

n° 2005-0278-01

décembre 2005

Modalités d'ouverture du SETRA aux collectivités

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2005-0278-01

**Modalités d'ouverture du SETRA
aux collectivités**

établi par

Jacques SICHERMAN,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur général des routes

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 général
des routes

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



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 13 DEC. 2005

Référence n°2005-0278-01 : Modalités d'ouverture du SETRA aux collectivités

Par note du 13 juillet 2005, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission de réflexion permettant de définir des propositions qui pourraient être faites aux collectivités locales pour mieux les associer aux travaux et aux orientations du SETRA.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **M. Jacques SICHERMAN**, ingénieur général des ponts et chaussées.

Ce rapport met en évidence le fait que les travaux auxquels les collectivités souhaitent être très attentives, et qui concernent notamment l'élaboration et la diffusion des règles de l'art qui s'imposent pour la conception et plus encore l'exploitation des infrastructures, associent déjà, dans bien des cas, des représentants de collectivités locales, mais dans des conditions qui ne sont ni générales, ni homogènes, ni facilement identifiables.

Une évolution de l'organisation et du mode de fonctionnement de ces structures partenariales d'échanges et de travail est donc indispensable, comme du reste l'ont mis en évidence les premiers travaux que le SETRA a consacrés à ce sujet.

Mais ce sont surtout les conditions d'un pilotage de ce travail partenarial qui doivent être trouvées, pour permettre d'orienter et suivre cette recombinaison, mandater les représentants des collectivités dans les différentes structures de travail, le cas échéant arbitrer d'éventuelles difficultés qui seraient soulevées dans leur production, et évaluer périodiquement l'ensemble du dispositif.

Le rapport fait des propositions à cet égard, mais indique aussi qu'une condition essentielle du succès d'une telle démarche de pilotage concerté du travail partenarial repose sur la capacité des collectivités locales à s'organiser pour préparer et valider les apports de leurs représentants dans un tel dispositif.

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

.../...

Ce rapport me semble communicable au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Je vous serais cependant obligé de bien vouloir m'indiquer si le fait qu'il puisse constituer un document préparatoire aux travaux du groupe conjoint avec l'Assemblée des départements de France que vous évoquez dans votre demande vous paraît, dans l'immédiat, un obstacle à sa communicabilité.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', with a large, stylized initial 'C' and a horizontal line extending from the end of the signature.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0278-01

- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie (DAEI))	2 ex
- le directeur général des routes	2 ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières	2 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	2 ex
- le directeur du SETRA	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. SICHERMAN	15 ex
- archives CGPC	1 ex

Modalités d'ouverture du SETRA aux collectivités

Jacques SICHERMAN

Résumé

Le Directeur des Routes a souhaité que s'engage une réflexion permettant de définir des propositions qui pourraient être faites aux collectivités locales pour mieux les associer aux travaux et aux orientations du SETRA.

Tous les acteurs concernés s'accordent sur la nécessité d'une telle ouverture, et les collectivités, en premier lieu les départements, à travers leur association, ont exprimé des attentes précises en la matière, particulièrement fortes sur certains points comme les processus d'élaboration des règles de l'art.

L'examen de la situation actuelle met en évidence le fait que les travaux auxquels les collectivités souhaitent être très attentives, sont menés à bien dans des organisations très diverses, réparties pour certaines en régions, et qui associent actuellement, dans bien des cas, des représentations de collectivités locales.

Mais cette représentation n'est ni générale, ni homogène, et elle n'est pas toujours très active, ni très visible. Une évolution de l'organisation et du mode de fonctionnement de ces structures partenariales d'échanges et de travail est donc indispensable, comme du reste l'ont mis en évidence les premiers travaux que le SETRA a consacré à ce sujet.

Mais au-delà de cette refonte nécessaire, les conditions d'un pilotage de ce travail associé, par l'Etat et les collectivités doivent être trouvées, pour permettre de rendre mieux visible ce travail, d'orienter et de suivre cette recomposition, et, le cas échéant, d'arbitrer d'éventuelles difficultés qui seraient soulevées lors de leur activité, sur des points à fort enjeu.

Par ailleurs, il ne semble pas que la forme adoptée dans certains organismes (dont le SETRA), pour piloter ces travaux, avec des comités d'orientation, trop nombreux et trop variés dans leur composition, soit adaptée à cet objet. Au niveau stratégique, un comité réunissant de manière plus compacte l'Etat et les seules collectivités, semble réunir davantage de conditions du succès de son action, pour peu que les conditions de l'articulation de cette structure bipartite avec d'autres partenaires comme les milieux professionnels soit traitée de manière satisfaisante.

Comme pour tout dispositif ambitieux et nouveau, il serait sans doute sage de se donner la possibilité, après la mise en place des structures et des organisations de travail en partenariat qui découleront de ces observations, d'en évaluer les résultats pour les faire, le cas échéant, évoluer.

Il est à souligner que le succès de toute forme d'association dans le sens des attentes exprimées dépend aussi de la capacité des groupes de collectivités à s'organiser pour que leurs représentants dans l'ensemble des structures de travail soient réellement porteurs, au-delà de leurs points de vues personnels, d'une philosophie de leurs mandats.

Enfin, sur un autre niveau, un travail réellement commun avec des partenaires extérieurs, et particulièrement les collectivités suppose une capacité de leur ouvrir l'accès à un certain nombre de ressources qui sont actuellement gérées sur les réseaux du ministère et inaccessibles à l'extérieur, ce qui suppose de redéfinir les politiques actuelles d'accès à ces ressources.

Table des matières

1 un besoin évident et une demande explicite des départements.....	5
1.1 un besoin lié aux évolutions imminentes.....	6
1.2 un besoin exprimé explicitement par l'Association des Départements de France.....	7
1.2.1 de participation à l'élaboration des règles de l'art	8
1.2.2 de formation.....	9
1.2.3 d'assistance technique.....	10
1.2.4 une expression très centrée sur les domaines routiers.....	10
1.2.5 un peu aussi d'accès à la connaissance.....	11
1.2.6 avec une demande de participation à la "gouvernance".....	11
1.3 des partenaires de la profession soucieux de l'unité de la doctrine technique.....	11
2 Quelle réponse existe-t-il aujourd'hui à de telles préoccupations? :.....	12
2.1 Des dispositifs d'orientation aux effets peu clairs.....	13
2.2 au SETRA un travail technique d'élaboration de règles de l'art et d'échange d'expériences ouvert en partie, mais peu visible.....	14
2.2.1 des clubs "métiers" régionaux : une ouverture qui existe, mais qui est peu organisée.....	15
2.2.2 des formes d'organisations nationales du travail sur les techniques.....	17
2.2.2.1 dans le champ de la normalisation	17
2.2.2.2 dans le champ des équipements et de la qualification des procédés méthodes et matériels... ..	17
2.2.2.3 pour l'élaboration de certaines règles : des groupes encore peu ouverts.....	18
2.2.3 Des efforts de diffusion méthodologique et de facilitation de l'accès au savoir-faire	19
2.3 la gestion et la constitution de la doctrine technique dans d'autres pays.....	20
3 des pistes d'organisation possibles émergent.....	20
3.1 quid de " la gouvernance" : un autre niveau ?.....	21
3.2 pour le SETRA : élargir, améliorer les modes d'association qui existent, et associer les collectivités à leur pilotage.....	21
3.2.1 s'appuyer sur les dispositifs existants, les améliorer, les compléter.....	22
3.2.2 un comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière auprès du Directeur Général des Routes avec les autres directions centrales concernées	22
3.3 Pour les collectivités : une organisation à mettre en place	23
4 la place doit être donnée à présent à la négociation	24
Annexe 1 : lettre de mission.....	25
Annexe 2.....	27
Une proposition d'organisation de l'orientation du travail partenarial entre l'État et les Collectivités.....	27
Annexe 3 : sources	30
Documentaires.....	30
Notes du SETRA.....	30
Production de collectivités	30
Groupe animé par P Chantereau	30
Autres.....	30
Sites Internet.....	30
Annexe 4: Entretiens	31
Annexe 5 : abréviations et sigles.....	32

Par sa lettre du 13 juillet 2005, le Directeur Général des Routes a manifesté au Vice Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées son souhait qu'une réflexion soit conduite pour "préciser le contour de propositions qui pourraient être présentées aux partenaires du ministère" pour la définition de modalités de leur association aux travaux et aux orientations du SETRA, dans le sens de ce qui est à la fois défini à l'article 18 de la Loi du 13 août 2004, et souhaité de manière convergente par l'ensemble des acteurs concernés, parmi les collectivités, comme au ministère.

Le présent rapport constitue une première réponse à cette demande, que j'ai souhaité présenter dès à présent, compte tenu des délais imposés dans la lettre de mission d'une part, et de la prochaine ouverture de négociations avec les représentants de l'ADF d'autre part, même si l'exploration menée jusqu'ici demeure à compléter avec des entretiens plus diversifiés, notamment au plan régional, mais aussi au plan national.

Il est le résultat d'une réflexion menée à partir d'entretiens et de l'examen de documents produits par des partenaires de l'Etat ou des structures partenariales.

J'ai plaisir à remercier ici toutes les personnes que j'ai rencontrées ou qui m'ont accordé beaucoup de leur temps précieux lors de conversations téléphoniques¹, et celles qui m'ont mis sur la piste ou fourni des documents particulièrement éclairants sur le sujet. Je dois à cet égard une mention particulière à Jean Claude Pauc, directeur du SETRA, et à Madame Sylvie Rambeau, chargée au SETRA de ces thèmes.

Les entretiens ont été conduits avec des responsables et techniciens du SETRA et de CETE, des responsables d'administration centrale, des techniciens de services de conseils généraux avec une expérience de participation à des structures de travail contribuant à la validation de règles de l'art ou à des échanges d'expériences, et le président de l'organisme représentant la profession routière.

De leur côté, les documents examinés apportent une très large information sur le sujet, et permettent à la fois de préciser la nature du besoin d'"ouverture" et la manière dont il s'exprime ; ils comportent notamment :

- l'expression de la demande de groupes de collectivités ou de techniciens territoriaux (documents de l'ADF et initiatives issues du congrès de Perpignan de 2004 des ingénieurs territoriaux) ;
- des documents réunis, du SETRA sur la question de l'ouverture, et sur les groupes de travail, associations qu'il anime, et clubs régionaux et nationaux, qui travaillent avec des représentants de collectivités ;
- des documents sur le fonctionnement de divers dispositifs d'orientation d'autres structures des réseaux du Ministère ouverts aux collectivités ;
- des comptes rendus d'entretiens réalisés et de notes produites au sein du groupe animé par P Chantereau dans le cadre des chantiers de la "refondation du ministère".

Ces entretiens, documents et réflexions, qui pourront être complétés, ont permis de cerner de manière assez précise de la manière dont la question de l'ouverture aux Collectivités se pose pour le SETRA, et de développer des pistes de propositions.

