

n°- 007286-01

Mai 2011

Evolution de la gouvernance du Certu

*(Centre d'études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques)*

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007286-01

Evolution de la gouvernance du Certu

*(Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques)*

établi par

Alain LECOMTE

Inspecteur général de l'administration du développement durable

et

Jacques ROUDIER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Mai 2011

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Objet de la mission.....	5
Modalité d'exécution de la mission.....	5
1. Qu'est-ce que le Certu ?.....	7
1.1. Le statut du Certu.....	7
1.2. Les missions du Certu.....	7
1.3. Les productions du Certu.....	9
1.3.1. <i>Les produits</i>	9
1.3.2. <i>Les prestations</i>	10
1.4. Les utilisateurs des productions.....	10
1.5. Les moyens du Certu.....	12
1.5.1. <i>Les moyens en personnel</i>	12
1.5.2. <i>Les moyens budgétaires</i>	12
1.5.3. <i>L'apport des CETE aux productions du Certu</i>	13
1.6. La gouvernance actuelle du Certu.....	14
1.6.1. <i>Le Comité d'orientation (Codor)</i>	14
1.6.2. <i>Le Comité des directeurs d'administration centrale (Codac)</i>	17
1.7. Les modalités de production du Certu : la mobilisation des partenaires.....	17
2. Les relations entre les collectivités territoriales et l'État.....	21
2.1. Les politiques publiques, responsabilités partagées entre différents acteurs... 21	21
2.2. Pour une mutualisation « gagnant-gagnant » entre État et collectivités territoriales.....	23
2.3. Quelques éléments de comparaison internationale : le cas allemand.....	25
3. Les propositions.....	27
3.1. Consolider les orientations du Certu.....	27
3.1.1. <i>Traduire les priorités stratégiques dans les programmes</i>	27
3.1.2. <i>Passer de la production technique à l'aide à la décision publique</i>	30
3.1.3. <i>Réviser les modes de production</i>	31
3.1.4. <i>Quelques activités particulières du Certu</i>	33
3.2. Des scénarios d'évolution du statut et de la gouvernance du Certu.....	35
3.2.1. <i>La problématique de consolidation de la gouvernance du Certu</i>	35
3.2.2. <i>Adapter les instances d'orientation sans modification du statut du Certu</i>	37
3.2.3. <i>Modifier le statut du Certu</i>	39
3.3. Placer l'évolution du Certu dans un cadre plus vaste.....	40

3.4. La question du financement.....	41
3.4.1. <i>Dans le cadre du statut actuel</i>	42
3.4.2. <i>Dans le cadre d'un établissement public</i>	42
3.4.3. <i>Proposition d'évolution du financement</i>	43
3.5. Alimenter les services territoriaux de l'État.....	44
Conclusion	45
Annexes	47
1. Lettre de mission	49
2. Décret statutaire du Certu (décret 94-134 du 9 février 1994)	53
3. Composition du Conseil d'orientation du Certu (Codor)	55
4. Liste des personnes rencontrées	57
5. Compte rendu de la rencontre au « Deutsches Institut für Urbanistik »(Difu)	59
6. Glossaire des sigles et acronymes	63
7. Liste des recommandations	67

Résumé

Le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) est un service à compétence nationale, directement rattaché au Ministre en charge de l'écologie et du développement durable.

Il est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause. Il contribue, dans ses domaines, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion, au développement des échanges d'expériences, à la promotion des techniques françaises à l'étranger, ainsi qu'à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique.

Dans une première partie, le rapport donne une présentation synthétique du Certu, en rappelant ses missions, ses productions, sa gouvernance et ses moyens, ainsi que ses modes de production. Il note la pertinence de l'objectif stratégique défini dans son Contrat objectifs-moyens pour la période 2009-2011, qui est de « promouvoir la ville durable ».

Le rapport analyse ensuite les rôles respectifs des différents acteurs, et en particulier de l'État et des collectivités territoriales, dans les champs urbains. Si l'État a un rôle très fort dans l'élaboration des politiques publiques et du cadre législatif et réglementaire dans lequel elles se développent, la mise en œuvre de ces politiques est principalement de la responsabilité des collectivités locales et à travers elles, de l'ensemble des acteurs de terrain. Le rapport analyse le positionnement du Certu, comme outil de mutualisation et de diffusion des méthodes et des bonnes pratiques ; il considère que cette fonction est un gage d'efficacité des politiques prônées par l'État et qu'il est donc de l'intérêt de la communauté nationale qu'elle bénéficie d'un financement assuré essentiellement par l'État, même si ses services n'en sont pas les principaux utilisateurs directs.

La troisième partie du rapport est consacrée aux propositions : elles concernent autant les objectifs du Certu que sa gouvernance, la mission considérant qu'il y a une interaction forte entre le contenu des objectifs du service et le processus qui les élabore.

La mission recommande, en premier lieu, de faire apparaître des lignes de force plus marquées et des opérations de référence dans le programme annuel d'activités du Certu et de donner plus de poids, dans les productions du Certu, aux outils d'aide aux décideurs publics.

Elle trace ensuite les pistes d'évolution de la gouvernance du Certu, selon que son statut reste à l'identique ou est modifié.

Dans le premier cas, elle recommande

- de redonner au Comité d'orientation (Codor) son rôle d'orientation, en en faisant une structure plus ramassée disposant de vraies marges de manœuvre sur le choix des activités du Certu ;

-
- d'éclairer ses délibérations par une structure de groupes thématique et d'un groupe transversal faisant intervenir toutes les parties prenantes intéressées aux travaux du Certu ;
 - remplacer le Comité des directeurs d'administration centrale (Codac) par une instance informelle d'harmonisation des positions des représentants de l'État au sein du Codor et d' identifier un délégué du Ministre pour le pilotage du Certu.

Dans le second cas d'une modification du statut à périmètre constant, la mission recommande de donner au Certu le statut d'établissement public, car ce statut est le plus adapté et qu'il fournit les éléments de gouvernance nécessaires, autour du conseil d'administration.

Le rapport pose la question de l'élargissement du financement du Certu : la mission propose de développer, au moins comme une première étape, la participation des collectivités territoriales aux moyens du Certu, sous forme de contributions à des projets ambitieux d'études, d'observations et d'évaluation de terrain à finalités méthodologiques. Elle recommande également d'inciter le Certu à renforcer ses actions vers les services territoriaux du ministère.

Enfin la mission considère que les évolutions structurelles du Certu ne peuvent se faire en dehors des évolutions plus globales sur le Réseau scientifique et technique du Ministère, dont il est un élément, et en particulier de l'ensemble des CETE, avec lesquels il produit en très étroite connexion ; pour autant, les adaptations de la gouvernance qu'elle propose peuvent être mises en œuvre sans attendre, car elles sont compatibles avec des changements plus structurels.

Introduction

Objet de la mission

Par lettre du 15 avril 2010¹, la Commissaire générale au développement durable et le Secrétaire général du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de mener une mission sur l'évolution du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), en matière de gouvernance partagée.

Cette commande part du constat que les productions du Certu sont utilisées et appréciées par les collectivités territoriales, mais aussi que ces collectivités souhaitent voir la gouvernance du Certu mieux partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les professionnels de tous horizons.

Comme le rappelle la lettre de mission, cette attente a été publiquement exprimée par MM. Jacques Pélissard, Michel Destot et Bruno Bourg-Broc, respectivement président de l'Association des maires de France (AMF), de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), et reprise, dans ses conclusions, par M. André Rossinot, président du CODOR du Certu, lors des Entretiens du Certu, manifestation qui s'est déroulée à Lyon les 2 et 3 février 2010 et qui a été un grand succès, tant par le nombre et la qualité de l'assistance que par la richesse des présentations et des débats.

Modalité d'exécution de la mission

Comme le suggère la lettre de commande, la mission a rencontré le Président et un certain nombre de membres du Codor, et donc à la fois les principales associations de collectivités territoriales et les principales directions d'administration centrale concernées par les activités du Certu².

Elle a également rencontré les personnels du Certu, équipe de direction et représentants du personnel.

Elle a enfin participé à une rencontre entre l'équipe de direction du Certu et celle du Difu allemand, ce qui lui a donné quelques éléments de comparaison internationale³.

La mission tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

¹ La lettre de mission figure en annexe 1.

² La liste figure en annexe 4.

³ Un compte-rendu de cette rencontre figure en annexe 5.

1. Qu'est-ce que le Certu ?

1.1. Le statut du Certu

Le Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) a été créé par le décret n° 94-134 du 9 février 1994⁴.

Ce même décret modifie le décret d'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports (décret n° 85-659 du 2 juillet 1985) pour ajouter ce nouveau service à ceux de l'administration centrale du ministère et en définir les missions.

Cette création ne s'est pas faite *ex nihilo* : le Certu résulte, en effet, de la fusion des équipes du Centre d'étude des transports urbains (CETUR) et du Service technique de l'urbanisme (STU), eux-mêmes créés en 1976, le regroupement s'accompagnant d'un déplacement de la localisation à Lyon.

Le Certu est désigné, en 1994, comme un service technique à vocation nationale, rattaché directement au ministre. Mais rien ne le distingue d'un service à compétence nationale, nouvelle catégorie de services de l'État créée ultérieurement par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997.

D'ailleurs, les décrets d'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement (article 16 du décret n°2005-471 du 16 mai 2005) et du ministère du développement durable (article 10 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008) le qualifient bien ainsi.

On peut donc souligner à ce stade cette double particularité du Certu :

- sa nature, comme service à vocation nationale, assimilé à un service à compétence nationale ;
- son rattachement hiérarchique, directement auprès du Ministre, ce qui reflète bien son caractère transversal entre plusieurs directions générales, mais est un peu paradoxal au regard de sa taille et pas nécessairement le plus efficace en termes de pilotage.

1.2. Les missions du Certu

Les missions du Certu ont été fixées, en des termes très généraux, dans son décret de création de 1994 (article 3)⁵ et elles n'ont pas été modifiées depuis lors.

⁴ Le texte du décret figure en annexe 2.

« Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause.

Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion.

Il participe également au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger.

Dans son champ d'activités, il contribue à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique ainsi qu'à la mise en œuvre des autres actions de l'État. »

Les missions du Certu sont donc définies très largement par le décret de 1994. Il y est notamment précisé que les études techniques que ce service conduit le sont pour le compte de l'État et au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause.

L'arrêté d'organisation du 20 mars 2007 fait apparaître, par la présentation des départements du Certu, les domaines dans lesquelles il remplit ses missions :

- urbanisme et habitat ;
- mobilité et transports ;
- sécurité ;
- voirie et espace public ;
- environnement, maîtrise d'ouvrage et équipement public ;
- systèmes et technologies pour la ville.

Trois éléments ressortent :

- la variété des productions attendues du Certu : études, statistiques, enquêtes, expertises, expérimentations, production de logiciels, publications, formation, information, promotion des techniques à l'étranger, normalisation ;
- l'étendue des champs à couvrir : réseaux urbains, transports, urbanisme, constructions publiques ;
- la diversité des bénéficiaires : État, collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public, professions.

⁵ Cet article insère un nouvel article 7 bis dans le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 modifié fixant l'organisation du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports. Ce dernier décret a ultérieurement été intégralement abrogé par le décret n°2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, ce qui rend la situation un peu fragile ; les dispositions correspondantes n'ont depuis été reprises par aucun texte.

Pour sa part, la direction du service estime que les activités du Certu se répartissent de la façon suivante :

- production de connaissances, de savoir et de méthodologie : 50% de l'activité⁶ ;
- expertise sur projets : 15% ;
- contribution à la formation et l'enseignement : 5% ;
- animation de réseaux, participation à des colloques et séminaires: 15% ;
- veille : 15%.

1.3. Les productions du Certu

Le contrat objectifs-moyens du Certu pour la période 2009-2011, qui a été signé en juin 2009, identifie bien les productions du service et les classe en deux catégories, les produits et les prestations.

1.3.1. Les produits

Entrent dans cette catégorie, toujours selon le contrat :

- les ouvrages ;
- les guides ;
- les rapports d'études ;
- les plaquettes ;
- les fiches techniques ;
- les fiches de cas ;
- les valises pédagogiques ;
- les lettres d'information ;
- les articles dans la presse professionnelle ;
- les CD-ROM ;
- les sites internet ;
- les lettres électroniques ;
- les logiciels.

On ne peut manquer d'être frappé par le caractère foisonnant de cette liste, qui mélange publications à support papier et publications électroniques et qui n'est accompagnée d'aucune indication quantitative.

⁶ Dont 5% au titre de la normalisation.

Un regard sur le catalogue des publications du Certu fait apparaître 2200 items⁷ environ, dont plus des trois quart sont gratuits. 80% de ces productions sont postérieures au 1er janvier 2006, ce qui montre **l'importance de l'effort fait par le Certu, ces dernières années, pour alimenter l'ensemble des acteurs en informations, en connaissances et en commentaires.**

Pour la seule année 2010, le Certu a produit plus de 220 publications, dont 30 ouvrages, 160 fiches et plaquettes⁸, 17 rapports d'études et 9 CD-ROM

Les données disponibles, telles qu'elles sont établies par le service, font apparaître 18 000 ventes de documents durant l'année 2009, comme durant l'année 2010, dont un peu moins des deux tiers par achats directs auprès du Certu, 25% par achats en librairie et 10% par achats dans le cadre d'une convention. La part vendue hors librairie permet d'avoir une bonne image de la « clientèle » des publications du Certu.

Les six lettres d'information totalisent 30 000 abonnés.

1.3.2. Les prestations

Le contrat objectifs-moyens identifie dans cette catégorie :

- l'animation ou la participation à des groupes ds travail ou à des réseaux permanents ;
- l'organisation ou l'intervention dans des colloques, des séminaires ou des formations ;
- les conseils et expertises ;
- les articles de presses ;
- les communications média ;
- l'accompagnement des ambassades et des entreprises françaises à l'étranger ;
- l'accueil des délégations étrangères.

