



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Audit stratégique du Cerema

Rapport n° 010475-01
établi par

Patrick de BUHAN, Christine DEFFAYET, Edmond GRASZK, Claire HUBERT (coordonnatrice) et Alain WEBER

Novembre 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	6
Introduction	8
1. Contexte	9
1.1. La création du Cerema.....	9
1.2. La mise en place du Cerema.....	10
1.2.1. <i>Un calendrier serré</i>	10
1.2.2. <i>Un « cahier des charges » complexe et ambitieux</i>	11
1.2.3. <i>La création du siège à marche forcée</i>	11
1.2.4. <i>Le pilotage de l'activité technique</i>	11
1.3. Le projet stratégique.....	12
1.3.1. <i>Le positionnement</i>	12
1.3.2. <i>Les ambitions</i>	12
1.4. Un établissement en bonne voie.....	13
2. Diagnostic et recommandations	14
2.1. Gouvernance.....	14
2.1.1. <i>Faire fonctionner les instances nationales</i>	14
2.1.2. <i>Mettre en place et faire fonctionner les comités d'orientation territoriaux</i>	17
2.2. Positionnement par rapport aux acteurs.....	18
2.2.1. <i>Les relations avec les collectivités territoriales sont encore à construire</i>	18
2.2.2. <i>Hiérarchiser les attentes de l'État, mieux programmer l'activité</i>	23
2.2.3. <i>Une activité de recherche-innovation qui doit s'appuyer sur des partenariats renforcés</i>	28
2.3. Développer les synergies entre les attentes des différentes parties prenantes du Cerema.....	34
2.4. Quelques leviers à activer pour concrétiser le projet stratégique.....	36
2.4.1. <i>Intégrer les nouvelles compétences nécessaires au projet stratégique dans la politique de ressources humaines</i>	36
2.4.2. <i>Un budget d'investissement qui reste à bâtir</i>	39
2.4.3. <i>Revisiter le management</i>	41
3. Implications pour le contrat d'objectif et de performance (COP)	47
3.1. Point succinct sur l'avancement du COP au 30 juin.....	47
3.2. Analyse du projet de COP.....	48
3.2.1. <i>Plan du projet de COP</i>	48
3.2.2. <i>Tableau d'indicateurs du projet de COP</i>	50
Conclusion	54

Annexes.....	55
1. Lettre de mission.....	56
2. Liste des personnes rencontrées.....	58
3. La création du Cerema.....	65
3.1. Un projet qui a mûri longuement.....	65
3.2. Une gestation difficile et longue.....	66
3.2.1. Avec les organisations syndicales.....	66
3.2.2. Avec les directions générales d'administration centrale des ministères (DG).....	66
3.2.3. Avec les collectivités.....	66
4. Le Cerema aujourd'hui en quelques chiffres.....	68
5. Organigramme et carte des implantations.....	69
6. Instances de gouvernance.....	71
6.1. Le conseil d'administration.....	71
6.2. Le conseil stratégique.....	73
6.3. Le conseil scientifique et technique.....	75
7. Positionnement du Cerema par rapport à l'ingénierie privée territoriale : concurrence ou complémentarité ?.....	76
7.1. Un contexte général récent quelque peu conflictuel.....	76
7.2. L'intervention du Cerema dans le champ de l'ingénierie territoriale : un bref état des lieux.....	77
7.2.1. Quelques éléments d'appréciation chiffrés.....	77
7.2.2. Le regard contrasté porté par l'ingénierie privée sur le Cerema.....	78
7.3. Le Cerema comme outil de l'ingénierie publique au service des territoires.....	78
8. Ressources humaines.....	80
9. Budget.....	82
9.1. La SCSP.....	82
9.2. Les ressources propres.....	83
9.3. Les besoins en investissements.....	84
10. Le patrimoine actuel du Cerema : état des lieux.....	85
11. Glossaire des sigles et acronymes.....	86

Résumé

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), établissement public à caractère administratif (EPA), a été créé le 1er janvier 2014, pour « constituer un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires, apportant son concours pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques dans le champ des politiques des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports ». Il emploie plus de 3000 personnes.

La construction du Cerema répondait à un quadruple défi particulièrement audacieux : fusionner des services centraux et territoriaux, tous porteurs d'une longue histoire ; transformer des services d'administration en établissement public ; donner aux collectivités territoriales un rôle stratégique dans l'orientation d'un organisme d'État ; réorienter les compétences, les métiers et les productions vers de nouvelles thématiques.

La mission fait le diagnostic que le travail accompli depuis deux ans est considérable, mais que le défi n'est pas encore totalement relevé. La mission a formulé quatorze recommandations, adressées autant à l'administration qu'à l'établissement.

Dans le champ de la gouvernance, le Cerema et la tutelle doivent compléter et faire fonctionner les instances de gouvernance prévues voire, dans certains cas, les mettre en place. Avec les collectivités, le Cerema doit renforcer et clarifier ses relations de travail. Avec l'État, les lignes de programme doivent être globalisées et hiérarchisées. Le Cerema doit mettre en synergie les demandes des collectivités avec celles de l'État, sur des enveloppes pluriannuelles.

Le Cerema doit organiser sa recherche en privilégiant systématiquement la constitution d'unités mixtes avec des organismes de recherche proches, des universités ou des écoles d'ingénieurs.

Dans le champ de la gestion des ressources humaines, dans un contexte de baisse de ses effectifs, le Cerema doit poursuivre une réflexion sur la gestion de cette baisse et l'évolution des compétences, puis prioriser les embauches de personnel ayant les compétences nouvelles attendues dans le projet stratégique (métier ou collectivités). Il doit s'assurer que chaque agent a une vision claire de la stratégie appliquée à son activité et à son entité de rattachement par des déclinaisons du projet concrètes, réalistes et responsabilisantes.

La direction du Cerema devra bâtir, avec l'appui de la tutelle, un budget d'investissement pour mener à bien sa stratégie et mettre en œuvre le schéma immobilier.

Enfin, le Cerema et la tutelle doivent clarifier le positionnement du Cerema par rapport aux services de l'État et à d'autres établissements publics et réduire le nombre d'actions phares inscrites dans le projet de contrats d'objectifs.

L'évolution du Cerema devra être conduite avec détermination pour qu'il atteigne pleinement ses objectifs à l'issue du contrat. C'est par la mobilisation de toutes les parties concernées que sera confortée l'utilité d'un grand organisme national public d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement au XXIème siècle.

Liste des recommandations

- 1. La tutelle doit inciter les associations de collectivités à désigner dans les plus brefs délais leurs représentants au conseil d'administration et au conseil stratégique. Le DG du Cerema doit faire dans les meilleurs délais une nouvelle proposition élargie relative à la présidence du conseil scientifique et technique.....16**
- 2. Le Cerema doit développer les travaux préparatoires aux délibérations des instances de gouvernance et organiser la mise en œuvre de leurs conclusions.....16**
- 3. Le Cerema et la tutelle doivent mettre en place et faire fonctionner, à l'échelle de chaque direction territoriale du Cerema, les comités d'orientation territoriaux prévus par les textes, en y associant des élus et des fonctionnaires des niveaux de collectivités territoriales adaptés aux ordres du jour. Ces comités seront le lieu de la mise en synergie des demandes de l'État et des collectivités à l'égard du Cerema.....18**
- 4. Le Cerema doit mieux se faire connaître auprès des collectivités territoriales ; il doit mieux tenir compte de la typologie des collectivités dans l'identification des champs d'expertise et clarifier ses modalités de travail avec elles, notamment en explorant les nouvelles possibilités de contrats de quasi-régie et de coopération public-public.....23**
- 5. Les services de l'État doivent hiérarchiser leurs attentes et globaliser une grande part des lignes du programme sur la base d'un montant moyen à déterminer ; ils doivent diminuer la part de la programmation fine en la réservant aux échelons hiérarchiques intermédiaires.....27**
- 6. Le Cerema doit organiser sa recherche en privilégiant systématiquement la constitution d'unités mixtes avec des organismes de recherche proches, des universités ou des écoles d'ingénieurs, à commencer par l'Ifsttar.....34**
- 7. Le Cerema doit mettre en synergie les demandes des collectivités et celles de l'État sur des enveloppes pluriannuelles et faciliter la recherche de cofinancements, notamment en se mettant en position de coordonnateur pour répondre à des appels à projets nationaux ou européens.....36**
- 8. Dans un contexte de baisse de ses effectifs, le Cerema doit poursuivre une réflexion sur la gestion de cette baisse et l'évolution des compétences, puis prioriser les embauches de personnel ayant les compétences nouvelles attendues dans le projet stratégique (métier ou collectivités).....37**
- 9. La direction du Cerema doit bâtir, avec l'appui de la tutelle, un budget d'investissement pour mener à bien sa stratégie.....41**

10.Le Cerema doit s'assurer que chaque agent a une vision claire de la stratégie appliquée à son activité et à son entité de rattachement par des déclinaisons du projet stratégique concrètes, réalistes et responsabilisantes.....	44
11.L'élaboration de projets de service à échéance 2020, contribuant à celle d'un projet d'établissement, doit figurer explicitement dans le COP.	45
12.Le principe de subsidiarité doit être mis en œuvre dans les délégations de décisions au sein du Cerema.....	46
13.Le Cerema et la tutelle doivent clarifier le positionnement de l'établissement, notamment par rapport aux services déconcentrés de l'État et à d'autres établissements publics comme l'Ademe ou l'Agence française de la biodiversité, et réduire le nombre d'actions-phares inscrites dans le projet de COP, ou au moins en identifier un petit nombre faisant l'objet d'un suivi particulier.....	50
14.Le Cerema et la tutelle doivent intégrer la mise en œuvre des recommandations du présent rapport dans le contrat d'objectifs et ses indicateurs, tout particulièrement les recommandations concernant les évolutions de l'activité avec les collectivités territoriales et celles portant sur les ressources humaines de l'établissement.....	53

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

La tutelle doit inciter les associations de collectivités à désigner dans les plus brefs délais leurs représentants au conseil d'administration et au conseil stratégique. Le DG du Cerema doit faire dans les meilleurs délais une nouvelle proposition élargie relative à la présidence du conseil scientifique et technique. 16

Le Cerema doit développer les travaux préparatoires aux délibérations des instances de gouvernance et organiser la mise en œuvre de leurs conclusions. 16

Le Cerema et la tutelle doivent mettre en place et faire fonctionner, à l'échelle de chaque direction territoriale du Cerema, les comités d'orientation territoriaux prévus par les textes, en y associant des élus et des fonctionnaires des niveaux de collectivités territoriales adaptés aux ordres du jour. Ces comités seront le lieu de la mise en synergie des demandes de l'État et des collectivités à l'égard du Cerema. 18

Dans un contexte de baisse de ses effectifs, le Cerema doit poursuivre une réflexion sur la gestion de cette baisse et l'évolution des compétences, puis prioriser les embauches de personnel ayant les compétences nouvelles attendues dans le projet stratégique (métier ou collectivités). 37

La direction du Cerema doit bâtir, avec l'appui de la tutelle, un budget d'investissement pour mener à bien sa stratégie. 41

Le Cerema doit s'assurer que chaque agent a une vision claire de la stratégie appliquée à son activité et à son entité de rattachement par des déclinaisons du projet stratégique concrètes, réalistes et responsabilisantes 44

Recommandations de niveau 2

Le Cerema doit mieux se faire connaître auprès des collectivités territoriales ; il doit mieux tenir compte de la typologie des collectivités dans l'identification des champs d'expertise et clarifier ses modalités de travail avec elles, notamment en explorant les nouvelles possibilités de contrats de quasi-régie et de coopération public-public. 23

Les services de l'État doivent hiérarchiser leurs attentes et globaliser une grande part des lignes du programme sur la base d'un montant moyen à déterminer ; ils doivent diminuer la part de la programmation fine en la réservant aux échelons hiérarchiques intermédiaires. 27

Le Cerema doit organiser sa recherche en privilégiant systématiquement la constitution d'unités mixtes avec des organismes de recherche proches, des universités ou des écoles d'ingénieurs, à commencer par l'Ifsttar.	34
Le Cerema doit mettre en synergie les demandes des collectivités et celles de l'État sur des enveloppes pluriannuelles et faciliter la recherche de cofinancements, notamment en se mettant en position de coordonnateur pour répondre à des appels à projets nationaux ou européens.	36
L'élaboration de projets de service à échéance 2020, contribuant à celle d'un projet d'établissement, doit figurer explicitement dans le COP.	45
Le principe de subsidiarité doit être mis en œuvre dans les délégations de décisions au sein du Cerema	46
Le Cerema et la tutelle doivent clarifier le positionnement de l'établissement, notamment par rapport aux services déconcentrés de l'État et à d'autres établissements publics comme l'Ademe ou l'Agence française de la biodiversité, et réduire le nombre d'actions-phares inscrites dans le projet de COP, ou au moins en identifier un petit nombre faisant l'objet d'un suivi particulier.	50
Le Cerema et la tutelle doivent intégrer la mise en œuvre des recommandations du présent rapport dans le contrat d'objectifs et ses indicateurs, tout particulièrement les recommandations concernant les évolutions de l'activité avec les collectivités territoriales et celles portant sur les ressources humaines de l'établissement.	53

Introduction

Le Cerema, établissement public à caractère administratif (EPA), a été créé le 1er janvier 2014, pour « constituer un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires, apportant son concours pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques dans le champ des politiques des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports » (cf. loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 et décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013). Il est issu de la fusion de 11 services : les huit CETE¹ (Est, Lyon, Méditerranée, Nord-Picardie, Normandie-Centre, Ouest, Sud-Ouest, « Île-de-France ») et trois services techniques centraux (Certu², Cetmef³, Setra⁴).

Après deux ans de fonctionnement de l'établissement (2014 et 2015), le CGEDD a inscrit le Cerema à son programme 2016 des audits d'organismes scientifiques et techniques. Cet audit s'est donné comme objectifs de faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie d'établissement et d'apporter des informations utiles à l'ensemble des directions d'administration centrale des ministères sur les évolutions en cours au Cerema. Ses conclusions devront contribuer à l'élaboration du Contrat d'objectifs et de performance (COP) en préparation.

Après une phase de préparation, l'audit a démarré en avril 2016. La mission a auditionné très majoritairement des élus des instances, les partenaires du réseau scientifique et technique du ministère et les équipes du Cerema : toutes les directions du siège, deux directions techniques, et trois directions territoriales et les syndicats qui l'ont souhaité (voir en [annexe n°2](#) la liste des personnes rencontrées) ; elle a rencontré également à plusieurs reprises des responsables des différentes directions des ministères concernés par la gestion quotidienne des relations avec le Cerema. Afin de tenir ses délais, la mission a volontairement prévu dès l'origine de ne pas traiter de la totalité des points de fonctionnement interne et de régularité budgétaire et comptable, de charges de fonctionnement et d'évolution des systèmes d'informations, etc.

L'établissement emploie plus de 3000 personnes et couvre un champ thématique très large. Il est décrit en quelques chiffres en [annexe n°4](#). C'est un établissement très spécifique parmi les établissements sous tutelle du ministère, aussi le rapport a-t-il pris le parti de ne pas décrire l'ensemble des informations obtenues, mais bien de formuler des recommandations en nombre limité et de ne développer que les principaux éléments nécessaires à leur bonne compréhension.

Le rapport présente donc :

- le contexte ;
- un diagnostic et des recommandations, organisés autour des principaux points de vigilance convenus lors du démarrage de la mission ;
- les implications de ces recommandations pour le projet de contrat d'objectifs et de performance (COP).

¹ Centres d'études techniques de l'équipement.

² Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme.

³ Centre d'études techniques maritimes et fluviales.

⁴ Service d'études techniques des routes et autoroutes

1. Contexte

Jusqu'au début des années 2000, le ministère de l'équipement s'appuyait pour répondre à ses besoins d'ingénierie et d'expertise sur un réseau de services dédiés. Certains étaient principalement à compétence territoriale, les CETE, réalisant des prestations dans divers domaines d'activités comme les routes, l'urbanisme, la construction. Ils avaient un statut de services déconcentrés de l'État. Les autres étaient à compétence sectorielle, comme le LCPC⁵, le Setra pour les infrastructures, le STU⁶, pour l'urbanisme, et le CETUR⁷, qui donneront naissance au Certu au milieu des années 1990, etc. Ces derniers avaient le statut de services techniques centraux (STC). L'ensemble de ces services était commodément désigné sous l'étiquette de réseau scientifique et technique (RST) qui s'est depuis élargi à tous les organismes scientifiques et techniques sous tutelle des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports.

Les évolutions des politiques nationales (décentralisations successives, réorientation des moyens de l'État vers d'autres champs, passage d'un ministère qui aménageait le territoire à un ministère qui le conduisait vers un développement durable) ont mis en cause cette organisation.

1.1. La création du Cerema

Après une longue gestation ([cf. annexe 3](#)), le Cerema est créé le 1^{er} janvier 2014 par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 (art 44). Il est défini comme « *un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques* » dans les champs des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme, des transports et de l'intérieur (pour la sécurité routière).

« *L'établissement a pour missions :*

1° De promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ;

2° D'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable ;

3° D'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité ;

4° D'assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier ;

⁵ Laboratoire central des ponts et chaussées.

⁶ Service technique de l'urbanisme.

⁷ Centre d'études des transports urbains.

5° De renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations ;

6° De promouvoir aux échelons territorial, national, européen et international les règles de l'art et le savoir-faire développés dans le cadre de ses missions et en assurer la capitalisation ».

Le décret relatif au Cerema n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 vient préciser le contenu de ces missions et le type de prestations que l'établissement peut réaliser.

La loi prévoit que « pour l'accomplissement de ses missions, l'établissement assure, essentiellement à la demande de l'État, des activités de conseil, d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche. »

L'État peut faire appel à lui sans mise en concurrence « dans le cadre du [1° de l'article 3 du code des marchés publics](#) ».

La gouvernance définie par la loi donne une place importante aux élus représentants des collectivités, tant dans le conseil d'administration, où ils sont cinq pour six représentants de l'État, que dans le conseil stratégique, où ils sont à parts égales avec des représentants de l'État. Néanmoins s'agissant d'un établissement public de l'État, il est doté d'un commissaire du Gouvernement : compte-tenu de l'importance de l'établissement, celui-ci est le secrétaire général du ministère chargé du développement durable.

La loi prévoit en outre la mise en place de comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux pour prendre en compte les besoins des bénéficiaires des productions du Cerema. Le décret y ajoute un conseil scientifique et technique.

1.2. La mise en place du Cerema

1.2.1. Un calendrier serré

La décision de principe d'un regroupement des services du RST traditionnel du ministère de l'équipement dans un établissement public a été prise en février 2012, avec la signature d'un protocole avec les organisations syndicales, et la nomination de Bernard Larrourou, comme préfigurateur. Ce dernier met en place à compter de mars 2012 un « comité de direction préfigurateur » réunissant les directeurs des 11 services concernés par la fusion qui va appuyer dans la création de l'établissement. La décision a été confirmée en novembre 2012 et traduite dans la loi du 28 mai 2013. La création a été fixée au 1er janvier 2014.

Le décret d'application du 27 décembre 2013 précise que le Cerema intègre 11 services : le Certu, les sept CETE de l'Est, de l'Ouest, Nord-Picardie, Normandie-Centre, de Lyon, Méditerranée et Sud-Ouest, le service compétent de la DRIEA⁸ correspondant à un CETE, le Setra, tous déjà cités, mais aussi le Cetmef. Le rattachement du CETU⁹ un temps envisagé est finalement écarté compte tenu de la spécificité du service.

⁸ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France.

⁹ Centre d'étude des tunnels.

1.2.2. Un « cahier des charges » complexe et ambitieux

Mettre en place le Cerema supposait de créer un nouvel établissement public à partir de 11 services de l'État, 7 services déconcentrés, 3 services techniques centraux, un service d'une direction régionale (dit CETE Île-de-France). L'enjeu juridique, créer par fusion un nouvel établissement public, se superposait avec l'enjeu culturel, aller vers un projet et des modes de travail partagés par les agents venant de structures différentes.

Le premier enjeu comprenait la création de toutes pièces d'un siège doté des services support nouveaux (paie, système budgétaire et comptable, gestion des ressources humaines (GRH), stratégie, programmation, suivi de l'activité, etc.) capables de faire fonctionner l'établissement.

Par ailleurs, un lien très fort devait être maintenu avec le ministère pour la gestion du personnel, à cause des engagements pris auprès des représentants du personnel, lors de la création de l'établissement. Il a fallu trouver un équilibre entre les longues procédures de mobilité de l'administration et le besoin de pourvoir rapidement les postes, notamment ceux du siège, et accepter une transparence des mobilités entre deux programmes de gestion d'effectifs.

L'enjeu de culture commune, sans être aussi prégnant dans la phase de préparation de l'établissement, supposait également une action rapide, car il conditionnait l'adhésion des agents et le maintien des compétences du Cerema.

1.2.3. La création du siège à marche forcée

Le nouvel organigramme de l'établissement, et la création du siège à Bron, sont décidés dans le cadre de la préfiguration début 2013. Ce travail « à marche forcée » a permis de préparer dans les délais la gestion budgétaire, financière et comptable de l'établissement. La paie et la facturation sont en place en janvier 2014. La performance mérite d'être saluée.