La présente note se propose donc

¹ La liste en figure en annexe

- de rappeler la nature du besoin des collectivités locales et notamment des départements vis à vis du réseau technique, et particulièrement du SETRA, et la manière dont il s'exprime ;
- d'examiner quels dispositifs et quelles actions vont, dans la situation actuelle, dans le sens de ces préoccupations, au SETRA et dans d'autres organismes de nos réseaux et l'évaluation que l'on peut en faire ;
- d'en tirer quelques éléments de pistes de réponses.

Il faut bien préciser ici que, si les réflexions rapportées ici portent bien, conformément à la lettre de mission du Directeur Général des Routes, sur des modalités d'organisation du travail avec les partenaires du SETRA, la question de l'ouverture aux collectivités locales se pose pour l'ensemble du réseau scientifique et technique, voire même pour le réseau de formation.

Mais d'une manière pragmatique, il est, c'est en tout cas ce que j'ai cru pouvoir conclure des entretiens que j'ai menés et des réflexions développées ici, parfaitement possible de commencer à avancer dans le cadre précis et bien cerné, du SETRA, les structures et méthodes de travail pouvant parfaitement ensuite s'intégrer dans un dispositif plus large de relation avec les partenaires pour l'orientation de l'ensemble des réseaux scientifiques et techniques (RST) et éventuellement de formation.

Par ailleurs, les réflexions qui suivent pourraient se trouver marquées du fait qu'aucun élément du réseau n'est isolé des autres, et que, bien qu'il soit ici question du SETRA, il sera souvent question soit des CETE, à travers lesquels bien des actions impulsées par le SETRA sont mises en œuvre, ou d'autres parties du RST qui, soit travaillent sur des champs communs, soit fonctionnent dans des conditions qui permettent de tirer des enseignements de leurs expériences.

J'ai essayé de faire en sorte que, à chaque fois, le champ des observations présentées soit cependant clair, et je fais l'hypothèse que le lecteur s'y retrouvera.

Enfin, le lecteur observera que les phrases ou parties de phrases mises en italiques et entre guillemets sont des prises de positions tirées des documents consultés, citées telles quelles, et que leur mention ne signifie pas nécessairement que je les reprends à mon compte.

1 un besoin évident et une demande explicite des départements

La loi du 13 août 2004 a, de toute évidence des conséquences claires dans les rapports entre les collectivités locales et le réseau technique.

D'une part elle établit explicitement le principe d'une coopération entre l'État et les collectivités territoriales dans la définition des "programmes de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier". Son article 18 inscrit aussi dans la Loi, pour la première fois, le devoir et la légitimité de l'État de veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble, de développer la doctrine technique avec les collectivités locales et de façon adaptée à la spécificité des réseaux. Cela conforte par la loi les missions du Sétra et du RST en matière d'ingénierie de l'état de l'art, comme le lieu de capitalisation des connaissances, de production et de diffusion de méthodologies et d'outils adaptés et cohérents, missions qui, quand les champs d'application concernent aussi les collectivités locales, ne peuvent de toute évidence être conduites sans les impliquer étroitement.

Par ailleurs, sa mise en œuvre a pour conséquence des modifications substantielles dans l'organisation de l'ingénierie locale routière de l'État et des collectivités locales, qui suscitent nécessairement des besoins nouveaux pour ces dernières, notamment sous

l'angle des possibilités, pour leurs techniciens, d'échanger des expériences avec leurs pairs et d'accès à et de leur accès, sous des formes appropriées, à l'expression pratique de règles de l'art

Il n'est donc pas étonnant de constater l'émergence d'une expression explicite de demandes émanant des collectivités vis à vis du réseau technique, notamment dans le domaine routier.

Cette demande est plus floue s'agissant des autres collectivités que les départements, malgré un "appel" de l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) lors d'un colloque tenu en 2004 à Perpignan, pour "un réseau scientifique et technique commun aux collectivités locales et à l'État", relayé par le Sénateur Alduy dans une proposition de Loi. Mais les élus se manifestent assez peu d'une manière générale dans ce sens. L'interpellation de l'ADF, quant à elle, concerne essentiellement la route, malgré des allusions rapides dans certains documents à d'autres champs, mais avec des centres d'intérêts nouveaux qui émergent au sein même de ce domaine routier.

Il est à noter que l'observation de l'activité du SETRA et du réseau scientifique et technique en matière *d'ouvrages d'art* met en lumière des besoins de la part des villes, communes ou groupement de communes, qui ne s'expriment pas nécessairement dans des documents issus de réflexions spécifiques, sans doute du fait que ce domaine est souvent traité, dans leurs propres services, par des spécialistes peu représentés dans les groupes de réflexions prospectives et sans doute moins enclins à traiter de sujet non strictement opérationnels, y compris dans leurs propres structures d'échange.

Ce besoin, lié à l'évidence aux évolutions structurelles qu'entraîne l'application de la loi d'août 2004, porte dans son expression par les collectivités sur plusieurs aspects différents.

1.1 un besoin lié aux évolutions imminentes

Les évolutions liées à l'application de la phase nouvelle de décentralisation en matière routière se traduiront pour les collectivités locales, plus précisément pour les départements, notamment par des effets de plusieurs natures dans le domaine de la gestion et de la conception d'infrastructures routières :

D'une part, et c'est l'effet direct : l'accroissement, et dans certains cas, une diversification du réseau dont elles ont la charge. Cet effet sur les besoins en matière de support technique et méthodologique, devrait rester par lui-même limité, si on prend en considération qu'en valeur relative, l'accroissement est modeste par rapport à ce dont les départements avaient déjà la charge en tant que maîtres d'ouvrage et gestionnaires. Il est vrai que dans certains cas, la nature de voies transférées peut conduire certains collectivités à des évolutions dans ses pratiques d'entretien et d'exploitation, comme aussi dans l'investissement.

Mais, ces évolutions entraînent par ailleurs une restructuration de la communauté technique locale routière dont il ne faut pas sous estimer l'importance, car son existence contribuait dans bien des cas, sous des modes très largement informels, à rompre ce qui aurait pu être un isolement préjudiciable au maintien et au renouvellement des savoir-faire d'équipes, dont la fragilité est évidente dans certains départements. En effet, en même temps que s'élargit le domaine d'intervention des départements, va disparaître, dans certains d'entre eux, toute possibilité d'une forme implicite, mais souvent fortement présente, de compagnonnage informel de proximité avec les "anciens collègues" de directions départementales elles-mêmes dispersées, mais pouvant théoriquement fonctionner en réseau, avec une animation du réseau technique et scientifique, dont les

collectivités, on le verra, peuvent théoriquement bénéficier, mais sous une forme moins soutenue.

Par ailleurs, la distinction va devenir plus grande entre la nature des réseaux gérés par ces collectivités et ceux de l'État, et donc une plus grande spécificité des problématiques techniques et de gestion de chacun de ces gestionnaires va se faire jour, avec des conséquences sur la nature des compétences, des savoirs et des méthodes en jeu et les modalités de leur maintien. Le risque est donc que le RST se recentre sur les seuls besoins de l'État, perde le contact avec la réalité du réseau des CL et donc la connaissance du terrain et l'expérience nécessaire à une production méthodologique adaptée, et par conséquent sa légitimité.

On peut aussi percevoir un autre impact : l'État, qui n'aura plus de compétence pour des réseaux autres que structurants, reste le garant de la cohérence du réseau routier dans son ensemble, et cela génère au sein des collectivités la crainte de se faire "*imposer des règles non consenties*" par l'État, à travers son pouvoir, au double sens du terme, c'est à dire y compris celui qui lui donne "*son omniprésence pour définir les règles de l'art, les normes...*", alors même que, pour certains types de réseaux, cette édicition de règles ne serait plus régulée comme par le passé, au moins en principe, par le fait que celui qui les édicte doit en même temps les subir, fait qui peut expliquer dans l'esprit des représentants des collectivités, que la situation d'aujourd'hui, du moins dans le domaine routier, ne soit pas celle qu'ils craignent pour le futur.

On peut donc comprendre les "*craintes*" exprimées d'être "*dépendant de l'État*", de "*se faire imposer des règles dont on ne voudrait pas*" par l'État ou, "*comme pour d'autres réseaux*", (et ce n'est peut être pas sans raison, quand on pense à ce qui se passe dans les secteurs de l'eau ou des transports collectifs, ferrés notamment) par les entreprises. Il convient, dans ce cadre des effets de l'évolution du contexte dans lequel oeuvrent l'État et les collectivités locales, de ne pas oublier ceux, pas toujours clairement perçus, mais en réalité d'une importance croissante, des dispositions, normatives ou autres, de niveau européen. L'État et les Collectivités locales ont un intérêt évident à unir leurs efforts pour défendre leurs intérêts dans le cadre de l'élaboration de la normalisation européenne comme pour préciser les conditions souhaitables de la mise sur pied de la traduction nationale des textes européens².

1.2 un besoin exprimé explicitement par l'Association des Départements de France

Si l'on excepte un "appel" émanant de techniciens, et repris au niveau politique par l'élu de la ville qui hébergeait la manifestation organisée par cette association, à travers une proposition de Loi à laquelle il a été fait allusion plus haut, l'expression de ce besoin émane surtout des départements, représentés par l'ADF.

Il est néanmoins utile de dire un mot de l'"Appel de Perpignan" de l'association des ingénieurs territoriaux de France, car il rejoint une réflexion du Sénateur Alduy qui l'a conduit à déposer une proposition de Loi ; il s'agit, dans l'esprit du Sénateur de doter les collectivités territoriales "*des moyens leur permettant de participer réellement à l'orientation des travaux des organismes d'études et de recherche dont la compétence est reconnue, mais dont les productions doivent répondre plus fortement aux besoins des maîtres d'ouvrages publics locaux que l'établissement public dont la création est envisagée aurait mission d'explicitier et de promouvoir*".

² mise en conformité de la loi MOP et du Code des marchés Publics avec la Directive Services par ex

On n'en dira pas plus ici, cette question dépassant le cadre de la mission, mais l'examen (ci dessous, chap. 2) des modalités actuelles de gestion des dispositifs d'échange d'expériences, de formation du corpus de règles de l'art et de gestion de sa mise à disposition de la communauté technique dans le domaine de la route, laisse penser que la réponse proposée par le Sénateur Alduy, par elle-même, n'est pas de nature, seule, à répondre au problème posé, et confirme la pertinence du choix qui a été fait et confirmé par les autorités de l'Etat, de maintenir un réseau technique unique, organisé pour répondre aux besoins de l'Etat et des collectivités locales..

L'assemblée des Départements de France a, de son côté, organisé une réflexion approfondie sur l'ensemble des questions soulevées, pour ce qui concerne ces collectivités, par la nouvelle phase de la décentralisation, et notamment dans leurs rapports avec le réseau scientifique et technique du Ministère et ses productions et prestations. L'ADF a mené cette réflexion à travers notamment l'organisation de quatre séminaires interdépartementaux destinés à recueillir les points de vue de tous les conseils généraux.