La variété des activités rend le suivi et la quantification difficiles.

1.4. Les utilisateurs des productions

La coexistence de deux modes de diffusion des productions du Certu, diffusion par le Certu et vente en librairie, ne facilite pas l'appréciation exhaustive de la structure des utilisateurs de ces productions.

Le nombre d'ouvrages vendus a varié, ces dernières années, entre 15 000 à 18 000.

⁷ Pas nécessairement tous disponibles.

⁸ En très forte augmentation : 65 en 2007 et 2008; 97 en 2009.

Jusqu'en 2009, année de la réorganisation des services de l'État, les collectivités territoriales, les bureaux d'étude et les services territoriaux de l'État constituaient chacun environ un quart des acheteurs.

Sur 2009 et 2010, les ventes de documents du Certu se répartissent comme suit :

	2009	2010
Nombre de ventes	18 000	18 000
Ventes hors librairie	13 100 (27 %)	12 800 (29 %)
Part des bureaux d'étude dans les ventes hors librairie	40 %	37 %
Part des collectivités territoriales	33 %	32 %
Part des services de l'État ⁹	10 %	10 %
Part de l'étranger	4 %	6 %
Autres (écoles, universités, centres de formation, particuliers, associations)	13 %	15 %

Si les bureaux d'étude sont les premiers clients des publications du Certu, ils ne sont pas, en fait, les utilisateurs finaux de ces productions, dans la mesure où ils utilisent les informations et les méthodologies qu'ils trouvent dans les documents du Certu, dans les études qu'ils font pour leurs clients et, en premier lieu, pour les collectivités territoriales.

Pour 2010, le Certu a fait une analyse plus fine de la provenance des achats par les collectivités territoriales., qui fait apparaître la répartition suivante :

- mairies : 37 %¹⁰ ;
- intercommunalités : 36 % ;
- conseils généraux : 24 % ;
- conseils régionaux : 3 %.

Par ailleurs, le nombre de téléchargements de documents est en très forte croissance : 90 000 en 2008 ; 100 000 en 2009 ; 180 000 en 2010.

Si la thématique des documents chargés est connue (29 % sur la sécurité et la circulation ; 19 % sur la voirie et les espaces publics ; 19 % sur l'urbanisme et l'habitat), il n'y a pas d'informations sur ceux qui procèdent à ces chargements.

⁹ On peut penser que, une fois les organisations des services de l'État stabilisées, ce chiffre devrait augmenter, les réorganisations étant peu favorables à une politique de documentation suivie, mais ce redressement n'est pas encore observé en 2010.

¹⁰ Dont 16 % dans les grandes villes (plus de 100 000 habitants), 43 % dans les villes moyennes (de 20 000 à 100 000 habitants), 17 % dans les petites villes (de 5 000 à 20 000 habitants) et 24 % dans les très petites villes (moins de 5 000 habitants).

1.5. Les moyens du Certu

1.5.1. Les moyens en personnel

Les effectifs du Certu, pour 2010, sont de 167 ETP, dont 114 agents de catégorie A et A+, 32 de catégorie B, 20 de catégorie C et 1 vacataire.

Ils émergent à pas moins de six programmes au sens de la LOLF :

- Urbanisme, planification, environnement, biodiversité (UPEB) : 46
- Développement et amélioration de l'offre de logement (DAOL) : 4
- Prévention des risques (PR) : 4,5 ;
- Infrastructures et services de transport (IST) : 43,5 ;
- Sécurité routière (SR) : 15 ;
- Conduite et pilotage des politiques d'écologie, d'énergie, de développement durable, de transport et de logement (CPPEEDDTL) : 54¹¹.

1.5.2. Les moyens budgétaires

Comme tout service de l'État, le CERTU n'a pas de budget consolidé, intégrant dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Par ailleurs, son budget est compliqué par le fait qu'il émarge à plusieurs programmes budgétaires, qui sont ceux des DAC pour lesquelles il intervient.

L'addition de l'ensemble des ressources aboutit à un total de 14,5 M€, dont :

- 10,3 M€ de masse salariale (71 %) ;
- 2,6 M€ de crédits de fonctionnement (18 %) ;
- 1,6 M€ de crédits d'étude (11 %).

Il convient de noter que la dotation de crédits de fonctionnement mentionnée au-dessus, intègre 0,5 M€ de rattachements de fonds de concours, correspondant à l'ensemble des recettes d'origine non budgétaire du Certu, soit au titre de ses activités d'édition, soit au titre de ses activités d'expertise, soit au titre des programmes européens auxquels il participe

Les deux premières lignes sont alimentées par le programme « fonctions supports » CPPEEDDTL.

¹¹ Figurent sous cette rubrique les effectifs de direction et de fonctions support, mais aussi ceux intervenant dans les activités d'édition et de diffusion ainsi que dans celles de conception des programmes informatiques métier.

La troisième donne lieu à une « épicerie » assez remarquable, puisque, en 2010, cinq programmes sont mobilisés, alors que les trois quarts de la dotation sont fournis par le premier d'entre eux :

- IST : 1,26 M€ ;
- UPEB : 0,19 M€ ;
- SR : 0,12 M€ ;
- recherche (CGDD) : 0,06 M€ ;
- PR : 0,01 M€.

Cette ventilation des ETP comme des crédits budgétaires entre programmes de la LOLF doit se traduire dans la répartition des activités du Certu par thématiques ; elle est illustrative de la diversité, voire de la dispersion de ses activités, mais aussi de l'inadaptation de la LOLF à traiter des entités ayant des fonctions transversales.

1.5.3. L'apport des CETE aux productions du Certu

Le Certu reçoit des directions d'administration centrales des capacités de mobilisation des Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), pour les faire contribuer à ses productions, dont l'instrument de gestion actuelle est le « titre IX ».

La dotation de titre IX affectée au Certu est de 11,8 M€ en 2010 (10,1 M€ en 2009), avec le même éparpillement que pour les crédits budgétaires :

- DGITM : 6,23 M€ ;
- DGALN : 1,5 M€ ;
- CGDD : 0,74 M€ ;
- DSCR : 2,72 M€ ;
- DGPR : 0,51 M€ ;
- autres : 0,12 M€¹².

Par sa taille, mais aussi par sa proximité, le CETE de Lyon est le premier bénéficiaire des commandes du Certu, pour un peu plus du quart de la dotation ; la part la plus faible (6%) va en Ile-de-France (Direction de la politique scientifique et technique de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement) ; les autres CETE reçoivent chacun entre 9% et 14% de la dotation.

La dotation de titre IX dont bénéficie le Certu représente 115% de sa masse salariale propre et 81% de son budget total. D'une certaine façon, les moyens du Certu sont doublés par l'apport des CETE à ses productions.

¹² Si la DGALN est la plus importante contributrice en ETP au bénéfice du Certu, la DGITM et, à l'échelle de ses moyens, la DSCR ont des contributions plus importantes en crédits budgétaires, hors personnel, et en dotation de titre IX.

Les CETE sont mobilisés par le Certu pour la production d'études méthodologiques ou la rédaction de guides techniques ; ils apportent en outre une dimension de proximité pour des recueils et analyses de données, pour l'établissement de fiches de cas sur des savoir-faire locaux ou comme relais du Certu dans l'animation de réseaux techniques.

Ainsi, le Certu joue une fonction d'animation et de coordination des CETE, fonction dite de "tête de réseau", dans ses domaines de compétence, notamment sur les problèmes de transports en zones urbaines ou péri-urbaines ou de sécurité routière dans ces zones.

Dans les domaines aménagement, urbanisme, construction, le Certu n'exerce pas la même fonction de tête de réseau, la commande aux CETE étant assurée plus directement par la direction d'administration centrale concernée.

Sur les 66 pôles de compétence et d'innovation (PCI) mis en place dans les CETE¹³, le Certu est pilote pour 5 d'entre eux et concerné par 28 autres, dans tous ses domaines.

Par ailleurs, il est apparu à la mission que l'utilisation du titre IX était assurée, au sein du Certu, par chaque département, ce qui conduit à un pilotage fortement décentralisé et à une commande émietlée, à l'image du programme du Certu.

1.6. La gouvernance actuelle du Certu

1.6.1. Le Comité d'orientation (Codor)

1.6.1.1. La composition du Codor

Le décret statutaire de 1994 prévoit, en son article 6, la création d'un comité d'orientation « chargé d'émettre un avis sur le programme d'activités du centre et sur les conditions de son exécution.

Le comité d'orientation est composé de représentants de l'État, de représentants du personnel du Certu et de personnalités extérieures susceptibles d'exprimer les préoccupations des collectivités locales, des organismes professionnels particulièrement intéressés par l'activité du centre et des usagers.

Les membres du comité d'orientation sont nommés par le ministre chargé de l'équipement. Les personnalités extérieures sont nommées pour une période de trois ans, renouvelable une fois. »

La composition du comité d'orientation (Codor) a été précisée dans plusieurs arrêtés successifs en date du 10 mars 1995, du 31 août 2001 et du 4 mai 2007.

¹³ Les PCI sont des éléments de polarisation des compétences au sein des CETE, destinés à créer ou renforcer des équipes autour des activités de recherche, d'innovation et de méthodologie sur les champs nouveaux du Grenelle et pour conforter des équipes de taille suffisante et maintenir des capacités d'expertise et de recherche sur les champs traditionnels.

Ce dernier arrêté fixe la composition actuelle à 47 membres :

- le président, élu local¹⁴
- 17 représentants de l'État
- 13 représentants des collectivités locales
- 12 professionnels et usagers
- 4 représentants des personnels du Certu¹⁵.

Le nombre de membres du Codor est ainsi passé de 35 membres en 1995 à 40 en 2001, puis à 47 en 2007. Cette augmentation provient essentiellement du quasi-doublement des représentants des collectivités territoriales (7 en 1995, 9 en 2001, 13 en 2007). Le nombre de personnalités extérieures à l'administration, hors collectivités territoriales, n'a été accru que de 2, dont, depuis 2001, une personnalité « susceptible d'exprimer les préoccupations élargies à l'Union européenne ».

Il est envisagé de porter le nombre de membres du Codor à 52 membres, en augmentant le nombre de représentants de l'État de 17 à 19, le nombre de représentants des professionnels et des usagers de 12 à 14 et le nombre de représentants du personnel de 4 à 5

Il faut remarquer que, depuis 2007, le Codor comprend trois collèges, celui des représentants de l'État, celui des représentants des collectivités territoriales et celui des représentants des organismes professionnels et des usagers. Cette répartition entre collèges, sans qu'elle ait, semble-t-il, des effets pratiques sur le fonctionnement du Codor, a le mérite de faire apparaître clairement les trois catégories de bénéficiaires des travaux du Certu, conformément aux dispositions du décret de 1994 sur les missions de ce service.

1.6.1.2. Le fonctionnement du Codor

Le Codor a fait l'objet d'un document publié en 2006 par le Certu, « Le comité d'orientation du Certu : dix ans de débats avec ses partenaires, bilan et perspectives ». Il reste largement d'actualité, dans l'analyse qui y est faite du rôle du Codor sur les travaux du Certu.

Il est notamment souligné que si « il est sans doute irréaliste de considérer qu'une fonction d'orientation puisse produire des consignes opérationnelles applicables directement », le Codor « joue un rôle important auprès de l'encadrement » qui en tire « connaissance des acteurs de la société urbaine et de leur positionnement » (page 11).

¹⁴ Après avoir été longtemps présidé par un haut-fonctionnaire, le CODOTR est, depuis 2008 présidé par M. André Rossinot, Maire de Nancy, Président de la Communauté urbaine du Grand Nancy, ancien ministre. Cet changement a marqué, à l'époque, une première illustration de la volonté de l'État d'une plus grande ouverture de la gouvernance du Certu en direction des collectivités territoriales.

¹⁵ Voir composition détaillée en annexe 3.

Les Orientations stratégiques de janvier 2001 sont aussi mises en valeur par leur « incitation au décloisonnement des disciplines traitées par le Centre », mais aussi parce qu'elles « constituent « un fort levier pour dépasser les clivages tracés par les frontières existant entre les compétences des directions centrales des ministères » (page 12).

La vertu du décloisonnement devrait donc jouer autant pour les commanditaires appartenant à l'État que pour les cadres du Certu présents aux réunions du Codor.

Mais il est noté par le même document de 2006 que l'examen du programme, qui doit faire l'objet d'un avis du Codor conformément au décret de 1994, est de moins en moins traité par cette instance.

L'examen des ordres du jour des réunions récentes du Codor conduit à nuancer cette appréciation.

En revanche, il apparaît que **l'examen des programmes annuels du Certu, très complets mais sans priorités entre les différents thèmes, est davantage l'occasion pour chaque membre du Codor d'émettre des observations sur tel ou tel thème de prédilection que pour le Codor de se prononcer « collégalement » sur la pertinence du programme dans son ensemble.**

Parmi les autres sujets traités depuis le nouveau Codor résultant de l'arrêté de 2007, on peut citer :

- échanges sur les méthodes de travail du Codor et attentes des partenaires à l'égard du Certu, présentation du programme 2007-2008 (26 juin 2007) ;
- avis sur le projet d'orientation et d'objectifs du futur contrat objectifs-moyens 2008-2011 (30 janvier 2008) ;
- débat pour une politique renouvelée des prestations orales du Certu, restitution des deux groupes de travail Codor sur les thèmes de la programmation et de la valorisation des productions (8 juillet 2008) ;
- débat sur la ville durable et préparation des Entretiens du Certu, avis sur le projet de contrat objectifs-moyens 2009-2011, avis sur le projet de cadre général d'activités 2009-2011 (3 mars 2009) ;
- préparation des Entretiens du Certu (20 octobre 2009) ;
- bilan des Entretiens du Certu (27 avril 2010).