Si conformément au protocole, et par dérogation aux règles appliquées aux autres établissements, les effectifs ont été maintenus pendant deux ans, le siège a été constitué par prélèvement de postes vacants dans les 11 services. Ceci n'a pas dans un premier temps amélioré l'image du siège auprès des directions techniques et territoriales. Les premiers postes pour le siège ont, en effet, été publiés dès le cycle de mobilité de mars 2013, pour une affectation en septembre 2013. Ces postes ont été pourvus par 20 à 25 mobilités internes au ministère, essentiellement sur le bassin lyonnais, et pour la majorité par des recrutements externes, détachements entrants de fonctionnaires d'autres origines et personnels non titulaires recrutés directement sans concours.

1.2.4. Le pilotage de l'activité technique

L'établissement partait de situations très variées. Ainsi, de manière très simplifiée, il y avait un très fort pilotage technique côté Setra, un Cetmef centré sur ses domaines d'intervention traditionnels, un Certu jaloux de son indépendance et de la bonne image de ses travaux auprès de ses partenaires, et les huit CETE qui restaient peu organisés collectivement comme nous l'avons dit précédemment. Par ailleurs, il fallait tenir

compte de l'hémorragie de compétences suite au transfert fin 2011 du Setra de Bagneux à Sourdon, de la place de l'Ifsttar dans le pilotage de certaines actions du réseau technique, etc.

1.3. Le projet stratégique

Après une réflexion engagée dès le printemps 2014, le projet stratégique du Cerema, adopté en conseil d'administration le 29 avril 2015, fait la synthèse du positionnement du Cerema et de ses ambitions pour la période 2015-2020 ; il définit également dans ses grandes lignes la méthode adoptée par l'établissement pour réaliser ces ambitions.

Présenté de manière très détaillée, reprenant tous les champs d'activité de l'établissement, mettant l'accent sur la place des personnels, il vise d'abord la mobilisation interne et la cohésion des équipes pour la mise en place du Cerema, sans toujours, à ce stade de la vie de l'établissement, mettre le doigt sur les principales difficultés à affronter, ou préciser les principaux arbitrages à faire entre les projets. L'adoption du projet stratégique au conseil d'administration n'a pas conduit à la rédaction ultérieure, pourtant fréquente dans d'autres établissements, d'un « projet d'établissement » ou d'un plan d'actions à l'exception de la réflexion sur le « plan d'affaires ». Le rapport dans des parties ultérieures développera ce point.

La direction a néanmoins lancé de nombreux chantiers qui contribueront à la mise en œuvre de la stratégie : bilan des compétences collectives, projet de déclinaison de la stratégie à l'échelle des directions, schéma de stratégie immobilière, note sur la politique de recherche, etc.

1.3.1. Le positionnement

Face au champ très large des bénéficiaires des prestations de l'établissement, le projet stratégique donne comme orientation prioritaire de renforcer le partenariat avec les collectivités territoriales, avec comme perspective de mettre en place une relation plus stratégique avec l'État. Tout en maintenant sa vocation de centre d'expertise publique reconnu, le Cerema devra développer, dans ses domaines d'expertise, un rôle d'intégrateur au service du développement durable des territoires.

Si cette orientation est fondamentale pour la crédibilité du Cerema sur une grande partie de ses champs d'action, et sur sa capacité d'action sur les territoires, elle sera néanmoins totalement à conquérir face aux limites de l'implication des collectivités que nous avons déjà évoquées plus haut.

1.3.2. Les ambitions

Elles sont présentées en neuf champs d'action : aménagement et développement des territoires, égalité des territoires ; villes et stratégies urbaines ; transition énergétique et changement climatique ; gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement ; prévention des risques ; bien être et réduction des nuisances ; mobilité et transports ; gestion, optimisation et conception des infrastructures ; habitat et bâtiment.

La transition énergétique et le changement climatique, l'aménagement, le développement et l'égalité des territoires, sont les champs où le Cerema prévoit de développer fortement son action. En face, seul le domaine des infrastructures doit voir son activité diminuer de façon limitée, en intégrant une bascule vers l'exploitation, la modernisation et la requalification des infrastructures existantes. Sachant que les moyens de l'établissement sont limités, le projet stratégique ne va pas jusqu'à faire des arbitrages clairs entre ses différentes ambitions.

1.4. Un établissement en bonne voie

La mission a pu observer que le projet stratégique se met bien en place.

Ainsi, sur le positionnement, il est acquis qu'une part de la SCSP¹⁰ de 5 % est réservée en 2016 pour des actions à l'initiative du Cerema pour l'action territoriale (avec les collectivités), les partenariats, l'innovation, les nouvelles offres de service. Des appels à projet pour associer des collectivités à des actions territoriales sont lancés en juin 2016. Des postes de directeurs chargés du développement des relations avec les clients et partenaires (prospection, montage d'affaires, écoute) ont été créés dans les directions techniques et territoriales.

Sur les ambitions, une déclinaison du projet dans les directions territoriales est en cours, même si les premiers retours n'identifient pas spontanément de diminutions possibles dans les différents champs d'action, si ce n'est l'abandon du contrôle du règlement de construction, qui n'est pas au niveau des évolutions nécessaires.

Sur la mise en œuvre, un recensement des compétences est en cours, qui a largement mobilisé les personnels, et rassemblé des données très riches. Un premier plan d'affaires ambitieux a été présenté en avril 2016, dans la perspective d'accroître les ressources propres dans les prochaines années (de 25 M€ en 2016 à, selon les scénarios, 32 à 39 M€ en 2020). Des éléments méthodologiques sont disponibles pour sa mise en œuvre, comme la définition d'offres de référence plus lisibles par les partenaires.

Ces actions sont déjà ambitieuses, mais sont nécessairement plus progressives que ce qui avait pu être imaginé lors de la création du Cerema. Le présent rapport va ainsi mettre en avant des recommandations qui doivent permettre de faciliter la mise en place du projet stratégique, et plus généralement de l'établissement et de ses relations avec ses partenaires.

¹⁰ Subvention pour charges de service public.

2. Diagnostic et recommandations

2.1. Gouvernance

La loi créant le Cerema¹¹ prévoit une pluralité d'organes de gouvernance :

- un conseil d'administration (CA) composé de représentants de l'État (principales directions concernées par l'action du Cerema), d'élus représentant les collectivités territoriales (leurs principales associations, à l'exception notable des grandes collectivités, dont l'association, désormais unique, France urbaine, n'est pas membre), de personnalités qualifiées extérieures à l'établissement choisies en raison de leur compétence, parmi lesquelles des personnes issues du monde des associations d'usagers et de protection de l'environnement, de représentants élus du personnel de l'établissement ;
- un conseil stratégique composé à parts égales de représentants de l'État et d'élus représentant les collectivités territoriales (12 de chaque ; à noter une représentation de l'association des maires ruraux de France, qui préféreraient cependant être représentés au CA) ;
- un conseil scientifique et technique ;
- des comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux.

Le président du conseil d'administration est, depuis la création de l'établissement, issu du collège des élus, et plus particulièrement de l'association des maires de France (AMF), témoignant de la volonté originelle du Cerema d'en faire un outil partagé entre l'État et les collectivités.

2.1.1. Faire fonctionner les instances nationales

2.1.1.1 Le conseil d'administration¹²

Le conseil d'administration est installé et fonctionne depuis début 2014. Il est régulièrement réuni. Il a connu deux présidents (Pierre Jarlier, puis Gaël Perdriau). Cependant, la mission remarque qu'il n'a jamais été complet : les associations de collectivités mettent beaucoup de temps à désigner leurs représentants après chaque élection (d'autant que les dernières élections ont donné lieu à des changements de majorité), et l'État vient à peine de compléter le collège des personnalités qualifiées.

La mission a entendu à plusieurs reprises qu'être désigné au conseil d'administration n'était pas considéré comme valorisant par les élus et que ceci expliquait en partie le temps pris pour les désigner.

¹¹ Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, titre IX article 46.

¹² Voir composition du CA en [annexe n° 6](#)

L'absentéisme relativement fort des membres du CA s'expliquerait par :

- des dossiers qui arrivent trop tardivement pour pouvoir être étudiés ;
- des débats qui ne portent pas assez sur les enjeux stratégiques et tournent trop souvent autour des questions de moyens (budget, immobilier, et surtout effectifs), débattues entre la direction, l'État (essentiellement le secrétariat général commissaire du gouvernement) et les syndicats ;
- la tenue à Bron d'un CA sur deux ne facilite pas les déplacements, notamment des membres du CA qui ne résident pas à Paris.

Cet absentéisme dans un CA incomplet a pu, à une occasion, conduire à ce que, à la suite du départ des représentants du personnel, il n'y ait plus le quorum et que le CA doive s'interrompre.

Enfin la mission constate que les débats sur les sujets de fond semblent peu nourris. Ainsi, la présentation du projet de contrat d'objectifs et de performance en avril 2016, ou des indicateurs en juin 2016, ne semblent pas, à la lecture des comptes-rendus ou à l'audition des participants, avoir donné lieu à des discussions approfondies. Ceci pourrait être en partie dû à des envois tardifs des documents de séance mais également peut-être à des notes de présentation trop laconiques.

Les permanents des associations de collectivités sont nostalgiques du fonctionnement du comité d'orientation du Certu, auquel ils étaient auparavant invités à participer ; avec la création du Cerema, ils ne disposent actuellement pas des dossiers de CA (sauf l'AMF, parce qu'elle en a fait la demande expresse), ce qui ne leur permet pas de préparer les CA avec l'élu représentant l'association.

2.1.1.2 *le conseil stratégique*¹³

Le conseil stratégique n'a été réuni que deux fois. Il n'est pas le lieu d'élaboration d'une stratégie partagée entre l'État et les collectivités, ni de préparation du contrat d'objectifs et de performance, alors qu'il devrait « *préparer les travaux du CA en matière de stratégie de l'établissement* ».

La présidence du conseil stratégique est vacante depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, à la date de son audition par la mission, le président du CA avait réuni deux fois les représentants des collectivités au CA et au conseil stratégique.

2.1.1.3 *Le conseil scientifique et technique*¹⁴

Le président et les membres de ce conseil ne sont toujours pas nommés. Il n'a donc pas pu se réunir alors qu'il aurait dû être consulté sur « *l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique scientifique et technique de l'établissement* ».

¹³ Voir composition du conseil stratégique en [annexe n° 6](#)

¹⁴ Voir décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 en [annexe n° 6](#)

Il a été indiqué aux membres de la mission que cela était lié aux difficultés de désignation du président et que des noms avaient été proposés par le directeur général, conformément aux dispositions du décret, sans pour autant être validés ou récusés.

2.1.1.4 Les comités d'orientation thématiques nationaux

Comme on l'a vu plus haut, la loi créant le Cerema prévoit la création de comités d'orientation thématiques nationaux (nous reviendrons plus loin sur les comités d'orientation territoriaux).

L'article 12 du décret du 27 décembre 2013 dispose : « *Les comités d'orientation nationaux et territoriaux, dont les compétences respectives sont précisées au neuvième alinéa de l'article 46 de la loi du 28 mai 2013, sont créés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général. Les fonctions de membre de ces comités s'exercent à titre gratuit. Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint des ministres de tutelle.* »

À ce jour, l'arrêté conjoint n'est pas paru, et le conseil d'administration n'a pas été saisi par le directeur général de la création de ces comités.

2.1.1.5 Les instances paritaires

La mission n'a pas audité le fonctionnement des instances paritaires (comité technique paritaire - CTP - et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail - CHSCT). Celles-ci semblent avoir été installées et fonctionner correctement.

En synthèse de tous ces éléments concernant les instances nationales, la mission fait donc les recommandations suivantes :

1. La tutelle doit inciter les associations de collectivités à désigner dans les plus brefs délais leurs représentants au conseil d'administration et au conseil stratégique. Le DG du Cerema doit faire dans les meilleurs délais une nouvelle proposition élargie relative à la présidence du conseil scientifique et technique.

2. Le Cerema doit développer les travaux préparatoires aux délibérations des instances de gouvernance et organiser la mise en œuvre de leurs conclusions.

Cette recommandation peut se décliner comme suit :

- les processus de nomination et de fonctionnement des différentes instances devraient être mis sous assurance-qualité tant du côté Cerema que du côté des tutelles ;*
- les questions de gestion de moyens (budget, immobilier, et surtout effectifs) devraient être préparées avant le CA entre la direction et les organisations syndicales d'une part, la direction et le secrétariat général du ministère d'autre part ;*

- *le CA devrait définir les conditions de la communication préalable des dossiers de CA aux associations de collectivités (principe, délai, ...) ; leurs permanents pourraient être invités au conseil stratégique avec voix consultative ;*
- *l'élection du président du conseil stratégique doit être mise à l'ordre du jour dans les meilleurs délais lors d'une prochaine réunion de cette instance ;*
- *le conseil stratégique devrait être réuni plus souvent, et être un vrai lieu d'élaboration d'une stratégie partagée entre l'État et les collectivités ;*
- *la tutelle doit nommer dès que possible le président du conseil scientifique et technique et les autres membres de cette instance afin de permettre son installation rapide.*

La mission s'est interrogée sur la place que les comités d'orientation thématiques nationaux¹⁵ pourraient occuper, notamment par rapport au conseil stratégique. Bien que ces comités n'aient jamais encore été ni composés, ni réunis, deux thématiques ont été identifiées par la direction du Cerema comme pouvant amorcer une réflexion en ce sens :

- environnement, risques et transition énergétique ;
- aménagement, transports et habitat.

Compte tenu des retards dans le renouvellement des membres du conseil d'administration et du conseil stratégique, ainsi que dans la mise en place du conseil scientifique et technique, la mission estime que la mise en place des comités d'orientation thématiques nationaux est moins urgente et ne devrait pas figurer dans les objectifs du COP. La réflexion doit encore être poursuivie sur le bon nombre de ces comités : soit ils sont peu nombreux, et risquent d'être trop généraux, soit ils sont nombreux, et risquent d'être trop lourds à gérer.

2.1.2. Mettre en place et faire fonctionner les comités d'orientation territoriaux

Pour être véritablement un outil au service du développement territorial, le Cerema devrait d'abord développer l'« écoute client » pour identifier les champs sur lesquels il pourrait développer un travail pertinent.

Des instances locales techniques fonctionnent cependant déjà de longue date : les « CoTITA » (Conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement). Elles ont été créées à l'origine¹⁶ pour échanger entre État et

¹⁵ Il en va différemment des comités d'orientation territoriaux (cf. 2.1.2.).

¹⁶ En référence à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et notamment l'article 18, complétant ainsi l'article L. 111-1 du code de la voirie routière : « L'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'État les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux. ».

départements sur les techniques routières (infrastructures et exploitation). Elles réunissent surtout des fonctionnaires de l'État et des ingénieurs territoriaux. Ces derniers sont en effet demandeurs d'échanges et de documents de doctrine de la part du Cerema.

Cependant, la loi créant le Cerema a prévu des instances spéciales d'écoute et d'expression des besoins des territoires. En effet, l'article 46 de la loi créant le Cerema dispose : « *Des comités d'orientation [thématiques nationaux et] territoriaux sont créés. Ces comités proposent des orientations relatives aux grands enjeux de société et des programmes d'actions territoriaux. Ces instances prennent en compte les besoins des services déconcentrés de l'État en région ou dans les départements, des collectivités territoriales et des autres bénéficiaires des productions de l'établissement. La synthèse des propositions est soumise à la validation du conseil d'administration.* »

L'échelle géographique appropriée pour les comités d'orientation territoriaux paraît à la mission être celle des nouvelles régions, qui sont chacune en relation avec une des DTer (directions territoriales du Cerema, qui reprennent les anciens CETE), à une exception près¹⁷. Ces comités permettraient d'inscrire les DTer dans un dispositif de gouvernance locale plus large et plus intégré que l'existant.

La création des comités d'orientation territoriaux nécessite de préciser avec le CA et l'État¹⁸ leurs modalités de fonctionnement : création, nomination des membres et du président, périmètre de compétence, relations avec les CoTITA si elles sont maintenues sous leur forme actuelle, lien avec la programmation.

3. *Le Cerema et la tutelle doivent mettre en place et faire fonctionner, à l'échelle de chaque direction territoriale du Cerema, les comités d'orientation territoriaux prévus par les textes, en y associant des élus et des fonctionnaires des niveaux de collectivités territoriales adaptés aux ordres du jour. Ces comités seront le lieu de la mise en synergie des demandes de l'État et des collectivités à l'égard du Cerema.*

2.2. Positionnement par rapport aux acteurs

Le rapport examine ci-après le positionnement du Cerema par rapport à trois acteurs majeurs : les collectivités territoriales, l'État et les organismes de recherche. On trouvera en [annexe n°7](#) une analyse des rapports du Cerema avec l'ingénierie privée.

2.2.1. Les relations avec les collectivités territoriales sont encore à construire

L'évolution des relations entre le Cerema et les collectivités est au cœur du projet stratégique : « *être identifié par les collectivités locales comme un expert et partenaire de proximité* »¹⁹.

¹⁷ La région Occitanie fait l'objet d'un dispositif de travail partagé entre la direction territoriale Méditerranée et la direction territoriale Sud-Ouest.

¹⁸ On rappelle qu'un arrêté conjoint des ministres de tutelle doit préciser les modalités de création des comités d'orientation thématiques nationaux et territoriaux.

¹⁹ « *l'essentiel du projet stratégique* » p.2

Force est de constater que la relation aux collectivités est, après deux ans d'existence du Cerema, encore largement à construire. La mission propose trois pistes concrètes d'amélioration.

2.2.1.1 Mieux tenir compte de la typologie des collectivités dans l'identification des champs d'expertise

Le projet stratégique parle (7.2.20) d'établir « des offres lisibles pour les bénéficiaires », et d'établir d'ici à fin 2015 un « plan d'affaires » pour « proposer une offre, accompagner les acteurs, apporter des outils ».

Chaque type de collectivité a des attentes différentes, selon ses centres d'intérêt prioritaires ou son histoire avec le réseau scientifique et technique (RST).

Or les collectivités ont le sentiment que le Cerema – et, à travers lui, l'État – ne les consulte pas vraiment pour savoir quelles sont leurs priorités. La mission constate qu'à ce jour les directions partent « tous azimuts ».

Ainsi, pour les départements, les prestations du Cerema sont un dû suite à la décentralisation de 2004, et concernent essentiellement les routes, domaine dans lequel les compétences du Cerema sont bien identifiées et reconnues. Pour les agglomérations et intercommunalités, le Cerema se situe dans la continuité du Certu sur le champ des politiques d'agglomération (déplacements urbains, urbanisme, risques, etc.) ; il a l'ambition de les accompagner aussi dans les domaines de la biodiversité et de l'énergie, sans avoir cependant aujourd'hui de compétences reconnues d'aussi longue date. Pour les régions, le Cerema est reconnu dans les domaines des transports et des territoires.

2.2.1.2 Mieux faire connaître le Cerema

Les permanents des associations de collectivités ont une vision positive du Cerema dans son ensemble. En revanche, ils constatent que le Cerema est mal connu des collectivités elles-mêmes (élus et techniciens), qui restent sur la vision qu'ils ont des anciennes structures (réseau scientifique et technique, CETE, Certu...).

Il faut donc maintenir et même accroître et diversifier les contacts, tant au niveau local que national, avec les élus et les techniciens des collectivités territoriales et leurs associations (Association des ingénieurs territoriaux de France AITF et Association des techniciens territoriaux de France ATTF).

Le Cerema doit faire d'une meilleure connaissance de son action par les collectivités un axe majeur et un engagement personnel de ses dirigeants et de tous ses cadres. Il est cependant à noter qu'il a décidé récemment de recruter des « directeurs du développement des relations avec les clients et partenaires »²⁰ pour mieux faire

²⁰ « En charge de l'animation interne de l'activité de la direction pour les tiers, la création de ce poste au sein de chacune des directions du Cerema traduit directement l'ambition fixée par le projet stratégique 2015-2020 du Cerema de développer fortement les relations de partenariat avec les collectivités territoriales, au service de la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires et d'accroître les ressources propres. » Source : site du Cerema, recrutements

http://www.Cerema.fr/IMG/pdf/DterNC_Directeur_developpement_relation_client-2.pdf

connaître ses compétences et ses capacités à répondre aux appels d'offre et, de façon générale, aux attentes des collectivités.

2.2.1.3 Clarifier les modalités de travail entre le Cerema et les collectivités

Comme on l'a vu, le Cerema a placé l'action en direction des collectivités au cœur de sa stratégie. Mais les représentants des collectivités interrogées ont souvent fait part à la mission de leur méconnaissance des modalités pour y faire concrètement appel.

Le projet stratégique p.68 indique « *Pour apporter ces services et ces produits aux acteurs, le Cerema mobilisera des modes de financement très variés. Il doit explorer tout l'éventail des possibles dans ce domaine, depuis des modes de financement « classiques » (vente d'ouvrages, vente de prestations via des réponses à des appels d'offres, participation à des appels à projets) jusqu'à des modes nouveaux pour lui (cofinancements, « tours de table », abonnements, souscriptions ou cotisations), en passant par toutes les modalités existantes dans le cadre de partenariats et projets communs* ».