Outre les craintes relevées ci dessus, qui débouchent logiquement sur l'expression d'une attente particulièrement forte en matière d'association à l'élaboration des règles de l'art, des attentes étaient exprimées dans des champs divers : formation, prestations et notamment pour ce qui est de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

1.2.1 de participation à l'élaboration des règles de l'art

On l'a vu (Cf. 1.1), il y a une réelle insistance sur le fait que *"les collectivités locales doivent pouvoir peser sur l'élaboration de la norme et du corps de doctrine"* et, est-il ajouté dans la synthèse des séminaires interdépartementaux, *"tout faire pour éviter que le juge fixe les règles"*. *"Une structure au minimum de lobby³ est nécessaire pour représenter les intérêts des collectivités locales"*.

Le risque *"réel"* perçu, on l'a dit, est de constater dans l'avenir une *"accentuation de son rôle (de l'État) de contrôle et de préparation de la réglementation et de la normalisation"*.

De l'examen approfondi des documents produits par l'ADF et des entretiens qui ont pu aborder ce sujet, il apparaît que la préoccupation essentielle porte, non pas sur les normes, mais bien sur les réglementations et prescriptions techniques, (certains documents ayant tendance à utiliser le terme de "normes" pour englober l'ensemble des règles de l'art), dont, comme on l'a dit, les collectivités craignent qu'elles soient élaborées de façon peu adaptée aux spécificités de leurs réseaux, ou en imposant des obligations excessives ou trop coûteuses.

La normalisation proprement dite, quant à elle, fait l'objet de la part de représentants des collectivités, d'attitudes contrastées, qui prennent parfois la forme d'un rejet de toute contrainte, mais parfois aussi expriment une bonne compréhension de l'appui réel que les normes peuvent apporter aux maîtres d'ouvrages, à conditions qu'elles aient été développées en prenant en compte leurs préoccupations, et donc que les collectivités participent réellement à leur élaboration, avec plus d'assiduité que dans certains des cas où aujourd'hui une telle participation est déjà sollicitée

Il y a, sur ce point, une grande convergence entre les préoccupations de l'État et celles exprimées par les collectivités départementales

³ C'est moi qui souligne

On doit du reste constater, et c'est notamment le cas pour *les ouvrages d'art*, mais dans le cadre d'une tendance logique et plus générale, que la question de la normalisation se pose de plus en plus au niveau européen, ce qui, loin d'enlever son sens à ce qui vient d'être dit, renforce au contraire la nécessité d'une coopération active entre l'État et les Collectivités avec pour objectif de peser d'une manière efficace dans l'élaboration des normes, mais aussi d'en tirer les conséquences au plan national⁴.

Il faut également noter ici, car il s'agit aussi de l'évolution des techniques, même si les préoccupations sont de nature différente (et du reste mal caractérisées) une interrogation sur **l'innovation** et le devenir du processus par lequel elle se forme, et le rôle à envisager pour les collectivités locales dans ce processus et sa "*commande*"; aujourd'hui, observent les représentants des conseils généraux, l'innovation "*est à mettre au compte des entreprises même si celles si utilisent une partie du RST*"⁵.

1.2.2 de formation

Les départements semblent satisfaits de la "*diversité*" actuelle des **formations initiales**, tout en soulignant qu'elles sont de plus en plus généralistes, et que le réseau d'écoles du Ministère de l'Équipement, tout à fait "*adapté*" n'a pas son équivalent spécifiquement tourné vers la fonction publique territoriale. Ils soulignent surtout que cette formation initiale mériterait d'être complétée dans la préparation à des fonctions de maître d'ouvrage.

Ces intéressantes observations concernent bien entendu surtout le réseau des écoles, sa capacité à s'ouvrir à des formations initiales de techniciens et ingénieurs territoriaux, et à adapter leurs curriculumms à ce type de demande.

En revanche, les positions des départements sur la **formation continue**, bien plus tranchées, concernent davantage le réseau scientifique et technique dans la mesure où il peut devenir, de manière plus active qu'aujourd'hui, une source à la fois d'évaluateurs de l'offre, de formateurs, mais aussi un lieu de caractérisation de besoins, et dans une certaine mesure, de génération de réponses qui ne sont peut être pas toujours systématiquement à trouver sous la forme du stage traditionnel.

Des lieux de caractérisation commune des besoins permettraient très probablement d'aller, pour l'État comme pour les collectivités, dans le sens de ce qu'elles souhaitent vis à vis des besoins spécifiques de l'exercice de la Maîtrise d'Ouvrage, qui sont sans doute actuellement moins bien traités dans l'offre de formation, plutôt orientée vers les aspects directement techniques, notamment pour ce qui est des ouvrages d'art.

Les départements observent que "*l'offre de formation continue est inexistante en dehors du réseau de l'équipement*" et que "*celui ci n'est pratiquement pas utilisé*" par les collectivités locales, alors même que "*les besoins sont impressionnants*", et "*que le CNFPT ne répond pas à leurs besoins*".

Malgré le fait qu'ils soulignent que les départements ne doivent pas laisser à l'État le monopole de la formation à la maîtrise d'ouvrage, que cette mission doit être forte aussi

⁴ avec un aspect diffusion et formation, comme par exemple ce qui se fait pour les "eurocodes" en matière d'ouvrages d'art

⁵ l'innovation n'a pas été traitée dans la présente analyse, dans la mesure où elle avait fait l'objet d'une étude approfondie par ailleurs, mais on peut noter qu'il ne serait pas inutile de trouver le lieu d'une expression commune des maîtres d'ouvrages État et Collectivités sur les besoins en la matière

dans les départements, il est clair qu'il y a là un besoin fortement ressenti et non satisfait, qui s'adresse indirectement aussi au réseau scientifique et technique.

Indépendamment de la question essentielle, mais en dehors du champ de la mission qui m'est confiée, de l'organisation des relations entre le réseau de formation des collectivités locales et celui du Ministère de l'équipement, le RST, dans sa mission de diffusion de la connaissance et de la doctrine technique peut, en effet, développer une offre de formation adaptée en accompagnement du déploiement des méthodes et des outils, comme il l'a déjà fait, par exemple dans le cas des Eurocodes dans le domaine des ouvrages d'art, mais aussi participer d'une manière plus permanente à des formations sur l'utilisation de ces méthodes et outils, sous des formes plus organisées qu'aujourd'hui où la participation de techniciens du RST à de telles formations se fait surtout sur le mode de l'intervention individuelles liées aux relations personnelles nouées entre eux et les équipes des CIFP.

1.2.3 d'assistance technique

Les départements sont, aujourd'hui, relativement peu demandeurs d'études vis à vis du réseau technique. Mais ils expriment à la fois la " *Crainte de ne plus trouver l'assistance technique dont ils bénéficiaient* " et encore moins une réponse à des besoins qu'ils estiment devoir croître, **en même temps qu'ils vont en partie changer de nature.**

"Plus que du soutien à l'ingénierie de réalisation, nos besoins portent sur la définition des projets, leur contrôle et sur la programmation de leur réalisation", le concours du réseau étant particulièrement nécessaire pour les grandes opérations.

Or, il existe un "**décalage entre les prestations offertes et les vrais besoins, par exemple en matière de prévision fiable du coût des projets**"⁶.

Il est à noter qu'on ne trouve, dans les documents de l'ADF, que des traces relativement implicites de la question du partage des moyens consacrés par le réseau technique au réseau national transféré, et plus généralement, de la définition et du financement d'un "droit de tirage" sur les prestations du réseau. Est ce à dire que cette question n'a aucune chance d'être soulevée à un moment ou à un autre ?

On pourra noter que ces demandes des collectivités, qui portent de plus en plus, il ne s'agit pas là d'une découverte, vers des prestations d'appui à la maîtrise d'ouvrage, s'adressent davantage au réseau des CETE qu'au SETRA, dont les prestations au titre de projets vis à vis des collectivités sont très limitées et ont vocation à le rester, et qui, en revanche, est au centre de la question, mise en avant de manière largement prépondérante dans les documents de l'ADF, de l'ingénierie de l'état de l'art.

On n'insistera donc pas sur ce point dans la suite de la réflexion.

1.2.4 une expression très centrée sur les domaines routiers

Il est à noter que, dans les documents par lesquels s'exprime la demande des collectivités départementales, si l'on trouve bien, furtivement, des concessions à un devoir de diversification par l'expression de la nécessité d'élargir le champ de l'appui technique à des domaines plus larges, la quasi-totalité des remarques, observations et inquiétudes concernent bien le champ routier, les extensions ("économie" par ex)

⁶ il est intéressant de noter, sur ce point précis, qu'il existe déjà des actions communes avec les collectivités qui vont dans ce sens et qui indique bien les voies possibles d'un approfondissement : 50% des conseils généraux répondent à l'enquête annuelle du SETRA sur les constructions neuves d'ouvrage d'art, ce qui, avec les données émanant des DDE permet d'évaluer les coûts réels d'ouvrages sur des bases solides.

explicitement citées restant très directement liées à la réalisation et la gestion d'infrastructures routières⁷.

1.2.5 un peu aussi d'accès à la connaissance

Les conseils généraux expriment, d'une manière assez succincte, leurs besoins en matière de "*capitalisation des expériences et portage d'un savoir-faire*".

Mais si on y ajoute leurs observations sur le fonctionnement insatisfaisant des dispositifs actuels d"*animation et d'échange d'expériences*", on saisit bien qu'il y a là un aspect essentiel pour une communauté technique dispersée sur le territoire.

Le fait que l'expression de ce besoin reste dans l'ombre d'autres aspects bien plus vigoureusement soulignés, comme on l'a vu plus haut, n'est pas pour étonner, dans la mesure où il en est de même au sein du ministère, où le besoin est énorme, avec probablement un décalage avec les moyens dont le réseau technique dispose pour le satisfaire, sans que cela ne suscite de réactions fortes.

Cela dit, le succès de certaines offres du SETRA en la matière devrait inciter à prendre les observations dans ce domaine très au sérieux. L'étude des guides dont la commercialisation rencontre le plus grand succès, notamment en externe, peut être éclairante à cet égard.

1.2.6 avec une demande de participation à la "gouvernance"

Il est significatif d'observer que, la synthèse des réflexions en séminaires des conseils généraux pour ce qui est du réseau scientifique et technique, se traduit, outre la nécessité pour eux de poursuivre le travail, par deux recommandations. La première concerne un point déjà vu, celui de l'élaboration du corps de doctrine, ce qui montre bien l'aspect primordial de cette préoccupation par rapport à toutes les autres. Le deuxième porte sur la "gouvernance partagée" : "*Le co-pilotage des entités du RST entre l'État et les collectivités locales est une nécessité. Il faut un dispositif d'échanges et de mutualisation. Il faut donc mettre en place les conditions d'une gouvernance partagée. C'est une implication à part entière, pas un strapontin. Doit-on aller vers la création d'un « Institut de la route » dans lequel les départements seraient partie prenante ?*"

Et il est vrai que l'ensemble des préoccupations concrètes qui émergent des réflexions des conseils généraux et rappelées dans les paragraphes précédents doivent pouvoir trouver des lieux où, de manière continue et pérenne, ces questions seraient traitées et les réponses possibles examinées entre les collectivités et l'État. Mais ce terme de "gouvernance" n'indique-t-elle pas implicitement une ambition plus forte?