On peut observer que le Codor débat plus sur l'organisation et la programmation des travaux du Certu que sur la matière traitée par ce service.

Il serait abusif de juger du rôle du Codor seulement à partir des sujets abordés au cours de ses réunions formelles. Il faut aussi mettre à son actif les contacts informels que peut avoir l'encadrement du Certu avec des membres du Codor pour la préparation des séances et ceux qui peuvent se nouer entre les partenaires membres de cette instance, en marge de ses réunions.

1.6.2. Le Comité des directeurs d'administration centrale (Codac)

Le comité des directeurs d'administration centrale (Codac) a été constitué peu après la création du Certu, à la suite d'une directive sur les modalités d'orientation et de financement du Certu qui constatait que « la multiplicité des compétences du centre rend nécessaire une coordination interne au ministère en particulier lors de la préparation de son programme d'activités ».

Piloté par le commissariat général au développement durable et présidé par la directrice de la recherche et de l'innovation, il réunit les représentants des directions d'administration centrale qui peuvent passer des commandes au Certu au titre des programmes budgétaires dont ils sont responsables, c'est-à-dire, en fait, le secrétariat général et toutes les directions générales du MEDDTL.

Trois administrations représentées n'appartiennent pas au ministère en charge du développement durable : le secrétariat général du comité interministériel des villes, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et la direction générale des collectivités locales.

Le Codac, qui devrait valider les orientations générales et les programmes d'activité du Certu, consacre l'essentiel de son activité à la coordination des moyens budgétaires annuels, dont on a vu plus haut les origines (cf. paragraphe 1.5), et en particulier à la préparation des arbitrages entre les demandes des directions de crédits dits du titre IX qui leur permettent de passer leurs commandes au Certu. Il est d'ailleurs précisé par le contrat objectifs-moyens 2009-2011 que le Codac est l'instance de vision globale pour les crédits d'études du Certu.

Le fonctionnement actuel du Codac ne permet donc pas de faire de cette instance un lieu de réflexion stratégique sur les orientations du Certu, ni à l'État de parler d'une seule voix au Codor, chaque représentant de l'État s'exprimant au nom de sa direction.

Le rôle du Codac n'est pas bien compris par un certain nombre de membres du Codor et, au premier chef, par son président. La mission considère donc qu'une concertation entre les directions d'administration centrale est nécessaire mais que son institutionnalisation sous la forme d'une instance ne fait qu'ajouter à la confusion sur la gouvernance du Certu.

1.7. Les modalités de production du Certu : la mobilisation des partenaires

Le positionnement du Certu, comme « lieu de production et de diffusion de méthodes et de techniques urbaines, comme centre de ressources et lieu d'échanges sur ces problématiques »¹⁶, le conduit à réaliser un grand nombre de ses productions en y associant des équipes des CETE mais aussi des représentants de services des collectivités territoriales, des représentants des professions impliquées dans les sujets traités et des représentants de la société civile. La liste des participants à la rédaction de chaque publication du Certu en donne une bonne illustration.

¹⁶ Source Contrat objectifs-moyens du Certu

La capacité à mobiliser un groupe pertinent sur les problématiques qu'il aborde fait partie des compétences reconnues à l'organisme, par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission.

Une partie des partenariats du Certu sont formalisés dans des conventions :

- dans le cadre de la convention qu'il a avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), le Certu est associé aux clubs métiers de cette fédération, commande des études à des agences d'urbanisme et organise avec la FNAU et l'INSEE un séminaire annuel ;
- le Certu travaille aussi avec le Groupement des autorités régulatrices de transport (GART) ;
- il a signé une convention de partenariat avec l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) ;
- enfin, des conventions ont été signées avec le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) en 2005 et 2008 et des colloques organisés conjointement.

D'autres conventions de partenariat ont été conclues récemment avec l'association des études foncières (ADEF), l'association Entreprises, territoire et développement (ETD), l'agence foncière et technique de la région parisienne, Ponts formation édition, l'agence de l'environnement et le maîtrise de l'énergie (ADEME), la Communauté urbaine de Lyon (actions de coopération décentralisée avec des villes étrangères).

Des conventions sont en cours pour des opérations de recherche et de développement, avec l'Institut géographique national (IGN), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)¹⁷ ou pour une transmission de données avec l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Enfin, des conventions ont été conclues pour la rédaction, l'édition ou la diffusion d'ouvrages avec la Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, l'Union des maisons de France (UMF), ainsi qu'avec la FNAU.

Une autre illustration de la politique d'ouverture menée par le Certu, dans son cycle de production, est fournie par la Commission consultative pour l'amélioration de la qualité scientifique et technique du Certu (CCAQST). Composée de chercheurs, universitaires ou enseignants, désignés pour trois ans, elle est chargée d'évaluer la qualité scientifique et technique des ouvrages, des études et des logiciels produits par le Certu et de contribuer, par ses recommandations, à leur amélioration.

¹⁷ avant son intégration dans l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) au 1er janvier 2011.

Le Certu est également devenu membre de l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), dès sa création au début de l'année 2010. L'IDRRIM se définit comme un lieu de rapprochement de l'ensemble des organismes et structures privées et publiques qui œuvrent dans le domaine des infrastructures de transport de mobilité et d'aménagement urbain. Il développe des formes de coopération entre les acteurs de ces domaines, de façon à ce qu'ils disposent pour l'exercice de leurs missions d'un corps de doctrine cohérent et de règles de l'art unifiées, et bénéficient de services communs ou d'outils mutualisés en matière de qualification, de certification, de formation, de veille technique et normative, de prospective et de promotion de bonnes pratiques et d'innovation. Dès lors que les infrastructures et la mobilité urbaines sont clairement et fortement dans le champ d'intérêt de l'IDRRIM, il est bien que le Certu y participe et y soit reconnu : il peut y trouver non pas une concurrence mais un renforcement de ses positions.

Enfin, il faut saluer l'initiative du président Rossinot de lancer les premiers « Entretiens du Certu » les 2 et 3 février 2010, sur le thème de la ville durable. Cette manifestation a été un véritable succès avec environ 750 participants. Elle a été l'occasion de réunir dans deux débats d'une part les directeurs d'administration centrale, d'autre part plusieurs présidents d'associations d'élus qui ont soutenu le souhait du président Rossinot d'une gouvernance du Certu partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

2. Les relations entre les collectivités territoriales et l'État

La question des relations entre les collectivités territoriales et l'État dépasse évidemment le seul Certu.

Néanmoins, le cas du Certu est doublement intéressant :

- d'abord parce que son champ de compétence est largement constitué de compétences attribuées, au plan opérationnel, aux collectivités territoriales ;
- ensuite parce qu'il a initié, avec la mise en place du Codor et sa présidence par un élu, un dispositif original.

2.1. Les politiques publiques, responsabilités partagées entre différents acteurs

Les missions du Certu, telles qu'elles sont définies dans l'arrêté du 20 mars 2007 (cf 1.2.) concernent des politiques publiques qui relèvent largement des compétences décentralisées des collectivités territoriales et, au premier chef, des communes et de leurs groupements.

Il en est ainsi pour la planification en matière d'urbanisme (SCOT, PLU). En particulier, la modification de l'article L 122-2 du Code de l'urbanisme par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) conduit à la généralisation des SCOT, en appliquant, à compter du 1er janvier 2017, à toutes les communes le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT.

Dans le domaine de l'habitat, les collectivités territoriales se sont vu confier un rôle accru, au cours des dernières années, notamment avec les plans locaux de l'habitat, obligatoires dans les agglomérations d'une certaine taille depuis la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les plans départementaux de l'habitat créés par la même loi et les délégations de compétences des aides à la pierre qui concernent la moitié du territoire national.

Dans la politique de la ville, le programme national de rénovation urbaine est mis en œuvre par les communes ou leurs groupements sur le fondement des dispositions de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dans le cadre des orientations définies par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Dans le domaine de la mobilité et des transports, les communes et leurs groupements sont autorités organisatrices pour les transports collectifs urbains et les départements pour les transports non urbains sur leur territoire. Pour autant, dans la suite du Grenelle de l'environnement, l'État participe au financement des investissements, en cofinçant des projets de transports collectifs en site propre.

En matière d'environnement et de développement durable, les collectivités territoriales doivent adopter des plans climat-énergie territoriaux (PCET), pendant que s'étend la préparation de projets territoriaux de développement durable et d'agendas 21 locaux.

Ces compétences décentralisées s'inscrivent dans les règles définies notamment par les codes de l'urbanisme, de l'environnement ou de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire dans des dispositions, dont l'État a le plus souvent l'initiative, pour les dispositions législatives, ou la maîtrise pour les dispositions réglementaires.

Ces dispositions ont, au cours des dernières années, connu de nombreuses modifications.

A titre d'illustration, on peut rappeler que les dispositions concernant la planification urbaine ont été modifiées plusieurs fois, entre la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000 et la loi Grenelle 2.

Les principaux enjeux de la loi Grenelle 2 auxquels doivent répondre les collectivités territoriales sont connus : des territoires ayant une consommation énergétique plus sobre, des modes de déplacements doux, une consommation plus limitée des espaces naturels et agricoles ...

Le programme sur la ville durable, avec les appels à projets ÉcoCité et ÉcoQuartier, a été engagé par l'État pour mettre en œuvre avec des collectivités territoriales des démarches de développement durable sur des territoires plus ou moins vastes.

La récente réforme des collectivités territoriales implique de concevoir des projets sur des territoires beaucoup plus étendus, ceux des pôles métropolitains, dans lesquels la distinction entre l'urbain et le non-urbain s'estompe.

L'action du Certu s'inscrit donc dans des champs de politiques publiques où les collectivités territoriales ont effectivement la responsabilité opérationnelle mais dans lesquels l'État a une action forte, et légitime, d'orientation et d'encadrement mais aussi d'incitation, en cohérence avec les obligations européennes et internationales auxquelles il souscrit.. La réussite de ces politiques publiques passe ainsi par la mobilisation de tous les acteurs, professionnels et citoyens. Dans ce cadre, les besoins de connaissances, de méthodologies, de données, de partages d'expériences sont forts, de la part de tous ces acteurs et, s'agissant de la sphère publique, de la part de l'État comme de la part des collectivités territoriales.

L'intervention de Jean-Marc OFFNER au titre de la synthèse des travaux des Entretiens du Certu mérite d'être citée, car elle est illustrative du partage de responsabilités : « Les domaines des compétences du Certu sont des domaines essentiellement décentralisés. J'aurais envie de dire « étaient des domaines essentiellement décentralisés » parce qu'il y a eu, au milieu des années 90, l'ambition naissante du développement durable, parce qu'il a eu la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi LAURE), qui ont remis l'État dans le coup, en raison des intérêts nationaux, des intérêts mondiaux qui se jouent sur des compétences considérées comme locales : l'organisation de l'espace, les transports urbains, etc. »

A cette exigence de contenu, s'ajoute une exigence de réactivité : dans un monde où les évolutions vont en s'accéléralant, le besoin de rapidité dans la mise en œuvre des politiques publiques s'accroît aussi.

Le contrat objectifs-moyens 2009-2011 souligne bien, à cet égard, le rôle du Certu par son orientation qui est d'accroître la visibilité et l'utilité du Certu dans l'articulation entre les politiques publiques et les besoins des utilisateurs, mais, il est vrai, en se limitant à trois composantes de l'action du Certu que sont l'observation, l'évaluation et la normalisation.

2.2. Pour une mutualisation « gagnant-gagnant » entre État et collectivités territoriales

A l'instabilité des règles législatives et réglementaires s'ajoute leur complexité. Cette situation nécessite une appropriation rapide par les élus et les services des collectivités territoriales. L'enjeu est aujourd'hui d'autant plus important que la France s'est engagée, avec le Grenelle de l'environnement, dans une démarche de lutte contre le changement climatique, de diminution de la production de gaz à effet de serre et de réduction de la consommation des ressources naturelles non renouvelables qui nécessite l'effort de toutes les collectivités.

Il est souvent affirmé que les grandes agglomérations n'ont pas besoin des services de l'État pour conduire des projets territoriaux. Mais il n'en est pas de même pour la plupart des villes petites ou moyennes et, a fortiori, des territoires ruraux qui n'ont pas les mêmes moyens humains et qui s'inquiètent du retrait de l'État en matière d'ingénierie publique.

Les associations d'élus ne jouent actuellement qu'un rôle limité à cet égard, faute de s'être dotées de services techniques suffisants pour répondre à cette demande.

L'offre privée d'ingénierie peut et doit évidemment être utilisée, à la condition que les collectivités territoriales soient en mesure de spécifier leurs demandes et de rédiger des cahiers des charges précis.

On constate trop souvent la médiocrité de certains documents d'urbanisme préparés d'une façon standardisée par des bureaux d'études. Il en résulte notamment des risques contentieux, mais surtout des projets territoriaux médiocres.

La généralisation des schémas de cohérence territoriale, prévue par la loi Grenelle, ne sera certainement une chance pour les territoires que si ces documents sont bien préparés.

C'est pour toutes ces raisons qu'une **mutualisation des expériences est indispensable**. Les grandes agglomérations qui sont généralement plus en avance ont un savoir-faire dont elles peuvent faire bénéficier d'autres collectivités territoriales. Faut-il encore que ces expériences soient capitalisées et partagées.

Répondre à ce besoin est le fondement de la légitimité et de l'utilité du Certu. Par la vision nationale qu'il peut avoir, à la différence des services déconcentrés de l'État, et par la transversalité qu'il doit incarner par rapport aux directions d'administration centrale, il peut synthétiser et diffuser aux collectivités territoriales des éléments de savoir et de savoir-faire.

A cet égard, les échanges que la mission a eus avec diverses associations de collectivités territoriales font apparaître des points de vue extrêmement convergents, qui peuvent être résumés comme suit.