Aucun document plus précis que cette formulation des différentes modalités existantes pour solliciter le Cerema n'a été fourni à la mission. Un « plan d'affaires », examiné au conseil d'administration du mois d'avril 2016, fait la liste des modalités de travail. Il nous faut donc analyser les principales modalités mises en œuvre aujourd'hui.

Contribution en nature et vente d'ouvrages

Les exemples de collaboration réussie qui nous ont été donnés sont souvent ceux où le Cerema ne mobilise pas de financements des collectivités, mais bénéficie d'un « apport en nature » (le plus souvent en autorisant des fonctionnaires territoriaux à consacrer une partie de leur temps aux études du Cerema ou à la rédaction des ouvrages).

Sur la diffusion des connaissances, le Cerema hérite d'une compétence reconnue du Certu (devenu DtecTV du Cerema), du Setra (devenu DTecITM du Cerema)²¹ et du Cetmef (devenu DTecEMF). Cependant, la mission a entendu des critiques récurrentes, tant de la part des administrations centrales et des services déconcentrés que des collectivités, sur les délais de livraison, souvent mal tenus.

Par ailleurs, les associations de collectivités se déclarent embarrassées pour accorder leur parrainage (logo, lien sur leur site) à des ouvrages auxquels elles n'ont pas vraiment participé (demande de simple relecture) et que leurs adhérents doivent encore souvent acheter (alors que le contenu a parfois été rédigé par des agents de collectivités).

²¹ La compétence du Setra était plus ciblée sur le domaine des infrastructures, le Setra étant, avant son intégration dans le Cerema, gestionnaire de la Documentation des Techniques Routières Françaises (DTRF)

Appels d'offres

Le mode habituel d'engagement des finances locales est l'appel d'offre. Dans la mesure où les collectivités parlent le plus souvent, comme le Cerema, de prestations et de services, elles comprennent qu'il s'agit de marchés. Il faut noter que les élus et leurs services sont très habitués à pratiquer le code des marchés et se sentent légitimement mieux couverts juridiquement en utilisant une telle procédure. Le Cerema y répond parfois. Il n'est cependant pas doté à ce jour de comptabilité analytique, ce qui pourrait le rendre fragile en cas de recours d'un concurrent privé (voir en 2.2.3 la question du rapport aux bureaux d'études privés). Les chiffres utilisés actuellement sont basés sur les tarifs des anciens CETE et s'appuient sur des calculs faits en 2006. La mission note qu'à ce jour, si les prestations du Cerema sont reconnues de haut niveau, elles sont aussi perçues comme coûteuses. Peu de collectivités envisagent facilement de se les payer. Aussi, au-delà des questions de concurrence qui seront évoquées en partie 2.3, le développement des prestations pour les collectivités apparaît peu probable.

Mobilisation de la « part plus autonome de la SCSP du Cerema »

La mission a surtout entendu parler par le Cerema de la mobilisation d'une partie de sa subvention pour charge de service public (SCSP) pour collaborer sur des sujets qu'il a identifiés avec les collectivités. La part de la SCSP réservée à cette action est aujourd'hui de 5 %, elle est appelée à passer à 10 % à la fin du COP (ce qui suscite des réticences des directions d'administration centrale qui craignent de voir réduit leur « droit de tirage »). Plusieurs projets ont été présentés au dernier conseil d'administration de juin.

Cette possibilité, ouverte à la construction de nouveaux projets en partenariat, mobilise déjà très fortement les équipes en interne, qui en ont toutes parlé de façon très positive à la mission, montrant par là que l'outil leur est désormais connu. En revanche, la mission constate que le concept n'est pas compris des collectivités.

Un premier point d'interrogation porte sur les thématiques. Les exemples qui nous ont été cités portent essentiellement sur les champs traditionnels du Cerema (transports et mobilité, routes et infrastructures, PLUi, association du public, etc.). Les projets complexes des collectivités ou des gestionnaires d'infrastructures de transport (milieu urbain, contraintes techniques ou financières fortes, enjeux du territoire multiples...) pourraient constituer un champ d'expérimentation pour ce mode de partenariat du Cerema avec les collectivités.

En revanche, certaines orientations nouvelles du Cerema suscitent parfois scepticisme, voire interrogation sur sa légitimité à agir compte tenu de l'existence d'autres structures plus anciennes actives dans ces secteurs :

- dans le domaine de l'urbain, les collectivités disposent dans certains domaines de structures propres (les agences d'urbanisme et leur fédération la FNAU, les CAUE et leur fédération, etc.) ; le Cerema met en avant cependant des relations très positives avec beaucoup d'acteurs de cette sphère ;

- dans certains domaines liés à la mobilité, les collectivités se sont déjà dotées de compétences propres (cas souvent cité du ferroviaire et des régions).

Enfin, les thématiques de la transition énergétique sont encore peu présentes alors que le Cerema pourrait jouer un rôle dans la mutation souhaitée. Ce pourrait être notamment le cas du déploiement des territoires à énergie positive pour la croissance verte, en complémentarité avec les DREAL, les DDT et les services régionaux de l'Ademe, voire de l'Agence française pour la biodiversité, mobilisés sur ce sujet.²²

Un deuxième point d'interrogation porte sur la continuité de l'action du Cerema.

Une collaboration réussie repose sur la présence continue d'interlocuteurs de qualité. Le Cerema doit garantir qu'il assurera un service dans la durée dans les champs de coopération.

Le troisième point d'interrogation – le principal – porte sur le cofinancement attendu des collectivités territoriales. Le plan d'affaires 2016-2020 du Cerema, présenté au conseil d'administration du 29 avril 2016, vise que, à l'horizon 2020, les actions inscrites dans la « part plus autonome de la SCSP » soient en moyenne cofinancées à parts égales entre le Cerema et les collectivités. Or celles-ci considèrent qu'il est difficile de demander une contribution financière significative :

- aux associations et fédérations de collectivités, car celles-ci n'ont que de très petits budgets d'études ;
- à des collectivités identifiées, sans passer par des marchés.

Il existe des formules juridiques qui pourraient répondre aux interrogations des collectivités. Rappelons que « *certaines contrats conclus entre entités appartenant au secteur public, constituant des contrats de quasi-régie²³ ou des contrats de coopération public-public, sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique.* »²⁴. Or la quasi-régie ou le contrat de coopération public-public pourraient être des pistes prometteuses pour les relations juridiques du Cerema avec les collectivités, si elles étaient étudiées de façon approfondie. « *Conformément aux articles 17 et 18 respectivement des ordonnances du 29 janvier 2016 et du 23 juillet 2015, une « coopération public-public » peut être établie entre plusieurs pouvoirs adjudicateurs pour l'atteinte d'objectifs communs en lien avec leurs missions de service public. Sans être contraints de recourir à une forme juridique particulière, ces pouvoirs adjudicateurs peuvent coopérer en dehors de toute obligation de publicité et de mise en concurrence dès lors que leur coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général et ne place pas des opérateurs privés dans une situation privilégiée par rapport à leurs concurrents. Les pouvoirs adjudicateurs concernés doivent par*

²² La note technique des deux ministères de tutelle datée du 7 juillet 2016, portant sur la mise en œuvre du Nouveau Conseil aux Territoires (NCT) (cf. [annexe 7](#)) mentionne explicitement : « Les DDT(M) et/ou les DREAL peuvent solliciter le Cerema pour les accompagner dans ces démarches [stratégies globales ; réponses aux besoins des populations, à la prise en compte des risques, aux transitions écologique et énergétique ; appui méthodologique aux collectivités] dans le cadre de son programme d'activité. Dans ce cadre, le Cerema adaptera également son offre pour répondre aux attentes des territoires dans les domaines évoqués. »

²³ Aussi appelée « in house ».

²⁴ note « les contrats conclus entre entités appartenant au service public » de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie :

http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/contrats-entre-entites-secteur-public-2016.pdf

ailleurs réaliser sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. »

La boîte à outils du plan d'affaires du Cerema inclut les éléments nécessaires (mode d'emploi, repères juridiques, conventions-types) pour utiliser ces nouvelles possibilités juridiques (ou d'autres formules du type subventions ou marchés de services de R&D).

À ce stade, et sous réserve d'expertise financière, juridique et pratique (voir aussi plus loin 2.3), la mission propose d'explorer les pistes suivantes :

- *dédier les 5 % de la SCSP (appelés à devenir 10 %) aux opérations les plus ambitieuses, menées en collaboration avec les collectivités (et leurs associations) ; dans ce cas, le Cerema ne demanderait aux collectivités une participation financière que dans le cadre de contrats de coopération public-public ; celle-ci pourrait être inférieure à 50 %, voire en nature, (par exemple ne pas payer les ouvrages, mais participer activement à leur élaboration et à leur diffusion) ;*
- *développer les ressources externes, dans le cadre d'objectifs limités explicités dans le plan d'affaire, pour des opérations permettant d'acquérir l'expérience opérationnelle nécessaire au développement de l'expertise.*

L'ensemble de ces recommandations peut se résumer dans la recommandation suivante :

4. Le Cerema doit mieux se faire connaître auprès des collectivités territoriales ; il doit mieux tenir compte de la typologie des collectivités dans l'identification des champs d'expertise et clarifier ses modalités de travail avec elles, notamment en explorant les nouvelles possibilités de contrats de quasi-régie et de coopération public-public.

2.2.2. Hiérarchiser les attentes de l'État, mieux programmer l'activité

La loi du 28 mai 2013 prévoit que le Cerema assure, essentiellement à la demande de l'État, des activités de conseil d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essai et de recherche.

Ainsi, l'essentiel du budget du Cerema est constitué par une subvention globale pour charge de service public versée par l'État, à l'intérieur de laquelle se négocie le programme d'activités du Cerema pour le compte de l'État.

Par ailleurs, comme on l'a vu ci-dessus en 2.2.1.3, une part de la SCSP, de 5 % aujourd'hui, devant atteindre 10 % en 2020, est exclue de cette programmation pour être employée à l'initiative du Cerema, notamment dans des opérations de partenariat avec les collectivités, mais aussi pour des actions d'innovation et de diffusion des connaissances.

2.2.2.1 *Le passage au statut d'établissement public a impliqué un changement des modes de programmation de l'activité à la demande de l'État*

Dans le fonctionnement antérieur du réseau technique, les directions d'administration centrale (DAC) et les services déconcentrés²⁵ disposaient chacun pour les CETE et le Certu de « droits de tirage » qu'elles répartissaient en contrepartie de demandes de prestations. Ces droits de tirage étaient monétarisés par des crédits de « titre IX ». Les demandes de prestation étaient matérialisées par des « devis » plus ou moins détaillés préparés par les CETE, Setra et Certu sur la base d'un barème des prestations fixé par l'administration centrale. Chaque opération faisait ainsi l'objet d'une commande individuelle entre une structure du réseau scientifique et technique (RST) et un donneur d'ordre bénéficiant d'une enveloppe de titre IX. Chaque service, bureau ou chargé de mission négociait de façon autonome l'utilisation de son enveloppe avec l'un des services du RST.

Ce fonctionnement de type donneur d'ordre/bureau d'études n'est plus cohérent avec la décision de créer un établissement public ayant par nature une certaine marge d'autonomie vis-à-vis de l'État²⁶ et le devoir de se donner une stratégie propre qui réponde au mieux aux objectifs fixés par la loi. Un nouveau dispositif de définition du programme d'activité du Cerema face aux besoins de l'État a donc été mis en place.

Ainsi, la plus grande part de la SCSP finançant les activités réalisées à la demande de l'État (hors les 5 % précités laissés à l'initiative du Cerema) fait l'objet d'une programmation préalable qui fixe les activités dans des lignes de programme définies dès le début de l'année. Elle est organisée sur la base de propositions préalables des directions du Cerema, complétées ou revues à partir des demandes des directions des ministères chargés de l'environnement et du logement (aujourd'hui ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer MEEM et ministère du Logement et de l'Habitat durable MLHD), de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR)²⁷, et des principaux services déconcentrés (DREAL, DIR, DEAL²⁸, DIRM²⁹).

En outre, les directions d'administration centrale et les services déconcentrés reçoivent le pilotage d'une enveloppe de « droits de tirage dits T9+ », leur permettant de commander des prestations pas nécessairement programmées à l'avance, sur le même principe donneur d'ordre/bureau d'études que l'ancien titre IX. Elle représente environ 1/6e de l'activité.

Nous reviendrons plus loin (en partie 2.3) sur l'articulation à trouver entre les activités réalisées à la demande de l'État ainsi négociées, et la part (les 5 % de 2016) laissée libre notamment pour ce qui concerne l'activité pour, ou en partenariat avec, les collectivités.

²⁵ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement DREAL, directions interdépartementales des routes DIR et directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M).

²⁶ Même si la présence d'un commissaire du gouvernement au Conseil d'administration marquait la volonté de suivre de près et de faire respecter les orientations techniques de l'État relatives à l'activité de l'établissement.

²⁷ Qui dépend du ministère de l'Intérieur.

²⁸ Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outre-mer).

²⁹ Direction interrégionale de la mer.

Enfin, dans la gestion des actions du RST jusqu'en 2013, comme aujourd'hui au Cerema, un service peut toujours passer des commandes directes sur des crédits d'étude budgétaires (titre III) sans mise en concurrence (prestations « quasi-régie » au sens des directives marchés européennes, et prévues par l'article 45 de la loi du 28 mai 2013³⁰).

2.2.2.2 La programmation est enserrée dans un filet de contraintes

Le projet stratégique du Cerema cherche à concilier les orientations données au Cerema par la loi, notamment sa vocation de centre de ressources et d'expertise et une gouvernance partagée avec les collectivités, avec les capacités existantes de l'établissement, et la nécessité de mettre en place un nouveau modèle économique.

On a vu que, sur neuf champs d'activité repérés par ce projet, deux doivent fortement se développer, tandis que le domaine des infrastructures doit globalement diminuer de manière limitée, avec une bascule assez forte de la conception des infrastructures vers l'exploitation et la maintenance. Cette évolution est mise en œuvre par la répartition des enveloppes définie dans le cadre des exercices annuels de programmation.

Si, comme les notes de préparation de la programmation le précisent, celle-ci est calée sur le projet stratégique, on ne trouve pas vraiment dans ce dernier la méthode qui permettrait de passer de l'ancien schéma au nouveau. Pour le Cerema, c'est donc un des enjeux forts de la programmation, en complément du projet stratégique, de concrétiser ce passage.

Du côté des services de l'État, dans la pratique, nombre de bureaux ou cellules ont toujours besoin du Cerema pour la mise en œuvre des politiques publiques dans leur champ de compétences, la production de retours d'expérience, la publication de documentation, etc. Leurs attentes restent focalisées sur les prestations ponctuelles qu'elles souhaitent faire faire, le choix des interlocuteurs au Cerema, le suivi de leur commande, etc. Ils ne comprennent pas toujours l'évolution de l'établissement, et paraissent regretter le système antérieur.

La mission observe qu'au niveau plus politique de ces services de l'État, la nécessité d'une évolution est bien mieux perçue. L'enjeu exprimé par les directions d'administration centrale est que le Cerema continue à fournir à la demande des prestations avec le niveau de réactivité nécessaire (par exemple pour réaliser une étude d'impact d'une décision ministérielle, d'un projet de loi ou d'un décret, ou pour faire face à des situations de crise), alors qu'elles sont ouvertes à faire évoluer leur commande pour intégrer les propositions et la logique de l'établissement.

2.2.2.3 L'élaboration de la programmation préalable reste un exercice lourd et contraignant.

Les modalités de programmation préalable sont de mieux en mieux définies, en intégrant les retours d'expérience des exercices 2014 à 2016, dans le cadre d'une instruction présentée chaque année au conseil d'administration de l'établissement. Elles passent par des allers-et-retours entre les services du Cerema et ceux des

³⁰ Ibid. note « les contrats conclus entre entités appartenant au service public » de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie.

directions d'administration centrale concernées, chacun ayant fait préalablement l'analyse de ses besoins et de ses projets.

Le Cerema a en outre prévu depuis la programmation 2015 un recueil des attentes des autres bénéficiaires ou partenaires des activités du Cerema (représentants des directions territoriales, représentants des territoires via les élus, leurs associations, les associations d'ingénieurs des collectivités, la FNAU³¹, le GART³², la FNE³³, etc.) via des réunions informelles.

Enfin, les pilotes des comités de programmation thématiques (CPT) du Cerema construisent des propositions croisant ces attentes avec les objectifs, l'organisation et les compétences de l'établissement. Les propositions de programme regroupent les attentes des clients quand il y a synergie et logique technique. Un projet de programme est ainsi transmis aux directions pour discussion, notamment sur la prise en compte de leurs attentes, et pour arbitrage, dès lors que le projet dépasse les capacités ouvertes à l'établissement.

Cette phase peut être complexe dans la mesure où

- il s'agit de croiser deux découpages différents, celui des directions générales DG (une pléiade de commandes correspondant le plus souvent à des besoins du niveau bureau ou chargés de mission) et celui du Cerema (répondre aux objectifs d'évolution de ses activités avec une vision d'optimisation des engagements à partir des compétences disponibles) ; en outre, les discussions de mise au point se font par direction, alors que le Cerema a pu croiser les besoins des bénéficiaires de ses prestations au regard de ses objectifs ;
- il y a une centralisation des arbitrages assez forte, tant du côté des DAC que du côté du Cerema, ce qui conduit ensuite à une difficulté pour faire évoluer toute décision prise dans la programmation. Si cette centralisation était sans doute nécessaire pour mettre en place collectivement les orientations du Cerema en train de se créer, il paraît important qu'un système donnant plus d'autonomie aux échelles intermédiaires puisse se mettre en place rapidement pour redonner des marges d'initiative à l'encadrement intermédiaire, avec bien sûr un système de compte-rendu et de contrôle budgétaire suffisant.

La mise en place par le Cerema de l'outil de suivi SINNPA, qui représente l'ensemble des lignes de programme et des actions inscrites dans la programmation, doit permettre à chacun de lire la programmation selon son propre prisme, puis les résultats de l'activité du Cerema. À la date du rapport, l'exploitation des données de SINNPA est loin d'être maîtrisée par les DG.

2.2.2.4 Une nécessité de simplification à partager par les directions des ministères.

Deux des orientations internes du Cerema relatives à l'élaboration du programme d'activité sont :

³¹ Fédération nationale des agences d'urbanisme.

³² Groupement des autorités responsables des transports.

³³ France nature environnement.

- « continuer à améliorer le dialogue de programmation avec les services de l'État et le compte-rendu d'activités que leur transmet le Cerema » ;
- « continuer à simplifier le travail d'élaboration du programme d'activité ».

La mission partage tout à fait ces orientations. Pour franchir un nouveau cap, elle propose de diminuer fortement la part finement programmée de la SCSP de chaque direction afin de laisser la place à des grandes enveloppes au sein desquelles le Cerema définirait de manière plus souple ses réponses aux besoins de l'État, en relation avec ceux des autres acteurs publics, notamment des collectivités territoriales. Symétriquement la commande de l'État doit être plus stratégique et moins pointilleuse, ou encore doit mieux distinguer ce qui est de l'ordre des commandes politiques précises et ce qui relève d'orientations politiques plus générales données à l'établissement.

Le résultat devrait permettre :

- en amont de mettre en place des instances plus ouvertes de programmation (comme le Comité des maîtres d'ouvrages routiers CoMOAR³⁴) sur une partie des priorités de l'État pour faciliter les synergies à mettre en place entre les attentes des différents bénéficiaires des activités du Cerema (cf. recommandation 2) ;
- de calibrer les enveloppes et orientations du programme à une échelle suffisamment grande pour permettre une discussion et des décisions vraiment stratégiques au CA ;
- enfin, par ricochet, de permettre une plus grande réactivité, notamment dans les relations avec les collectivités, en simplifiant les systèmes de validation des actions.

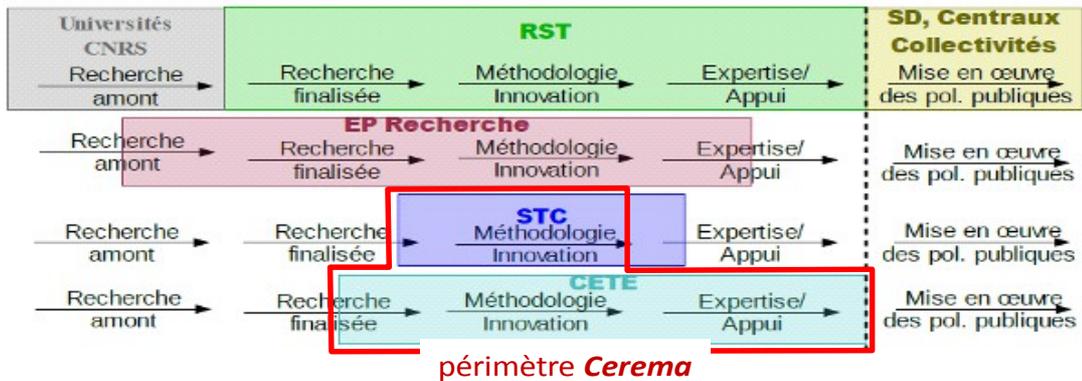
Ces considérations sont réunies dans la recommandation suivante :

5. Les services de l'État doivent hiérarchiser leurs attentes et globaliser une grande part des lignes du programme sur la base d'un montant moyen à déterminer ; ils doivent diminuer la part de la programmation fine en la réservant aux échelons hiérarchiques intermédiaires.