1.3 des partenaires de la profession soucieux de l'unité de la doctrine technique

⁷ Les circonstances, conduisent à avoir très présent à l'esprit les questions routières, dès qu'on pense à la collectivité départementale, et expliquent peut être aussi l'observation qui est faite ici, mais cela ne doit pas faire oublier que les départements ont des compétences très larges, qui couvrent des domaines comme le bâtiment (construction et gestion) ou les transports, et interviennent, parfois lourdement, dans d'autres champs très liés à l'aménagement du territoire, voire urbain, comme l'hydraulique urbaine.

Face à une demande des collectivités qui, on l'a vu, converge largement avec les conceptions de l'Etat sur la vocation du RST et particulièrement du SETRA, notamment pour ce qui est de l'élaboration des règles de l'art, il faut prendre garde à ne pas négliger l'importance d'autres partenaires, et notamment de la profession, des entreprises qui oeuvrent dans le domaine routier, représentées en particulier par l'USIRF.

Ces entreprises expriment fortement le besoin de conserver son unité à une doctrine technique qui a fait ses preuves, et qui a notamment contribué selon elles, à leur réussite sur les marchés étrangers. Elles considèrent par conséquent avec faveur un dispositif dans lequel le RST et surtout le SETRA demeurerait le lieu unique de gestion de l'élaboration de cette doctrine, avec un rôle donné aux collectivités dans la maîtrise des conditions de cette élaboration qui soit à la hauteur de leurs responsabilités dans le domaine des infrastructures.

Les entreprises adhèrent à l'idée que cela suppose, au moins dans une première phase, l'institution de dispositifs de dialogue en la matière qui soient spécifiques à l'Etat et aux Collectivités, pour peu que l'on maintienne des lieux indispensables de coopération dans ces mêmes domaines avec le monde professionnel, comme le CFTR, voire que l'on réaffirme leur rôle et leur importance.

2 Quelle réponse existe-t-il aujourd'hui à de telles préoccupations? :

Il me semble qu'on peut tirer de ce qui précède, que la réponse aux préoccupations est à rechercher sur deux plans différents, qui recouvrent du reste en grande partie les deux conclusions de l'ADF que l'on vient de rappeler :

- il s'agit d'une part de la nécessité qui émerge nettement de définir un ou des lieux où pourraient être autrement que de manière ponctuelle, examinées entre les collectivités et l'État, responsable du réseau scientifique et technique, les réponses que ce dernier peut apporter aux besoins exprimés par les collectivités, avec une capacité pour ces dernières d'influer sur les conséquences qu'il convient de tirer de cet examen.
- et d'autre part, de trouver des modalités concrètes, susceptibles de réellement fonctionner, de participation des collectivités à l'élaboration des règles, du corps de doctrine, ce qui relève d'une alchimie nécessairement plus fine en terme d'organisation, et qu'on doit élargir à la question de l'animation, des retours d'expérience, mais aussi de la diffusion des connaissances et savoir-faire.

Cette nécessité de trouver une place aux collectivités qui assurent des responsabilités de maîtrise d'ouvrage routière, dans les travaux du SETRA susceptibles de trouver des applications dans leurs champs d'activité, a été identifiée depuis déjà longtemps, et avec des réponses données sous certaines formes qu'il est utile d'analyser.

De même, le SETRA lui-même, comme d'autres organismes comparables, a fait ou fait fonctionner des dispositifs destinés à permettre à des représentants de groupes de partenaires, notamment de collectivités, de peser sur l'orientation de leurs travaux.

Il était donc utile d'examiner le mode de fonctionnement de ces dispositifs, afin d'en tirer des conclusions utiles.

On peut tout de suite noter que cet examen montre clairement que, une partie importante de ces dispositifs fonctionne, sous l'impulsion nationale du SETRA, à travers une organisation régionale structurée par les CETE, et que, par conséquent, au regard des besoins exprimés par les collectivités, le SETRA ne doit pas être traité en dehors de l'ensemble qu'il forme avec les CETE.

2.1 Des dispositifs d'orientation aux effets peu clairs

Des organismes d'une nature comparable au SETRA sont dotés de "comités d'orientations" qui rassemblent une représentation large des partenaires professionnels et institutionnels externes et internes au ministère, parmi lesquels des représentants de collectivités locales. Le SETRA lui-même réunissait, jusqu'en 2000, et envisage de réunir à nouveau à l'avenir, un tel comité d'orientation.

Il est donc utile d'examiner si les travaux et le mode de fonctionnement de tels comités s'inscrit dans la perspective définie par le type de demande qu'on vient de caractériser.

Avec la prudence qui s'impose dans l'examen de telles institutions dont certains effets sont peut-être difficilement perceptibles à partir des documents produits, il semble qu'on puisse conclure qu'on **ne trouve pas là une réponse adaptée à ce qui est recherché**.

Affirmer cela n'est pas remettre en question l'intérêt de ces comités, mais simplement constater que la nature de leurs travaux ne correspond pas exactement à la demande qui est exprimée d'un partenariat étroit avec les collectivités locales. A vrai dire, si leur rôle, qu'ils remplissent pour certains avec un niveau de satisfaction des partenaires qui leur procure une renommée parfois flatteuse probablement justifiée, consiste bien à exprimer, dans le champ d'activité de l'organisme, des attentes, que l'organisme doit traduire ensuite dans son programme de travail, l'analyse de leurs travaux semble bien montrer qu'ils se situent, et c'est très probablement un stade de la réflexion où leur apport est précieux, à un niveau de défrichage très amont de questions en général hors des modes d'actions devenus traditionnels. C'est dire que, si les débats qui y trouvent place ont le mérite de permettre de dégager des points de vue agrégés sur la manière d'aborder des questions nouvelles ou qui se présentent sous un jour nouveau, voire d'homogénéiser l'information des différents partenaires sur de telles questions, le mode de fonctionnement de ces comités ne permet pas vraiment d'exercer un véritable regard sur la manière dont, de manière très opérationnelle, les orientations qui en découlent se traduisent concrètement dans l'organisation du travail sur les sujets en question.

Ce n'est du reste pas l'objet de ces comités, alors que c'est à ce type de problématique que la demande des conseils généraux caractérisée ci dessus nous confronte.

Par ailleurs, sans une fois encore sous estimer l'apport de ces comités, dont certains sont très appréciés de leurs membres, on peut observer l'élaboration de points de vue agrégés des partenaires sur des questions émergentes peut trouver aussi d'autres lieux ou d'autres occasions de concrétisation, par exemple lors de colloques, à l'occasion desquels on peut aller plus au fond de questions techniques.

Pourquoi le mode d'organisation de ces comités ne permet-il pas d'en faire, à notre sens, en leur en confiant explicitement la mission, un élément de la réponse aux demandes telles qu'elles s'expriment d'un véritable pilotage de la mise en œuvre et non pas seulement de la définition du contenu d'ambitions sur les modalités d'émergence des règles de l'art et de soutien des compétences?

Pour trois raisons principales :

- L'ambition légitime de mobilisation sur les orientations des travaux de l'organisme de l'ensemble des partenaires internes et externes, des milieux professionnels et institutionnels concernés, conduit à réunir des participants dont le nombre et la diversité, ne permet pas, malgré la communauté d'intérêt pour la matière qui les réunit, d'en faire de manière efficace le lieu que nous recherchons. Les

collectivités locales y sont en réalité faiblement représentées du fait même du principe même de constitution de ces organes.

- la représentation des collectivités soulève deux natures de questions : d'une part, selon la nature des questions abordées et des enjeux, ce ne sont pas les mêmes types de représentants de ces dernières ou de leurs associations dont on peut attendre une implication significative et on peut se demander si les élus ayant des responsabilités de représentation au niveau national des collectivités concernées, sont susceptibles de dégager la disponibilité nécessaire pour s'impliquer de manière continue dans des instances de pilotage à caractère certes stratégique, mais relativement opérationnel tout de même ; d'autre part, dans un dispositif établi pour répondre à des préoccupations très concrètes et néanmoins à forts enjeux, les représentants des collectivités doivent pouvoir être réellement porteurs de positions élaborées au sein des instances qui les mandatent, et non pas agir simplement comme membre d'un groupe de réflexion auquel ils apportent leur sensibilité d'élu ou de technicien territorial. Cela ne semble pas être le cas dans les comités actuels, la nature des débats ne le justifiant probablement pas.
- en fait, la réalité de l'action à laquelle les collectivités locales souhaitent intégrer leurs vues se fait, non pas par un processus résultant d'une simple commande définie au niveau le plus élevé, et ensuite appliquée au niveau technique concret, mais d'une manière très répartie, dans les matières et même géographiquement, à travers des groupes dont l'organisation, le mode de travail et de contact avec les milieux professionnels et l'ensemble de la communauté technique des différents maîtres d'ouvrage est très variée et directement opérationnelle. C'est donc un système de pilotage du mode d'organisation de ce travail qui associe les collectivités qu'il s'agit de définir, ce qui suppose sans doute une représentation de ces dernières différente de ce qui se trouve dans les comités d'orientation.

Ces comités, s'ils remplissent une fonction utile, ne semblent donc pas répondre au besoin d'un réel pilotage des actions nécessairement dispersées et multiples de développement de la doctrine technique, de sa diffusion et d'échanges d'expériences pour son application concrète. Ils ne répondent pas non plus, en sens inverse, à la question de l'association aux choix politiques et stratégiques qui pourraient concerner, non pas l'un des services du RST, mais leur ensemble.

2.2 au SETRA un travail technique d'élaboration de règles de l'art et d'échange d'expériences ouvert en partie, mais peu visible

Or précisément, l'examen montre que, dans la sphère de responsabilité et d'influence du SETRA, fonctionnent de nombreux groupes qui contribuent à produire des règles, des méthodes, de la formation, de l'échange, bref, tout ce à quoi les collectivités souhaiteraient à la fois participer et sur quoi elles souhaiteraient partager une forme de maîtrise.

Cela va des clubs régionaux (ouvrage d'art, conception routière, etc...), aux bureaux de normalisation, en passant par des associations comme le CFTR et l'ASQUER, et par les groupes temporaires réunis pour élaborer des documents plus ou moins prescriptifs.

Quelle place ces lieux accordent-ils aux collectivités? C'est ce qu'il est intéressant d'examiner.

