pilotage du RST » du programme « Stratégie »
 Un « conseil d'orientation scientifique et technique des CETE » serait chargé de mener la prospective de façon à proposer au conseil de gouvernance les évolutions nécessaires en termes d'organisation et de compétences. Ce conseil, présidé par le responsable du programme « recherche et enseignement supérieur » du ministère, rassemblerait les directeurs de programme LOLF, des experts du RST, du monde universitaire et de la profession.

- 3) L'ouverture aux collectivités locales pourrait prendre simultanément plusieurs formes :
 Des formes associatives : les collectivités siègeraient au « conseil d'orientation scientifique et technique des CETE » pour participer à leur politique R&D. Des formes plus volontaristes, telles la recherche de financements partagés (DAP de l'Etat, contribution volontaire pour les CL) de façon à mener, via les STC, des programmes commun de R&D. Les collectivités seraient par ailleurs invitées à siéger au conseil de gouvernance.
 Les collectivités et les CETE pourraient mettre également en place des GIP à l'échelon local pour atteindre des objectifs communs avec des moyens partagés.
 L'attente des collectivités locales en matière de prestations d'ingénierie resterait bien entendu soumise au droit de la concurrence. Les moyens consacrés à ces missions devront être équilibrés par des recettes.

- 4) La modernisation de la gestion des CETE doit clairement s'inscrire dans 4 directions :
 - la mise en place d'indicateurs de performance simples permettant aux directeurs de programme de rendre compte dans l'esprit de la LOLF du niveau des prestations fournies ;
 - la généralisation de systèmes de mesure du temps ou de comptabilité analytique, permettant d'assurer une lisibilité des moyens mobilisés ;
 - la modernisation du système des DAP servant au pilotage par la commande ;
 - une approche pragmatique de la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement des CETE intégrant le maintien de l'activité pour les collectivités locales.

ANNEXE 3.2 LCPC

« Ouvrir le RST »

Compte-rendu de l'entretien du 21 octobre 2004 avec J.Roudier , Directeur général du LCPC

Entretien mené par A. Horth

La situation actuelle

Concernant la question de l'ouverture, aux collectivités locales comme à l'ensemble des partenaires techniques, scientifiques et professionnels, le LCPC en tant qu'organisme de recherche exerce ses missions au bénéfice de tous, bien que ses financements proviennent pour l'essentiel de l'Etat.

Quelques partenariats existent, formalisés comme le GIP GEMCEA avec la Communauté urbaine de Nancy, ou simplement sous forme de projets communs, avec les régions Ile de France ou Pays de Loire, qui se traduisent par l'octroi de contributions à des bourses de recherche, ou la participation à de grands équipements.

Signalons aussi la possibilité offerte d'accéder à des chantiers et ouvrages pour des expérimentations.

Les productions du LCPC sont largement diffusées, et notamment aux conseils généraux et aux grandes villes.

Différents partenaires extérieurs à l'Etat sont associés à la gouvernance du LCPC : au Conseil d'administration, au Conseil scientifique et plus largement dans des instances consultatives d'orientation que sont les Comités sectoriels qui existent en « Routes », « Ouvrages d'art » et « Géotechnique ». (Composition des comités transmise le 24 novembre par J.Roudier)

Un membre du Conseil d'administration est issu des collectivités locales. Il s'agit de M.Roland Lerouxel (Directeur des R.D. du C.G. du Loiret) en tant que personnalité qualifiée.

Des représentants des collectivités locales sont présents dans le Comité sectoriel « Routes » mais pas dans les deux autres.

L'absence d'organisation de la représentation des collectivités est la principale difficulté : il est difficile d'avoir des interlocuteurs disponibles et ceux-ci ne peuvent parler qu'en leur nom propre.

Lors d'un contact pris à l'été 2003 avec M.Lerouxel l'idée de monter une cellule technique interdépartementale avait été évoquée, mais n'a pas connu de suite.

Les évolutions possibles

L'article 18 de la loi de décentralisation du 13 août 2004 impose l'association des collectivités locales au pilotage des programmes de recherche, élaboration des règles de l'art, ... Pour le LCPC cela pourrait se traduire :

- par un changement du décret qui institutionnalise la représentation des C.L. au diverses instances, en particulier au C.A.,
- par une prise de position de la D.R., par exemple à l'occasion du renouvellement du contrat d'objectif quadriennal, qui préciserait ce qui est attendu par l'Etat pour son propre compte d'une part, et d'autre part au bénéfice de l'ensemble des acteurs, dont en particulier les C.L.