³⁴ Le Comité des maîtres d'ouvrages routiers (CoMOAR) réunit des représentants de l'ADF et du directeur général de la DGITM, qui coprésident. Le secrétariat est tenu par le directeur de la DTecITM. Des représentants du Cerema (Siège, DTecTV, DTecITM) sont présents au côté de ceux de l'Administration centrale (DSCR et DGITM), du CETU, de l'AMF, et de l'ADSTD. L'objectif du COMOAR est de faire le bilan annuel de l'expression des besoins des collectivités en matière de routes, d'infrastructures routières, et de la réponse que leur apporte le Cerema/DTecITM sous la forme de guides, de logiciels, de groupes de travail conjoints. Les partenaires réfléchissent à de nouveaux modes d'animation, les avis sont partagés sur l'efficacité réelle du COMOAR aujourd'hui.

2.2.3. Une activité de recherche-innovation qui doit s'appuyer sur des partenariats renforcés

2.2.3.1 Une mission non prioritaire mais nécessaire, inscrite dans les textes et les orientations stratégiques de l'établissement



Le schéma ci-dessus, extrait du rapport d'audit du Réseau Scientifique et Technique du ministère rédigé en 2011³⁵, indique la place spécifique occupée par le Cerema, en tant que regroupement de l'ensemble des CETE et de trois des STC (Services Techniques Centraux), au sein du continuum « recherche-expertise-appui ». Il fait notamment apparaître son positionnement par rapport aux établissements publics de recherche du RST.

La recherche n'est donc pas en tant que telle une mission centrale de la stratégie du Cerema, qui se définit en tout premier lieu comme *centre de ressources et d'expertise en appui aux politiques publiques*, mais l'une de ses activités nécessaire à l'accomplissement de certaines de ses missions, conduite en réponse aux questions scientifiques et techniques qui lui sont posées dans le cadre ses activités d'ingénierie publique de haut niveau, et plus généralement en appui au maintien et au développement des capacités d'expertise de l'organisme dans ses différents champs d'action.

Les différents textes et documents d'orientation qui régissent les missions, le fonctionnement et l'activité du Cerema, font explicitement référence à une telle activité.

- Elle est citée à l'article 45 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 :

« Pour l'accomplissement de ses missions, l'établissement assure, essentiellement à la demande de l'État, des activités de conseil, d'assistance, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche »³⁶.

ainsi qu'aux articles 2 et 3 du décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Cerema :

³⁵ Rapport CGEDD n° 007504-01 (juillet 2011), préconisant entre autres la création du Cerema.

³⁶ Passages soulignés par les rédacteurs.

« Dans le cadre de ses missions (...) l'établissement est notamment chargé de (...) 2° Traduire les besoins locaux émergents et complexes en thématiques de recherche, en réflexions méthodologiques et en sujets de développement technologique et d'innovation »

« Pour la mise en œuvre de ses missions (...) l'établissement peut (...) 9° Mener des actions de recherche, créer, gérer et soutenir des unités de recherche et des unités de services propres ou associées à d'autres organismes techniques ou de recherche ou à des établissements d'enseignement supérieur ».

- Elle est par ailleurs explicitement intégrée au projet stratégique 2015-2020 de l'organisme : section 4.2. pour ce qui concerne l'innovation et 4.3. pour la recherche. S'agissant plus spécifiquement de cette dernière, elle est définie comme une recherche appliquée et finalisée ayant pour objectif de faire jouer au Cerema un rôle de « passeur entre le monde académique et les acteurs de l'aménagement des territoires ».
- Dans ce cadre deux objectifs stratégiques ont été formulés : a) « Valoriser pleinement nos activités de recherche comme un atout pour l'ensemble des activités du Cerema » et b) « S'intégrer, avec les établissements partenaires, dans un réseau performant de recherche et développement ».

2.2.3.2 Un contexte historique particulier

Une telle activité de recherche (prise au sens large, c'est-à-dire incluant par exemple le développement de prototypes ou la réalisation d'essais en vraie grandeur sur les plateformes expérimentales dont dispose le Cerema) remonte aux années 80 pour les ex-CETE qui intégraient notamment en leur sein des *Équipes de Recherche Associées* à l'ex-LCPC (Laboratoire central des ponts et chaussées), lequel fonctionnait en « tête de réseau » des Laboratoires Régionaux.

De telles équipes, placées le plus souvent sous le pilotage scientifique de l'ex-LCPC, assuraient généralement un rôle d'expérimentation sur le terrain pour le compte de ce dernier, sans avoir de projet scientifique formalisé autonome. Cette configuration s'est notamment matérialisée par l'édition jusqu'au début des années 2010 (c'est-à-dire au moment de la création de l'Ifsttar par fusion du LCPC et de l'Inrets) du Bulletin des laboratoires des ponts et chaussées (BLPC), conçu comme une revue de transfert des résultats de la recherche vers le monde professionnel du BTP, à laquelle contribuaient régulièrement de nombreux agents du futur Cerema et qui, dans le domaine des infrastructures et du génie civil, bénéficiait d'une certaine aura au sein du réseau scientifique et technique du ministère et même au-delà.

Par ailleurs et de façon totalement indépendante, l'actuelle *Direction technique Eau, mer et fleuves* du Cerema (ex-Cetmef), est parvenue à constituer des équipes mixtes de recherche avec des partenaires extérieurs dès le début des années 2000 : le *laboratoire d'hydraulique numérique* (LHN) en 2002, commun avec l'Université de technologie de Compiègne, le *laboratoire d'hydraulique de Saint-Venant* (LHS) avec EDF-R&D et l'École nationale des ponts et chaussées ENPC en 2008, et plus récemment l'équipe de recherche *ANGE* (Analyse Numérique, Géophysique et Écologie) formée avec l'Inria (Institut national de recherche en informatique et

automatique) et le Laboratoire Jacques-Louis Lions localisé à Paris VI, dont le responsable est un chercheur du Cerema.

Le développement de cette recherche, certes limitée et répartie de façon très inégale selon les directions du Cerema, mais tout à fait significative et pertinente dans certains domaines, s'est notamment traduit par le recrutement au fil des ans de plusieurs dizaines de chargés de recherche/directeurs de recherche du ministère. Mais un tel recrutement s'est fait de façon totalement non coordonnée entre les différentes composantes du futur Cerema, ce qui constitue maintenant un facteur de fragilisation de l'ensemble du dispositif.

2.2.3.3 État des lieux et premier diagnostic : une activité de recherche fragile, car dispersée

Selon les estimations fournies par le rapport d'activité 2015 du Cerema, la recherche et l'innovation représentent aujourd'hui environ 15 % de l'activité de l'organisme. Il est à noter que cette activité de recherche et d'innovation doit être prise au sens large. Elle implique en effet des agents du Cerema (ingénieurs et techniciens), bien au-delà du cercle strict des seuls chercheurs. Le dossier soumis à l'Agence nationale de la recherche (ANR) par l'organisme en réponse à l'appel à candidatures *Carnot3* (et sur lequel nous reviendrons) évalue par exemple à environ 200 le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dédiés à une telle activité.

La population des chercheurs publiants est évaluée en revanche à moins d'une centaine d'agents, se partageant entre une cinquantaine de chargés de recherche/directeurs de recherche et potentiellement un nombre équivalent d'ingénieurs (essentiellement ingénieurs des TPE, plus quelques IPEF) ayant une activité de recherche reconnue, car ayant fait l'objet d'une labellisation par le *Césaar* (Comité d'évaluation scientifique des agents ayant une activité de recherche, équivalent scientifique des comités de domaine pilotés par la direction de la recherche et de l'innovation DRI du ministère).

À quelques exceptions près (notamment les unités mixtes de recherche de la *DTecEMF*³⁷ évoquées plus haut), ces chercheurs sont extrêmement dispersés (rarement plus de deux ou trois sur un même site géographique). Ceci engendre une grande fragilité à l'organisation de la recherche à la fois sur le traitement d'un thème et sur la mobilité des personnels, d'ailleurs parfaitement identifiée et reconnue par la direction du Cerema dans la déclinaison de son projet stratégique sur cette question.

Les conséquences négatives d'une telle dispersion du potentiel humain de recherche sont évidentes : inexistence de laboratoires de recherche en tant que collectifs de travail de taille suffisante, au sein duquel le chercheur peut évoluer et se ressourcer (il ne peut durablement rester isolé) ; tendance de la hiérarchie à privilégier la réalisation par le chercheur de tâches d'études et d'ingénierie, au détriment de son activité de recherche proprement dite, dont l'évaluation est soumise par exemple, de par le statut de ce dernier, à une exigence minimale de publications scientifiques et de reconnaissance par ses pairs. En termes de gestion des ressources humaines, tous ces facteurs conduisent inévitablement aux évolutions de carrière difficiles que l'on peut observer aujourd'hui.

³⁷ Direction technique Eau Mer Fleuves.

2.2.3.4 Une volonté affichée de clarification et une stratégie de consolidation des activités de recherche et d'innovation

Quoi que l'on puisse penser rétrospectivement des choix qui ont été faits à une époque d'initier une activité de recherche propre au sein des ex-CETE par le biais de l'affectation de postes de chercheurs, il n'est bien sûr pas raisonnable aujourd'hui de penser rayer d'un trait de plume le legs historique dont a hérité le Cerema en ce domaine.

Mais de façon plus fondamentale, et au-delà de ce contexte historique particulier, il importe de bien prendre conscience qu'un organisme comme le Cerema, dont la vocation première est le développement de capacités d'expertise et d'une ingénierie de haut niveau au bénéfice de l'État et des collectivités territoriales³⁸, doit pouvoir s'appuyer sur une activité de recherche qui, au moins dans certains champs scientifiques et techniques, ne peut être exclusivement conduite à l'extérieur de l'organisme. Être en mesure d'assurer la continuité entre la recherche de base et les applications opérationnelles exige de développer en propre une telle capacité à conduire, certes en coopération étroite avec d'autres, une telle activité de recherche finalisée et à produire des résultats pertinents.

Consciente de ces difficultés, accentuées par un contexte de baisse générale des effectifs pour les années à venir qui la met face à des arbitrages difficiles, la direction du Cerema a engagé, dès la création de l'organisme, un certain nombre d'actions visant à consolider et mieux organiser son activité de recherche et d'innovation.

Définitions de priorités en matière d'innovation et de recherche

Un travail préparatoire piloté conjointement par la DSTREI et la D4P³⁹ a permis d'aboutir dès la fin 2015 à un document d'orientation⁴⁰ définissant dans le cadre de « cinq défis sociétaux » un certain nombre de *besoins d'innovation* et de *questions de recherche*. Outre le nombre jugé trop élevé, par le Cerema lui-même, des priorités ainsi définies, le caractère opérationnel de ce document en termes notamment de hiérarchisation dans la programmation des activités de l'organisme, apparaît encore assez flou.

Le rôle des API (Actions de partenariat et d'innovation)

Sur les 5 % de la subvention pour charges de service public alloués en 2016 au financement des API, dont environ la moitié (2,5 %) est consacrée au montage de partenariats cofinancés avec les collectivités (voir 2.2.1), 1 % est spécifiquement destiné au soutien et à l'accompagnement d'actions d'innovation.

Ainsi, dans un premier bilan dressé au conseil d'administration du Cerema du 28 juin 2016, il apparaît que, sur 100 propositions faites par les équipes du Cerema en réponse au premier appel à idées et projets d'innovation lancé en octobre 2015, une quinzaine de projets a été retenue : 9 projets d'innovation et 6 projets d'accompagnement, qui feront l'objet d'un soutien financier à hauteur de 1,5 M€ et d'un

³⁸ Positionnement très particulier entre la recherche et l'ingénierie, qui n'a pas d'équivalent en France ou même en Europe.

³⁹ Direction Scientifique et Technique et des Relations Européennes et Internationales ; Direction des Politiques Publiques, des Programmes et de la Production.

⁴⁰ *Priorités 2016-2020 en matière d'innovation et de recherche* (décembre 2015).

suivi spécifique. L'initiative ainsi prise est intéressante, même s'il est prématuré de pouvoir évaluer son impact réel.

Renforcement des partenariats avec des organismes de recherche du RST

Des conventions de partenariat ont été signées avec plusieurs établissements publics de recherche avec lesquels les différentes composantes du Cerema entretenaient des relations de coopération plus ou moins étroites (Ifsttar, CSTB, Irstea, BRGM, Ineris...). Mais, au-delà de la clarification potentielle apportée par ce type de conventions, notamment en termes de répartition des rôles respectifs de leurs signataires, qui devra être évaluée à moyen terme, on peut regretter qu'il ne soit jamais véritablement fait référence à l'appui et au concours que pourraient apporter ces établissements à la structuration de l'activité de recherche et d'innovation du Cerema, notamment par la construction d'équipes de recherche communes (voir point suivant).

Une organisation en équipes-projet de recherche

Afin de remédier à la situation d'éparpillement géographique et thématique des moyens humains et matériels de la recherche, décrite plus haut, la direction scientifique et technique vient tout récemment de mettre en place un schéma de « *structuration de la recherche au Cerema en équipes-projet*⁴¹ ».

De telles équipes, la plupart multi-sites compte tenu des très faibles effectifs de chercheurs sur un même site, doivent s'organiser autour d'un noyau de chercheurs (chargés de recherche/directeurs de recherche + ingénieurs « labellisés » par le Césaar), également amenés à consacrer une partie (minoritaire, mais essentielle) de leur temps à des activités de diffusion des connaissances ou d'expertise au bénéfice des politiques publiques. L'ambition affichée par le Cerema à court terme, est d'inscrire dans la pré-programmation 2017 les premières équipes-projet constituées et, à plus long terme, de faire évaluer ces équipes par le HCRES (Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

La candidature Carnot

S'appuyant sur une définition large de l'activité de recherche et d'innovation, incluant par exemple l'expérimentation *in situ* ou le développement de prototypes et autres démonstrateurs en vraie grandeur, pour lesquels il possède de réels atouts, car disposant par exemple de plusieurs plateformes d'essais, ainsi que sur son ancrage dans le monde socio-économique⁴², le Cerema a répondu à l'appel à candidatures Carnot3 de décembre 2015 avec un projet d'institut appelé *Cerema Effi-Science*.

Les résultats de cet appel à candidatures viennent d'être publiés⁴³ : si le Cerema n'obtient pas directement le label Carnot, il fait partie des neuf lauréats ayant obtenu le label « Tremplin Carnot ». Même s'il peut apparaître à la mission comme une « heureuse surprise », un tel résultat doit encourager le Cerema à montrer qu'il a bien

⁴¹ Intitulé de la note du 15 mars 2016 de la DSTREI (Direction scientifique et technique et des relations européennes et internationales) du Cerema.

⁴² 25M€ de recettes propres, dont 4M€ en provenance d'activités de recherche contractuelle, donc éligibles à l'abondement Carnot.

⁴³ Annonce du secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Thierry Mandon, en date du 6 juillet 2016.

le potentiel pour devenir pleinement institut Carnot au terme d'une période de maturation durant laquelle il sera accompagné par l'ANR.

2.2.3.5 Une démarche active de structuration et d'organisation de la recherche, qui doit plus s'ouvrir à l'extérieur

La stratégie définie par le Cerema en matière de recherche et d'innovation est aujourd'hui activement mise en œuvre au travers d'un certain nombre d'actions que nous venons de décrire. Celles-ci montrent que la direction du Cerema a bien pris la mesure des difficultés à faire vivre une authentique activité de recherche et d'innovation dans un organisme à vocation « technique » dont ce n'est pas la mission première, mais qui ne peut s'en passer pour pouvoir exercer cette mission avec la meilleure d'efficacité possible.

Le texte du comité de direction du Cerema sur la structuration de la recherche en équipes-projets précise en préambule que « ces équipes-projets s'inscriront le plus souvent dans le cadre de partenariats avec d'autres établissements ». Néanmoins, conduite de façon essentiellement interne à l'établissement, cette démarche active de structuration et d'organisation souffre d'un déficit d'appui et d'évaluation en provenance de l'extérieur.

Vers la formation d'unités mixtes avec les organismes du RST

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la constitution des *équipes-projet de recherche*, qui est au cœur du dispositif organisationnel dont souhaite se doter le Cerema en matière de recherche-innovation, ne se réfère que marginalement au fait que le Cerema soit partie intégrante du réseau scientifique et technique du ministère. On pense tout particulièrement à un organisme de recherche comme l'Ifsttar, dont les liens de proximité (voire de « consanguinité ») avec le Cerema sont les plus forts.

S'il est évidemment hors de question de reconstituer le schéma de type « LCPC tête de réseau des LR » qui a pu exister à une époque, il semblerait raisonnable que le Cerema s'appuie de façon beaucoup plus systématique sur les départements ou laboratoires de l'Ifsttar en s'efforçant de constituer, partout où c'est possible et où cela fait sens, des *unités mixtes de recherche* dont les équipes-projet formeraient les composantes Cerema. La même démarche doit être envisagée avec d'autres organismes (tels que Irstea, CSTB, BRGM ou Ineris⁴⁴), chacun dans son domaine, sans exclure non plus les écoles d'ingénieurs et les universités.

Un absent capital : le conseil scientifique et technique

La mission a par ailleurs du mal à comprendre (cf. 2.1.1.2) pourquoi, plus de deux ans après sa création, le Cerema n'a toujours pas de conseil scientifique et technique, pourtant explicitement prévu par les textes⁴⁵. Au-delà des explications de circonstances qui ont pu être données (situation de blocage provoquée par la difficulté à nommer son président), il est clair que cette absence s'est fait cruellement sentir, eu égard notamment aux avis qu'aurait pu exprimer ce conseil sur la stratégie de l'organisme en matière de recherche et innovation décrite précédemment.

⁴⁴ Voir la liste des sigles et acronymes en [annexe n° 11](#)

⁴⁵ Arrêté du 25 septembre 2014 signé par le DRI.

Il devient donc aujourd'hui urgent de nommer un tel conseil, au risque sinon d'accréditer l'idée qu'il est cantonné à un rôle purement formel, puisque la stratégie recherche-innovation de l'organisme a pu jusqu'à présent être mise en place sans que ses avis soient sollicités.

6. *Le Cerema doit organiser sa recherche en privilégiant systématiquement la constitution d'unités mixtes avec des organismes de recherche proches, des universités ou des écoles d'ingénieurs, à commencer par l'Ifsttar.*

Dans le cadre de cette recommandation, la mission tient à préciser quelques points :

- *Mettre en place de façon urgente le Conseil Scientifique et Technique*
- *Favoriser la mobilité des chercheurs ou ingénieurs ayant une activité de recherche, tant au sein de l'organisme qu' à l'extérieur, à travers de telles unités mixtes.*
- *Mieux faire apparaître la recherche et l'innovation dans les activités du Cerema, à travers la programmation d'actions pluriannuelles conduites en partenariat avec des établissements de recherche.*
- *Renforcer les liens entre recherche, innovation et capacités d'expertise des agents du Cerema.*

2.3. Développer les synergies entre les attentes des différentes parties prenantes du Cerema

La création d'un établissement public doté d'un conseil d'administration engendre la nécessité pour lui de se définir un positionnement et une stratégie. Il a été vu précédemment combien la demande de l'État était encore dispersée et celle des collectivités encore peu formalisée, ne s'exprimant pas avec la force nécessaire lors des réunions des différentes instances de gouvernance de l'établissement. Dans cette partie du rapport, la mission souhaite analyser et faire des propositions afin que le Cerema puisse valoriser pleinement la diversité de ses conseils en mettant en synergie les demandes de ses différentes parties prenantes.

La création d'un établissement et le principe même d'une subvention pour charges de service public impliquent que les activités de l'établissement dans le cadre de cette subvention soient une réponse à la stratégie décidée par le conseil d'administration et non essentiellement des commandes précises de prestations.

Le plan d'affaires 2016-2020 présenté au conseil d'avril 2016 précise bien que le document concerne « *l'intégralité de l'établissement* » et redonne la priorité au développement du chiffre d'affaires. Il constate que « *la très grande majorité des activités de l'établissement peuvent être menées à la fois à la demande de l'État et pour le compte de tiers ou en partenariat avec eux.* » et une « *très grande proximité entre les activités menées à la demande de l'État et celles qui génèrent des ressources propres* ».

Le document précise également que le plan d'affaires n'a pas vocation à décrire l'intégralité de l'offre de services mais insiste beaucoup sur des « offres de référence » qui concrétisent des sujets plus précis pour les produits du Cerema ; ils sont présentés

comme répondant aux besoins de plusieurs « clients » : État, régions, départements, communes, EPCI , établissements publics, entreprises.

Après ce diagnostic, il paraît assez surprenant que le plan d'affaires n'incite pas le Cerema à se positionner auprès des collectivités pour répondre à des appels à projets du Programme d'investissements d'avenir, des ministères de tutelle ou de fonds européens sur des thèmes en lien avec sa stratégie. On pourrait penser par exemple à l'appel à projets « territoires à énergie positive »⁴⁶ ou « territoires zéro déchets ». Le Cerema est en effet particulièrement reconnu dans un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage, et, comme on l'a vu en 2.2.3, ses compétences et sa neutralité en feraient un interlocuteur pertinent pour les bureaux d'études privés.