Les représentants des collectivités territoriales ont une appréciation très positive des productions du Certu, dont ils soulignent à la fois la pertinence des problématiques traitées, la qualité du contenu technique, la variété, la proximité du terrain. Les productions diffusées par les Certu, mais aussi les manifestations qu'il organise ou les clubs d'échange qu'il anime sont, pour les élus et encore plus pour les responsables techniques dans les collectivités, un élément privilégié du partage d'expériences et des meilleures pratiques entre eux.

Les représentants des collectivités territoriales notent que ce partage ne saurait aujourd'hui exister, s'il n'était pas produit par un service de l'État, même si certains représentants des collectivités, mais aussi du secteur privé, apportent une contribution substantielle à sa production.

Cette justification du rôle du Certu trouve donc, partiellement, son origine, dans la faiblesse des moyens mis dans chacune des associations de collectivités, faiblesse que ne compense pas le nombre relativement élevé d'associations¹⁸.

La mission ne peut que faire le constat, partagé par ses interlocuteurs, d'une difficulté structurelle, et aujourd'hui considérée comme durable, des collectivités territoriales à se doter des outils propres leur permettant de mutualiser leurs expériences, dans l'intérêt de chacune.

Il apparaît donc à la mission qu'il est de l'intérêt bien compris de l'État que cette fonction de mutualisation soit maintenue, même si elle doit être, pour cela, assurée par un service dépendant de l'État¹⁹. Ce dernier y trouve son compte dans une meilleure mise en œuvre des politiques qu'il promeut dans les champs concernés ; il remplit, ce faisant, sa fonction d'initiateur, d'animateur, de coordinateur, d'incitateur des politiques publiques nationales.

Cette position de l'État est d'autant plus importante et justifiée qu'elle s'exerce dans des domaines à fortes incertitudes scientifiques, où n'existent donc pas encore de méthodologies complètement établies et où toute action comporte une part inévitable d'innovation : la ville durable, cœur de la problématique du Certu, relève bien de cette catégorie.

On peut même considérer que, dans un certain nombre de cas, une large diffusion et un partage renforcé des expériences et des bonnes pratiques permettraient de faire l'économie de réglementations complexes et coûteuses ou contribueraient à l'amélioration de la qualité des actions de terrain.

Dans ces conditions, la mission recommande de

<p><i>1. confirmer, en préalable à l'engagement de toute évolution de la gouvernance du Certu, son positionnement comme une entité de l'État, exerçant une activité au bénéfice de l'ensemble de la communauté nationale.</i></p>

¹⁸ La mission fait l'observation que la seule activité mutualisée réellement développée par les collectivités territoriales et à leur profit est la formation de la fonction publique territoriale, assurée par le CNFPT grâce à un prélèvement créé par la loi, à hauteur de 1% de la masse salariale versée par ces collectivités.

¹⁹ La question du financement sera abordée plus loin (cf. 3.4).

2. privilégier une approche qui, prenant acte des implications conjointes des différents acteurs dans les politiques publiques touchant aux territoires favorise les synergies entre eux, en tout cas dans la construction d'un état de l'art.

2.3. Quelques éléments de comparaison internationale : le cas allemand

Le Certu a une participation active à des séminaires à l'étranger, notamment en Europe, pas seulement comme participant mais aussi comme intervenant. Pour 2010, le Certu affiche 123 missions à l'étranger, 23 communications dans des manifestations internationales et la réception de 22 délégations. On peut donc, incontestablement, considérer que son rayonnement dépasse les frontières de l'hexagone.

Il est également partenaire de plusieurs projets européens et joue un rôle reconnu, en appui à la DGALN, dans la mise au point et l'expérimentation du référentiel européen de la ville durable, projet piloté par la France et qui constitue une illustration opérationnelle de la charte de Leipzig.

Le Certu a donc cherché à identifier un homologue avec lequel il puisse établir un partenariat durable mais cette recherche a été vaine, aucune entité n'étant suffisamment proche de lui.

A l'initiative du Certu, la mission a participé à une rencontre avec le Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), qui est basé à Bonn²⁰. Les différences entre la France et l'Allemagne dans l'organisation des pouvoirs publics nationaux et locaux, rend la transposition de l'expérience allemande très difficile.

La mission a pu observer la convergence des thématiques abordées par les deux organismes. Elle est également frappée par la différence d'état d'esprit dans lequel ils les abordent : le Difu n'est pas, comme le Certu, un outil de l'État qui s'ouvre aux collectivités mais un outil des collectivités qui cherche d'abord à répondre directement à leur besoin, avec un financement de l'État fédéral minoritaire en volume et essentiellement attaché à des projets ayant donné lieu à appels à proposition traités sur le mode concurrentiel.

²⁰ Le compte-rendu de cette rencontre fait l'objet de l'annexe 5

3. Les propositions

Avant de formuler ses propositions, la mission est amenée à établir un double constat :

- poser la question de l'association des collectivités territoriales à la gouvernance du CERTU conduit à poser la question de la gouvernance de l'entité dans son ensemble, y compris de la part de l'État ;
- par ailleurs, définir la gouvernance d'une entité comme le Certu ne peut être mené à bien indépendamment des missions et des objectifs stratégiques de l'entité.

C'est pourquoi les propositions de la mission portent sur l'ensemble de ces aspects.

3.1. Consolider les orientations du Certu

L'analyse que fait la mission, rejoignant les recommandations de l'inspection du Certu menée par le CGEDD en juin 2009²¹, est celle d'un programme très éclaté, dans lequel toutes les actions, prises en soi, ont leur utilité et leur pertinence, mais dans lequel il n'existe pas de structuration stratégique ni de justification évidente dans l'affectation des priorités.

Cette situation est le fruit d'un dialogue largement décentralisé entre les chargés d'études du Certu et leurs correspondants dans les DAC, dans les collectivités ou au sein des autres partenaires du Certu. Ce travail est nécessaire, pour établir le contenu opérationnel du travail de l'organisme. Il y manque une phase amont, plus globale, sans doute moins précise, mais identifiant véritablement les enjeux, et associant continuité dans l'approfondissement des sujets, prise en compte des évolutions et attention aux sujets émergents.

3.1.1. Traduire les priorités stratégiques dans les programmes

Il faut d'abord souligner que le Certu est un service rattaché directement au ministre en charge du développement durable, ministre qui a un spectre d'action beaucoup plus large que celui des ministres en charge de l'équipement et des transports d'avant 2007.

La pertinence du champ d'intervention du Certu ne fait de doute pour personne : la ville, dans ses dimensions d'aménagement, de construction, de transport ou d'organisation de la mobilité, de la vie économique et de la vie sociale, est au cœur de la société moderne. Il n'est donc pas de développement durable sans ville durable. L'élaboration et la mise en œuvre d'une conception et d'un fonctionnement urbains qui deviennent respectueux des besoins des générations futures, prioritairement attentifs aux besoins essentiels des plus démunis, économes en ressources non renouvelables et peu producteurs de gaz à effet de serre sont des enjeux nationaux, mais aussi planétaires, majeurs.

²¹ « Inspection du Certu », rapport CGEDD 005987-01, juin 2009.

Ces domaines sont repris dans le contrat objectifs-moyens 2009-2011 du Certu, qui assigne au service l'objectif de « **promouvoir la ville durable** :

- par une organisation harmonieuse des territoires urbains, économes en ressources, en développant un cadre de vie de qualité répondant aux besoins des populations présentes et futures ;
- en favorisant la mobilité durable des personnes et des marchandises ;
- à travers la maîtrise de l'énergie et la diminution des émissions de gaz à effet de serre, en diminuant les nuisances et pollutions urbaines, et en prenant en compte les risques dans l'aménagement ;
- en améliorant la sécurité des déplacements et en optimisant l'usage des voiries dans un partage équilibré des espaces publics ;
- en aidant les services de l'État et des collectivités territoriales dans leur fonction de maîtrise d'ouvrage, notamment pour le patrimoine bâti. »

Dans ce cadre, le Certu doit contribuer à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, objectif fixé par la Ministre du développement durable à ses services. Il présente d'ailleurs ses cinq orientations au service du Grenelle de l'environnement dans une plaquette éditée en 2009 et intitulée « Priorité au Grenelle de l'environnement ». Le Certu a, aussi, réalisé des fiches pratiques sur la loi Grenelle 2 dans le cadre de sa convention de partenariat avec Entreprises, territoires et développement (ETD) qui vise à décrypter l'impact de cette loi sur la mise en œuvre des politiques publiques des collectivités dans les champs de l'aménagement, de l'environnement et des transports.

Cette contribution ne doit pas, toutefois, se limiter à une démarche descendante qui consisterait à « mettre à la portée », d'une façon pratique, les dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent aux collectivités territoriales ainsi d'ailleurs qu'aux acteurs privés.

La bonne application sur le terrain des objectifs du Grenelle et plus généralement du développement durable suppose que le Certu ait un rôle d'observation de ce qui se passe sur le terrain pour mieux faire connaître les bonnes pratiques.

On peut même souhaiter que le Certu serve aussi plus directement aux services centraux du ministère à les aider à mieux concevoir de nouvelles dispositions nationales grâce à la connaissance qu'il a du terrain.

Sur ces bases, la mission fait le constat que **les programmes annuels développés par le Certu, depuis 2009, sont bien le reflet des grandes orientations stratégiques du Contrat objectifs-moyens 2009-2011**. Pour autant, ils sont constitués d'un grand nombre d'opérations ponctuelles : **les programmes annuels du Certu, qui constituent la déclinaison opérationnelle de ces orientations stratégiques, sont à la fois foisonnants et sans hiérarchisation**, ce qui ne donne guère de lisibilité à l'ensemble.

La mission considère que le Certu doit **faire apparaître quelques productions emblématiques, à caractère plus transversal, constituant des synthèses des connaissances et des pratiques**, fournissant des bases méthodologiques solides sur un champ donné. Il n'est pas anormal que l'aboutissement de ces productions nécessite plus d'une année et que de telles opérations aient un caractère pluriannuel.

Elle considère que l'intégration des transports et de l'urbanisme, la prise en compte de la biodiversité dans la ville, le traitement de l'efficacité énergétique et environnementale de la ville à ses différentes échelles (du matériau de construction au quartier) pourraient constituer un certain nombre de thèmes potentiels.

Au delà de l'utilité propre attaché à leur contenu, ces productions ont un caractère de référence dans l'image du Certu ; elles peuvent aussi servir de fédérateurs en externe avec les partenaires du Certu, et en premier lieu les collectivités territoriales, comme, en interne, entre les équipes du Certu.

La mission ne sous-estime pas l'effort que représentent des productions de ce type et souhaite que le service ne le sous-estime pas non plus. Elle considère néanmoins comme important qu'un nombre limité de telles productions soient identifiées et que des choix soient faits dans l'affectation des moyens pour leur accorder la priorité nécessaire, permettant leur aboutissement dans des délais courts.

La préparation du choix de ces orientations doit donc constituer un moment important dans la vie du Codor, à l'occasion duquel il peut exercer une vraie influence sur les activités du service.

En conclusion, la mission recommande de

3. faire apparaître, dans la production du Certu, quelques opérations de référence, qui, par leur caractère à la fois synthétique et innovant, aient une dimension stratégique et fédératrice.

Cette approche doit être l'occasion de faire émerger, dans le programme du Certu, l'expression de priorités, sur lesquelles les moyens sont concentrés ; la contre-partie peut être le retrait, au moins pour un temps, d'autres activités.

Les contributions du Certu doivent se rééquilibrer : au-delà des publications qui sont utilisées majoritairement par les villes moyennes, les échanges à organiser par le Certu entre l'État et les collectivités territoriales doivent permettre de faire bénéficier tous les acteurs locaux des bonnes expériences, qu'elles proviennent des agglomérations ou des territoires ruraux.

Il convient aussi que le Certu réfléchisse sur le poids respectif de ses différentes activités : édition, événements, formation, animation de réseaux métiers, expertise, normalisation, international, relations avec la recherche, mais sans chercher à investir d'autres champs d'intervention pour lesquels il n'est pas fait comme la mise à disposition d'un service d'information en ligne type SVP ou l'ingénierie de projet.

Il paraît à la mission raisonnable que le Certu ne puisse pas, compte tenu des moyens qui sont les siens et de l'ampleur des champs qu'il embrasse, être présent sur tous les sujets à tout instant ; il paraît également à la mission indispensable que les commanditaires du Certu, et en premier lieu les administrations centrales, partagent cette approche et en tirent les conséquences dans les demandes qu'ils formulent au Certu.

Les choix arrêtés par un organisme comme le Certu, en commun avec ses tutelles, sur ce qu'il fait plus, sur ce qu'il fait moins, sur ce qu'il cesse de faire ou sur ce qu'il prévoit de ne pas faire, à un instant donné, doivent être explicites et le résultat d'un processus transparent.

La mission n'a pas eu l'impression que des débats de ce type aient aujourd'hui lieu au sein des instances de gouvernance du Certu (Codor, Codac) ; il lui paraît indispensable qu'ils y soient introduits, car ces débats doivent impliquer tous ceux qui s'intéressent au Certu et qu'ils peuvent donner aux instances du Certu toute leur utilité.

3.1.2. Passer de la production technique à l'aide à la décision publique

La production du Certu s'est adressée jusqu'à une époque récente principalement aux services techniques des collectivités territoriales.

Il devient maintenant nécessaire qu'elle puisse davantage contribuer aux décisions des élus. Le succès des Entretiens du Certu auprès des élus montre que le Certu peut dépasser son rôle de service technique pour proposer des lieux de débats entre les acteurs locaux.

Il faut rappeler quelques attentes à l'égard du Certu qui ont été exprimées au cours de ces Entretiens :

- « travailler sur des outils pratiques et concrets en éclairant sur les expériences réalisées » (atelier 2 sur la gouvernance et les outils de mise en œuvre des politiques de mobilité durable) ;
- « mieux expliquer l'articulation des différents outils de planification (climat et autres) » (atelier 3 sur le climat et les risques) ;
- « faciliter les échanges entre acteurs (davantage qu'être producteur de guides) ; repérer les exemples en vue de la capitalisation d'expériences en France et en Europe ; coproduire le travail méthodologique avec les acteurs des villes » (atelier 6 sur les villes durables européennes).