Il serait souhaitable également que le ministère prenne publiquement position pour affirmer que la participation aux instances de pilotage n'implique pas forcément de participer au financement de la recherche.

Au-delà du LCPC, pour le RST ...

Trois remarques de J.Roudier :

- laisser plus d'initiative aux CETE, pour des stratégies locales, des partenariats locaux, avec le cas échéant du titre IX d'initiative locale,
- utiliser le titre IX qui était employé sur les RN qui seront transférées pour augmenter la part consacrée à la recherche,
- déterminer ce que les C.L. attendent du RST sur le champ concurrentiel.

ANNEXE 3.3 CERTU

NOTE DE PAUL MARTIN

Lyon, le 28/10/2004

objet : « Chantier RST » - Contribution CERTU suite réunion du 07-10-2004

référence : PM/AS

affaire suivie par : Paul MARTIN – DIR

téléphone : 04 72 74 58 01, télécopie : 04 72 74 59 00

mél : paul.martin@equipement.gouv.fr

- La présente note vise à formuler quelques pistes de réponse à la question suivante : « à contexte institutionnel inchangé ; quelles mesures permettraient de mieux associer les collectivités à l'orientation de l'activité du CERTU, et/ou de mieux répondre à leurs attentes ? ».
- Il faut noter au préalable que les modalités d'association des collectivités à la gouvernance du CERTU sont considérées, en interne au Ministère, comme les plus avancées parmi les STC. Néanmoins, cette situation n'est pas pour autant considérée comme totalement satisfaisante, les critiques le plus souvent rapportées à cet égard portant sur :
 - a) l'absence de participation financière de la part des bénéficiaires des activités du CERTU, autres que l'Etat,
 - b) le cantonnement des collectivités locales à un rôle consultatif,
 - c) l'adéquation imparfaite des productions du CERTU aux attentes des bénéficiaires de son activité.

La première de ces critiques est plutôt exprimée en interne au Ministère ; la position exprimée en fin de compte-rendu de réunion du 7 octobre me paraît apporter la réponse ; il n'en demeure pas moins que, comme l'a souligné la MIOST dans le rapport d'inspection du CERTU, celui-ci « *est amené à faire en permanence le grand écart entre un financement très majoritairement d'Etat et des sujets qui relèvent largement de la compétence des collectivités locales* », ce qui d'ailleurs renvoie pour partie à la deuxième critique.

Quelques pistes :

COMITE D'ORIENTATION :

- désigner un Président parmi les personnalités extérieures à l'administration de l'Etat représentant les « organismes susceptibles d'exprimer les préoccupations des collectivités locales »
- recentrer le comité sur ses deux composants Etat et collectivités locales (registre des orientations stratégiques) et lui associer un comité technique (registre des techniques et des méthodes).

CERTU

- doter la ligne « Titre 9 CERTU » (ou ce qui en tiendra lieu), qui existe et n'a jamais été dotée... introduisant ainsi un « degré de liberté » pour des commandes CL, en parallèle aux commandes DAC
- délimiter un contingent significatif de postes du CERTU à pourvoir par des agents de la FPT, et prendre les dispositions (à l'échelle du Ministère) pour que les agents concernés puissent y exercer en « position normale d'activité ». (mesures à prendre à l'échelle du Ministère, du type mad croisées, mad remboursées...)
- nommer un directeur-adjoint appartenant à la FPT.

Indépendamment de ces mesures qui relèvent de décisions extérieures au CERTU, il lui appartient de rechercher dans ses modalités de travail les pistes de progrès dans l'association des acteurs représentant les collectivités locales, concernant :

- le recueil de leurs attentes,
- l'élaboration du programme
- la définition des produits.

Paul MARTIN

Directeur

ANNEXE 3.4 CETMEF

NOTES DE ANDRE LAUER

*COMPTE RENDU D'ENTRETIEN du 4 novembre 2004
avec GEOFFROY CAUDE, Directeur du CETMEF*

Thème de l'entretien :

Perspective d'évolution du CETMEF dans le cadre de la réforme du RST.