2.2.1 des clubs "métiers" régionaux : une ouverture qui existe, mais qui est peu organisée

Quatre réseaux de "clubs" métiers sont animés au niveau national par le SETRA, relayés au plan régional par les CETE. Ils agissent dans le domaine des ouvrages d'art, de la sécurité et de l'exploitation de la route, de la conception d'infrastructures routières, et l'un d'eux est plus particulièrement consacré aux routes départementales.

Ils constituent, au niveau régional (ils se démultiplient en 10 à 12 groupes régionaux), un lieu d'échange d'expériences et de préoccupations, de diffusion des connaissances, de mise en évidence des besoins en formation, d'analyse de besoins méthodologiques, susceptibles de contribuer à l'élaboration de programmes du réseau scientifique et technique (méthodologie, outillage technique, réglementation, recherches) visant à y répondre.

Les travaux des groupes régionaux sont en principe animés par un représentant de service technique (DDE ou directeur de service technique départemental) avec un support organisationnel assuré par le CETE, avec un financement du SETRA.

Ces travaux sont coordonnés au niveau national par le SETRA, et débouchent parfois sur des productions à vocation méthodologique et sur des réflexions faisant l'objet de colloques nationaux. Pour le club d'échange d'expériences sur les routes départementales, la coordination se fait au niveau national sous la présidence conjointe d'un directeur départemental de l'équipement et d'un directeur de service technique départemental.

Des ingénieurs des services techniques départementaux ont contribué aux groupes de travail mis en place par le SETRA pour piloter des productions de ces clubs (analyse de la valeur, commande du maître d'ouvrage, démarche qualité, guide de direction de travaux).

Les journées thématiques et les colloques nationaux du CCR sont ouverts aux représentants des collectivités locales à titre de participants mais aussi d'intervenants. A titre d'exemple, lors du colloque "Profession : maître d'ouvrage" 25 départements étaient représentés.

Si ces clubs régionaux sont donc en principe ouverts aux techniciens des conseils généraux, la participation des collectivités y est cependant très variable.

A l'exception du club d'échange d'expériences sur les routes départementales, cette ouverture s'est faite progressivement au gré des occasions, des sujets, des personnes. Il ne s'est pas agi d'une réponse à une demande d'instances représentatives des collectivités locales d'être associées à l'élaboration d'une doctrine technique partagée qui ne s'était, au moment de leur création, pas exprimée.

Le mode de leur sollicitation est donc très divers et va d'une invitation systématique à tous les services techniques des conseils généraux de la zone géographique concernée, qui ont désigné un destinataire de ces invitations, à une invitation des seuls "habitués", c'est à dire des personnes qui, y venant parce qu'ils étaient en DDE, passent au service d'un conseil général, voire dans certains cas (rares semble-t-il), à une invitation des seuls services de l'Etat. On trouve aussi des cas où les services des conseils généraux sont invités par le biais des DDE en fonction des thèmes traités.

On peut noter aussi que la participation des représentants de conseils généraux est cependant souvent passive, en ce sens qu'ils se positionnent actuellement le plus

souvent en tant qu'auditeurs et participent rarement aux exposés ou à l'apport d'expériences.

Mais on trouve aussi, à l'inverse, des cas d'implication importante, comme en Normandie pour le club "FACES" qui traite de l'exploitation de la route et de la sécurité, où les réunions se font parfois dans les locaux d'un Conseil Général à l'invitation de ce dernier.

Cependant, malgré un intérêt croissant de principe des services techniques des collectivités locales pour ce genre de manifestation, avec une forte demande en information sur la méthodologie et la réglementation, malgré aussi tout l'intérêt de certaines productions (guides, exemples, etc...) de ces clubs, et des dispositifs d'échanges et d'informations qui y sont attachés (par exemple à travers le site Internet du club d'échange d'expériences des routes départementales), la participation effective des représentants invités des conseils généraux semble en diminution.

Cette constatation, en contraste avec le besoin exprimé explicitement par les participants, traduit visiblement dans certains cas un manque de soutien de la hiérarchie des services des conseils généraux qui privilégient la production opérationnelle plutôt que le temps passé par leurs techniciens dans ces instances.

Elle traduit sans doute aussi un besoin de refonte du dispositif, dans sa structure peut être, dans la définition des thèmes abordés sans doute. Il n'est pas impossible que les évolutions en cours doivent conduire à restructurer certains clubs, en maintenant des réunions communes qui en font la richesse, mais en s'autorisant à créer des sous groupes spécifiques Etat ou Département pour certaines thématiques. Lorsque, pour des raisons qui se comprennent, et qui correspondent du reste aux demandes de l'administration centrale, un groupe régional "FACES" ne traite quasiment pendant plusieurs réunions successives, que de la nouvelle réglementation pour l'instruction des demandes de transports exceptionnels, comment s'étonner que les représentants des départements le désertent progressivement? Il en est de même quand, pour des raisons tout aussi compréhensibles, le club des concepteurs routiers traite surtout lors de plusieurs de ses réunions successives, de la nouvelle organisation des services de l'Etat en la matière.

Mais, malgré tout, on ne peut qu'être frappé par le fait que des clubs qui, à l'origine, et sauf l'un d'entre eux, n'avaient nullement été missionnés spécifiquement dans l'esprit d'une intégration des techniciens des collectivités à leurs travaux, leur ont cependant souvent ouvert leurs portes. Comment ne pas voir là la manifestation d'une telle évidence de ce besoin, que les responsables de ces clubs y ont répondu, même de façon parfois imparfaite, sans que la demande explicite leur ait été formulée?

On ne peut qu'en déduire la certitude que, moyennant un travail de redéfinition de la structure de ces clubs, de leurs objectifs, de leur mode de travail, et de leur mode d'intégration des ingénieurs et techniciens des services des conseils généraux, ils pourraient parfaitement devenir, pour les divers métiers en cause, un des lieux de construction d'un état de l'art partagé par la remontée des expériences, et de recherche des cohérences et des complémentarités de l'ensemble du réseau routier, citées dans l'article 18 de la loi de décentralisation, et qui constitue une préoccupation essentielle des conseils généraux.

Mais cette redéfinition des modalités de travail des clubs et de leurs objectifs doit être pilotée, organisée et évaluée, de façon cohérente et cela, d'une manière globale, sur l'ensemble des domaines, y compris du reste ceux qui actuellement ne seraient pas encore pris en compte, sans préjuger du devenir de chaque club pris individuellement. Et dans la fixation de ces objectifs, les collectivités intéressées doivent se mettre en mesure de prendre toute leur place.

2.2.2 des formes d'organisations nationales du travail sur les techniques

2.2.2.1 dans le champ de la normalisation

Pour ce qui est des processus d'élaboration des normes au sens propre du terme, l'AFNOR a donné délégation au ministère chargé de l'Équipement pour gérer deux bureaux de normalisation:

- le BNSR (Bureau de normalisation sols et routes) dont le champ d'action comprend tous les domaines des terrassements et chaussées, des ouvrages d'art pour partie, et des équipements de la route.
- le BNEVT (Bureau de normalisation de l'exploitation de la voirie et des transports) dont le champ d'action recouvre tous les aspects de la gestion du trafic et de l'interopérabilité des systèmes de transports publics (en relation avec le CERTU)

Qu'il s'agisse de la participation aux travaux techniques visant à promouvoir les techniques françaises ou de la participation aux commissions et instances stratégiques qui veillent à l'adéquation des besoins de sécurité et de qualité avec les impératifs économiques de la gestion du patrimoine, **actuellement les collectivités sont très peu ou pas représentées**. Or **il est important qu'elles le soient**, pour éviter par exemple l'exclusion de dispositifs qui seraient particulièrement adaptés à leur situation.

Lorsqu'on examine le mode de fonctionnement de groupes de travail mis en place pour l'élaboration de certaines de ces normes, on perçoit nettement la difficulté qu'ils éprouvent à s'associer de manière suivie des représentants de collectivités locales, mais aussi la difficulté issue du fait que, quand ils y parviennent, les positions défendues par ces représentants correspondent uniquement à leur point de vue propre, et non à des mandats validés d'une manière plus collective dans des instances représentant d'une manière plus large ces collectivités.

On peut aussi noter qu'une grande part de la normalisation des ouvrages d'art relève d'autres bureaux de normalisation (plutôt parapublics ou privés) que le BNSR et que les collectivités locales n'y sont pas plus représentées, ce qui fait bien apparaître que la difficulté n'est pas propre au SETRA.

Le SETRA a produit des propositions, qu'il s'agisse de représentation dans ces travaux, ou d'information, dont il serait utile de pouvoir discuter avec les collectivités au sein d'une instance ad hoc.

2.2.2.2 dans le champ des équipements et de la qualification des procédés méthodes et matériels

Deux associations, appuyées par le SETRA œuvrent dans ce champ, le CFTR et l'ASQUER.

Le Comité Français des Techniques Routières (CFTR) a pour vocation d'établir une "expression partagée de l'état de l'art pour les professionnels de la route" et à "contribuer au progrès et à la qualification des produits procédés techniques, méthodes et matériels.

Il s'efforce de mettre en place des dispositifs permettant l'adaptation des techniques et méthodes aux conditions locales, en publiant, depuis 2002, des guides en ce sens. Il est donc visiblement très sensible aux besoins de ces dernières.

L'ADF est membre de l'association, au sein du collège des donneurs d'ordre, est représentée au Conseil d'Administration et même au bureau qui comporte quatre membres. On peut même qu'à travers ses représentants au bureau et au CA, sa participation est très active, mais quelle signification donner au fait qu'elle se refuse à régler ses cotisations? ???.

L'association pour la qualification des équipements de la route (ASQUER) : les collectivités locales sont représentées dans l'association, mais dans des conditions théoriques et pratiques que je n'ai pas encore pu déterminer avec précision.

2.2.2.3 pour l'élaboration de certaines règles : des groupes encore peu ouverts

C'est sans doute le point sur lequel il y a le plus de chemin à faire de part et d'autre. Le mode actuel le plus fréquent de travail dans les dispositifs ad hoc qui sont créés pour l'élaboration ou la remise à jour de certaines méthodologies ou règles de l'art (ARP par exemple) prend la forme de groupes de travail associant des experts de haut niveau et des représentants de la maîtrise d'ouvrage. Ces groupes associent parfois à leurs travaux des représentants de collectivités locales en qualité le plus souvent d'utilisateurs potentiels des méthodologies et des outils produits. La définition d'une doctrine technique en partenariat avec les collectivités locales, adaptée à la spécificité des réseaux, nécessite de revoir, non seulement la composition de ces groupes de travail mais plus généralement leur mode d'organisation et leur dispositif de pilotage

Les améliorations à apporter au fonctionnement de ces structures doivent porter aussi sur la formalisation et le suivi de la commande et sur la conduite des projets.

Concernant les collectivités locales il est important que celles ci puissent à tous les niveaux exercer leur rôle de maître d'ouvrage, au même titre que les directions d'administration centrale. Leurs représentants doivent donc être explicitement désignés et mandatés pour ces tâches.