Le fonctionnement plus transversal du Certu doit permettre d'avoir des contributions qui prennent en compte les différentes politiques publiques pour concilier leurs objectifs éventuellement contradictoires sur les territoires dans une optique de développement durable.

L'enjeu est que les élus, et pas seulement les services techniques des collectivités territoriales, puissent avoir facilement accès aux travaux du Certu, ce qui implique que ces travaux soient adaptés selon leurs destinataires, élus, services techniques, professionnels.

On peut saluer la création d'une nouvelle collection « le point sur » qui permet d'élargir le lectorat à des non-spécialistes. Mais c'est sans doute plus par des prestations orales, dans le sens qui leur a été donné par le Codor du 2 juillet 2008, que le Certu pourra toucher directement les élus. Les Entretiens ont été une excellente initiative du président André ROSSINOT qu'il convient de pérenniser. Mais ne peut-on pas aussi imaginer des colloques régionaux organisés conjointement avec les DREAL sur des thèmes plus ciblés?

Le Certu trouvera sa pleine efficacité s'il réussit à croiser les prescriptions nationales et les besoins du terrain, avec l'éclairage de la recherche. Le document précité de 2006 sur le Codor donne une citation du représentant de l'ADEME en 1998 qui reste d'actualité: « Cette dialectique entre la vue à long terme nourrie par la recherche et la mission de mettre à disposition des élus et des services techniques des outils d'aide à la décision, parce qu'il y a des décisions à prendre demain, est nécessaire. »

La mission a observé que les attentes exprimées par ses interlocuteurs dans les collectivités territoriales, portaient plus sur la formulation des objectifs opérationnels de leurs politiques, avec la prise en compte des interactions entre les composantes du système urbain, que sur la préconisation de solutions techniques.

La demande est donc plus sur des outils d'aide à la décision politique que sur des choix techniques ; elle est sur des contributions méthodologiques au bénéfice de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage plutôt qu'au bénéfice de la maîtrise d'œuvre.

Ce qui est attendu du Certu doit pouvoir être utile aux décideurs locaux, autant qu'à leurs services techniques, ce qui implique une évolution dans la façon d'aborder les problématiques comme de formuler les résultats. Autant que des solutions toutes faites, qui n'existent pas sur des sujets complexes, ce sont des grilles d'analyse permettant d'éclairer des choix, relevant par nature des élus, qui sont attendues.

La mission recommande de

4. *veiller à ce que les productions du Certu s'orientent plus vers des outils d'aide aux décideurs publics.*

3.1.3. Réviser les modes de production

3.1.3.1. Développer la transversalité et rééquilibrer les compétences

Le Certu ayant plusieurs DAC comme commanditaires, il apparaît à la mission souhaitable que le Certu soit un lieu d'échange et de partage, parmi d'autres, entre ces DAC et que les sujets de travail du Certu contribuent ainsi à la transversalité de leurs approches, en particulier entre DGITM et DGALN.

La mission fait aussi le constat que les champs disciplinaires présents au Certu restent largement dominés par les sciences de l'ingénieur, ce qui est cohérent avec son positionnement traditionnel, tourné vers les productions techniques.

Dans la continuité de la recommandation précédente, il lui paraît nécessaire que le Certu puisse investir sur des sujets plus économiques autour des filières vertes, ou plus sociaux, comme il le fait déjà en ce qui concerne la tarification des transports collectifs. Il importe donc qu'il diversifie les compétences dont il dispose et, en particulier, qu'il renforce celles en termes d'économie, de droit et de sciences sociales.

3.1.3.2. Coproduire avec les collectivités territoriales et les entreprises

Le Certu assure déjà une coproduction avec les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de documents ou de prestations orales dans les groupes métiers.

Mais ce qui relève aujourd'hui autant de relations personnelles que d'une formalisation dans le cadre de conventions de partenariat devrait avoir un caractère plus systématique, sur la base d'un programme annuel arrêté avec les représentants des associations d'élus.

Ces productions communes pourraient bénéficier d'équipes conjointes formées de chargés d'études du Certu et de fonctionnaires territoriaux mis à disposition totalement ou partiellement pour la durée de ces productions.

Des cahiers des charges pourraient être aussi définis en matière de formation avec le CNFPT.

Un commentaire analogue peut être fait sur l'organisation des partenariats de production avec les opérateurs de services urbains ou les sociétés d'ingénierie.

La mission suggère donc de

5. *poursuivre et formaliser le processus de recherche des partenaires afin qu'il fasse l'objet d'une analyse plus stratégique, en veillant à enrichir les travaux du Certu des expériences les plus innovantes.*

3.1.3.3. Impliquer les CETE et développer des actions communes avec les autres composantes du RST

Comme il a été noté précédemment, les CETE apportent au Certu à la fois une démultiplication de ses moyens et un renforcement de son accroche au terrain.

Les évolutions proposées sur les productions du Certu sont parfaitement cohérentes avec les orientations d'évolution assignées au CETE, à savoir :

- renforcer les thématiques contribuant au développement durable ;
- donner la priorité à la production de méthodologie et à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour des opérations innovantes et exemplaires ;
- renforcer la proximité à la recherche.

En coordonnant les interventions des huit CETE en matière de productions méthodologiques dans ses champs de compétences, en les associant à des manifestations locales d'animation, le Certu joue de fait un rôle de direction technique des CETE, en tout cas pour le domaine urbain.

Cette fonction mérite d'être poursuivie activement, tant que les CETE restent dans leur organisation actuelle de huit entités distinctes. Il est clair que leur regroupement en une entité unique impliquera de repenser assez profondément la relation du Certu avec le nouvel ensemble : l'animation et la coordination entre des équipes de cet ensemble travaillant sur une même thématique et ayant des localisations différentes ont vocation à être assurées par une forme de direction technique interne à l'entité.

Le Certu a également quelques actions communes avec d'autres composantes du Réseau scientifique et technique (SETRA, IFSTTAR, CSTB). Il a commencé, à juste titre, à s'intégrer dans les Pôles scientifiques et techniques de Lyon et de Marne-la-Vallée, qui regroupent les établissements de recherche, d'enseignement ou d'expertise du ministère présents sur ces deux sites. Par leur intermédiaire, le Certu peut s'associer aux Pôles de compétitivité qui y sont implantés (Advancity à Marne-la-Vallée ; Lyon Urban Truck&Bus). La mission considère que le Certu ne peut que gagner à renforcer ces partenariats, qui contribuent en particulier à consolider l'articulation à la recherche mentionnée au dessus.

3.1.4. Quelques activités particulières du Certu

3.1.4.1. Articulation avec la recherche

Il n'entre pas dans la vocation du Certu d'être un organisme de recherche, ni même un pilote de travaux de recherche²².

Dans le même temps, il est attendu de tous leurs utilisateurs que les productions du Certu soient alimentées par les résultats les plus récents de la recherche et de l'innovation.

Dans sa fonction d'animation et de diffusion, le Certu peut ainsi se positionner en « passeur » des résultats de la recherche vers les collectivités territoriales, mais aussi en passeur des besoins de recherche des collectivités territoriales vers les communautés scientifiques pertinentes.

Dans cette perspective, la mission considère que le Certu doit continuer à avoir, comme il le fait déjà, une approche pro-active en étant partenaire dans des projets de recherche, projets plutôt tournés vers l'innovation technologique ou organisationnelle comme vers l'observation et la compréhension des comportements. Il ne s'y positionne évidemment pas comme organisme de recherche mais comme centre de connaissances et de ressources, ou comme observateur pour des expérimentations de terrain.

A ce titre, l'articulation du Certu au Programme urbanisme, construction, architecture (PUCA) piloté par la DGALN mériterait d'être renforcée. Le Certu pourrait être plus actif dans la diffusion des résultats de ce programme de recherche vers les acteurs de terrain, action qui est souvent un des points faibles de ce type de programme sur projets ; il le fera d'autant mieux qu'il participe aux groupements qui réalisent les projets de recherche.

3.1.4.2. Formation

Il est clair que le volet de diffusion vers de larges publics est un élément essentiel dans l'efficacité de l'action du Certu. Une des formes de cette action de diffusion est l'implication du Certu dans des actions de formation, initiale et continue.

²² La question du pilotage de la recherche sur la ville mériterait en soi une réflexion, qui déborde largement le champ de la présente mission.

Comme il est noté plus haut, la formation correspond aujourd'hui à 5% de l'activité du Certu.

La mission ne recommande pas que le Certu devienne lui-même un organisme de formation. Elle encourage, par contre, une fonction d'incitation et d'animation pour bâtir en partenariat avec des entités dont la formation est l'activité principale, et en premier lieu avec le CNFPT, des programmes de formation valorisant les apports du Certu et les méthodologies ou les recommandations qu'il élabore.

3.1.4.3. Action internationale

Par ses publications comme par sa participation régulière à des colloques, où il est fréquemment intervenant, le Certu s'est acquis une reconnaissance internationale significative et a réussi à s'insérer dans divers réseaux internationaux.

La mission considère comme important que le service consolide cette position, à la fois pour contribuer à faire connaître les méthodes françaises à l'étranger, mais aussi pour alimenter ses productions de l'expérience des bonnes pratiques étrangères.

Les relations du Certu avec l'Agence française de développement (AFD), avec l'association Coopération pour le développement et l'amélioration des transport urbains et périurbains (CODATU), avec le Grand Lyon, dans la mise en œuvre de ses actions de coopération décentralisée, sont importantes et illustratives des activités internationales de Certu. Elles sont le plus souvent intégrées à des conventions pluriannuelles, ou méritent de l'être.

La mission recommande aussi de **renforcer les publications au moins en anglais** d'un plus grand nombre de productions du Certu, notamment toutes celles qui font l'objet d'une diffusion gratuite par voie électronique.

De même, il lui semble que la contribution qu'apporte le Certu dans l'élaboration du « cadre de référence de la ville durable européenne », pourra être valorisée par le Certu au plan international.

3.1.4.4. Normalisation

Au même titre que les établissements ou les services du Réseau scientifique et technique du ministère (RST), le Certu ne peut se désintéresser de la normalisation qu'il peut contribuer à faire connaître à ses « clients » pour qu'ils les intègrent dans leurs projets ou leurs démarches.

Mais le Certu participe aussi directement aux processus de normalisation par la présence d'une douzaine d'agents qui sont membres de comités, auxquels il faut ajouter trois « experts à la demande ».

Le Certu a cherché à définir une stratégie en matière de normalisation, en distinguant trois « postures possibles » :

- la première concerne directement les relations entre les collectivités territoriales, en tant qu'acheteurs publics, et le Certu qui peut leur apporter une assistance dans la définition du mandat des représentants des collectivités dans les instances de normalisation ;
- la seconde se définit par l'apport d'experts du Certu dans les instances de normalisation ;
- la troisième consiste pour le Certu à participer à ces instances en tant que secrétaires, ne permettant plus que difficilement aux membres du Certu de présenter leurs positions d'experts.

Il semble évident que la première posture doit être privilégiée, car elle est la plus efficiente, mais sans exclure totalement la seconde dès lors que le Certu dispose aujourd'hui sur tel ou tel thème d'experts reconnus.

3.2. Des scénarios d'évolution du statut et de la gouvernance du Certu

3.2.1. La problématique de consolidation de la gouvernance du Certu

Ce n'est pas d'aujourd'hui que s'expriment des interrogations sur le statut et la gouvernance du Certu.

Quatre scénarios étaient déjà envisagés pour le Certu, dans le document sur le Codor de 2006:

- outil de la doctrine de l'État ;
- organisme de l'État pour la production de savoir-faire capitalisés ;
- structure partenariale de savoir-faire ;
- instrument technique des collectivités territoriales.

Dans leur inspection du Certu de juin 2009, les rapporteurs du CGEDD avaient envisagé trois types d'évolution :

- « donner au Codor un poids stratégique plus important, ne serait-ce qu'en lui demandant de valider des programmes pluriannuels de travail du Certu » et en soumettant au Codor des propositions d'emploi de la dotation « fongible, d'utilisation libre, non fléchée par l'administration centrale » en contrepartie d'une contribution des collectivités territoriales au financement des travaux du Certu sous diverses formes (y compris par des prestations en nature et des mises à disposition de personnels) ;

-
- tout en conservant le Codor, « créer un comité directeur plus restreint », limité aux directions d'administration centrale, au président et à un ou deux membres du Codor, « chargé de définir la stratégie, de valider le programme de travail et d'en assurer le suivi » (option préférée par les rapporteurs);
 - transformer le Certu en établissement public à caractère administratif, avec un conseil d'administration incluant les principaux partenaires et des ressources financières ne se limitant pas aux subventions de l'État ».

La tentation pourrait être de considérer que l'État n'a plus à intervenir pour le compte des collectivités territoriales et qu'à l'heure de la généralisation des intercommunalités c'est à elles de prendre les moyens nécessaires pour appliquer les politiques publiques résultant de la loi.

Toutefois, il faut souligner que la plupart de ces intercommunalités, qui ont une taille limitée, n'ont pas ces moyens et que les associations d'élus ne sauraient, en l'état actuel de leur organisation, leur apporter les méthodologies dont elles ont besoin.

Le gouvernement a, de plus, une responsabilité vis-à-vis du législateur et, très souvent, de l'Union européenne, de s'assurer de la bonne application des dispositions nationales ou communautaires. Il ne peut s'agir seulement d'une application strictement juridique mais d'une mise en œuvre qui tienne compte de la diversité des territoires. Paradoxalement, c'est cette diversité même qui justifie qu'il y ait un lieu centralisé pour capitaliser les expériences de terrain et les faire connaître sur tout le territoire national.