La répartition de la SCSP devrait alors privilégier les actions qui bénéficient simultanément à l'État et aux collectivités. Le Cerema aurait pour mission de définir des projets entre l'État, les collectivités et lui-même. Les directions devraient être incitées à contribuer sur « leur » enveloppe de SCSP à la mise au point et au lancement d'« appels à projets » sur des sujets qu'elles jugent prioritaires, qui impliquent les collectivités et qui contribuent à la mise en œuvre de la stratégie du Cerema. L'attribution d'une part modeste, mais croissante, de SCSP pour dynamiser cette évolution et donner de l'autonomie au Cerema est une évolution très favorable. Même si, au CA du 28 juin 2016, le directeur général indique que, sur l'année en cours, il est peu probable que le Cerema arrive à mobiliser les 5 % dédiés, il est utile de poursuivre de façon volontariste l'augmentation du pourcentage de la SCSP dédié à ces actions.

Le pourcentage de cofinancement des collectivités à un projet doit être fonction de leur intérêt propre dans le projet, du potentiel de mutualisation, et de l'intérêt que l'État porte à la maîtrise par les collectivités de ces problématiques. Il ne peut donc être fixé uniformément. Or un des indicateurs figurant dans le projet de COP fourni au conseil d'administration du 28 juin 2016 est libellé comme suit : « part du financement des projets cofinancés apportée par les collectivités territoriales et leurs associations : valeur-cible 50 % ». Le libellé devrait à tout le moins mentionner qu'il s'agit d'une moyenne.

Il faut d'ores et déjà réfléchir à l'intégration des démarches de programmation pour l'État d'une part et les collectivités d'autre part. L'évolution de cette relation pourrait être d'aller vers l'établissement de contrats de coopération public-public⁴⁷. Cette possibilité n'est pas évoquée dans le plan d'affaire, mais figure en revanche dans la boîte à outils du plan d'affaires.

À défaut, une formule rodée de coopération programmatique entre l'État et les collectivités est à chercher dans l'élaboration des programmes de travail des agences d'urbanisme. Là, les rôles sont inversés entre l'État et les collectivités⁴⁸ : une faible participation financière de l'État lui permet malgré tout d'influer sur le programme de chaque agence. Dans le cas du Cerema, une faible participation financière des collectivités (représentées, sous réserve de validation, par les associations présentes au conseil d'administration) leur permettrait d'influer sur le programme du Cerema.

⁴⁶ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Territoires-a-energie-positive-.html>

⁴⁷ Voir plus haut 2.2.1

⁴⁸ cf. note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de financement et rôle des services de l'État

<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39638>

Cela conduit la mission à formuler la recommandation suivante :

7. *Le Cerema doit mettre en synergie les demandes des collectivités et celles de l'État sur des enveloppes pluriannuelles et faciliter la recherche de cofinancements, notamment en se mettant en position de coordonnateur pour répondre à des appels à projets nationaux ou européens.*

2.4. Quelques leviers à activer pour concrétiser le projet stratégique

2.4.1. Intégrer les nouvelles compétences nécessaires au projet stratégique dans la politique de ressources humaines

L'[annexe n° 8](#) présente les ressources humaines du Cerema.

Le projet stratégique du Cerema affirme que « *les compétences des personnels sont la première richesse du Cerema* ». Dans ce cadre, deux objectifs stratégiques ont été formulés :

- *C1 « affirmer et partager une vision large et ambitieuse des compétences nécessaires pour réussir la mise en œuvre du projet stratégique : le Cerema expert et intégrateur » ;*
- *C2 « mobiliser toutes nos compétences dans un cadre collectif motivant et valorisant, au service de nos bénéficiaires ».*

Si le deuxième objectif porte essentiellement sur l'organisation interne de l'établissement, le premier identifie clairement le besoin de recenser de façon partagée les compétences nécessaires et de se doter des moyens pour les obtenir ; dans ses domaines traditionnels d'action, et au travers de ses différentes activités, les entités composant le Cerema ont construit au fil du temps un certain nombre de compétences, que l'établissement a d'ailleurs cherché à identifier et valoriser par le biais de la démarche « 4C »⁴⁹. Cette dernière a été très largement appréciée par les agents, car elle leur permet de rendre visible leur expérience et leurs compétences : on dénombre, à l'issue de l'exercice, 2066 contributeurs enregistrés dans les communautés métiers, 6158 contributions aux compétences collectives et 13 251 contributions aux compétences spécifiques ou spécialités⁵⁰. Par ailleurs, elle constitue une source d'information extrêmement précieuse pour toutes les réflexions ultérieures à mener sur

⁴⁹ La démarche 4C (source site intranet du Cerema) : La démarche de cartographie des compétences collectives du Cerema (« 4C ») a été lancée dès le 9 avril 2015 par le comité de direction du Cerema avec l'objectif de disposer début 2016 d'une première cartographie des compétences collectives, puis de l'actualiser chaque année.

Quatre principes forts fondent cette démarche :

- Une approche par les compétences collectives de l'établissement et de ses équipes, avec un repérage des contributions des agents à ces compétences collectives ;
- Une approche par des communautés métiers qui, dans le prolongement des travaux des groupes thématiques métiers lors de la préfiguration en 2013, décrivent les compétences collectives du Cerema et sont garantes de la qualité de la cartographie ;
- Une implication de tous les agents du Cerema qui sont membres des communautés et font la cartographie en déclarant leurs contributions aux compétences collectives ;
- Une connaissance des compétences partagée, la vocation de la cartographie est d'être largement ouverte, accessible et visible au sein du Cerema. C'est d'ailleurs réalisé depuis juillet 2016, avec l'outil Comete.

le sujet des communautés métiers, et de leur mobilisation au sein de l'organisation, sujets qui seront évoqués au 2.4.3.

Ce recensement de l'existant doit être complété par l'analyse des besoins nouveaux : thématiques ou postures nouvelles à investir dans le cadre du projet stratégique, mais aussi de façon plus transversale le besoin d'ouverture vers les collectivités.

2.4.1.1 Des compétences nouvelles à développer, de nouveaux profils à recruter

Pour la mission, l'ouverture aux collectivités doit conduire le Cerema à recruter des agents ayant une expérience en collectivités. En effet, pour pratiquer une écoute active des besoins des collectivités, identifier les sujets techniques et mieux comprendre la nature de leurs demandes, il serait utile qu'exercent au Cerema des agents ayant une expérience personnelle des activités et des procédures en collectivités. Depuis sa création, le Cerema recruté une soixantaine d'agents ayant occupé récemment un poste dans une collectivité territoriale, soit environ 10 % des recrutements effectués par l'établissement. De même, l'orientation vers des thématiques nouvelles nécessite que le Cerema dispose d'experts nouveaux pour asseoir sa crédibilité et pouvoir dialoguer avec les partenaires ou bénéficiaires. À l'inverse, des agents du Cerema pourraient effectuer des mobilités vers les collectivités territoriales. Aussi la mission propose la recommandation suivante :

8. Dans un contexte de baisse de ses effectifs, le Cerema doit poursuivre une réflexion sur la gestion de cette baisse et l'évolution des compétences, puis prioriser les embauches de personnel ayant les compétences nouvelles attendues dans le projet stratégique (métier ou collectivités).

2.4.1.2 Un contexte contraint

Le développement de nouvelles compétences (collectivités, thématiques techniques) ou postures (intégrateur / expert) au sein du Cerema, sur la durée du COP, va se confronter à la baisse des effectifs, qui réduira très fortement les marges de manœuvre de l'établissement.

Cette baisse, qui arrive à la fin du moratoire dont a bénéficié le Cerema pendant ses deux premières années d'existence, a fait l'objet d'une annonce par le DG dans son discours du 22 mars 2016⁵¹. Elle conduirait ainsi à un plafond d'emploi de 2600 agents à échéance du projet stratégique.

Dans ce contexte, le recours à des recrutements externes s'avérera délicat. En effet, la question des recrutements, notamment de personnels extérieurs au ministère, est un sujet sensible pour les agents fonctionnaires, comme la mission a pu le constater. Ce sujet a d'ailleurs été évoqué en comité technique (CT)⁵². Il faudrait donc mettre en œuvre cette recommandation avec volontarisme, ce qui pour la mission implique que le COP la traduise explicitement, en précise le ou les indicateurs de performance, tout en faisant preuve de réalisme et de transparence. Ainsi, cela suppose tout d'abord que la

⁵⁰ Site intranet actualité du 12/07/2016

⁵¹ lors de la remise des prix du Cerema (source site intranet <http://intra.Cerema.i2/spip.php?article1332>)

⁵² PV CT du 29/09/2015 pages 14 et 15.

GPEC soit suffisamment aboutie pour donner de la visibilité sur les engagements nouveaux, les désengagements selon les différents champs d'action (dont les fonctions support)⁵³ et les types d'activités, et que les postes sur lesquels des priorités seront données à des profils rares soient identifiés au préalable, par exemple au moment de leur publication. Cela suppose enfin qu'un effort supplémentaire soit fait pour encourager la mobilité d'agents du Cerema, voire leur réaffectation au sein du ministère, car la dimension sociale de ce scénario dépasse le cadre du Cerema.

Les contraintes de recrutements en externe ayant été évoquées, et ne pouvant vraisemblablement conduire à pourvoir qu'un nombre limité de postes, les impulsions souhaitées devront s'appuyer, pour le vivier des fonctionnaires et étant rappelé que les agents sont en position normale d'activité (PNA), largement sur les mobilités internes au Cerema, ou avec d'autres services du ministère, ou de ses établissements publics, et sur les formations / reconversions.

La question de l'expérience en collectivité se pose plutôt en termes de construction de parcours inter-fonctions publiques, celle de l'évolution vers de nouveaux champs techniques ou d'autres activités (animation de filière, chef de projet, intégrateur...) plus dans des mobilités inter établissement ou avec l'administration du ministère, dans la construction de parcours de spécialistes, et si nécessaire dans des reconversions plus ou moins lourdes.

La construction de parcours inter fonctions publiques

Avec la baisse régulière d'effectifs que connaissent les services de l'État, notamment des ministères de tutelle, on observe aujourd'hui moins de fluidité dans la construction des parcours, notamment pour les niveaux A et A+ (hormis quelques zones géographiquement peu attractives, où sont affectés beaucoup de jeunes sortis d'école qui ne resteront, pour une grande majorité d'entre eux, que peu de temps sur leur premier poste). Même si les agents du Cerema sont en position normale d'activité, il n'en demeure pas moins que la mise en place d'une nouvelle zone de gouvernance des effectifs à son niveau a des effets sur le système global. Un agent sollicitant un détachement prend souvent non seulement le risque de retarder sa carrière (ce phénomène n'est pas nouveau, le détachement éloigne de son ministère d'origine), mais de plus se trouvera confronté à son retour à la difficulté de retrouver un poste. Ces éléments sont connus pour constituer un frein à une expérience professionnelle autre que la position normale d'activité. Ceci est particulièrement vrai lorsque la zone de gouvernance recherchée est en sur effectif, et plus précisément pour le Cerema lorsqu'il choisit très légitimement la localisation et le contenu des postes qu'il publie.

Néanmoins, certains agents font ce choix, et dès lors qu'ils souhaitent revenir au ministère, il conviendrait que le Cerema et la DRH du ministère, notamment les chargés de mission des corps concernés, travaillent encore plus en anticipation pour gérer d'éventuelles affectations de profils repérés comme intéressants pour la structure.

Concernant les fonctionnaires territoriaux, le problème est d'identifier des personnes intéressées par une mobilité et il est nécessaire de publier ces postes via des publications lues par les techniciens des collectivités, et de mobiliser les réseaux auxquels participe le Cerema, dans une logique de type « chasseur de têtes » .

⁵³ Cf orientation stratégique C8 « mobiliser le support « comme un champ d'action », un domaine métier à part entière, partie prenante de la production et de la réussite du projet stratégique – et y développer une culture de service et d'amélioration continue.

La question de la construction du parcours professionnel est par ailleurs un sujet délicat, qui mobilise les organisations syndicales : pour une partie des agents du Cerema, chargés d'études, de projets, encadrants, la reconnaissance d'un niveau d'expertise par les dispositifs internes au ministère (comités de domaine) est très important et constitue le cœur de leur motivation à dérouler une partie significative de leur carrière au Cerema.

Le recrutement et la reconnaissance de l'expertise au ministère

Au-delà de la reconnaissance du Cerema lui-même, les agents du RST peuvent présenter leur dossier devant un comité de domaine et recevoir ainsi une qualification (spécialiste, expert, expert international). Sans présenter ici ni donner d'appréciation sur ce dispositif et son adéquation avec les champs d'action présentés dans le projet stratégique, on peut néanmoins en retenir que les durées d'obtention de ces qualifications sont longues, ce qui par ailleurs est cohérent avec la construction d'une expertise.

Dans ce contexte, la mise en place de nouvelles compétences ne peut que prendre du temps, et les agents concernés, qu'il s'agisse d'une réorientation ou d'un recrutement au sein du ministère, devront pour certains suivre une formation appropriée, et ne seront en tout état de cause pas immédiatement opérationnels pour investir de nouvelles thématiques « métiers ». L'embauche d'ingénieurs sur titre, en relation avec le ministère, voire de personnels contractuels formés ou ayant une expérience professionnelle (par exemple bureau d'études), dans les nouvelles thématiques devrait pouvoir être envisagée ponctuellement.

La reconversion

La mise en place de formations lourdes pour des agents prêts à évoluer ne doit pas être écartée. Ces actions devront être intégrées dans le plan de formation du Cerema.

2.4.2. Un budget d'investissement qui reste à bâtir

Les réflexions sur le sujet des investissements ont assez bien avancé sur l'immobilier, un peu moins sur les équipements lourds. Ce point est pourtant important pour la mise en œuvre de la stratégie, car la politique d'investissement contribue, avec les orientations sur les besoins en compétence, à la construction de l'organisation territoriale.

2.4.2.1 L'immobilier

On trouvera en [annexe n° 5](#) une carte des 37 implantations et en [annexe 10](#) un état des lieux de l'immobilier et des éléments de chiffrage. Au vu de ces éléments, le Cerema envisage, dans son projet de stratégie immobilière une réduction de son nombre d'implantations.

Dans une première approche, et au vu des enjeux exprimés dans le projet stratégique¹, le Cerema a fixé quelques lignes directrices : 1-garder des implantations dans les grandes villes ; 2-réfléchir au maintien des sites avec moins de 50 agents ; 3-garder une certaine proximité avec les collectivités ; 4-accroître les ressources propres.

Il en a découlé un premier projet de programme prévoyant soit de l'investissement dans certains sites (amélioration des performances des bâtiments, construction ou

réhabilitation), soit le choix de retenir une location, ceci à diverses échéances d'ici 2020, soit l'annonce de la fermeture de certaines implantations. Ce projet initial, présenté aux instances de gouvernance interne et externe du Cerema, a fait l'objet d'amendements aux décisions initialement proposées, pouvant laisser penser à certains que des retours en arrière étaient possibles.

La délibération du CA du 29 avril 2016 a cependant permis de fixer les décisions sur 32 des 37 implantations, dont 8 décisions de fermetures. Pour les 5 sites restants, des études complémentaires sont à prévoir.

Cette prise de décision est importante, car elle permettra aux équipes de se projeter en termes de développement de compétences, de besoins en investissement et de donner de la visibilité aux agents, l'incertitude favorisant un sentiment de malaise (voir 2.4.3).

Une réflexion particulière est à mener sur les laboratoires, où se posent non seulement la question de l'immobilier, mais aussi celle des équipements. Elle est en cours, incluant l'analyse des mutualisations possibles.

Il est important de souligner que la mise en œuvre de ce schéma devra être faite en concertation avec les ministères de tutelle, notamment car plusieurs implantations du Cerema sont liées à celles de services de l'État et plus particulièrement du ministère (CPII (centre de prestations et d'ingénierie informatiques), CVRH (centre de valorisation des ressources humaines), DGITM, MIGT voire autres.

2.4.2.2 Les équipements

À la création de l'établissement, les matériels et bâtiments existants ont été affectés à l'établissement.

Comme dans tous les établissements publics, le matériel et l'immobilier doivent être amortis et pris en compte dans les budgets pour pouvoir être modernisés et remplacés de façon à ce que « l'outil de production » ne devienne pas obsolète et reste adapté au positionnement stratégique de l'établissement.

Tous les entretiens ont souligné le fait que l'établissement manque d'un budget d'investissement adapté à ses activités et à sa stratégie. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation majeure de la direction générale du Cerema. Le besoin en investissement nécessaire, selon le directeur financier, est estimé à 10 M€. Une estimation réaliste devrait être de 4 à 5 M€ pour l'immobilier (cf document de stratégie immobilière et extraits de la note rédigée pour la mission par le DG, en [annexe n° 9](#)), les besoins pour les équipements lourds étant à affiner.

La DGITM contribue parfois sur son budget à l'achat des matériels nécessaires aux activités qu'elle commande. Cependant, dans sa contribution au COP, elle demande une clarification sur l'usage qui est fait de ces équipements, demande qui paraît légitime à la mission, et également que l'établissement fixe « *une orientation générale sur la problématique des grands équipements scientifiques et techniques, au premier rang desquels les matériels et installations dédiés aux infrastructures. En effet, la capacité d'investissement du Cerema est au cœur de sa stratégie de développement mais les modèles de financement ne peuvent s'appuyer durablement sur des dotations complémentaires de l'État. Un modèle de mutualisation et un modèle économique doivent donc être définis par le Cerema sur la base d'un diagnostic partagé (part des matériels dédiés, part des matériels utilisés pour plusieurs clients, taux d'utilisation par famille et par localisation, cartographie des implantations de familles de matériels...).* De même, les stratégies de partenariats industriels devront être explicitées. Enfin, l'avenir des centres spécialisés devra être précisé ».

L'expertise sur les moyens nécessaires n'a pas été faite par la mission. Il convient de rappeler que le Cerema dispose des mêmes moyens que ceux affectés aux anciens services le composant, qui incluaient une part dédiée aux investissements (essentiellement aux investissements courants), ou comme évoqué ci-dessus par la DGITM, bénéficiait de financements fléchés pour certains grands équipements.

Il s'agit donc aujourd'hui pour le Cerema essentiellement de définir une stratégie d'investissements, de priorisation de ces derniers, de façon à quantifier les moyens qu'il estime nécessaires pour bâtir un budget d'investissement cohérent, puis de rechercher les moyens de son financement, quitte à rester en dessous du plafond d'emplois.

Pour le financement de ses investissements en équipements, il devra recourir de façon active à des cofinancements (projets de recherche, industriels, collectivités).

2.4.2.3 Synthèse

Tous ces éléments militent pour qu'un travail de fond soit réalisé, de façon à fixer des objectifs clairs, chiffrés, sur les investissements en appui à la stratégie, tant pour les équipements (matériels lourds, centres de calcul...) que l'immobilier. Dans ce cadre, la question particulière des laboratoires est à examiner.

Les besoins en investissement devront impérativement être pris en compte pour permettre la mise en œuvre de la stratégie d'établissement. En partie 2.2.1.3, et à partir des données fournies par le Cerema qu'on trouvera en [annexe n° 9](#), la mission a explicité les perspectives budgétaires envisagées, et les possibilités à explorer pour diversifier et augmenter les ressources propres actuelles⁵⁴(dont la possibilité de contenir les effectifs en dessous du plafond d'emploi). Des choix paraissent nécessaires.

Des partenariats avec le secteur privé ou les collectivités territoriales seront à rechercher.

Quels que soient les modes de financements envisagés, la soutenabilité financière des projets d'investissement est à intégrer dans les prévisions.

9. La direction du Cerema doit bâtir, avec l'appui de la tutelle, un budget d'investissement pour mener à bien sa stratégie.

Enfin, la politique d'investissement devra comprendre un volet territorial fixant le cadre pour que les différentes directions du Cerema puissent établir à terme un projet de service (voir 2.4.3.2).

2.4.3. Revisiter le management

La création du Cerema a conduit à une mise en interrelation des 11 services préexistants, qui disposaient auparavant d'une très grande autonomie, même si le plan d'évolution des CETE avait néanmoins déjà contribué à construire des échanges plus importants entre eux.

⁵⁴ Pour mémoire et cf [annexe n° 8](#). Baisse des effectifs pour réduire la masse salariale, baisse de la SCSP moins rapide que celle de la masse salariale, économies sur le budget de fonctionnement, augmentation significative de ses ressources propres.

De façon à construire ce nouvel établissement public qui ne soit plus un service de l'État, il revient au nouveau siège, en relation avec les directions techniques et territoriales, de définir un cadre commun, donner une unité, en particulier en homogénéisant les outils, et une identité en définissant des politiques propres.

2.4.3.1 Les constats

Même s'il faut noter que les 11 directeurs techniques et territoriaux font partie du comité de direction, le choix initial fait par l'établissement a été de centraliser très largement les décisions et les processus (programmations, définition des politiques, mise en place d'outils communs...).

Cette centralisation, sans doute nécessaire dans un premier temps, a pu être jugée excessive en interne, donnant parfois l'impression d'une déresponsabilisation de l'encadrement, d'un manque de clarté ou de concertation dans les arbitrages, surtout lorsqu'on n'est pas membre d'un groupe de travail ou d'une instance mise en place dans l'établissement (CPT, groupe de travail...), comme en témoignent les verbatims des baromètres sociaux réalisés par le Cerema.