En ce sens, si l'examen nécessaire des évolutions à apporter, le cas échéant, à l'organisation du mode de travail de ces groupes pour répondre à la préoccupation des collectivités permet de faire émerger des dispositifs satisfaisants, il est clair que cela pourra générer des avancées positives y compris pour la maîtrise d'ouvrage Etat, qui ainsi, elle aussi, progressera dans l'exercice de sa commande et dans son rôle de pilotage.

On peut du reste observer que ces évolutions souhaitables sont, de toute évidence, possibles, car si on regarde le cas d'une autre catégorie de maîtres d'ouvrage, et la manière dont les choses se passent lorsque l'on traite de sujets susceptibles de concerner le réseau autoroutier, on remarque que les sociétés d'autoroutes, à travers une représentation organisée par l'ASF, une participation active aux groupes de travail et une relecture attentive des projets de documents intermédiaires ou finaux, apporte une contribution vigilante et très constructive à l'élaboration des règles qui les concernent.

Avec un dispositif dans lequel seraient réglés de manière claire les questions de représentation et de mandats, une question dont l'importance n'est pas toujours perçue à son juste niveau par les maîtres d'ouvrage, pourrait trouver aussi le lieu de son traitement : il s'agit de la question des dérogations aux normes ou règles de l'art, parfois imposées par les circonstances, et pour lesquelles les techniciens et maîtres d'ouvrages sont laissés parfois un peu seuls, malgré les risques, éventuellement au plan pénal. Des lieux de traitement de ces questions, constitueraient en même temps des dispositifs de retours d'expériences et de préparation de l'évolution souhaitable des normes et règles en question.

2.2.3 Des efforts de diffusion méthodologique et de facilitation de l'accès au savoir-faire

Cette fonction traditionnelle du réseau technique et du SETRA est abordée par les élus dans l'expression de leurs attentes, mais curieusement avec moins de force que d'autres sujets comme l'élaboration des règles de l'art.

C'est pourtant un domaine où l'on peut constater, dans les faits, à travers le succès de certaines publications, qu'il existe un véritable besoin.

Par ailleurs, le SETRA a consenti des efforts considérables au regard des moyens qui sont les siens, pour améliorer les conditions du portage auprès de la communauté technique des éléments de méthode et de savoir-faire auxquels elle puisse se référer : l'exemple de DTRF, de LAGORA, et, plus avancé encore dans le caractère opérationnel et la facilité de repérage des éléments concrets d'appui, le site "MEMOAR" pour les ouvrages d'art, illustrent bien ces efforts louables.

Il est clair que, aller plus loin dans la généralisation et l'approfondissement de ces efforts est à la fois indispensable mais dépasse largement, en terme de moyens à mobiliser, de décisions d'arbitrages à rendre etc..., ce que le SETRA est en mesure de réaliser ou de décider par ses propres moyens.

Or, là aussi, une ouverture aux collectivités est, à plus ou moins long terme, indispensable.

Comment, par exemple, expliquer durablement, que l'outil "MEMOAR", comme le site "PILES", tous deux outils exemplaires au service des ingénieurs du domaine des *ouvrages d'art* restent hébergés sur l'intranet du ministère, donc sans possibilité d'accès par des techniciens de collectivités ?

Certes une telle ouverture pose sans doute des problèmes, notamment de financement, de rapport avec la documentation traditionnelle, mais précisément, ce sont les questions qui devront trouver des lieux d'explication, de débat, voire de portage de solutions, avec les collectivités.

D'autres aspects doivent impérativement être examinés sur des points qui constituent ou peuvent constituer à l'égard de ce qui vient d'être développé ici, des obstacles importants à la constitution d'outils et méthodes partagés avec nos partenaires extérieurs, notamment des collectivités.

Au plan juridique, il s'agit de la question de la compatibilité de ces mises à disposition avec le droit de la concurrence.

Au plan pratique, s'agissant de **l'ouverture de tiers aux modes de travail en réseau sur des ressources informatiques gérés par le ministère**, ouverture absolument indispensable, car on n'imagine plus aujourd'hui un dispositif de gestion d'un corpus de connaissance et de méthode qui ne passe par les réseaux informatiques et leurs outils de recherche, **il faut impérativement définir une architecture et une politique de sécurité des systèmes d'information qui rende possible de telles ouvertures, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.**

2.3 la gestion et la constitution de la doctrine technique dans d'autres pays

Le temps a manqué pour examiner de manière approfondie la manière dont les règles de l'art sont élaborées dans d'autres pays.

L'intérêt d'une telle démarche n'est pas de vouloir plaquer nécessairement des méthodes différentes chez nous, car il n'est pas de bonne administration de faire a priori table rase de ce qui existe et de reconstruire des systèmes dont une partie pourrait parfaitement remplir les mêmes objectifs de manière moins coûteuse en prenant en compte l'acquis, mais de repérer le cas échéant des méthodes dont il serait possible de s'inspirer.

Cet examen devra donc être poursuivi, mais on peut d'ores et déjà tirer quelques conclusions des connaissances que nous avons de certains dispositifs, comme celui qui fonctionne aux Etats Unis et en Allemagne.

Dans les deux cas, une institution rassemblant l'ensemble des maîtres d'ouvrage et la profession, gère le corpus des règles de l'art, et son évolution, à travers des groupes et sous-groupes qui sont chargés de déterminer les domaines dans lesquelles il conviendrait de produire des normes, règles méthodes guides ou outils, et de les développer une fois le choix effectué.

Ce que l'on peut dire, avant tout approfondissement qui pourrait s'avérer utile, c'est que, au-delà de la nécessité que cela induit de répartir le financement des permanents et du fonctionnement de ces institutions, ces dispositifs impliquent, de la même manière que les groupes de travail et club dont il a été question, s'agissant du SETRA, une participation intense de représentants des collectivités concernées dans les groupes de travail et instances de pilotage, qui pose les mêmes questions que celles soulevées ci dessus, de disponibilité et de représentativité.

3 des pistes d'organisation possibles émergent

Ces constats font donc apparaître que de multiples lieux de contacts et de travail, en partie sur des thèmes qui font l'objet des attentes exprimées par l'ADF, existent déjà.

La cartographie de ces lieux fait apparaître cependant des zones non traitées.

Par ailleurs, les conditions de l'association des collectivités restent aléatoires, dépendant de circonstances locales, de l'existence ou non de personnalités marquantes dans le domaine, et surtout ne sont ni connues ni très facilement repérables, et probablement encore moins du point de vue des collectivités qu'en interne au ministère.

On observe aussi, dans les "clubs régionaux", potentiellement porteurs pourtant de nombreux effets susceptibles d'aller dans le sens de la demande des collectivités, une certaine passivité de leurs représentants.

Enfin, même si cela reste à vérifier, il est à peu près clair que les représentants des collectivités dans les divers groupes ou clubs, notamment lorsqu'il s'agit de personnalités particulièrement compétentes, au-delà de leurs propres points de vue, qui intègrent certes une sensibilité liée au milieu où ils exercent leur activité, ne sont pas réellement porteurs d'une position des groupes de collectivités qu'ils représentent, et leurs apports ne sont apparemment pas préparés de manière plus collective au sein d'instances qui réunissent ces groupes de collectivités.

Il y a donc lieu de faire évoluer ces dispositifs, dans le cadre d'une réflexion que le SETRA a du reste amorcée ; il s'agit d'élargir la gamme des lieux ouverts à des représentants de collectivités, et d'examiner ce qui, dans leur fonctionnement, devrait évoluer pour faciliter l'insertion active de ces représentants dans les travaux.

Mais il y a aussi nécessité de trouver une place aux collectivités dans un dispositif qui assurerait un véritable pilotage de l'ouverture de l'ensemble de ces dispositifs.

Aux deux niveaux, la qualité du travail collectif suppose que, tant pour l'Etat (c'est sans doute plus facile pour lui) que pour les collectivités, soit mis en place les conditions d'un travail de leurs représentants pérenne et résultant de véritables mandats

Cela étant, peut-on espérer imaginer d'emblée, un tel dispositif avec l'assurance qu'il donnerait tel quel à coup sûr satisfaction? Il semble plutôt qu'il serait utile de mettre en place **un dispositif expérimental, susceptible d'évoluer en fonction de l'évaluation** qu'il serait conduit à faire de sa propre expérience de fonctionnement.

3.1 quid de " la gouvernance" : un autre niveau ?

J'ai conscience que l'architecture des propositions qui sont ici présentées ne répond peut être pas complètement à ce qui, dans l'affichage de la demande de l'ADF, se traduit par le terme "gouvernance".

Si je ne suis pas certain de comprendre exactement ce que recouvre ce terme qui cache peut être plus qu'il ne dévoile, il s'agit de toute évidence, d'éléments qui dépassent le cadre du seul SETRA, et donc de la mission qui m'est confiée, pour s'étendre à l'ensemble du réseau scientifique et technique, et sans doute aussi au réseau des écoles et des CIFP.

On peut imaginer par exemple que soient inclus dans ces questions, celles du financement de l'accès aux prestations, ou l'ampleur de celles ci, des conditions de mise en concurrence⁸, ou celle, de première importance, de l'accès réel, donc massif, de techniciens ou ingénieurs territoriaux à des fonctions dans les services techniques du réseau de l'équipement.

Les travaux du groupe animé par P. Chantereau dans le cadre des chantiers de la "refondation du ministère" ont pu mettre en évidence qu'il y a, dans l'ouverture des collectivités, deux niveaux à distinguer, celui du RST dans son ensemble, et celui de chacun de ses organismes (sachant que, comme on l'a vu, il est difficile dans le concret, de distinguer l'action du SETRA de celle qu'il mène avec les CETE)

La question de la "gouvernance" est donc sans doute à renvoyer à ce niveau d'ensemble, avec des sujets qui soulèvent des questions de principes de fond, davantage susceptibles de mobiliser de grands élus nationaux, alors que l'ouverture dont il est question ici, est sans doute plus de nature à impliquer plutôt des élus "spécialisés" (présidents de commissions, vice-présidents chargés de domaines etc..)

3.2 pour le SETRA : élargir, améliorer les modes d'association qui existent, et associer les collectivités à leur pilotage

⁸ Et notamment celle, cruciale pour la capacité du RST à maintenir sa compétence d'animation technique et de conseil, par exemple dans le domaine des ouvrages d'art, en s'impliquant dans quelques études complexes de grands projets, que pose les conditions actuelles de mise en concurrence.

3.2.1 s'appuyer sur les dispositifs existants, les améliorer, les compléter

Les questions comme celles des "normes" (ou plutôt des règles de l'art qui ont un impact sur la conception, le coût des ouvrages, mais qui déterminent aussi des éléments impliquant une responsabilité du maître d'ouvrage) à la définition desquelles, comme l'ont montré les travaux de l'ADF, les élus sont très attachés à ce que les collectivités ne soient pas absentes, se traitent nécessairement, on l'a vu, sur un mode très proche du terrain, très continu par rapport à l'action quotidienne de chacun des intervenants, très lié avec le travail permanent des services impliqués.