Il est bien dans la mission du Certu d'être ce lieu, mais à condition que ses activités fassent l'objet d'une véritable concertation entre commanditaires et bénéficiaires.

Le besoin d'instances partagées dans lesquelles les parties prenantes intéressées par les productions et les activités du Certu sont impliquées dans l'élaboration de ses orientations et la construction de son programme, pluriannuel ou annuel, est manifeste, quel que soit le statut administratif du Certu.

La lettre signée, à l'initiative du président Rossinot, par neuf associations²³ pour demander à la Ministre en charge du développement durable de faire évoluer la gouvernance du Certu vers une gouvernance partagée en est une bonne illustration. Seule l'Association des départements de France, dans une lettre cosignée avec l'Association des directeurs des services techniques des départements (ADSTD), a, pour sa part, opté en faveur d'une seule porte d'entrée dans le Réseau technique, celle des CETE.

Il appartient donc maintenant à l'État de saisir cette opportunité.

C'est tout l'enjeu de la gouvernance du Certu qui doit disposer d'un lieu de décision unique sur son programme, sans faire disparaître les prérogatives de l'État qui continuera à assurer le financement principal du Certu²⁴.

²³ AMF, ACUF, AdCF, AMG VF, AMVBF, ARF, FNAU, FNVM, GART.

²⁴ Sur la question du financement, voir paragraphe 3.4.

Les instances actuelles du Certu (Codor, Codac) ont le mérite d'associer largement les « parties prenantes » intéressées par l'activité du Certu. En particulier, on peut soutenir que le Codor est déjà fondé sur une gouvernance à cinq, dont on retrouve au moins quatre composantes dans sa composition, voire cinq avec les représentants du personnel.

Dans le même temps, **beaucoup des interlocuteurs de la mission ont exprimé une certaine frustration à l'égard de leur fonctionnement, même s'ils ont noté la liberté des échanges qui s'y déroulent.** Cette frustration tient à la difficulté qu'ont, en particulier, les participants du Codor à identifier l'influence des débats tenus dans ces instances sur les activités du Certu.

Du point de vue de la mission, la réponse à ces attentes passe par une redéfinition du rôle, de la composition et des méthodes de travail des instances, Codor et Codac, ou de leurs équivalents à l'avenir

A partir de cette analyse, deux scénarios d'évolution de la gouvernance du Certu sont identifiés par la mission, selon que le statut du Certu est modifié ou ne l'est pas.

3.2.2. Adapter les instances d'orientation sans modification du statut du Certu

La première option est de conserver le statut de service à compétence nationale, mais en modifiant profondément son mode de gouvernance par un rôle accru du Codor pour la préparation des orientations stratégiques et du programme d'activités.

La taille et la composition actuelles du Codor ne portent guère à ce qu'il soit une instance de décision ou au moins de préparation de décisions, sous réserve de confirmation par la tutelle. La mission propose donc de revenir à **une configuration du Codor plus ramassée, qui devrait comporter de l'ordre de 24 membres**, avec un équilibre proche de celui existant entre les différents collèges.

La présidence par un élu serait, bien évidemment, maintenue. S'agissant des représentants de l'État, la présence personnelle des directeurs d'administration centrale concernés, ou de leurs adjoints directs, serait requise.

On constate aujourd'hui que les directions d'administration centrale peuvent influencer sur le contenu du programme, mais que celui-ci est largement conçu par le Certu lui-même, même si la répartition entre commandes des administrations centrales et commandes générées par le service lui-même semble être variable selon les thématiques.

Le programme d'activités du Certu pourrait désormais être préparé par des **groupes sectoriels correspondant aux différentes thématiques** et réunissant des représentants des trois collèges ainsi que le ou les responsables des départements du Certu concernés. Il serait ensuite présenté à un **groupe transversal** composé de représentants des mêmes trois collèges et du directeur du Certu pour assurer la cohérence et la transversalité du programme, puis adopté par le Codor avant validation définitive par le ministre, dans les conditions proposées un peu plus loin. Il convient effectivement que le programme soit compatible avec les moyens humains et financiers alloués au Certu.

Les mêmes groupes sectoriels pourraient suivre annuellement la mise en œuvre du programme et en rendre compte au Codor.

Bien évidemment, il appartiendrait aux directions d'administration centrale de faire valoir leurs demandes dans les groupes sectoriels, mais au même titre que les autres partenaires du Codor.

En somme, le Codor fonctionnerait d'une manière qui soit la plus proche de celle d'un conseil d'administration. On voit bien, dans ces conditions, que la **manière de travailler du Codor rénové tient aussi au contenu des dossiers qui lui sont soumis²⁵, et notamment au caractère stratégique des questions abordées**. Elle tient aussi **aux espaces de liberté qui lui sont laissés dans la construction de ses avis et propositions, et qui doivent être très larges**, le pouvoir d'approbation finale de l'État devenant d'autant plus formel qu'il porte sur des propositions ayant fait l'objet d'un consensus entre les parties prenantes au sein du Codor.

Enfin il apparaît à la mission que, dans un souci de clarification et de lisibilité de la gouvernance du Certu, la Codac devrait perdre son caractère institutionnel. Il devrait être remplacé par une instance informelle d'harmonisation des positions des représentants de l'État. Cette instance, qui fonctionnerait comme une sorte de pré-CA, permettrait au ministère d'arrêter le cadrage des moyens humains et financiers qui serait notifié au Certu avant la réunion des comités sectoriels, de coordonner les demandes de ces directions dans les comités sectoriels et dans le comité transversal et de préparer une position commune de l'État au sein du Codor. De même il serait utile qu'il y ait une représentation, même modeste, des services déconcentrés : un représentant des DREAL pourrait participer au Codac. L'objectif ainsi poursuivi est que les DAC se comportent comme des « actionnaires » d'une entreprise commune dont ils ont validé les orientations et l'organisation pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils portent.

Cette réforme de la gouvernance devrait être aussi l'occasion de d'identifier un délégataire du Ministre, parmi les directeurs d'administration centrale, qui serait le pilote de la tutelle de l'État sur le Certu, qui aurait vocation à transformer en décisions les propositions et avis émis par le Codor et porterait les fonctions d'arbitrage et la responsabilité budgétaire. La mission verrait bien que ce rôle soit dévolu à une entité à vocation transversale comme le Commissariat général au développement durable.

D'où la proposition de la mission de faire évoluer les structures de gouvernance du Certu comme suit :

6. en l'absence de modification du statut du Certu, redonner au Codor son rôle d'orientation, en en faisant une structure plus ramassée disposant de vraies marges de manœuvre sur le choix des activités du Certu ; éclairer ses délibérations par une structure de groupes thématique et d'un groupe transversal faisant intervenir toutes les parties prenantes intéressées aux travaux du Certu ; remplacer le Codac par une instance informelle d'harmonisation des positions des représentants de l'État au sein du Codor.

7. identifier un délégataire du Ministre pour le pilotage du Certu.

²⁵ Devraient ainsi lui être présentés les documents d'orientation stratégiques pluriannuels, les programmes annuels, les comptes rendus annuels d'activité mais aussi des documents retraçant l'origine et l'emploi de l'ensemble des ressources, tant en prévision qu'en exécution.

Cette nouvelle gouvernance pourrait être confortée par la réédition régulière d'Entretiens du Certu qui permettraient de valoriser largement les travaux du Certu mais aussi de confronter les membres du Codor aux demandes provenant du terrain.

3.2.3. Modifier le statut du Certu

Il faut d'abord rappeler, à titre historique, qu'à la suite de l'appel de Perpignan en 2004 de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) une proposition de loi avait été déposée par le sénateur Jean-Paul Alduy pour créer un réseau technique des collectivités territoriales sous forme d'un établissement public. Cette proposition à laquelle se sont opposées les associations d'élus n'est jamais venue en discussion.

Plus tard, à la réunion du Codor de juin 2007, une demande a été faite à l'État, qui n'y a pas donné suite, de transformer le Certu en établissement public.

La transformation du statut du Certu consisterait à le doter d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière ; deux voies sont possibles pour obtenir ce résultat.

3.2.3.1. Certu groupement d'intérêt public

Ce statut, qui peut apparaître un peu plus facile à mettre en place qu'un établissement public, permet de donner à l'entité une personnalité juridique identifiée et une gouvernance organisée. Il présente néanmoins, aux yeux de la mission, deux inconvénients :

- sa durée limitée dans le temps, même s'il peut y avoir renouvellement, qui introduit une dimension de précarité à la structure : le GIP apparaît donc plutôt comme une étape de transition ;
- la difficulté à constituer le tour de table des autres partenaires, à côté de l'État, avec des apports équilibrés entre ces partenaires.

3.2.3.2. Certu établissement public

La formule la plus simple est celle de l'établissement public sous la tutelle du ministère en charge du développement durable.

Ce statut établit, automatiquement, personnalité juridique et gouvernance, à partir des compétences données par les statuts au conseil d'administration et au directeur, régulées par l'exercice de la tutelle de l'État.

Le conseil d'administration serait composé au moins des mêmes catégories de représentants qu'aujourd'hui, mais il faudrait s'interroger, tout en restant dans un effectif limité (couramment de l'ordre de 24 membres), sur l'adjonction de représentants d'autres associations d'élus ou d'autres organisations professionnelles et la création d'un quatrième collège de personnalités qualifiées issues de la société civile et du monde associatif s'ajoutant aux trois collèges de financeurs que seraient l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques. Le conseil adopterait annuellement un budget et un programme d'activités, des comptes annuels et un rapport annuel d'activité.

L'établissement public pourrait recruter aussi des personnels de la fonction publique territoriale ou du secteur privé, même si le recrutement de fonctionnaires ou de contractuels de l'État resterait à privilégier.

Ce scénario, qui a sa logique propre se heurte, toutefois, à deux difficultés.

La première tient à l'imbrication des activités des CETE et du Certu qui fait largement appel à leurs services. La création d'un établissement public nécessiterait d'intégrer les personnels des CETE qui travaillent aujourd'hui dans le champ des compétences du Certu.

Une telle décision ne pourrait être prise que dans le cadre d'une orientation générale sur l'évolution du Réseau scientifique et technique du ministère.

La seconde difficulté tient au financement de l'établissement public qui devrait provenir aussi des actuels partenaires de l'État au sein du Codor et, au premier chef, des collectivités territoriales. Or, il apparaît clairement que les associations d'élus ne donneraient pas leur accord sur ce point.

La mission recommande cependant de :

<p><i>8. donner au Certu, en cas de modification de son statut dans son périmètre actuel, celui d'établissement public, car il est le plus adapté et qu'il fournit les éléments de gouvernance nécessaire, autour du conseil d'administration.</i></p>
--

La mission, tout en confirmant que, dans le principe, le statut d'établissement public est celui qui lève le plus directement les inconvénients actuellement constatés, s'interroge cependant pour savoir si le Certu a la taille critique pour une telle évolution; dans son périmètre actuel. Elle le fait d'autant plus que, comme elle l'a noté plus haut, la distinction entre les problématiques urbaines et problématiques non-urbaines s'estompent au profit d'approches territoriales plus globales sur des périmètres pertinents.

3.3. Placer l'évolution du Certu dans un cadre plus vaste

Le Certu fait partie du Réseau scientifique et technique, qui regroupe l'ensemble des organismes dépendant du ministère ou placés sur sa tutelle et ayant des activités de recherche et d'expertise. Il en est l'organisme de référence, dans le domaine urbain.

Le RST a fait l'objet d'un premier audit de la part du CGEDD²⁶, qui propose notamment :

- le regroupement des CETE en une seule entité ;
- une restructuration des services techniques centraux, sur la base de leurs activités principales.

Le Certu fait partie de cet ensemble ; le rapport d'audit note l'importance de ne pas perdre l'expérience du Certu en matière de partenariat avec les collectivités territoriales, tout en soulignant qu'elle peut servir d'exemple pour d'autres parties du RST pour lesquelles la question se pose.

Le CGEDD mène actuellement, à la demande des commanditaires de la présente mission, un audit complémentaire sur le RST, en procédant notamment à un approfondissement des propositions sur l'évolution des services techniques centraux.

Il est clair que le regroupement des huit CETE en une seule entité remet en cause la fonction de « tête de réseau » à l'égard des CETE, exercée par le Certu dans ses domaines de compétence : une des raisons de la création de la nouvelle entité réside dans sa capacité à disposer d'une direction scientifique et technique plus forte et interne à la structure.

La mission recommande de

9. placer les évolutions les plus structurelles du Certu, et en particulier la modification de son statut, dans le cadre le plus vaste des changements structurels à envisager au sein du RST.

10. mettre en œuvre sans attendre, dans le cadre du statut actuel, les adaptations de la gouvernance du Certu mentionnées plus haut (recommandation 6), d'autant qu'elles sont compatibles avec des changements plus structurels.

3.4. La question du financement

La question du rééquilibrage du financement du Certu entre l'État et les collectivités territoriales, même dans une approche « gagnant-gagnant » entre les deux parties, ne peut être éludée.

Le débat sur le financement du Certu doit, du point de vue de la mission, dépasser les pétitions de principe, qui sont autant d'obstacles à des évolutions constructives :

- premier écueil : « qui paie, commande », autrement dit, le poids des collectivités dans la gouvernance du Certu ne peut rester que proportionnel à leur contribution financière ;

²⁶ « Audit thématique d'initiative nationale sur le Réseau scientifique et technique du MEEDDM », rapport CGEDD 005847-01, octobre 2009.

-
- deuxième écueil : « l'implication des collectivités dans le financement du Certu participe du transfert permanent de charges de l'État vers les collectivités, alors même que les diverses actions de décentralisation n'ont pas été accompagnées de transferts de ressources à un juste niveau ». : les collectivités territoriales considèrent que l'État est déjà redevable financièrement à leur égard.