Geoffroy CAUDE estime que les perspectives d'évolution du CETMEF se présentent de façon relativement différenciée selon les divers types d'activités du centre. Il convient donc d'examiner séparément chacun des cinq grands secteurs d'activités du CETMEF, à savoir :

- génie portuaire
- génie côtier
- génie fluvial
- systèmes d'aide à la navigation
- télécommunications

GENIE PORTUAIRE

En simplifiant un peu les choses, on peut dire qu'après la nouvelle étape de décentralisation, le paysage en matière portuaire se présentera de la manière suivante :

- Ports autonomes : ils seront gérés par l'Etat.
- Ports de commerce : ils seront gérés par les régions.
- Ports de pêche : ils seront gérés par les départements.
- Ports de plaisance : ils seront gérés par les communes.

Avant la décentralisation, l'activité du CETMEF était principalement tournée vers les ports nationaux qui n'étaient pas ports autonomes. L'activité d'avis pour le compte de la DTMPL se répartissait à peu près dans les proportions suivantes : deux tiers pour les ports d'intérêt national, un tiers pour les ports autonomes et des quantités marginales pour les autres ports.

La doctrine de positionnement du CETMEF dans les évolutions en cours est fortement conditionnée par deux évolutions qui lui sont externes : celles des ports autonomes et celles de l'ingénierie privée.

Les ports autonomes avaient traditionnellement une compétence propre en ingénierie, assez solide. Ils avaient en plus constitué, entre eux, une filiale commune (la SOFREMER) destinée à l'exportation de l'ingénierie. Mais la compétence propre des ports autonomes s'est beaucoup effritée. La SOFREMER a été fermée. Les ports autonomes deviennent maintenant demandeurs d'un appui en ingénierie.

Les leaders techniques dans ce domaine sont dans l'ingénierie privée. Il s'agit (entre autres) de la SOGREAH, du BCEOM et d'une ancienne filiale de BOUYGUES off shore, la SAIPEM. L'ingénierie privée s'est fortement musclée au cours des dernières années. En particulier, la SOGREAH a pratiquement doublé de volume en ajoutant, à sa compétence traditionnelle d'hydraulique, des compétences de génie-civil qui font qu'elle est maintenant remarquablement armée pour traiter des problèmes de génie portuaire.

Dans ce contexte, le positionnement vers lequel s'oriente le CETMEF résulte de l'argumentation suivante :

- Le CETMEF estime qu'il est souhaitable de conserver une compétence d'ingénierie publique dans le domaine du génie-portuaire, faute de quoi l'Etat ne sera plus en mesure d'exercer convenablement sa mission de maître d'ouvrage en la matière. Il pense qu'il est le meilleur catalyseur pour cela ;
- La meilleure manière d'y parvenir lui semble consister à travailler de manière privilégiée avec les ports autonomes. En effet, ceux-ci expriment le souhait d'un appui en ingénierie, ils ont des réalisations intéressantes sur le plan technique et la proximité institutionnelle doit favoriser les relations et la bonne entente.
- Ceci n'exclut pas le réseau des CETE et d'aider chacun à vivre localement.

Sur ce secteur du génie-portuaire, les trois mots qui m'ont semblé résumer le point majeur de la stratégie, sont : « **changer de client** ».

A la lecture du compte rendu, G. CAUDE a souhaité compléter ce « maître-mot », par l'orientation : « capitaliser avec les ports autonomes pour bénéficier à la communauté portuaire (collectivités et ingénierie) ». Il ajoute qu'il regrette qu'alors que, pour les routes, la loi sur les responsabilités locales affiche explicitement le besoin d'une collaboration de l'état et des collectivités pour la recherche et la normalisation et l'élaboration d'une doctrine technique, le secteur du génie portuaire n'ait pas donné lieu à une attention analogue, même si les enjeux en volume (mais pas en nature) sont beaucoup plus faibles.

GENIE COTIER

Le domaine du génie côtier peut être considéré comme décentralisé de longue date. Il n'y a pas de mesure institutionnelle significative nouvelle.

Néanmoins, le CETMEF pronostique un impact indirect de la décentralisation. Il se ferait de la manière suivante : les services du littoral ont actuellement des activités multiples et notamment des activités dans le domaine routier. La réorganisation du Ministère va conduire à leur enlever ces activités routières ; elle va leur retirer également une partie de leurs effectifs ; mais le pronostic est que les effectifs qui subsisteront seront, en fait, plus disponibles pour s'occuper de tâches qui étaient un peu négligées auparavant et en particulier de l'aménagement côtier et littoral.

Le CETMEF s'attend donc à une augmentation de la demande à son égard.

Par ailleurs, le CETMEF considère que ce domaine du génie côtier est encore relativement récent pour lui, qu'il est encore en phase de constitution d'une compétence et n'est pas encore arrivé à maturité sur ce créneau.