En effet, compte tenu de l'échantillon des personnes rencontrées, composé essentiellement de cadres intermédiaires, la mission a examiné d'autres sources d'information. Ainsi, elle a pris connaissance des baromètres sociaux réalisés en 2014 et 2015, que le CODIR du Cerema exploite.⁵⁵ Même s'il convient de les utiliser avec les précautions nécessaires, ils permettent de repérer différents signaux d'alerte, confirmés ou complétés par les entretiens et autres documents (PV d'instances notamment).

Tout d'abord, en ce qui concerne les personnels, et ce à différents niveaux hiérarchiques, on note l'expression d'un sentiment d'inquiétude, parfois de démotivation (sans chercher à minimiser ce point, il faut noter que c'est souvent le cas à la création d'un nouveau service : à l'enthousiasme initial peut succéder une période de « désenchantement ») ; le fonctionnement est perçu comme essentiellement descendant, avec des lourdeurs, des contraintes, un surcroît de travail, inconvénients certes fréquents à la création d'un nouvel établissement ou service. Ils ont entraîné un certain nombre de problèmes.

Parmi ceux-ci, la mission a identifié quelques causes fréquemment citées, qui sont très liées à la mise en place du Cerema, et pourraient s'atténuer au fil du temps :

- un poids plus grand des tâches administratives (saisies dans les outils de gestion, tableaux de bord...) au détriment du cœur de métier (études expertises), ainsi qu'une part d'activité significative (réunions, production de tableaux de bord, de notes...) pour les chantiers de construction du Cerema ; certains postes⁵⁶ ont ainsi vu leur contenu très sensiblement évoluer à la création du Cerema ;
- une pression accrue (plan de charge, avec dépassement des durées légales de travail, trop de niveaux de donneurs d'ordre), entraînant du mal être au travail,

⁵⁵ Ex CODIR 17 février 2016.

⁵⁶ chefs de groupe, chefs de départements / processus programmation, GPEC, adjoints...

ce phénomène ayant revêtu une intensité particulière pour les fonctions support du siège⁵⁷ ;

- un sentiment de repli sur soi de l'établissement, phénomène classique à la création d'une nouvelle entité, où on se concentre essentiellement sur l'interne et la construction de l'établissement.

Les motifs d'inquiétude, qui transparaissent tant dans les compte-rendus de CA, de CT, que dans les baromètres sociaux, portent essentiellement sur la baisse des effectifs, sur le sujet de l'immobilier, mais aussi sur le fait que la stratégie n'est pas suffisamment claire sur les choix de positionnement selon les thématiques et les types d'activités. On peut s'interroger sur son réalisme, au regard des contraintes de moyens du Cerema. L'incertitude prolongée sur l'organisation est une source potentielle de risques psychosociaux (RPS).

Le projet stratégique a été long à aboutir, et n'est pas suffisamment concret pour répondre aux attentes, même si, en interne, un peu de visibilité a été donnée avec le lancement de 12 chantiers⁵⁸ pour la mise en œuvre du plan stratégique. Une information est disponible sur l'intranet, et on constate que le niveau d'avancement et d'information est très variable selon les chantiers.

La question mérite dès lors d'être posée : le projet stratégique dans ses grandes lignes est-il partagé et compris à tous les niveaux ? Le malaise de certains cadres, relayé par les organisations syndicales, pourrait provenir du fait que la déclinaison pratique n'est pas encore claire ; l'organisation s'appuie encore très largement sur les pratiques des anciens services. Pour la mission, le management du changement est insuffisamment abouti, n'intègre pas suffisamment l'encadrement intermédiaire et la communication sur le projet stratégique n'a pas été suffisamment adaptée ou développée.

Ce constat ne doit pas occulter des points extrêmement positifs :

- De gros efforts ont été faits par l'établissement pour être opérationnel dès son démarrage au plan administratif et budgétaire. Ce qui a été le cas : dès le démarrage les agents ont pu être payés, l'exercice 2014 a pu être ouvert et clos correctement, ce qui a unanimement été souligné par nos interlocuteurs dans tous les entretiens. Les instances de dialogue social, comité technique (CT), comité hygiène sécurité et conditions de travail CHSCT d'établissement, ont été mises en place. Elles se réunissent à un rythme satisfaisant.
- Il en est de même de la démarche de recensement des compétences collectives (voir note de bas de page n° 2 au 2.4.1), dans laquelle les agents ont vu une reconnaissance de leurs métiers. En second lieu, la sollicitation des directions techniques et territoriales pour produire une contribution au projet stratégique a été très appréciée, car elle permettait une meilleure appropriation locale et une implication « montante ».

⁵⁷ La mission a eu connaissance du rapport établi par le bureau d'études mandaté dans le cadre de la démarche RPS.

⁵⁸ Les chantiers du projet stratégique : 1- COP ; 2- plan d'affaires ; 3- SPSI ; 4- cartographie des compétences collectives ; 5- utiliser 5 % de la SCSP pour des actions nouvelles en 2016 ; 6- priorités thématiques en matière d'innovation et de recherche ; 7- relations avec les collectivités territoriales ; 8- stratégie du Cerema en Île-de-France ; 9- fixer les repères pour le fonctionnement interne et le management ; 10- préparer la déclinaison stratégique par direction ; 11- décrire la vision numérique du Cerema ; 12- identifier les pistes d'économie dans nos dépenses de fonctionnement.

- Enfin, des chantiers comme le plan d'affaires, l'amélioration des outils communs de gestion, la « boîte à outils » pour travailler avec les collectivités sont autant d'avancées qu'il faut signaler.

Le lancement des actions visant l'encadrement, les démarches RPS, témoignent d'une prise de conscience de la nécessité de se doter d'outils de détection des cas de souffrance au travail.

En conclusion, il faut reconnaître que la construction du Cerema ne pouvait se faire rapidement. Comme indiqué dans la partie 1, une étape a été franchie, mais elle doit encore se poursuivre, dans un contexte moins favorable après les deux années de moratoire, et les sujets délicats ne manqueront pas (plan de charge, évolution des missions, fermeture de sites, budgets et effectifs en baisse...) et alimenteront très vraisemblablement le dialogue social, ce qui impliquera de maintenir une vigilance particulière sur les impacts potentiels sur les personnels.

Le besoin de plus de visibilité dans l'organisation est très fort : qui fait quoi, comment on se désengage de certaines thématiques ou types d'activités, comment on s'engage sur de nouveaux champs. L'incertitude sur les évolutions de l'environnement de travail peut présenter une source de RPS pour les agents, et ce d'autant plus que le cadrage tardera à venir.

2.4.3.2 Les pistes de progrès

La mission retient la recommandation suivante :

10. Le Cerema doit s'assurer que chaque agent a une vision claire de la stratégie appliquée à son activité et à son entité de rattachement par des déclinaisons du projet stratégique concrètes, réalistes et responsabilisantes

Cette recommandation doit être lue comme le moyen de concrétiser, à l'échelle du projet stratégique, l'organisation du Cerema, tant dans son fonctionnement global (qui fait quoi) que dans son organisation territoriale. Au préalable, les lignes directrices devront avoir été précisées dans un projet d'établissement, en s'appuyant sur le SPSI, la cartographie des compétences, et les moyens financiers et humains dont l'établissement pourrait disposer dans les années à venir.

Cette démarche pourra se poursuivre par la mise en place de projets de service dans chaque direction territoriale ou technique. Elle permettrait à ces directions de s'appropriier le projet, de s'y impliquer plus largement et de donner des perspectives aux agents⁵⁹. Il faudra cependant éviter l'écueil qui consisterait à envisager les projets de service comme un repli sur l'organisation et les services antérieurs (CETE et STC), d'où la recommandation ci-dessus, qui constitue un préalable indispensable.

Le projet stratégique insiste fortement sur la nécessité de « clarifier le fonctionnement interne » (p.75 et suivantes, ou objectifs C2) ; le COP, dans sa description des actions phares, évoque à de multiples reprises « l'intégration » (ex « compréhension intégrée

⁵⁹ À ce jour, et par anticipation, seule la DTecITM a réalisé un projet de service, en raison de sa situation particulière, le déménagement à Sourdon, antérieur à la création du Cerema, ayant conduit à un départ massif des agents, il est apparu au directeur important de pouvoir fédérer les agents en grande partie nouvellement recrutés autour d'un projet de service.

des enjeux des territoires ») que le Cerema veut apporter à ses clients. Comme cela a été évoqué au paragraphe sur la gouvernance (2.1), le Cerema ne peut notamment pas prétendre aider les collectivités à comprendre ce qu'est l'intégration des enjeux des territoires, sans garantir à ces collectivités qu'il fonctionne lui-même de manière intégrée en tant qu'établissement public à part entière, et pas seulement sur la base de l'expérience acquise par les entités dont il est issu, même si cette expérience peut et doit être prise en considération.

Il devient donc urgent que le COP prenne en charge les objectifs transversaux sur l'organisation et le fonctionnement interne (partie V et VI de la trame présentée au CA du 29 avril 2016), pour préciser comment va être assuré le fonctionnement intégré du Cerema : DT, DTR, siège. À noter que ce travail doit être conduit en même temps que l'écoute des clients, évoquée dans la partie « gouvernance » du présent rapport, car il est bien évident que le Cerema doit, notamment, mais en priorité, s'organiser en fonction des attentes de ses clients et trouver sa valeur ajoutée dans la mise en synergies des demandes qu'il reçoit.

La mission estime que les deux volets écoute client et réflexions sur l'organisation interne sont des préalables indispensables à l'établissement des projets de service des directions.

11. L'élaboration de projets de service à échéance 2020, contribuant à celle d'un projet d'établissement, doit figurer explicitement dans le COP.

Sur le sujet du management, la mission a constaté que le Cerema avait initié et commencé à mettre en œuvre plusieurs actions, qui s'inscrivent dans les 2 objectifs du projet stratégique suivants :

C7 « accompagner l'ensemble des personnels et des cadres du Cerema, acteurs du changement, et élaborer une charte du management »

La mission a noté que les formations, l'écriture de la charte étaient d'ores et déjà bien engagées.

C8 « mettre en place les repères pour un fonctionnement interne clair et lisible, déconcentré, collégial et réactif, qui favorise l'ouverture sur l'extérieur et le travail en équipe projet »

Le Cerema a engagé des consultants⁶⁰ pour aider à la définition des repères pour le fonctionnement interne et le management.

Cependant, la mission note que la déconcentration mentionnée dans l'objectif C8 n'est pas encore une réalité. Le système actuel, très centralisé⁶¹, lui paraît mériter de s'appuyer davantage sur le principe de subsidiarité⁶², d'où la formulation de la recommandation suivante :

⁶⁰ Cf CR CODIR 3 – 4 mai 2016

⁶¹ Certains processus initialement centralisés par nécessité, comme la programmation, ont progressivement évolué avec un accroissement du rôle qu'y jouent les directions techniques et territoriales et une diminution du rôle qu'y joue le siège.

12. Le principe de subsidiarité doit être mis en œuvre dans les délégations de décisions au sein du Cerema

Cette recommandation prend tout son sens dans la perspective de la mise en place des instances comme les comités d'orientation territoriaux, ou la future réalisation des projets de service, et dans le cadre défini par l'établissement.

Elle implique que l'établissement mette en place les moyens d'accompagnement : formations appropriées pour l'encadrement, information.

⁶² Source WIKIPEDIA : Le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Il va de pair avec le principe de proportionnalité et le principe de suppléance, qui veut que quand les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a alors le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique.

3. Implications pour le contrat d'objectif et de performance (COP)

3.1. Point succinct sur l'avancement du COP au 30 juin

Dès le projet stratégique 2015–2020 adopté, la DRI, tutelle de l'établissement, a lancé en interne à l'administration les premières réflexions pour l'établissement du contrat d'objectifs et de performance. Au mois d'octobre 2015, il était acquis que le contrat d'objectifs serait court et accompagné de la définition de « actions phares » qui structureraient le travail inter-directions d'administration centrale des ministères et engagerait le Cerema vers un travail plus autonome sur les priorités du ministère.

Initialement, le COP devait être prêt pour le mois de juin 2016. C'est pourquoi, à la demande explicite de la tutelle, la mission a concentré son travail sur des conclusions susceptibles d'y être intégrées.

Un premier projet de structuration du COP était prêt pour le conseil d'administration du 27 novembre 2015. Le projet n'a pas pu être étudié lors de ce conseil et a été examiné sans évolution nouvelle au conseil d'administration du 29 avril 2016.

Des réunions thématiques inter-directions se sont tenues entre février et mai 2016 pour préciser les chantiers-phares. La mission n'a pas participé à ce travail, mais en a obtenu des comptes-rendus fin juin.

Enfin, le conseil d'administration du 28 juin 2016 a examiné un projet de tableau d'indicateurs.

Reçue par le secrétaire général début juillet 2016, la mission a appris que la mise au point définitive et la signature du contrat d'objectifs étaient reportées à l'automne 2016.

Ce calendrier a par la suite encore été revu.

Si la mission ne s'est pas fixé comme objectif d'examiner la démarche d'établissement du COP, elle analyse dans ce rapport les deux documents présentés au CA des mois d'avril et juin. Puis, compte tenu des observations faites lors de ses investigations, elle fait quelques remarques et suggestions sur le contenu du projet de COP tel qu'il a été aujourd'hui présenté au conseil d'administration. Celles-ci ne tiennent donc pas compte des documents de travail préparés par les différentes directions et la tutelle. Leur analyse aurait obligé la mission à sortir d'une mission générale pour rentrer dans les objectifs particuliers du Cerema et des directions.

3.2. Analyse du projet de COP

Cette partie du rapport analyse les documents de préparation du contrat d'objectifs et de performance présentés aux conseils d'administration :

- conseil d'administration du 29 avril 2016 (point numéro six) : « *préparation du contrat d'objectifs et de performance* ». Le document présente le plan du COP et les projets d'actions-phares ;
- conseil d'administration du 28 juin 2016 (point numéro huit) : « *préparation du contrat d'objectifs et de performance* ». Le document présente un tableau d'indicateurs.

À la connaissance de la mission et à l'heure de la rédaction du rapport (septembre 2016), ce sont les dernières versions de ces projets en circulation. La mission précise son opinion sur ces projets et fait des propositions de modifications en cohérence avec ses recommandations.

3.2.1. Plan du projet de COP

Présentant « *le projet de trame pour le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020* », ce document est composé de sept parties :

« *I introduction,*

II mission, bénéficiaires, positionnement, enjeux généraux,

III orientations stratégiques

IV activités du Cerema : champs d'action et actions-phares

V objectifs transversaux à l'ensemble des activités du Cerema

VI objectifs concernant l'organisation et le fonctionnement interne

VII modalités de suivi et d'évaluation

Annexe : indicateurs et valeurs visibles associées ».

- Concernant la partie III *orientations stratégiques*

Cinq orientations stratégiques sont proposées. Quatre d'entre elles reprennent des grandes orientations stratégiques de 2015. La cinquième, « *construire et mettre en œuvre un modèle économique permettant d'assurer la soutenabilité de l'établissement* », est nouvelle et ne figurait pas en tant que telle dans les neuf grandes orientations stratégiques du document de 2015. Sans remettre en cause le choix fait de ne pas reprendre au sein du COP les neuf orientations stratégiques du projet stratégique 2015-2020, la mission estime que le texte devra néanmoins expliquer ce choix.

- Concernant la partie IV *activités du Cerema : champs d'action et actions-phares*

Les champs d'actions indiqués sont ceux de la stratégie, ce qui est cohérent.

Les actions-phares sont définies comme étant « *des actions d'envergure. Chacune d'elles nécessitant des travaux qui prendront plusieurs années, elles correspondent à des politiques publiques prioritaires au niveau national en réponse aux besoins des services de l'État, ainsi qu'aux besoins des collectivités territoriales et des acteurs de territoire. Les actions-phares retenues dans le contrat d'objectif et de performance feront partie chaque année des priorités pour l'élaboration du programme annuel d'activité. Chaque action-phare fera l'objet d'un dispositif de pilotage et de suivi spécifique.* »

Les actions-phares sont regroupées selon les neuf thèmes de la stratégie :

- aménagement et développement des territoires, égalité des territoires : 5 actions-phares ;
- villes et stratégies urbaines : 3 actions-phares ;
- transition énergétique et changement climatique : 3 actions-phares ;
- ressources naturelles et respect l'environnement : 3 actions-phares ;
- prévention des risques : 3 actions-phares ;
- bien-être réduction des nuisances : 2 actions-phares ;
- mobilité et transports : 6 actions-phares ;
- optimisation modernisation et construction des infrastructures : 6 actions-phares ;
- habitat et bâtiments : 3 actions-phares.

La mission suggère de diminuer le nombre de thèmes bénéficiant d'actions-phares.

La mission considère que la définition d'actions-phares correspondant à une programmation d'ampleur significative plus lâche et pluriannuelle de l'activité va dans le sens d'un suivi moins tatillon de l'activité du Cerema, ou plus exactement d'une programmation plus réaliste de l'activité d'un établissement de cette taille. Elle va dans le sens des recommandations 3 et 7 de ce rapport. Néanmoins, elle estime que le nombre important des actions-phares (37) ne correspond pas à la terminologie adoptée : malgré la taille des éléments, autant d'actions ne peuvent pas avoir une vraie visibilité. La répartition du nombre d'actions-phares par thèmes devrait être explicitée, car on constate que les thèmes qui doivent être développés prioritairement (« aménagement et développement des territoires, égalité des territoires » et « transition énergétique et changement climatique ») ne présentent que peu d'actions-phares (mais peut-être celles-ci sont-elles d'importance plus grande). La mission note que beaucoup d'actions-phares expriment des thèmes plus que des projets.

À défaut de diminution plus forte du nombre d'actions-phares dans le présent COP (tant la tutelle, les directions générales, que le Cerema, considèrent avoir déjà progressé, compte tenu de l'importance de l'établissement et de la diversité de ses champs d'action), il serait au moins utile de mieux les hiérarchiser, en identifiant un petit nombre (une dizaine au maximum) d'actions-phares qui feraient l'objet d'un suivi particulier renforcé, notamment par compte rendu annuel devant les instances de gouvernance.

13. Le Cerema et la tutelle doivent clarifier le positionnement de l'établissement, notamment par rapport aux services déconcentrés de l'État et à d'autres établissements publics comme l'Ademe ou l'Agence française de la biodiversité, et réduire le nombre d'actions-phares inscrites dans le projet de COP, ou au moins en identifier un petit nombre faisant l'objet d'un suivi particulier.

La mission regrette que, bien que concernant les collectivités au premier chef, ce document ne semble avoir été élaboré et discuté qu'avec l'administration centrale. Il ne semble pas que le détail des actions-phares ait fait l'objet d'un vrai débat avec les collectivités en conseil d'administration, tant dans leur expression que dans le contenu.

- Concernant les parties V, VI, VII

Pour ces trois parties, le texte est juste un plan qui n'exprime pas d'orientations et se contente de lister les rubriques qui seront traitées et qui figurent dans le contrat d'objectifs de tous les établissements.

3.2.2. Tableau d'indicateurs du projet de COP

Après un bref historique, ce document annonce que son approbation ne sera proposée qu'au conseil d'administration de l'automne 2016. Il présente principalement une annexe intitulée « *objectifs et indicateurs du contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le Cerema, version préliminaire du 15 juin 2016* ».

La note de présentation précise bien qu'il s'agit d'un document incomplet et préliminaire. Il rappelle également le cadrage du ministère demandant 15 à 20 objectifs et 20 à 30 indicateurs maximum.

La mission considère que, bien qu'il s'agisse d'un document préliminaire, il est dommage de lancer un débat sur les indicateurs alors même que le document du mois d'avril (dernier en date) reste très fragmentaire sur de nombreuses parties. De plus, les indicateurs proposés à la discussion du conseil sont également hétérogènes et incomplets et ne permettent donc pas une discussion vraiment ouverte.

- Indicateurs reflétant l'évolution des actions-phares

Indicateur n°1 « nombre d'actions-phares dont l'avancement est satisfaisant ».

La valeur cible n'est pas précisée.

Pour que cet indicateur puisse montrer un avancement normal, il faudra que, pour chaque action-phare, le calendrier et les indicateurs soient clairement établis avant le démarrage du COP ou alors que l'action phare prévoie de les programmer.

Il n'y a pas d'indicateur proposé sur la réponse à des « *demandes expresses* » du ministère. Ceci implique que les actions-phares seront traitées très prioritairement par rapport aux autres activités, notamment celles conduites en réponse à des demandes expresses. Or, il semble à la mission qu'il serait judicieux de compléter cette proposition d'indicateur de l'activité par un indicateur synthétique sur les délais de réponse aux commandes expresses, qui est un sujet récurrent d'insatisfactions.

Un indicateur supplémentaire reflétant l'activité ne serait pas disproportionné par rapport au nombre-objectif d'indicateurs de 15 à 20.