3.4.1. Dans le cadre du statut actuel

Si le Certu conserve son statut actuel de service de l'État, il continuera à être financé, sinon exclusivement, du moins très majoritairement par l'État, même s'il ne faut pas négliger le temps passé par des fonctionnaires territoriaux dans des groupes de travail ou des productions communes qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune valorisation.

L'exigence d'une meilleure collaboration entre l'État et les collectivités territoriales au sein du Certu nécessite, toutefois, comme on l'a vu plus haut, que les responsables des programmes budgétaires du ministère ne soient plus les seuls à choisir les travaux à mener par le Certu sans qu'il y ait une discussion au sein du Codor avec tous les autres partenaires.

Il ne faut évidemment pas exclure des financements spécifiques de la part de partenaires de l'État dans le Certu sur des actions conjointes qu'ils demanderaient et qui s'inscriraient dans des conventions de partenariat présentés au Codor. Il pourrait s'agir prioritairement de travailler sur des projets innovants ayant valeur d'exemplarité.

Le contrat objectifs-moyens 2009-2011, dans son annexe B, prévoit que les directions d'administration centrale conviennent de « prendre en compte les initiatives que prendra le Codor pour mettre en œuvre des actions conjointes entre le Certu et ses partenaires ». Ne pourrait-on pas aller plus loin, dans le cadre de la nouvelle gouvernance, en mettant à disposition du Codor une partie des crédits apportés par les directions d'administration centrale pour financer des actions conjointes entre le Certu et ses partenaires ?

Ces programmes spécifiques ne devraient, toutefois, mobiliser que quelques millions d'euros par an. En effet, des apports financiers externes permettraient de contribuer au fonctionnement du Certu, mais pas à l'augmentation de ses moyens humains définis annuellement par une enveloppe d'équivalents temps plein (ETP). En revanche, on peut imaginer des apports sous forme de mises à disposition de cadres de la fonction publique territoriale qui travailleraient avec des cadres du Certu sur des programmes conjoints.

L'introduction de ces apports financiers se combine, bien évidemment, à ce qui a été proposé plus haut sur l'évolution de la gouvernance du Certu, conduisant à une large prise en compte, dans la construction du programme global d'activités du Certu, des attentes des acteurs autres que l'État, et en particulier des collectivités territoriales.

3.4.2. Dans le cadre d'un établissement public

Si le Certu devait se transformer en établissement public, il apparaîtrait logique de répartir le financement de ses activités entre les différents acteurs représentés au conseil d'administration.

Plusieurs formules ont été identifiées par la mission au terme des échanges qu'elle a eus :

- dans une première formule, la représentation au sein du Conseil d'administration, sauf bien évidemment pour les personnes qualifiées, pourrait être subordonnée à une contribution. Mais il serait très difficile de fixer la répartition de chacune des composantes du conseil d'administration et la contribution, obligatoire dans son principe, serait de fait volontaire dans son montant. Or l'expérience de l'Agence des villes, puis de l'Institut des villes ne conduit pas à privilégier une telle formule ;
- dans une seconde formule, ce seraient les collectivités territoriales qui contribueraient d'une façon volontaire, mais il faudrait alors définir quel serait le noyau dur des productions du Certu financé sur ressources de l'État et les activités qui donneraient lieu, en quelque sorte, à rémunération. Une telle formule aurait deux risques : ne pas assurer un financement pérenne dans le temps et détourner le Certu vers des activités d'ingénierie au détriment de sa vocation principale ;
- dans une troisième formule, une cotisation obligatoire serait prélevée sur les collectivités territoriales d'une certaine taille selon un barème qui tiendrait compte de leur population. Compte tenu du montant relativement modeste du budget du Certu, même en y ajoutant la masse salariale des effectifs des CETE qui rejoindraient l'établissement, le taux de cotisation resterait relativement faible ;
- dans une quatrième formule, qui nécessiterait l'accord du comité des finances locales, la participation des collectivités territoriales se ferait sous la forme d'un préciput sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF) qui viendrait alimenter le budget du Certu.

Pour aller plus avant, des discussions de principe avec les partenaires et des études techniques complémentaires sont nécessaires.

3.4.3. Proposition d'évolution du financement

Compte tenu des informations qu'elle a recueillies, la mission considère que l'exigence d'une participation financière récurrente des collectivités locales au financement du Certu ne peut être, actuellement, que rejetée par ces dernières et fragiliser le Certu.

A l'inverse, la mission a senti une certaine réceptivité de ses interlocuteurs, représentant des collectivités territoriales, à l'idée suivante : accroître les contributions en nature et en crédits apportées par des collectivités territoriales ou des groupements de celles-ci à des projets identifiés, sur la base de « tours de table » à géométrie variable selon chaque projet. Ces contributions devraient dépasser la participation à des groupes de rédaction de documents, déjà largement pratiquée.

Une telle approche, qui a vocation à être à la fois pragmatique et progressive, peut avoir un double effet :

- permettre un accroissement des moyens du Certu ;
- rééquilibrer la répartition du financement global, avec une réduction de la part assurée par l'État.

La mission recommande donc de

11. développer, au moins comme une première étape, la participation des collectivités territoriales aux moyens du Certu, sous forme de contributions à des projets ambitieux d'études, d'observations et d'évaluation de terrain à finalités méthodologiques.

3.5. Alimenter les services territoriaux de l'État

La mission a été amenée à s'interroger sur les relations du Certu avec les services territoriaux de l'État, qui semblent bien modestes. Elle a, en effet, été frappée par le très faible nombre de commandes de documents du Certu en provenance des services territoriaux du Ministère. On peut considérer que cette situation a une dimension conjoncturelle, car elle a coïncidé avec la restructuration forte de ces services (mise en place des DREAL et des DDIT notamment). Pour autant, il n'y a pas eu d'inversion de la tendance en 2010.

Or le portage des politiques publiques auprès des acteurs de leur mise en œuvre que sont notamment les collectivités territoriales constitue un des volets importants des missions de ces services territoriaux. Dans leur fonction de dialogue ou de conseil avec les décideurs locaux, les travaux du Certu pourraient leur être d'une grande utilité, contribuant en particulier à consolider les compétences sur des sujets nouveaux issus du Grenelle de l'environnement.

Il rentre bien dans les missions du Certu d'être un véritable centre de ressources pour ces directions territoriales, et en particulier pour les DREAL, qui pourraient aider plus facilement les collectivités territoriales qui souhaitent cette aide, à mettre en œuvre les politiques publiques et à concevoir leurs projets de territoire.

En conséquence la mission recommande de :

12. inciter le Certu à renforcer ses actions vers les services territoriaux du Ministère (diffusion, organisation de séminaire, animation de réseaux d'échange, implication dans des groupes de rédaction...).

Conclusion

Le Certu dispose de compétences solides et assure des productions de qualité, sur un champ, celui de la ville durable, dont l'importance est reconnue par tous et constitue un des enjeux majeurs du XXIème siècle.

En la matière, existent des politiques publiques fortes, dont les objectifs stratégiques sont légitimement définis au niveau national mais dont la mise en œuvre relève largement des acteurs locaux, et en particulier des collectivités territoriales.

Le positionnement du Certu, dont les productions viennent en appui des actions des uns comme des autres, contribue manifestement à l'avancement des politiques publiques urbaines dans notre pays.

Les bons résultats du Certu ne dispensent pas de continuer à le faire évoluer, au moment où le développement durable demande des approches plus systémiques et plus complexes, au moment où les collectivités locales rentrent dans une nouvelle phase de changement et où les contraintes financières sur la sphère publique s'accroissent.

Ces évolutions doivent concerner la gouvernance du Certu, avec une meilleure association de tous les bénéficiaires de ses travaux aux choix stratégiques et aux programmes annuels, mais aussi du contenu même des programmes d'activités du Certu. Elles ne doivent pas exclure des changements statutaires pour le Certu, changements que la mission recommande de conduire en cohérence avec l'évolution du Réseau scientifique et technique du ministère, auquel le Certu appartient, et en particulier en cohérence avec celle des CETE.

Alain LECOMTE

Jacques ROUDIER

Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Président de la section
« Aménagement durable des territoires »

Président de la section
« Sciences et techniques »

Annexes

1. Lettre de mission

0 0 7 2 8 6 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Secrétariat général

Paris, le 15 AVR. 2010

Commissariat général au développement durable

Le ministre d'Etat

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Nos réf. : SG4169

Affaire suivie par :
Régine BREHIER – Directrice de la Recherche et de l'Innovation
regine.brehier@developpement-durable.gouv.fr
Cab-Sg@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Demande d'une mission d'audit au CGEDD sur l'évolution du CERTU

Lors des Entretiens du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) qui se sont déroulés les 2 et 3 février dernier et de sa table ronde de clôture, Messieurs Jacques Pélessard, Michel Destot et Bruno Bourg-Broc, respectivement présidents de l'Association des maires de France (AMF), l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) ont fait part de leur souhait unanime de voir la gouvernance du CERTU mieux partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les professionnels de tous horizons.

Le CERTU, depuis sa création en 1994, a vu sa gouvernance peu à peu élargie, d'abord vers les collectivités locales, ensuite vers le monde économique et professionnel privé et les bénéficiaires finaux. Depuis 2008 son comité d'orientation (Codor) est présidé par Monsieur André Rossinot, par ailleurs président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme. Ce comité rassemble en son sein les principales associations d'élus déjà citées, ainsi qu'un certain nombre d'organisations professionnelles privées et d'associations de bénéficiaires dont les membres interviennent dans les champs d'activité du CERTU.

Si l'ouverture aux collectivités territoriales et aux professionnels trouve ici déjà une excellente illustration, je souhaite vous confier une mission prospective sur une évolution du CERTU en matière de gouvernance partagée.

Cette mission nécessite de dresser un bilan global de l'activité du CERTU au plan de ses productions, de ses financements et des personnels qui lui sont alloués. Elle nécessite également d'établir un état des lieux des relations que le CERTU entretient avec les acteurs du développement urbain durable au-delà des membres de son comité d'orientation. Il faudra notamment veiller à mettre en évidence les différentes formes que revêtent les coopérations que le CERTU a su nouer avec des partenaires extérieurs, en distinguant ce qui est de l'ordre de la mobilisation des personnels et moyens propres au CERTU, et de l'ordre de la mobilisation des autres entités du réseau scientifique et technique (RST), en particulier les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE). Une attention particulière devra être portée au monde de la recherche, qu'il s'agisse ou non de membres du RST.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal A – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 63 58 – Fax : 33 (0)1 40 81 65 92

Je souhaite que vous proposiez des scénarios d'évolution du CERTU dans la perspective d'un meilleur partage de la gouvernance de celui-ci avec les collectivités territoriales et les organisations professionnelles.

Ces scénarios tiendront compte des relations du CERTU avec le RST et notamment des collaborations et des échanges du CERTU avec les CETE et avec les partenaires des pôles scientifiques et techniques Rhône-Alpes, sur la mobilité des personnes et des marchandises, et Paris-Est, sur la ville durable, dont il est respectivement membre et membre associé. Ils devront tenir compte des suites du Grenelle en matière de « gouvernance à 5 ». Les propositions devront mettre en exergue l'ensemble des acteurs extérieurs au ministère avec lesquels il apparaît stratégique de renforcer des liens, dans un souci d'équilibre réciproque.

Ce travail devra prendre en considération, d'une part, l'origine des financements à mobiliser et, d'autre part, les incidences que de telles évolutions pourront avoir sur l'organisation interne du CERTU, son programme d'activités et ses productions.

Les dispositifs d'ouverture du RST sont liés soit à des organismes (comités d'orientation du CERTU, du Centre d'études techniques maritimes et fluviales -CETMEF-), soit à des thématiques (le séminaire national du RST, le comité des maîtres d'ouvrage routiers, les conférences des techniciens des transports et de l'aménagement, l'institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité). Vos propositions devront s'inscrire dans la recherche d'un équilibre général entre ces dispositifs d'ouverture afin de conforter le RST en tant qu'outil de portage des politiques publiques du ministère.

Pour cette mission, vous prendrez l'attache du président et des membres du Codor du CERTU afin qu'ils vous précisent leurs attentes en matière de gouvernance du CERTU. Vous pourrez également prendre tout autre contact que vous jugerez utile au bon accomplissement de cette mission.

Vous vous appuierez sur le directeur du CERTU et sur la directrice de la recherche et de l'innovation qui, à votre demande, vous fourniront toutes les informations que vous jugerez utiles.

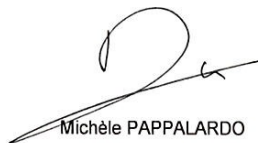
J'attacherai un grand prix à pouvoir disposer d'un premier rapport d'ici à l'été.

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
Le Préfet, Secrétaire général



Didier LALLEMENT

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
La Commissaire générale
au développement durable



Michèle PAPPALARDO



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

2. Décret statutaire du Certu (décret 94-134 du 9 février 1994)

Décret n° 94-134 du 9 février 1994.

Portant création du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

NOR : EQUIP9301860D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme,

Vu le décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 modifié fixant l'organisation du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ;

Vu le décret n° 93-782 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du 3 mars 1993 ;

Le Conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

Décète :

Art. 1er. - Il est créé à Lyon, sous le nom de centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), un service technique à vocation nationale, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'équipement.

Art. 2. - Il est ajouté à la fin de la liste figurant à l'article 1er du décret du 2 juillet 1985 susvisé la ligne suivante :

"Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques."

Art. 3. - Il est ajouté au décret du 2 juillet 1985 susvisé un article 7 bis ainsi rédigé :

"Art. 7 bis. - Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est chargé de conduire des études dans le domaine de réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause.

"Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production, de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion.

"Il participe également au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger.

"Dans son champ d'activités, il contribue à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique ainsi qu'à la mise en œuvre des autres actions de l'État"

Art. 4. - Le chef de service, directeur du centre, est nommé par arrêté du ministre chargé de l'équipement.