Par ailleurs, il existe sur ce créneau d'activité, une compétence bien plus forte que la sienne, c'est celle de l'IFREMER.

Le CETMEF cherche donc plutôt à consolider sa compétence et à se positionner comme organisme de transfert entre la recherche et l'application, en se plaçant en quelque sorte, vis-à-vis de l'IFREMER, dans une situation similaire à celle du SETRA vis-à-vis du LCPC.

Les trois mots qui m'ont semblé résumer au mieux la stratégie du CETMEF dans le secteur du génie côtier sont : « **consolider la compétence** ».

GENIE FLUVIAL

Le secteur du génie-fluvial est peu impacté par la nouvelle phase de décentralisation. En effet, le linéaire de canaux qui serait transféré vers les collectivités locales est relativement faible. Par contre, ce secteur reste impacté par les mesures plus anciennes de réorganisation du secteur, avec la création de VNF, dont les conséquences ne sont pas encore complètement achevées. La phase actuelle est une phase de passage en régime stabilisé, entre le CETMEF et VNF, par l'établissement d'un modus vivendi qui est concrétisé dans une circulaire de VNF aujourd'hui rédigée, mais non encore diffusée.

Le pronostic du CETMEF est celui d'une croissance sensible de l'activité de contrôle de projet.

Pour faire face à cette demande supplémentaire, le CETMEF s'appuiera de façon privilégiée sur le relais des CETE, dans des proportions qui restent encore à ajuster dans le détail.

Il faut ajouter que l'intérêt d'une possibilité de réponses multiples du RST, par le CETMEF ou par l'un ou l'autre des CETE, est d'autant plus intéressant que les exigences modernes en matière de gestion de projet et les exigences en matière de précaution de sécurité, imposent que ce ne soient pas les mêmes équipes qui interviennent à différents stades d'un même projet.

Les quatre mots qui me semblent résumer au mieux la stratégie du CETMEF dans ce domaine : « **utiliser le relais des CETE** ».

SYSTEMES D'AIDE A LA NAVIGATION

Dans le domaine des systèmes d'aide à la navigation, Geoffroy CAUDE estime que la nouvelle étape de décentralisation n'aura aucun impact ou que des impacts tout à fait négligeables.

TELECOMMUNICATIONS

Le transfert des routes nationales aux départements aura un gros impact sur l'équipe du CETMEF situé à Bonneuil, équipe qui assure le soutien aux directions départementales de l'Équipement en matière de télécommunications. Le service de télécommunication actuellement utilisé par les D.D.E. est la radio à 40 mégahertz avec des équipements gérés directement par l'Etat.

Il est probable qu'un nombre appréciable de départements ne conserve pas ce système de télécommunication propre et préfère utiliser tout simplement les réseaux de téléphones portables.

Une baisse d'activité de l'équipe de Bonneuil est donc quasi certaine.

Par contre, cette baisse d'activité ne sera pas forcément un effondrement total. En effet, disposer d'un réseau de télécommunication propre constitue une garantie en matière de gestion crise. Et par ailleurs, tout particulièrement dans les secteurs de montagne, les réseaux de téléphones portables n'assurent pas une qualité de couverture aussi bonne que celle qui a été mise en place par le CETMEF avec le réseau à 40 mégahertz. Ces arguments devraient conduire un certain nombre de départements à rester fidèles au réseau 40 mégahertz.

A plus long terme, d'autres facteurs d'incertitude s'ajoutent. L'aspect de gestion de crise qui est l'argument le plus fort pour conserver des réseaux autonomes, devrait naturellement s'analyser dans un cadre plus large. Une telle analyse relève du leadership du Ministère de l'Intérieur et celui-ci envisage d'autres solutions techniques que celles sur lesquelles est fondé le réseau actuel à 40 mégahertz.

Considérant ce contexte, la stratégie du CETMEF s'organise autour de trois idées :

- Conserver pour l'immédiat la compétence de gestion des réseaux à 40 mégahertz,
- Se préparer à migrer vers d'autres technologies,
- Sensibiliser les collectivités locales aux enjeux de sécurité dans les situations de crise.

Sur ce dernier créneau, la stratégie du CETMEF me semble pouvoir être résumée par les mots : « **gérer l'incertitude** ».