- Indicateurs reflétant l'évolution des activités

Indicateur n°1 « part de la subvention pour charges de service public utilisée de façon plus autonome » valeur cible 2020 : 10 %

indicateur n°2 « part du financement des projets cofinancés apportés par les collectivités territoriales et leurs associations » valeur cible 2020 : 50 %

Pour ces deux indicateurs, la mission a développé dans la partie 2.2,2 son analyse et ses réserves sur le développement du taux de cofinancement des collectivités et sur le concept de « part plus autonome de la subvention pour charges de service public ». Elle suggère plutôt (cf. recommandation n° 7) de développer les actions de partenariat État-collectivités sans s'attacher à une valeur élevée de cofinancement.

Indicateur n°3 : « volume et pourcentage d'activités dans les champs d'action « aménagement et développement des territoires, égalité des territoires » et « transition énergétique et changement climatique ».

Il n'y a pas de valeur cible proposée dans le document. La mission n'a pas de commentaire sur ce dernier indicateur. La mission se demande comment sont traitées les actions phares qui par essence ont été construites pour être interthèmes, il y a des risques de double compte.

- Indicateurs reflétant la diffusion des connaissances

La proposition de cinq indicateurs pour cette partie paraît importante alors même que quatre indicateurs seulement ont été proposés pour l'avancement de l'ensemble des activités techniques et de leurs évolutions ; la mission s'est interrogée sur l'opportunité pour le Cerema de devenir un acteur de la formation, car, même si un objectif du projet stratégique (B31) mentionne « devenir un acteur de la formation via des partenariats ciblés », elle n'a rien trouvé dans les entretiens conduits annonçant une telle évolution.

- Indicateurs reflétant l'innovation et la recherche

Le nombre d'indicateurs proposés pour la recherche paraît élevé pour une activité qui n'a qu'une place réduite dans l'établissement. La mission note néanmoins qu'il n'y a pas d'indicateur sur la normalisation qui est pourtant une activité importante.

L'indicateur numéro cinq « *pourcentage de chercheurs insérés dans des équipes-projets et unités mixtes de recherche* » mériterait, pour être en accord

avec la recommandation 6, d'être transformé en pourcentage de chercheurs insérés dans des unités mixtes de recherche seulement. La valeur cible devrait être élevée (de l'ordre de 90 %).

L'indicateur numéro six « *nombre de thèses soutenues ou encadrées par des agents du Cerema* » paraît à la mission peu adapté et redondant avec le précédent, compte tenu du fait que, si l'établissement peut accueillir des thésards, c'est bien prioritairement au sein d'unités mixtes de recherche (UMR) que les thèses doivent être conduites.

- Indicateurs reflétant les activités générant des ressources propres

La mission a développé en partie 2.2.2 les raisons pour lesquelles cet objectif devait être pris avec précaution. Ceci dit, le montant annoncé en valeur cible ne pose pas de problème.

- Indicateurs reflétant les relations et actions européennes et internationales

L'intérêt de l'indicateur numéro un « *nombre de missions en Europe et internationales* » n'apparaît pas évident en l'absence d'explications plus développées sur son impact dans la mise en œuvre de la stratégie.

L'indicateur numéro trois « *nombre de projets ou contrats européens en cours* » paraît à la mission devoir être précisé. En effet, tous les contrats n'ont pas la même valeur stratégique. Il ne s'agit pas de concurrencer les établissements scientifiques et techniques dans la recherche de financements européens de type « H2020 » sur de la recherche fondamentale ou peu appliquée (TRL⁶³ inférieur à 5)⁶⁴. Cela éloignerait le Cerema de son positionnement stratégique et nuirait probablement à la visibilité du paysage de recherche français vu du côté européen. En revanche, des projets d'innovation (TRL supérieurs à 5) relevant des appels à projets H2020, avec des partenariats à l'utilité avérée pour l'établissement, pourraient s'avérer très enrichissants. De plus, si le Cerema arrive, par ses activités concrètes sur le territoire, à proposer des projets qui émergent sur les crédits des politiques territoriales de l'Union européenne (Lise⁶⁵, FEADER⁶⁶ par exemple), ce serait un vrai succès. La mission recommande donc de préciser cet indicateur.

- Indicateurs reflétant les ressources humaines et les compétences

L'objectif des indicateurs numéro un et deux « *s'appuyer sur des compétences scientifiques et techniques reconnues* » est essentiel ;

⁶³ L'échelle TRL (en anglais technology readiness level, qui peut se traduire par « niveau de maturité technologique ») est un système de mesure employé pour évaluer le niveau de maturité d'une technologie (matériel, composants, périphériques, etc.) source Wikipedia

⁶⁴ Le programme-cadre de recherche Horizon 2020 (2014-2020), regroupe pour la première fois dans un seul programme, les programmes de recherche et d'innovation européens.

⁶⁵ LIFE est L'Instrument Financier de l'Union Européenne consacré aux projets Environnementaux. Il finance des actions qui contribuent au développement et à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires dans le domaine de l'environnement.

⁶⁶ L'Union européenne a mis en place une politique spécifique pour le développement rural. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est un instrument de financement de la politique agricole commune (PAC). Il est consacré au développement rural.

Les indicateurs proposés « *actualisation annuelle complète de la cartographie des compétences collectives* » et « *pourcentage d'un plan qualifié par les comités de domaine ou le Cesaar* » sont intéressants mais insuffisants. La mission recommande de compléter les indicateurs de cette partie par les conséquences de la mise en œuvre de ses recommandations 8, 9 et 10.

- Indicateurs reflétant les grands équilibres économiques

Les indicateurs se focalisent à juste titre sur la capacité d'autofinancement de l'établissement et le ratio SCSP/masse salariale. En l'absence de valeur cible, la mission n'a pas de commentaire.

14. Le Cerema et la tutelle doivent intégrer la mise en œuvre des recommandations du présent rapport dans le contrat d'objectifs et ses indicateurs, tout particulièrement les recommandations concernant les évolutions de l'activité avec les collectivités territoriales et celles portant sur les ressources humaines de l'établissement.

Conclusion

La construction du Cerema répondait à un quadruple défi particulièrement audacieux : fusionner trois services centraux et huit services territoriaux, tous porteurs d'une longue histoire ; transformer des services d'administration en établissement public autonome ; donner aux collectivités territoriales un rôle stratégique dans l'orientation d'un organisme d'État ; réorienter les compétences, les métiers et les productions vers de nouvelles thématiques.

À l'issue de l'audit stratégique qu'elle a mené en vue de la préparation du contrat d'objectifs et de performances qui servira de guide pour l'action des cinq prochaines années, la mission fait le diagnostic que le travail accompli depuis deux ans est considérable, mais que le défi n'est pas encore totalement relevé. Les deux premiers éléments de ce défi sont très bien engagés, parfois « à marche forcée », ce qui n'est pas allé sans tensions : il s'agit désormais de consolider ces acquis plus sereinement en s'appuyant sur les forces vives du Cerema, en grande partie acquises à sa cause. En revanche, les deux derniers éléments restent encore largement à construire. Il appartient à l'établissement de démontrer son utilité pour des collectivités hétérogènes et multiformes qui peinent souvent à identifier et formaliser leurs besoins ; il lui appartient également, dans un contexte de réduction des moyens, de mieux définir et expliciter ses choix stratégiques.

La mission a la conviction que le Cerema ne sera plus le même dans cinq ans. Elle s'est efforcée de faire des recommandations, adressées autant à la tutelle qu'à l'établissement lui-même, indiquant les voies et moyens d'une évolution qui devra être conduite avec détermination. C'est par la mobilisation de toutes les parties concernées que sera confortée l'utilité d'un grand organisme national public d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement au XXI^{ème} siècle.

Patrick de Buhan



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Christine Deffayet



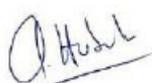
Ingénieur en chef des
travaux publics de l'État

Edmond Grasz



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Claire Hubert



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Alain Weber



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER
CHARGÉ DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le 19 FEV. 2016

Note

à l'attention de

Madame Claire Hubert
Monsieur Edmond Graszak
Monsieur Patrick de Buhon
Ingénieurs généraux des ponts,
des eaux et des forêts

Madame Christine Daffayet
Ingénieure en chef des travaux publics de
l'État

Monsieur Alain Weber
Inspecteur général de l'administration du
développement durable

Objet : Audit du CEREMA
Référence : CGEDD n° 010475-01

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a inscrit à son programme d'activité 2016 l'audit du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Je vous confie cette mission, dont la présidente de la section « Transition énergétique, construction et innovations » est le superviseur. Sa coordination sera assurée par Mme Claire Hubert. Un comité des pairs composé de MM. Philippe Dhensin, Christian Dieudonné, Nicolas Forray, Jean-Jacques Kégelart, Jean-Michel Nataf et Bernard Simon est constitué pour cette mission.

Elle est enregistrée sous le n° 010475-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport aux fins de transmission à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et à la ministre du logement et de l'habitat durable.

Anne-Marie LEVRAUT



CGEDD - Tour Séguin - 92055 La Défense cedex - Tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Copies : Mme la présidente et Mme la secrétaire générale de la section TECI (CGEDD)
M. le président et Mme la secrétaire générale de la section AIVS (CGEDD)
M. le président et Mme la secrétaire générale de la section HCSDT (CGEDD)
M. le coordonnateur de la MIGT de Lyon
MM. les coordonnateurs du collège « recherche, systèmes d'information
et de communication »
MM. les membres du comité des pairs

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ROL-TANGUY	Francis	SG	Secrétaire général	14/03/2016
LARROUTUROU	Bernard	Cerema	Directeur général	18/03/2016
BOSSINI	Serge	DRI	Directeur	23/03/2016
JUNG	Franck	DRI	Sous-directeur de l'animation scientifique et technique	23/03/2016
POUPARD	François	DGITM	Directeur général	23/03/2016
BOUCHET	Christine	DGITM	Directrice des infrastructures de transport	23/03/2016
ANDRIVON	Isabelle	DGITM	Chef de service	23/03/2016
BARBE	Emmanuel	DSCR	Délégué à la sécurité et à la circulation routières	30/03/2016
SALATHE	Manuelle	DSCR	Adjointe	30/03/2016
WEISS	Pierre	DSCR	Adjoint bureau circulation routière	30/03/2016
SAUTECOEUR	Céline	DSCR	Adjointe observatoire sécurité routière	30/03/2016
DELDUC	Paul	DGALN	Directeur Général	01/04/2016
GUILLARD	Philippe	DGALN	Adjoint au Directeur Général	01/04/2016
HOHN	Laurence	DGALN/DHUP	Chargée de mission	01/04/2016
DURRLEMAN	Colas	DGALN/DHUP	Directeur de projet	01/04/2016
MICHEL	Laurent	DGEC	Directeur Général	08/04/2016
QUATREBOEUF	Charles	DGEC	Adjoint au chef de bureau des synthèses	08/04/2016
CURÉ	Christian	Cerema/DTeC/DIR	Directeur	11/04/2016
DEBOISSY	Dominique	DAGF	Directeur	11/04/2016
MAYOUSSE	Véronique	DIR Centre-Est	Directrice	11/04/2016
BRAZILLER	Didier	DIR Centre-Est	Directeur adjoint	11/04/2016
DUPUIS	Yves	DIR Centre-Est	Directeur adjoint	11/04/2016
THON	Dominique	DTer Centre-Est	Directeur	11/04/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SCHULTZ	Denis	Dter Centre-Est	Directeur adjoint	11/04/2016
MOREAU	Sylvie	Cerema	Secrétaire générale et directrice des ressources humaines	11/04/2016
LHUISSIER	Bruno	Cerema/Direction des politiques publiques, des programmes et de la production	Directeur	11/04/2016
WALCKENAER	Benoit	Cerema/DteTV/DIR	Directeur adjoint	12/04/2016
FOUCHER	Pierre	Cerema/DteTV	Secrétaire général	12/04/2016
GRANDGUILLOT	Anne	Cerema/DteTV	Chef du département voirie espace public	12/04/2016
CARRIER	Grégoire	Cerema/DteTV	Chef du département déplacements durables	12/04/2016
MENEZ	Florence	Cerema/DteTV	Directrice d'études « appui aux territoires »	12/04/2016
MOREL	Renaud	Cerema/DteTV	Chef du département maîtrise d'ouvrage et équipements publics	12/04/2016
LAGRANGE	Jean-Philippe	Cerema/direction scientifique et technique des relations européennes et internationales	Directeur	12/04/2016
CADRE	Gérard	Direction de la communication et de la diffusion des connaissances	Directeur	12/04/2016
MORTUREUX	Marc	DGPR	Directeur	13/04/2016
BEROUD	Loïc	DGPR	Conseiller auprès du directeur	13/04/2016
FAUCHET	Sandrine	DGPR	Bureau risques naturels et terrestres	13/04/2016
JACQUET	Marc	DGPR	Chef du service des risques naturels et hydrauliques	13/04/2016
PECOULT	Christophe	DGPR	Service des risques technologiques	13/04/2016
PERRIN	Jean-Luc	DGPR	Sous-direction des risques chroniques	13/04/2016
VALENTIN	Pascal	DGPR	Mission bruit et agents physique	13/04/2016
GAUCHE	Jean-François	Cerema/Dter Ouest	Directeur	21/04/2016
MUSARD	Denis	Cerema/Dter Ouest	Directeur adjoint	21/04/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GREGOIRE	Anne	Cerema/DTer Ouest	Secrétaire générale	21/04/2016
VILLETTE	Serge	Cerema/DTer Ouest	Responsable de la mission évaluation et développement durable	21/04/2016
INGLES	Patrick	Cerema/DTer Ouest	Chef du département infrastructures, mobilité, environnement, risques	21/04/2016
GARNIER	Patrick	Cerema/DTer Ouest	Chef du département villes et territoires	21/04/2016
MILIN	René-Henri	Cerema/DTer Ouest	Directeur du laboratoire d'Angers	21/04/2016
LE MESTRE	Gilles	Cerema/DTer Ouest	Directeur du laboratoire de Saint-Brieuc	21/04/2016
LECHELON	Frédéric	DIR Ouest	Directeur	21/04/2016
TAMAGNY	Philippe	lfsttar Nantes	Directeur délégué	21/04/16
GALLENNE	Marie-Line	lfsttar Nantes	Directrice scientifique déléguée à la coordination scientifique	21/04/16
VIALLETEL	Hugues	lfsttar Nantes	Responsable du service innovation, transfert technologie et entrepreneuriat	21/04/16
PERDRIAU	Gaël	Mairie Saint-Étienne	Président du CA du Cerema	25/04/2016
DENEUVY	Jean-Philippe	DREAL ARA	Directeur régional délégué	25/04/2016
MARTINET	Didier	CHSCT – DTer Centre-Est	Inspecteur Santé sécurité au travail – Référent Cerema ISST	25/04/2016
HIRSCH	Denis	DGITM/DIT/MARRN/PM	IGR responsable du Pôle Med	25/04/2016
PENDARIAS	Daniel	DGITM/DIT/MARRN/PL	IGR responsable du pôle Lyon	25/04/2016
GOUTTEBEL	Sébastien	Association des maires ruraux de France	Président des maires ruraux du Puy-de-Dôme	26/04/16
JACHIET	Nicolas	Egis	PDG et président de Syntec-Ingénierie	03/05/2016
DUC	Philippe	Egis	Directeur technique et innovation	03/05/2016
TEMPEZ	Georges	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Directeur	10/05/2016
FLEURY	Jean-Pierre	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Directeur adjoint	10/05/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
KUNTZ	Georges	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Directeur scientifique et technique développement et innovation	10/05/2016
UNTERREINER	Philippe	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chargé de mission à la direction scientifique et technique	10/05/2016
CAMPILLO	Laurence	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du pôle communication	10/05/2016
GHIRARDI	Olivier	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du département des partenariats et de l'innovation	10/05/2016
ABEDRABOU	Mohamed	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du département de la valorisation technique	10/05/2016
MORITZ	Geneviève	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Secrétaire générale	10/05/2016
JAMES	Bertrand	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du centre de l'informatique technique et scientifique	10/05/2016
ROUGIER	Yves	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du centre des systèmes de transports et de la mobilité	10/05/2016
ROSSIGNY	Pascal	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Chef du centre de la sécurité, de l'environnement et du patrimoine	10/05/2016
LACOMBE	Jean-Michel	Cerema/DTeclTM (Sourdun)	Directeur de projets, centre des techniques d'ouvrages d'art	10/05/2016
MERGY	Gilles	ARF	Délégué général	17/05/2016
ABRIC	Marielle	ARF	Chargée de mission pour l'organisation territoriale	17/05/2016
HERRGOTT	David	ARF	Chargé de mission mobilité	17/05/2016
MONZANI	Pierre	Assemblée des départements de France	Directeur général	17/05/2016
HERSCU	Philippe	Assemblée des départements de France	Chargé de mission pour les questions d'ingénierie	17/05/2016
BERTEL	Denis	ARTELIA	Directeur général Ville & territoires Président du bureau infrastructure de Syntec ingénierie	18/05/2016
NEUVILLE	Emmanuel	Cerema IDF	Directeur	19/05/2016
ELTCHANINOFF	Nathalie	Cerema IDF	Directrice adjointe	19/05/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GIVELET	Véronique	Cerema IDF	Chargée de communication	19/05/2016
BORRAS	Georges	Cerema IDF	Secrétaire général	19/05/2016
GABER	Jean	Cerema IDF	Chef du département ville durable	19/05/2016
MAUREL	Cécile	Cerema IDF	Chef du département géosciences et risques	19/05/2016
MAURY	Laurence	Cerema IDF	Adjointe au chef de département infrastructures durables	19/05/2016
PAVOINE	Alexandre	Cerema IDF	Directeur du laboratoire éco-matériaux	19/05/2016
LEBLANC	Gilles	DRIEA	Directeur	19/05/2016
COUDERT	Stéphane	Cerema DTer Nord-Picardie	Directeur	20/05/2016
MAIREY-POTIER	Virginie	Cerema DTer Nord-Picardie	Directrice adjointe	20/05/2016
BOUTEILLER	Matthieu	Cerema DTer Nord-Picardie	Secrétaire général	20/05/2016
COULON	Hervé	Cerema DTer Nord-Picardie	Risques et développement des territoires	20/05/2016
LAMPIN	Corinne	Cerema DTer Nord-Picardie	Responsable du département Bâtiment, énergie environnement	20/05/2016
MILLET	Anne-Laure	Cerema DTer Nord-Picardie	Responsable du groupe Prospective qualité formation	20/05/2016
QUOY	Philippe	Cerema DTer Nord-Picardie	Responsable du département Transport et mobilités	20/05/2016
VERPILLAT	Michel	Cerema DTer Nord-Picardie	Responsable du département Conception et gestion des infrastructures	20/05/2016
MOTYKA	Vincent	DREAL Nord-Pas-de-Calais Picardie	Directeur régional	20/05/2016
GOURIO	Yann	DREAL Nord-Pas-de-Calais Picardie	Directeur régional adjoint	20/05/2016
GUERRINI	Sylvain	Cerema	Représentant du personnel au CA (FO)	20/05/16
CREPON	Étienne	CSTB	Président	27/05/2016
BAROUX	Robert	CSTB	Directeur adjoint	27/05/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			Recherche et Développement	
PAPINUTTI	Marc	VNF	Directeur général	31/05/2016
SPAZZI	Renaud	VNF	Directeur général adjoint	31/05/2016
MEUNIER-CHABERT	Martine	Cerema	Représentant du personnel au CA (CFDT-UNSA)	02/06/16
PIEL	Bruno	Cerema	Représentant du personnel au CT (CGT)	02/06/2016
GARCIA	Philippe	Cerema	Représentant du personnel au CA (CGT)	02/06/2016
DELACHE	Xavier	DGITM	Sous-directeur des études et de la prospective au SAGS	02/06/2016
PASSARD	Guillaume	DGITM	Chef du bureau de la politique technique à SAGS/EP	02/06/2016
REZZI	Didier	DGITM	Adjoint au chef de bureau	02/06/2016
LABROUSSE	Michel	MARRN	Responsable	03/06/2016
LAFLECHE	Vincent	BRGM	P-DG	03/06/2016
WINTER	Thierry	BRGM	Directeur adjoint, chargé de l'appui aux politiques publiques	
JACQUOT-GUIMBAL	Hélène	IFSTTAR	Directrice générale	06/06/2016
MIZZI	Jean-Paul	IFSTTAR	Directeur général adjoint	06/06/2016
GALLENNE	Marie-Line	IFSTTAR	Directrice scientifique déléguée à la coordination scientifique	06/06/2016
BELLION	Sylvain	AMF	Responsable du département ville, urbanisme et habitat	06/06/2016
MASSON	Florence	AMF	Conseiller technique département ville urbanisme et habitat	06/06/2016
VERZAT	Pierre	SYSTRA	Président du directoire	07/06/2016
DUGUAY	Vincent	SYSTRA	Directeur de la Direction Urbain Ile de France	07/06/2016
BOURNIGAL	Jean-Marc	Irstea	Président	08/06/2016
GIVONE	Pierrick	Irstea	Directeur général	08/06/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			délégué à la recherche et l'innovation	
GONTHIER	Paul	Irstea	Directeur délégué direction des partenariats industriels et appui aux politiques publiques	08/06/2016
COINTE	Raymond	INERIS	Directeur général	08/06/2016
GHOUREYCHI	Mehdi	INERIS	Directeur scientifique	08/06/2016
SCHMIT	Philippe	ADCF	Secrétaire général	08/06/2016
JARLIER	Pierre	Mairie de Saint-Flour	Maire de Saint-Flour, président de la commission Aménagement, Urbanisme et habitat de l'AMF, ancien président du CA du Cerema	15/06/2016
MARGARIT	Philippe	Groupe CEBTP	Président	05/07/2016
CYNA	Michèle	BURGEAP	P-DG	05/07/2016
CARON	Philippe	SPES	Chef de service	04/07/2016
BOUCHAUD	Tanguy	SPES	Sous-directeur du pilotage et de la performance des services et des tutelles	04/07/2016
GRANGE	Anne	SPES	Chef de bureau	04/07/2016
BELANGER	Laurent	DRI	Adjoint au sous-directeur de l'animation scientifique et technique	23/03/2016
ANTOINE	Jean-Louis	DRI	Chef du bureau de la tutelle du Cerema	23/03/2016
MALOUM	Mériem	DRI	Adjointe au chef du bureau de la tutelle du Cerema	23/03/2016
MEYER	Gilbert	Mairie de Colmar	Maire de Colmar, membre du CA (représentant la Fédération des villes moyennes)	11/07/2016
ALBA	Dominique	Apur	Directrice générale	27/07/2016

3. La création du Cerema

3.1. Un projet qui a mûri longtemps

Dès les années 1990, il est apparu évident que les CETE, qui constituaient l'armature territoriale du RST, ne pourraient plus disposer chacun de l'ensemble des compétences pour répondre aux besoins des acteurs territoriaux qui les sollicitaient, et devaient faire des choix. L'administration centrale du ministère de l'équipement a alors impulsé une démarche d'évolution des CETE pour une coordination plus poussée de leurs activités, une polarisation des compétences, et la création de pôles de compétences et d'innovation (PCI) avec des partenaires externes dans le domaine de la recherche. Mais cette démarche laissait largement les initiatives au niveau de chaque service.