Les conditions du travail, voire de l'organisation des groupes et clubs actuels doivent être revus, en analysant avec soin les raisons (mode de travail, thèmes abordés, etc...) qui limitent actuellement l'apport des collectivités et de leurs représentants dans le sens même de ce qu'elles expriment comme souhaits.

Il convient aussi de systématiser leur ouverture aux collectivités, et d'élargir cette ouverture à l'ensemble des instances qui génèrent des règles.

Dans le même temps, la question doit être posée des conditions de désignations de ces représentations, des moyens mis à leur disposition et de la manière dont, dans chaque instance, chaque représentant s'organise pour faire en sorte que son apport engage réellement la collectivité technique ou politique dont il est le porte-parole en son sein.

3.2.2 un comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière auprès du Directeur Général des Routes avec les autres directions centrales concernées

L'ouverture aux collectivités de ce dispositif doit donc être piloté, et ce pilotage doit se faire sur un mode relativement ramassé de manière à permettre de véritables échanges sur le mode de fonctionnement et les objectifs de la production "associée", voire de véritables arbitrages, le cas échéant, sur tel ou tel sujet à fort enjeu qui émergerait de ces travaux de terrain.

Il s'agit donc :

- de s'assurer de la représentation des collectivités dans les dispositifs d'échange d'expériences, de production méthodologique, de production de règles de l'art, etc... du SETRA et des CETE ;
- d'établir les priorités des collectivités territoriales en la matière, de façon à orienter les travaux, le cas échéant à les cadrer ;
- de participer à la mobilisation des collectivités en assurant la veille des besoins sur les sujets qui les concernent ;
- le cas échéant, de proposer des arbitrages sur des points concrets à enjeux importants.

Un tel groupe devant être, par l'ambition de ces objectifs, relativement resserré, il ne peut pas, me semble-t-il, s'agir tout simplement d'une mission supplémentaire confiée au comité d'orientation du SETRA, qui, par nature, regroupe nécessairement l'ensemble de la palette des partenaires des milieux professionnels et institutionnels concernés ; on se trouve donc en présence d'un groupe trop nombreux et trop diversifié.

Il est donc indispensable, de ce fait, de le réduire à un groupe réunissant uniquement l'Etat et les collectivités locales.

Dire cela, c'est aussi faire l'hypothèse que les élus sont les porteurs d'une vision globale qui permet d'éviter que les règles de l'art et normes routières ne procèdent que d'une vision étroite du domaine, sans insérer, comme il se doit par sa nature, l'infrastructure dans l'ensemble des conditions économiques, environnementales, urbaines, dans lesquelles elle doit s'intégrer.

Le dimensionnement à moins d'une quinzaine de personnes de ce comité permettrait d'y introduire des représentants élus des conseils généraux, des représentants des dirigeants de services techniques, mais aussi éventuellement des représentants d'autres types de collectivités.

Du côté de l'Etat, le groupe devrait comprendre des représentants des trois directions d'administration centrale concernées (outre la DGR, il s'agit bien entendu de **la DSCR de la DGMT et du secrétariat général**), du SETRA bien entendu, mais aussi de services déconcentrés assurant des fonctions de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.

Ses travaux devraient être préparés par **un comité technique auprès du Directeur du SETRA**, comprenant des techniciens de collectivités, mais dont il serait utile d'examiner, si, à ce stade, il ne pourrait pas s'ouvrir, tout en conservant une réelle capacité à travailler de manière concrète, aux partenaires professionnels, par exemple par le biais de travaux communs avec le CFTR..

La constitution précise de ces instances ne peut être déterminée qu'à travers une réflexion commune entre les futurs partenaires. Un exemple de la forme qu'elles pourraient prendre est présenté en annexe 2 ci après.

On notera que, dans ces dispositions de mise en œuvre, il est suggéré **d'engager une première phase de fonctionnement expérimentale avec les seuls Conseils Généraux**, pour, après **évaluation**, faire éventuellement **évoluer le dispositif**, et surtout, intégrer les autres types de collectivités intéressés⁹.

3.3 Pour les collectivités : une organisation à mettre en place

Il a été à plusieurs reprises, dans ce rapport, question des difficultés qui se font jour dans les modalités actuelles de travail avec les collectivités sur les différents thèmes évoqués ci dessus, et qui apparaîtront assurément dans l'avenir, quelque soit le dispositif mis en place, s'il ne les prend pas en compte.

On a en effet les effets négatifs à la fois sur la mobilisation et la motivation des personnes impliquées du côté des collectivités, et sur la représentativité réelle de leur apport au regard des besoins ressentis de manière plus générale par leurs mandants, d'un système où rien n'est prévu pour valider les positions qu'ils sont susceptibles de tenir, et donc pour assurer que le résultat de leurs travaux sera largement partagé par l'ensemble des collectivités qu'ils sont sensés représenter.

Il sera donc indispensable que, pour faire fonctionner de manière efficace un dispositif de pilotage comme celui qui est proposé ici, les départements s'organisent pour préparer et

⁹ Par exemple, les agglomérations, qui gèrent des voiries rapides, ce qui, remarquons le en passant, pose la question des rapports avec le CERTU dans les travaux ainsi menés

valider les apports de leurs représentants au dispositif de pilotage et d'arbitrage de l'ensemble du système de gestion de la doctrine technique et de sa diffusion.

Cela signifie probablement la nécessité d'y consacrer des moyens permanents, sous une forme qu'il appartient évidemment aux collectivités de définir.

4 la place doit être donnée à présent à la négociation

Ces conclusions résultent pour l'heure d'une réflexion encore très interne à l'Etat, bien que quelques contacts aient néanmoins été pris avec des personnes appartenant à des services de collectivités ayant réfléchi à la question ou participant à des travaux menés dans certains des dispositifs évoqués ci dessus.

Elles devront bien entendu être soumises à une concertation avec les collectivités locales concernées et leurs représentants, dans le cadre de groupes de travail en cours de constitution.

Je suggère que, dans la mesure où des dispositifs proches des lignes tracées ici seraient finalement adoptés :

- 1) la mise en place des structures correspondantes soit considérée comme expérimentale, de manière à ce que l'évaluation puisse en être faite au cours de ses premiers mois de fonctionnement, et puisse conduire éventuellement à des modifications.

Lorsque l'on met en place de nouvelles modalités ambitieuses de travail au sein d'organisations complexes, on ne peut en effet jamais réellement en prévoir tous les effets, et il est sage de se réserver des possibilités d'évolutions.

Dans ces conditions, les formes juridiques de leur mise en œuvre devraient être aussi souples que possibles pour éviter de figer les choses. Un simple accord sous forme d'échange de lettres avec les partenaires serait l'idéal, mais est-il possible d'éviter un acte plus formel? Dans ce cas, un arrêté ministériel serait évidemment plus facile à réformer qu'un décret. Le temps a manqué pour examiner ce point.

- 2) soit prévue une première phase mise en place avec les seuls départements. Ce ne sont évidemment pas les seules collectivités concernées. Les agglomérations, voire d'une manière plus générale, les communes le sont de toute évidence également

Il me semble cependant qu'il serait plus opérationnel de commencer à tester le dispositif dans un premier temps avec les seuls départements, pour n'introduire qu'ensuite, après vérification de sa pertinence, les autres collectivités concernées.

Signé

Jacques SICHERMAN,
ingénieur général des ponts et chaussées

Annexe 1 : lettre de mission

2005 - 0278 - 01



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Défense, le 13 JUIL. 2005

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



direction générale
des routes

le directeur-adjoint

Le ministre des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer
à
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des
Ponts et Chaussées

affaire suivie par : Dominique Hucher - R/A
tél. : 01 40 81 12 39, fax : 01 40 81 12 55
courrier: dominique.hucher@equipement.gouv.fr

Les responsabilités confiées à l'Etat dans le domaine routier par la loi du 13 août 2004¹, et plus généralement les nombreuses réflexions menées sur les conséquences qu'il convient de tirer de la décentralisation dans le mode de fonctionnement des services du ministère, mettent en évidence de manière convergente la nécessité d'associer davantage les collectivités locales aux travaux, mais aussi aux orientations du réseau scientifique et technique, et notamment du SETRA.

C'est notamment la conclusion vers laquelle s'oriente nettement le groupe de travail animé par M Pierre Chantereau dans le cadre des chantiers de la « refondation du ministère. »

Il s'agit également d'une demande qu'exprime fortement l'Association des départements de France, qui a mené une réflexion approfondie sur ce thème, mais aussi les techniciens des villes, qui ont affirmé leur préoccupations à cet égard lors d'un récent congrès de leur association.

Si tous les acteurs concernés, internes et externes au ministère, semblent donc converger sur l'intérêt d'aller dans le sens de cette ouverture plus grande, tant dans l'appui à apporter aux collectivités locales, que dans le rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la définition des orientations du réseau, les dispositifs qui, concrètement, pourraient être proposés aux partenaires du ministère pour y parvenir, méritent d'être définis de manière plus précise.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 12 39
télécopie :
01 40 81 12 55
courriel :
DGR@equipement.gouv.fr

¹ Article 18 : L'Etat veille (...) au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. Sur les réseaux relevant de leurs compétences, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoirs-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définition techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux

C'est pourquoi, s'agissant du SETRA, il m'est apparu nécessaire qu'une réflexion soit conduite qui permette de préciser le contour de propositions qui pourraient être présentées en ce sens, et je souhaiterais la confier au Conseil général des ponts et chaussées.

Cette réflexion demeurera, dans un premier temps, interne à notre ministère. Mais bien entendu, elle devra prendre en compte les aspirations des partenaires, en particulier des collectivités locales, telles qu'elles se sont exprimées, notamment à travers les prises de position rappelées ci dessus.

Elle s'appuiera sur l'examen attentif de la situation actuelle et des conditions dans lesquelles se déroule concrètement la participation de collectivités à des structures animées par le SETRA ou à des travaux menés par ce service, ainsi que sur l'analyse d'expériences passées de travail en commun.

Une analyse devra également être conduite sur le mode de fonctionnement de dispositifs existants d'association de collectivités à l'orientation de diverses structures (services techniques ou écoles).

Ce travail devra déboucher sur des propositions ambitieuses susceptibles de constituer une véritable réponse aux attentes rappelées ci dessus.

Ces propositions s'inscriront dans le cadre du statut juridique actuel du SETRA (ou de l'évolution de ce statut vers la forme d'un service technique à compétence nationale).

Cette réflexion devra être conduite en relation étroite avec moi-même ainsi qu'avec le Directeur du SETRA et les autres directions d'administration centrale concernées (DSCR, DGMT).

Je souhaiterais disposer de ses conclusions, après avoir été régulièrement informé des progrès de l'analyse, avant la fin du mois de septembre prochain, date à laquelle devraient s'engager les travaux d'un groupe de travail conjoint avec l'Assemblée des départements de France dont je viens de convenir du principe avec son président.