Art. 5. - Le directeur met en œuvre le programme d'actions du centre dans le cadre des orientations définies par le ministre chargé de l'équipement.

Il adresse, chaque année, à ce dernier un rapport d'activités.

Il met en œuvre, en associant des experts extérieurs, un dispositif d'évaluation et d'amélioration de la qualité technique et scientifique des travaux du centre.

Art. 6. - Un comité d'orientation est chargé d'émettre un avis sur le programme d'activités du centre et sur les conditions de son exécution.

Le comité d'orientation est composé de représentants de l'État, de représentants du personnel du Certu et de personnalités extérieures susceptibles d'exprimer les préoccupations des collectivités locales, des organismes professionnels particulièrement intéressés par l'activité du centre et des usagers.

Les membres du comité d'orientation sont nommés par le ministre chargé de l'équipement. Les personnalités extérieures sont nommées pour une période de trois ans renouvelable une fois.

Art. 7. - Les modalités d'application du présent décret sont fixées par arrêtés du ministre chargé de l'équipement.

Art. 8. - Le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme et le ministre de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 9 février 1994.

3. Composition du Conseil d'orientation du Certu (Codor)

La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité d'orientation du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est fixée par l'arrêté du 4 mai 2007 modifié.

Il comporte **47 membres** :

1. -Le président, élu local ;
2. Quatre représentants du personnel du centre choisis parmi les organisations syndicales les plus représentatives.
3. Collège des représentants de l'État (17)
 - 3.1. neuf membres de droit :
 - le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, vice-président du CODOR ;
 - le secrétaire général ;
 - la commissaire générale au développement durable ;
 - le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
 - le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer ;
 - le directeur général de la prévention des risques ;
 - le directeur général de l'énergie et du climat ;
 - la déléguée à la sécurité et à la circulation routières ;
 - le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.
 - 3.2. huit représentants de l'État :
 - a) deux représentants des ministères concernés :
 - ministère chargé de la ville ;
 - ministère chargé des collectivités territoriales ;
 - b) deux représentants des services déconcentrés compétents en matière de réseaux, de transports, d'urbanisme et de construction, désignés par le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à raison d'un pour les services régionaux et un pour les services départementaux ;
 - c) quatre représentants d'organismes techniques et scientifiques :
 - un représentant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
 - un représentant du laboratoire d'économie des transports ;

-
- le secrétaire permanent du plan urbanisme, construction et architecture ;
 - un représentant des établissements publics d'aménagement.

4. Collège des représentants des collectivités territoriales (13)

Treize personnalités extérieures à l'administration de l'État et choisies en fonction de leurs compétences au titre d'organismes susceptibles d'exprimer les préoccupations des collectivités territoriales et de leurs groupements.

5. Collège des représentants des organismes professionnels et de usagers (12) comprenant des personnalités extérieures à l'administration de l'État et choisies en fonction de leur compétence

- a) neuf au titre d'organismes professionnels particulièrement concernés par les activités du Certu ;
- b) une personnalité susceptible d'exprimer les préoccupations élargies à l'Union européenne ;
- c) deux au titre des usagers.

L'actualisation aujourd'hui envisagée conduit à **porter le nombre de membres à 53**, en ajoutant XXX.

4. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
BOULNOIS		DGALN	Adjoint au Directeur général
BREHIER	Régine	DRI	Directrice
BURSAUX	Daniel	DGITM	Directeur général
COURRET	Robert	DGALN	Adjoint à la sous-directrice de la performance
DARTOUT	Pierre	DATAR	Délégué interministériel
FREBAULT	Jean	Grand Lyon	Président du Conseil de développement - Ancien Président du CODOR
HELARY	Jean-Louis	Certu	Directeur
LEMOINE	Thierry	DGALN - DHUP	Sous directeur de l'aménagement durable
MICHEL	Jean-Marc	DGALN	Directeur général
PAPALLARDO	Michèle	CGDD	Commissaire générale
PELISSARD	Jacques	Association des maires de France (AMF)	Président
PORTIER	Nicolas	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Délégué général
PREVOST	Henri	DSCR	Adjoint à la déléguée interministérielle
RAOUL	Emmanuel	DGALN	Secrétaire permanent du PUCA
ROSSINOT	André	Certu	Président du CODOR
SANTEL	Gilbert	Certu	Ancien Président du CODOR
SCHMIT	Philippe	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Responsable des actions en région
VAN DE MAELE	Philippe	ADEME	Président

La mission a également rencontré

- le comité de direction du Certu
- les représentants syndicaux des personnels du service.

5. Compte rendu de la rencontre au « Deutsches Institut für Urbanistik »(Difu)

Berlin - 24/09/2010

1. Participants :

a) Difu

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, Director of Difu

Thomas Franke, Senior Researcher, Dept. of Urban Development

Jens Libbe, Senior Researcher, Dept. of Mobility and Infrastructure

Daniel Zwicker-Schwarm, Senior Researcher, Dept. of Economics and Finance

Antje Seidel-Schulze, Dept. of Economics and Finance

b) Certu

Jean-Louis Hélyary, Directeur

Françoise Meteyer-Zeldine, chargée du pôle international

c) CGEDD

Jacques Roudier

2. Programme :

a) 10h - 12h30 : discussion générale sur les deux organismes

b) 14h - 16h : présentation de trois actions menées par le Difu

- gestion durable de l'espace
- carte de Leipzig et développement urbain intégré
- recherche quantitative ;

Dans les sujets de préoccupations du Difu, le Professeur Beckmann a également mentionné la question de la « mobilité électrique », sur laquelle il est demandé par les collectivités à l'institut de s'investir fortement.

3.Éléments marquants sur le Difu :

a)Le Difu est une société anonyme, sans but lucratif, dont le seul actionnaire est la « Der Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Association pour les sciences communales) ». Cette dernière est une émanation de la « Deutscher Städtetag (association des villes allemandes) » et témoigne de l'intérêt ancien de l'association des communes pour la recherche urbaine ;

b)Le Difu compte une centaine de personnes et son budget est de 8,4M€, dont la provenance est répartie comme suit :

- 19% de contributions de ses membres (cf § suivant)
- 9%d'aide à la restructuration de l'actionnaire
- 8% de subvention de l'État fédéral
- 8% de subvention du Land de Berlin
- 42% de projets financés par des autorités publiques
- 7% d'autres projets
- 7% de ressources diverses

On retrouve de l'argent fédéral dans les recettes sur contrats, dans la mesure où le Difu est titulaire de contrats de recherche ou d'étude venant du « Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Institut fédéral pour la recherche sur la construction, les affaires urbaines et le développement spatial-BBSR1), qui intervient beaucoup en financement des projets dans des laboratoires universitaires ou d'autres entités de recherche.

c)Une centaine de communes sont adhérentes du Difu : en échange d'une cotisation annuelle proportionnelle à leur population (0,07€/h), elles bénéficient d'un accès gratuit aux publications mais aussi aux bases de données du Difu, ainsi qu'à un service de conseil en ligne.

d)L'association forte du Land de Berlin tient à la fois à la localisation du Difu (qui est principalement à Berlin avec une annexe à Cologne) et au fait qu'il a intégré un centre de recherche sur les sciences communales créé par le Land de Berlin dans les années 1965 ;

e) Le programme annuel est assez largement initié par le Difu, mais avec des contacts plutôt informels avec ses donneurs d'ordre ou financeurs, de façon à élaborer un programme qui fasse consensus. Comme ses financements récurrents sont réduits, le succès des activités payantes (séminaires, formation, travaux sur contrats) est un bon indicateur de leur adéquation aux attentes ;

f) Le Difu détermine ses priorités avec l'objectif de répondre aux besoins des décideurs municipaux, avant ceux de leurs services techniques : à ce titre, il a très peu d'activités à contenu uniquement technique et privilégie les approches globales, le partage d'expérience, l'évaluation, les approches économiques et sociales ;

g) Les outils de diffusion utilisés par le Difu sont très proches de ceux du Certu : organisation de formations (35 à 40 séminaires organisés chaque année), éditions papiers et électroniques selon plusieurs collections, allant d'ouvrages scientifiques à des notes d'information, bases de données, site internet ...

h) Les personnels du Difu sont complètement sous-statut privé. Ils n'y a pas de mobilité de personnel institutionnalisée entre le Difu et les communes : le recrutement par le Difu d'un contractuel d'une collectivité est traité comme un changement d'employeur classique dans le secteur privé ;

i) Le Difu n'a pas de dispositif d'évaluation globale mais réfléchit à en mettre un place.

4. Conclusion :

a) Certu et Difu ont convenu de poursuivre leurs échanges, en identifiant des thèmes possibles de partenariat, dans la perspective d'une visite en retour du Difu à Lyon ;

b) Les relations entre l'État central, les régions et les communes sont très différentes en France et en Allemagne : en Allemagne, c'est le principe de « chacun responsable chez soi de ce qui est dans son champ de compétence » qui règne et il y a une forte aversion aux financements croisés. Les communes sont fortes et leurs associations actives, structurées et dotées de moyens significatifs.

c) Le Difu partage un certain nombre de thèmes de travail avec le Certu. Mais il l'aborde dans un état d'esprit très différent : il n'est pas, comme le Certu, un outil de l'État qui s'ouvre aux collectivités mais un outil des collectivités qui cherche d'abord à répondre directement à leur besoin, avec un financement de l'État fédéral minoritaire en volume et essentiellement attaché à des projets ayant donné lieu à appels à proposition traités sur le mode concurrentiel.

6. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACUF	Association des communautés urbaines de France
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Association des départements de France
ADSTD	Association des directeurs des services techniques des départements
AFD	Agence française de développement
AITF	Association des ingénieurs territoriaux de France
AMF	Association des maires de France
AMGVF	Association des maires des grandes villes de France
AMVBF	Association des maires ville et banlieue de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARF	Association des régions de France
CCAQST	Commission consultative pour l'amélioration de la qualité scientifique et technique (Certu)
Certu	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centres d'études techniques de l'équipement
CETUR	Centre d'études des transports urbains
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CODAC	Comité des directions d'administration centrale (Certu)
CODATU	Coopération pour le développement et l'amélioration des transport urbains et périurbains (association)
Codor	Comité d'orientation (Certu)
CPPEEDDTL	Conduite et pilotage des politiques d'écologie, d'énergie, de développement durable, de transport et de logement (programme LOLF)
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DAC	Direction d'administration centrale
DAOL	Développement et amélioration de l'offre de logement (programme LOLF)
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Acronyme	Signification
DDIT	Direction départementale interministérielle des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEDDTL)
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (MEDDTL)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN)
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik (Bonn - Allemagne)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRI	Direction de la recherche et de l'innovation (CGDD)
DSCR	Délégation interministérielle à la sécurité et de la circulation routière
ETD	Entreprises, territoires et développement
ETP	Équivalent temps plein
FMVM	Fédération des maires des villes moyennes
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
GART	Groupement des autorités responsables de transport
GIP	Groupement d'intérêt public
IDRRIM	Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IST	Infrastructures et services de transport (programme LOLF)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
PCET	Plan climat-énergie territorial
PCI	Pôle de compétence et d'innovation (dans les CETE)
PLU	Plan local d'urbanisme
PR	Prévention des risques (programme LOLF)
PUCA	Plan urbanisme construction architecture (DGALN)
RST	Réseau scientifique et technique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCR	Sécurité et circulation routières (programme LOLF)
SETRA	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements

Acronyme	Signification
STU	Service technique de l'urbanisme
UPEB	Urbanisme, planification, environnement, biodiversité (programme LOLF)

7. Liste des recommandations

1. confirmer, en préalable à l'engagement de toute évolution de la gouvernance du Certu, son positionnement comme une entité de l'État, exerçant une activité au bénéfice de l'ensemble de la communauté nationale.24
2. privilégier une approche qui, prenant acte des implications conjointes des différents acteurs dans les politiques publiques touchant aux territoires favorise les synergies entre eux, en tout cas dans la construction d'un état de l'art.25
3. faire apparaître, dans la production du Certu, quelques opérations de référence, qui, par leur caractère à la fois synthétique et innovant, aient une dimension stratégique et fédératrice.29
4. veiller à ce que les productions du Certu s'orientent plus vers des outils d'aide aux décideurs publics.31
5. poursuivre et formaliser le processus de recherche des partenaires afin qu'il fasse l'objet d'une analyse plus stratégique, en veillant à enrichir les travaux du Certu des expériences les plus innovantes.32
6. en l'absence de modification du statut du Certu, redonner au Codor son rôle d'orientation, en en faisant une structure plus ramassée disposant de vraies marges de manœuvre sur le choix des activités du Certu ; éclairer ses délibérations par une structure de groupes thématique et d'un groupe transversal faisant intervenir toutes les parties prenantes intéressées aux travaux du Certu ; remplacer le Codac par une Instance informelle d'harmonisation des positions des représentants de l'État au sein du Codor.38
7. identifier un délégué du Ministre pour le pilotage du Certu.38
8. donner au Certu, en cas de modification de son statut dans son périmètre actuel, celui d'établissement public, car il est le plus adapté et qu'il fournit les éléments de gouvernance nécessaire, autour du conseil d'administration.40
9. placer les évolutions les plus structurelles du Certu, et en particulier la modification de son statut, dans le cadre plus vaste des changements structurels à envisager au sein du RST.41
10. mettre en œuvre sans attendre, dans le cadre du statut actuel, les adaptations de la gouvernance du Certu mentionnées plus haut (recommandation 6), d'autant qu'elles sont compatibles avec des changements plus structurels.41
11. développer, au moins comme une première étape, la participation des collectivités territoriales aux moyens du Certu, sous forme de contributions à des projets ambitieux d'études, d'observations et d'évaluation de terrain à finalités méthodologiques.44
12. inciter le Certu à renforcer ses actions vers les services territoriaux du Ministère (diffusion, organisation de séminaire, animation de réseaux d'échange, implication dans des groupes de rédaction...).44

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45