ANNEXE 3.5 STBA

NOTES DE DELPHIN RIVIERE

Chantier RST

Relations STC/Collectivités territoriales

Rencontre avec le STBA (futur Service Technique de l'Aviation Civile)

1- Etat actuel : le STBA n'entretient pas de relation avec les collectivités territoriales. Dans le réseau « bases aériennes » les relations des services spécialisés (SSBA) ou des DDE (SLBA) se font avec les gestionnaires d'aéroports, le plus généralement les CCI ; le STBA est en appui de ces services qui assurent principalement la maîtrise d'œuvre pour les pistes et l'AMO pour les bâtiments.

Un point particulier à noter : les ESBA (équipes spécialisées des bases aériennes) du STBA et des DDE e Haute-Garonne, du Rhône et du Haut-Rhin. Elles travaillent en régie sur les petits aérodromes qui ont vocation à être transférés aux collectivités, ou- déjà- pour le compte de petites plates-formes pour lesquelles elles représentent une subvention en nature de mise en sécurité de l'infrastructure.

2- Etat futur : le STAC sera orienté vers la certification (des aérodromes, de la sûreté et même de la navigation aérienne) , il n'assurera plus de prestations de maîtrise d'œuvre sur les aérodromes civils appelés à être certifiés. Il pourra continuer à assurer l'aide à la maîtrise d'ouvrage, en particulier pour la création des nouveaux aéroports, ce qui concerne un nombre très limité de projets.

Pour la sûreté des aéroports, le STAC est le service technique certificateur des matériels et systèmes mis en place par les exploitants ou sous leur responsabilité.

Pour le bruit, l'élaboration des PEB restant de compétence Etat, le réseau technique de l'aviation civile continuera à les réaliser sur le plan technique. Pour les autres volets de l'environnement (eau, air), il pourra se positionner en expert/conseil auprès des collectivités territoriales pour l'application des textes législatifs et réglementaires.

ANNEXE 3.6 SETRA

NOTES DE NICOLE GONTIER

Compte-rendu de l'entretien du 30 mars 2005 avec N. Gontier

Personnes rencontrées : JC. Pauc, L. Millefaux, O. Grisaud

La situation actuelle en termes de gouvernance

D'un point de vue formel, les Collectivités sont présentes dans le comité d'orientation du SETRA, par 3 représentants. Dans ce comité, présidé par le Directeur des Routes, on trouve également des personnalités du monde professionnel. Toutefois, il faut noter que ce Comité d'Orientation n'a pas été réuni depuis 2000.

Les initiatives développées depuis plusieurs années d'association des collectivités territoriales aux travaux du SETRA sont toujours bien vivantes. Parmi celles-ci, on peut mettre en exergue le Club d'Echanges d'Expérience sur le Réseau Départemental, qui fonctionne bien, à la satisfaction de tous.

JC. Pauc, en accord avec le Directeur des Routes a mis en place à partir de 2004 un processus permettant d'organiser à l'avance le travail à mener chaque année pour le compte des 3 Directions d'Administration Centrale qui sont ses principaux donneurs d'ordre (DR, DTT, DSCR). Ce programme d'action 2004, dans ses orientations principales, comportait 7 orientations principales, parmi lesquelles figurait "accompagner la mise en œuvre de la décentralisation". Cette orientation s'est trouvée plus largement développée dans le programme d'action 2005, où, sous l'orientation "accompagner la mise en œuvre de la décentralisation et s'ouvrir encore plus largement aux collectivités locales", objectif passé en n° 1, on trouve les ingrédients de la définition du travail pour l'ensemble de la collectivité publique. Il s'agit maintenant de donner corps à ces orientations.

Les travaux nouveaux lancés

Sur la base de la reconnaissance d'un besoin évident d'une demande explicite en matière d'appui à la compétence de maître d'ouvrage, mais aussi sur les processus de déterminations des règles de l'art à appliquer, le SETRA vient de s'engager dans une réflexion. Elle prévoit :

- l'examen des structures qui ont fonctionné dans le passé ou fonctionnent actuellement au SETRA ou avec la participation ou l'animation du SETRA et qui associent des collectivités à la définition d'orientations ou à des travaux d'alimentation, de diffusion, ou de définition de règles de l'art (avec le Directeur du SETRA et les personnes impliquées du SETRA, le cas échéant avec les personnes de collectivités associées)
- la définition d'objectifs bien clairs, portant en particulier sur la question des "normes" (ou plutôt des règles de l'art qui ont un impact sur la conception et donc le coût des ouvrages)
- l'organisation des modalités de travail associé

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45