Le membre du CGPC à qui vous confierez la présente mission sera appelé à faire partie de ce groupe de travail.

Pour le ministre et par délégation,
Le directeur général des routes



Patrice Parisé

Annexe 2

Une proposition d'organisation de l'orientation du travail partenarial entre l'État et les Collectivités

Ce tableau présente une forme possible (soumise bien entendu à la concertation qui ne va pas manquer de s'engager avec les collectivités locales) du dispositif présenté dans ses principes dans le corps du rapport.

Le champ de l'action des instances décrites ici est bien, dans le cadre des activités du SETRA, en relation avec la Loi (art 18) et les positions exprimées par l'ADF et rappelées dans le rapport :

- l'élaboration de la doctrine et des règles dans le domaine des routes et ouvrages d'art
- l'élaboration des outils méthodes guides, etc...utiles à leur application dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre
- les modalités de diffusion de la doctrine et de ses instruments d'application
- l'organisation des échanges et des retours d'expériences

Les questions touchant à la formation et à l'innovation pourront, du fait de leur lien étroit avec ce qui précède, être abordées, et les conséquences tirées pour ce qui est du SETRA.

Le tableau ci dessous n'intègre pas les structures de pilotage et d'orientation de *l'ensemble* de l'activité du SETRA, qui, à l'adaptation près liée aux restructurations des directions et directions générales du Ministère, n'ont pas de raison de se trouver modifiées

S'agissant d'organes d'orientation d'une *partie* de l'activité du SETRA, le secrétariat des instances décrites ci dessous est bien entendu assuré par le SETRA

Instance	Composition	Rôle	Production	Observations
<p><i>Comité de la maîtrise d'ouvrage publique routière</i></p> <p>Structure partenariale d'orientation de niveau politique et stratégique. Lieu de concertation, d'expression</p>	<p>Présidence :</p> <p>Directeur Général des Routes.</p> <p>Composition :</p> <p>paritaire État / collectivités Locales ; dans un premier temps il est proposé de "roder" le dispositif avec les conseils généraux, puis de l'élargir aux</p>	<p>Dans le cadre de l'action du SETRA visant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à élaborer des éléments de doctrine et des règles communes à l'ensemble des réseaux • à assurer la mise en œuvre de méthodes et d'outils visant à faciliter leur application professionnelle • à organiser leur diffusion ainsi que des échanges d'expérience, et la capitalisation de ces 	<p>Objectifs pluriannuels du Sétra en matière d'élaboration de doctrine, de règles, d'échanges d'expériences, d'outils de méthodes et de leur diffusion. Désignation des représentants au comité technique et dans les</p>	

<p>partagée des besoins, de validation de programmes d'actions, voire d'arbitrage sur des points à enjeux importants entre maîtres d'ouvrage État et collectivités locales sur la politique technique dans le domaine des routes et des OA, et sa diffusion</p>	<p>collectivités locales représentées par l'association des maires de France</p> <p>Il est indispensable, pour en faire un lieu de véritable examen de fond et d'expression approfondie des positions de chacun, de limiter le nombre de ses membres, qui pourraient dans un premier temps comporter :</p> <p>Pour l'État (outre le DGR, président)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Directeur de la Sécurité et de la Circulation Routières • Le Directeur du SETRA <p>Pour les collectivités trois représentants des Conseils Généraux,</p> <p>L'élargissement aux agglomérations se ferait ultérieurement après une phase d'expérimentation du fonctionnement</p>	<p>dernières,</p> <p>le rôle du comité consiste :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à fixer les programmes de travail • à examiner au fond les conditions et implications stratégiques des évolutions de la doctrine technique routière • à organiser et missionner les structures partenariales d'échanges ou d'élaboration commune de la doctrine technique • Evaluer le dispositif partenarial 	<p>instances de pilotage des structures partenariales d'échange ou d'élaboration commune de la doctrine technique</p>	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Une telle structure, nécessaire ramassée dans sa composition, doit pouvoir s'appuyer sur une préparation technique des questions qu'elle aura à aborder, d'où la proposition d'un Comité technique de la maîtrise d'ouvrage publique routière, qui devra trouver une articulation avec le comité sectoriel méthodologie du CFTR. La profession, attachée à l'unicité de la doctrine technique, et qui semble bien par ailleurs reconnaître la spécificité du dialogue à mener entre l'État et les collectivités, doit être en effet associée de toute évidence à l'élaboration des règles de l'art.

Instance	Composition	Rôle	Production	Observations
<p><i>Comité technique de la maîtrise d'ouvrage publique routière</i></p> <p>Structure partenariale au niveau technique Champ d'intervention : - Ingénierie de l'état de l'art route et OA: - Production de méthodologies et outils adaptés et cohérents - Capitalisation des connaissances et diffusion de la doctrine - Organisation du travail partenarial sur ces thèmes Lieu d'échange, d'expression des besoins et de production commune de la doctrine technique routière et OA</p>	<p>Président : le Directeur du Sétra,</p> <p>Composition : Représentants des Directions d'Administration Centrale concernées (DGR et DSCR</p> <p>Un Directeur de Cete Un Directeur de DIR</p> <p>Représentants des techniciens des collectivités locales (Directeurs de services techniques départementaux , ultérieurement directeurs de services techniques de communautés urbaines ou d'agglomération)</p> <p>Deux présidents nationaux de club "métiers", (un président issu de l'administration de l'État, un issu des services des départements</p>	<p>Elaborer, sur la base des propositions du Sétra un projet de programme et d'organisation du travail partenarial.</p> <p>Sélectionner les projets prioritaires à traiter en partenariat avec les collectivités locales</p> <p>Organiser le fonctionnement opérationnel des structures ou de production partenariales d'échange ou d'élaboration commune de la doctrine technique routière, désigner et mandater les membres représentants dans les instances opérationnelles de ces structures (comités techniques par domaine, clubs métiers, clubs d'échanges d'expérience, groupes de travail, ...)</p> <p>Émettre un point de vue sur les propositions d'évolution de la doctrine susceptible de nécessiter des arbitrages</p> <p>Organiser la diffusion de la doctrine technique</p> <p>Evaluer les travaux et le fonctionnement du dispositif partenarial :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organiser l'évaluation du contenu technique des productions (y compris l'adaptabilité au contexte spécifique des collectivités locales) et le valider - Évaluer la qualité de la diffusion de la doctrine dans les services - Évaluer l'efficacité des instances opérationnelles <p>Ce comité établira à l'attention du comité de pilotage un bilan régulier de son action, lui proposera des décisions qu'il convient de prendre et lui soumettra, après analyse les arbitrages qui seraient nécessaires.</p>	<p>projet de programme et validation des modalités d'organisation du travail.</p> <p>Désignation et mandats des représentants dans les instances fonctionnelles des structures partenariales d'échange ou de production commune</p> <p>Validation du contenu technique des productions</p>	<p>Ce comité, qui représente un lieu de concertation technique entre l'État et les Départements, élargi ultérieurement aux agglomérations, doit organiser les conditions d'une participation des professions à l'exercice de ses missions. Des réunions de travail, par exemple semestrielles, avec le comité sectoriel méthodologie du CFTR (ou une émanation de ce dernier, compte tenu du nombre important de ses membres) pourraient remplir cet office.</p> <p>On peut se poser la question de la redondance éventuelle de ce dispositif avec le comité d'orientation du Sétra. Dans une période expérimentale, je suggère de ne pas réunir ce comité.</p>

Annexe 3 : sources documentaires

Notes du SETRA

Note sur l'organisation des relations avec les collectivités locales
Note sur la normalisation
Notes sur les clubs

Production de collectivités

Séminaires départementaux (comptes rendus)
Note d'analyse de l'ADF
Lettre de l'ADF au Ministre
"Appel de Perpignan"
Exposé des motifs d'une proposition de Loi du sénateur Alduy

Groupe animé par P Chantereau

Rapport du groupe
Comptes rendus d'entretiens menés dans le cadre de ce groupe avec des responsables du réseau scientifique et d'écoles

Autres

Analyses menées par le CERTU sur le CODOR et ses productions
Comptes rendus et listes de présents de clubs régionaux de l'Est

Sites Internet

SETRA
CTRF
ASQUER

Annexe 4 Entretiens

Mme Abel Michel responsable du Centre Technique des Ouvrages d'Art au SETRA
M Chambon, responsable du Centre de la Sécurité et des Techniques Routières au SETRA
M Corfdir, secrétaire du club régional ouvrages d'art Est
M Grandjean secrétaire du club FACES Est
M. Grangenèvre, secrétaire du club régional échange d'expériences RD Est
M Gresset, Président de l'Union des Syndicats de l'Industrie Routière Française
M Gueriero, directeur des services techniques et des transports du Conseil Général de la Haute Saône
M Hucher, directeur adjoint à la Direction Générale des Routes (entretiens téléphoniques)
M Laffargue DDE de l'Essonne, coprésident national du club d'échanges d'expériences sur les routes départementales (entretien téléphonique)
M Lecoq, Directeur des services techniques du Conseil Général de la Manche, coprésident national du club d'échanges d'expériences sur les routes départementales (entretien téléphonique)
M. Lentendu ancien secrétaire du club régional concepteurs routiers Est
M Panhaleux, directeur adjoint de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières
M Pauc Directeur du SETRA
M Piet, ancien directeur d'un service technique départemental, chargé d'une réflexion sur les besoins des départements en matière technique (entretiens téléphoniques)
Mme Rambeau SETRA
M Staub, ingénieur des services du Conseil Général du Bas Rhin (entretien téléphonique)

Annexe 5 : abréviations et sigles

ADF	Association des départements de France
AFNOR	Association française de normalisation
AITF	Association des ingénieurs territoriaux de France
ARP	Aménagement des routes principales
ASF	Autoroutes du Sud de la France
ASQUER	Association pour la qualification des équipements de la route
BNEVT	Bureau de normalisation sols et routes
BNSR	Bureau de normalisation de l'exploitation de la voirie et des transports
CA	Conseil d'administration
CCR	Club des concepteurs routiers
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CFTR	Comité français de techniques routières
CIFP	Centre interrégional de formation professionnelle
CL	Collectivités locales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CODOR	Comité d'orientation du Certu
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGMT	Direction générale de la mer et des transports
DGR	Direction générale des routes
DSCR	Direction de la sécurité et de la circulation routières
DTRF	Documentation technique routière française
FACES	Filière d'animation et de coordination en exploitation et sécurité
LAGORA	Logiciel d'aide à la gestion des ouvrages d'art
MEMOAR	Site Internet : Mémento pour la mise en oeuvre des ouvrages d'art
PILES	Site Internet : Portage d'informations en libre échange sur les structures
RST	Réseau scientifique et technique
SETRA	Service d'études techniques des routes et autoroutes
USIRF	Union des syndicats de l'industrie routière française

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