En parallèle, la poursuite de la décentralisation, notamment des routes, a mis en évidence dès le début des années 2000 le décalage entre le statut du réseau technique (composé de services de l'État) et l'évolution d'une part non négligeable de la maîtrise d'ouvrage des prestations, notamment routières, vers les collectivités territoriales. La création du ministère du développement durable en 2007 a ensuite fait basculer le centre de gravité des attentes de l'État vers les questions de développement durable, pour lequel le réseau technique avait des capacités mais dont ce n'était ni le cœur de compétences ni la culture. Enfin, le contexte de pression croissante sur les budgets et les effectifs ministériels rendaient le maintien des compétences (formation, recrutements, masses critiques, etc.) particulièrement difficile à gérer par des services éclatés.

En 2008, le « plan d'évolution des CETE » est formalisé par la circulaire du 15 juillet 2008. Il comporte cinq objectifs : une réorientation des activités au profit du Grenelle de l'environnement, l'intégration du développement durable dans les activités traditionnelles des CETE, l'intégration de nouvelles têtes de réseau issues des sphères écologie et industrie, une plus grande polarisation des compétences et une plus grande ouverture vers des acteurs extérieurs au ministère (notamment les collectivités). Ce plan a permis d'accélérer les évolutions internes, mais ces évolutions ont eu lieu de manière très dispersée. En outre, la restriction des effectifs sans diminution des commandes d'État a conduit à renforcer la part de ce dernier dans les activités au détriment de l'objectif d'ouverture vers l'extérieur et les collectivités.

Par ailleurs, le RST traditionnel du ministère de l'équipement a vu sa place se relativiser beaucoup. Le ministère du développement durable, en intégrant des établissements venus des anciens périmètres de l'Environnement et de l'Industrie, dispose désormais d'une quarantaine d'établissements techniques dans un RST élargi.

Un rapport du CGEDD de 2011⁶⁷ propose des pistes pour reconstruire une vision du RST, et surtout fait des propositions pour donner un nouveau souffle aux CETE et aux STC, en proposant de les réunir dans un seul établissement public. Cette idée n'était pas nouvelle et deux formes juridiques étaient débattues antérieurement : le service à compétence nationale et l'établissement public. Le statut d'établissement public a été retenu notamment comme réponse aux questions du maintien des compétences (il permet une plus grande liberté d'organisation) et d'une plus facile ouverture vers

⁶⁷ Rapport n°007504-01 Audit du Réseau scientifique et technique.

l'extérieur, notamment vers les collectivités. Un autre avantage de ce statut dans l'esprit des différents partenaires était l'espoir de parvenir à une plus grande indépendance de l'établissement par rapport aux contraintes budgétaires pesant sur l'État.

3.2. Une gestation difficile et longue

3.2.1. Avec les organisations syndicales

Après bien des discussions, un protocole d'accord a été signé par les deux ministres de tutelle le 30 janvier 2012 avec les organisations syndicales sauf FO, puis, sur une version complétée, avec l'ensemble d'entre elles (CGT, FO, CFDT, FSU et UNSA) le 12 décembre 2012. Il précise les conditions de mise en place de l'établissement. On y retrouve l'affirmation d'une ambition partagée pour l'établissement, la volonté d'ouverture vers les collectivités, un engagement de maintien des moyens (donc des effectifs et des implantations territoriales) pendant les deux premières années, des engagements sociaux, notamment en matière de gestion et de rémunération des personnels.

Le protocole prévoit que l'établissement sera créé par la loi, ce qui était ressenti comme une garantie de pérennité pour l'établissement.

Un comité de suivi de la mise en place a été créé. Il s'est réuni une quinzaine de fois en 2013 pour discuter des différents sujets relatifs aux modalités de création du Cerema (textes, calendrier), à son budget, à son personnel et aux garanties apportées aux agents.

3.2.2. Avec les directions générales d'administration centrale des ministères (DG)

Pour les DG, le Cerema était un prestataire essentiel dont elles pilotaient largement les activités via la distribution de crédits de titre IX (voir en 2.2.2.1). Au départ, elles se sont donc inquiétées de la mise en place d'un établissement public plus autonome, et notamment de la perte de contrôle de la part d'activités qui serait « basculée » vers les collectivités. Elles avaient d'ailleurs une préférence pour que le Cerema soit un service à compétence nationale sous l'autorité directe de l'administration centrale. Un accord de principe a donc été passé pour 2 ans qui garantissait la continuité des modes de travail passés avec chaque DG jusqu'au 31 décembre 2015.

3.2.3. Avec les collectivités

Pour préparer le projet de loi, le ministère du développement durable a mené une concertation avec les associations représentatives des différents niveaux de collectivités, qui avaient une position plutôt bienveillante, mais avec d'importantes ambiguïtés. Tout d'abord ces associations ne sont pas les clients directs du Cerema, et n'ont pas de pouvoir envers leurs mandants en la matière. Ensuite, elles n'avaient pas toutes la même connaissance des établissements qui ont constitué le Cerema, le principal partenaire étant constitué par les départements. Depuis la décentralisation de 2004, beaucoup se souviennent encore qu'il avait été convenu que la plupart des prestations routières du Cerema constituaient un dû correspondant au non transfert

des personnels chargés des études pour la partie du réseau routier désormais transféré. Il aurait été à l'époque impensable de démanteler le réseau technique. Dans une certaine mesure le raisonnement reste le même aujourd'hui quand on crée le Cerema au service simultané de l'État et des collectivités. Ainsi le virage du Cerema vers les collectivités devra encore se faire de manière très volontariste, sans commande explicite de leur côté. On peut remarquer d'ailleurs que le Certu avait en grande partie accompli ce virage dans ses propres domaines de compétence.

4. Le Cerema aujourd'hui en quelques chiffres⁶⁸

Le Cerema est organisé autour de trois types de directions : trois directions techniques qui sont les anciens Setra, Certu et Cetmef, huit directions territoriales qui sont les anciens CETE, et trois directions du siège nouvellement créé (communication et diffusion des connaissances ; scientifique et technique et des relations européennes et internationales ; des politiques publiques, des programmes et de la production) auxquelles s'ajoute le secrétariat général, lui-même qui coordonne trois directions support (DRH ; administration générale ; finances et systèmes d'information). Ces services sont répartis sur 37 implantations sur le territoire métropolitain.

Le budget 2015 d'environ 259 M€ comprend environ 219 M€ de SCSP (en gros les activités réalisées à la demande des services de l'État, (MEEM-MLHD-DSCR⁶⁹). La répartition actuelle des activités à la demande de l'État par domaine permet d'éclairer les évolutions à faire, telles qu'elles sont évoquées ensuite dans le projet stratégique : gestion du patrimoine infrastructures 27 %, mobilité et transports 21 %, développement des infrastructures 14 %, villes et bâtiments durables 11 %, territoires durables et ressources naturelles 11 %, énergie et climat 4 % et impacts sur la santé 2 %. S'y ajoutent près de 27 M€ de ressources propres (les activités réalisées pour les autres partenaires et d'autres ressources telles les publications, etc.). Parmi ces ressources propres, 37 % proviennent des collectivités, dont les 2/3 des conseils départementaux.

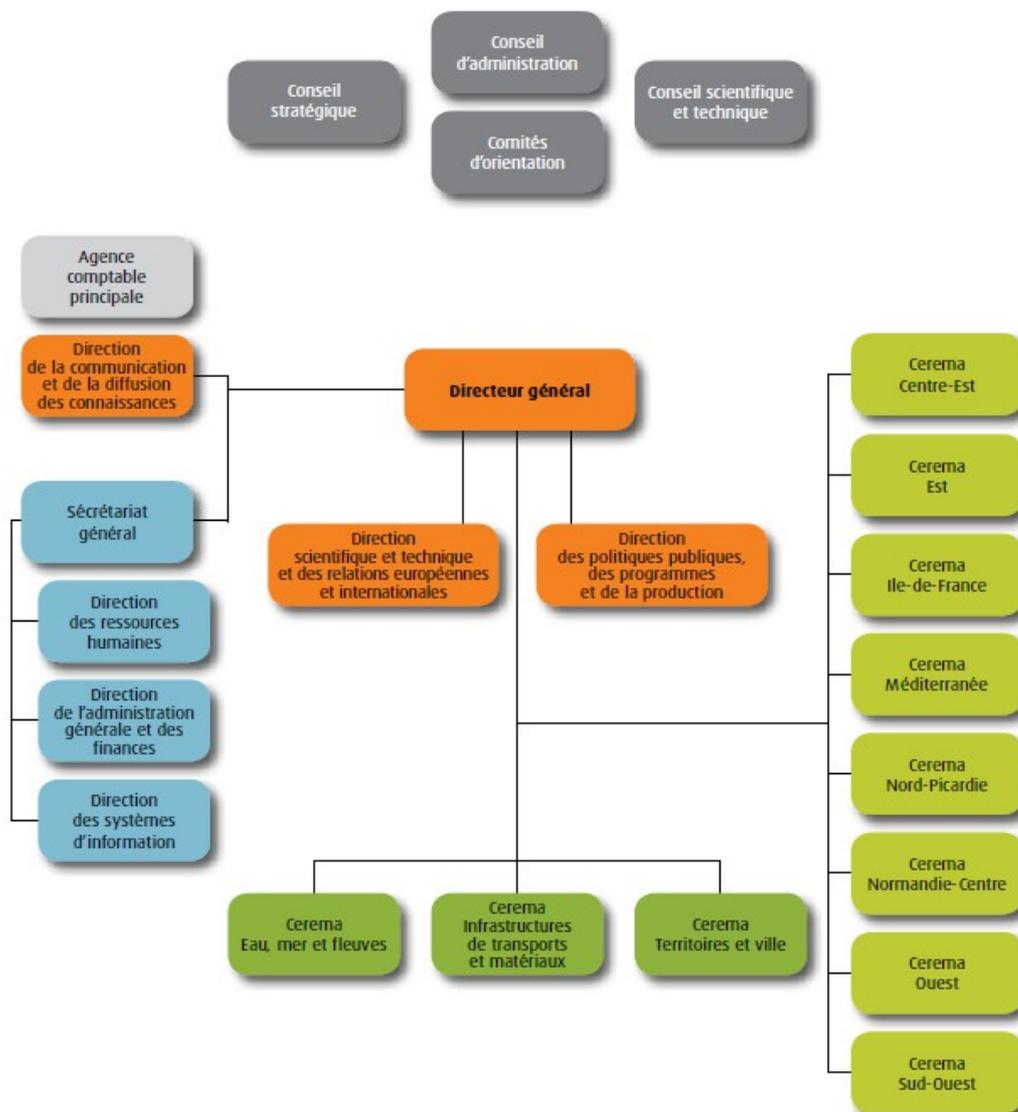
L'établissement compte un peu plus de 3000 agents (pour 3143 fin 2014) dont environ 300 chercheurs et experts reconnus, et 139 pour le siège. La plupart (97 %) sont des agents de l'État, titulaires ou contractuels en CDI, et moins de 3 % sont des contractuels en CDD de droit public. L'âge moyen est proche de 44 ans, et la pyramide des âges, en forme de toupie dont le ventre tourne autour de cette moyenne, ne présente pas de risques liés au vieillissement à court terme. Les dépenses de personnel représentent environ 206 M€ (80 % des dépenses), pour près de 36 M€ pour les dépenses de fonctionnement (14 % des dépenses).

⁶⁸ Rapport d'activités 2015.

⁶⁹ Délégation à la sécurité et à la circulation routière du ministère de l'intérieur.

5. Organigramme et carte des implantations

Organigramme du Cerema



Carte des implantations



Siège du Cerema à Bron

- direction des politiques publiques, des programmes et de la production
- direction scientifique et technique et des relations européennes et internationales
- direction de la communication et de la diffusion des connaissances
- direction des ressources humaines
- direction de l'administration générale et des finances
- direction des systèmes d'information
- agence comptable principale
- mission qualité

Direction technique Infrastructures de transport et matériaux

● Direction technique Eau, mer et fleuves

● Direction technique Territoires et ville

Directions territoriales

- Centre-Est
- Est
- Ile-de-France
- Méditerranée
- Normandie-Centre
- Nord-Picardie
- Ouest
- Sud-Ouest

Autres sites des directions territoriales (laboratoires,...)



6. Instances de gouvernance

6.1. Le conseil d'administration

Mis à jour le 29 novembre 2016

Gaël Perdriau, maire de Saint-Étienne et président de Saint-Étienne Métropole, est président du conseil d'administration du Cerema.

Isabelle Andrivon a été élue vice-présidente lors de la séance du 29 avril 2016.

Représentants de l'État :

Représentants du ministre chargé du développement durable :

Titulaire : Serge Bossini
Suppléant : Laurent Tapadinhas

Représentants du ministre chargé de l'urbanisme :

Titulaire : Colas Durrleman
Suppléante : Muriel Bensaïd

Représentants du ministre chargé des transports :

Titulaire : Isabelle Andrivon (Vice-présidente)
Suppléant : Jean Le Dall

Représentants du ministre de l'intérieur :

Titulaire : Manuelle Salathé
Suppléant : Pierre Vaiss

Représentants du ministre chargé du budget :

Titulaire : Nicolas Lagnous

Représentants du ministre chargé de la recherche :

Titulaire : Frédéric Ravel
Suppléante : Didier Marquer

Représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements :

Représentants de l'Association des maires de France :

Titulaire : Gaël Perdriau
Suppléant : Jean-François Debat

Représentants de l'Assemblée des communautés de France :

Titulaire : Corinne Casanova
Suppléant : Jean-Paul Bret

Représentants de l'Association des régions de France :

Titulaire : Philippe Fournie
Suppléant : Bruno Millienne

Représentant de l'Assemblée des départements de France :

Titulaire : -Nicole Bristol
Suppléant : -

Représentants de la Fédération des villes moyennes :

Titulaire : Gilbert Meyer
Suppléant : -

Personnalités qualifiées :

Dominique Alba, directrice générale de l'APUR (Atelier Parisien d'URbanisme)
Patricia Blanc, directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie
Jean-Paul Lhuillier, membre du directoire de France Nature Environnement
Max Mondon, membre du bureau national de la FNAUT (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports)
Marie-Christine Prémartin, directrice exécutive Programmes à l'Ademe

Représentants du personnel :

Représentants du personnel du Cerema (CFDT-UNSA) :

Titulaire : Patrick Fourmigué
Titulaire : Martine Meunier
Suppléant : Pascal Lebreton
Suppléant : Catherine Ratsivalaka

Représentants du personnel du Cerema (CGT) :

Titulaire : Philippe Garcia
Titulaire : Didier Baton
Suppléant : Jean-Gérard Langlois
Suppléant : Isabelle Lienard

Représentants du personnel du Cerema (FO) :

Titulaire : Sylvain Guerrini
Suppléant : Frédéric Pons

6.2. Le conseil stratégique

Mis à jour le 23 novembre 2016

Les membres du conseil stratégique ont été nommés par arrêté conjoint des ministres de tutelle le 2 février 2016 pour une durée de quatre ans renouvelable une fois.

En qualité de représentants de l'État

Pour le Commissariat général au développement durable :

Titulaire : M. Bossini Serge

Suppléant :

Pour le Commissariat général à l'égalité des territoires :

Titulaire : Mme Baccaïni Brigitte

Suppléant : M. Caradec Philippe

Pour la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer :

Titulaire : M. Labrousse Michel

Suppléant : M. Zambon David

Titulaire : M. Denamur Vincent

Suppléant : M. Delache Xavier

Pour la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature :

Titulaire : M. Guillard Philippe

Suppléant : M. Durrleman Colas

Titulaire : Mme Dumoulin Virgine

Suppléante : Mme Perrier Véronique

Pour la direction générale de l'aviation civile :

Titulaire : M. Jouans Olivier

Suppléant : M. Pirat Jean-Louis.

Pour la direction générale de l'énergie et du climat :

Titulaire : M. Fontaine Pierre

Suppléante : Mme Croguennec Stéphanie

Pour la direction générale de la prévention des risques :

Titulaire : M. Beroud Loïc

Suppléant : M. Vanlaer Hervé

Représentant d'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement :

Titulaire : Mme Viu Annie
Suppléant : M. Gourio Yann

Représentant d'une direction départementale des territoires et de la mer :

Titulaire : M. Brunelot Hervé
Suppléant : M. Charreton Philippe

Représentant d'une direction interdépartementale des routes :

Titulaire : Mme Mayousse Véronique
Suppléant : M. Colignon Olivier

En qualité de représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements

Sur proposition de l'Association des maires de France :

Titulaire : M. Passi Martial
Suppléant : M. Masson Jean-Marie
Titulaire : M. Jarlier Pierre
Suppléant : M. Rigaut Jean-Luc

Sur proposition de l'Assemblée des communautés de France :

Titulaire : Mme Casanova Corinne
Suppléant : M. Degruelle Christophe
Titulaire : M. Bret Jean-Paul
Suppléant : M. Mimiague Jean-Pierre

Sur proposition de l'Assemblée des départements de France :

Titulaire : Mme Bertaux Catherine
Suppléante : Mme Hamard Marie-Jo
Titulaire : Mme Vermillet Brigitte
Suppléante : Mme Serre Frédérique
Titulaire : M. Dugleux Sébastien

Sur proposition de l'Association des régions de France :

Titulaire : M. Petit Jean-Yves
Titulaire : M. Chabrolles Alain
Titulaire : M. Mathieu Pierre

Sur proposition de la Fédération des villes de France :

Titulaire : M. Meyer Gilbert
Suppléant : M. Polat Julien

Sur proposition de l'Association des maires ruraux de France :

Titulaire : M. Gouttebel Sébastien

6.3. Le conseil scientifique et technique

Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

TITRE II : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Chapitre III : Instances stratégiques et scientifiques

Article 11

Le conseil scientifique et technique est l'instance de réflexion et de proposition consultée par le directeur général pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique scientifique et technique de l'établissement.

Le directeur général assiste à ses réunions.

Le conseil scientifique et technique est composé de vingt et un membres nommés pour une durée de quatre ans renouvelable une fois :

1° Le président du conseil scientifique et technique, nommé par arrêté conjoint des ministres de tutelle, sur proposition du directeur général ;

2° Quatorze membres nommés, en raison de leurs compétences, par arrêté conjoint des ministres de tutelle, dont quatre sur proposition du ministre chargé de la recherche ;

3° Six représentants et six suppléants élus parmi les personnels de l'établissement.

Les fonctions de membre du conseil scientifique et technique s'exercent à titre gratuit.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint des ministres de tutelle⁷⁰.

⁷⁰ Arrêté du 25 septembre 2014 relatif au conseil scientifique et technique du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

7. Positionnement du Cerema par rapport à l'ingénierie privée territoriale : concurrence ou complémentarité ?

En tant que centre de ressources et d'expertise venant en appui aux politiques publiques conduites par l'État, mais aussi, à la faveur du transfert de compétences enclenché par les lois de décentralisation successives, de plus en plus souvent par les collectivités locales, le Cerema joue un rôle significatif en matière d'ingénierie territoriale.

S'il l'on met de côté les appels à partenariat qu'il vient de lancer en direction des collectivités territoriales, financés sur les 5 % de la SCSP (voir 2.2.1), le Cerema est amené à proposer ses prestations d'ingénierie dans le cadre concurrentiel de réponses à des appels d'offres de ces mêmes collectivités. Il doit alors faire face en ce domaine à la montée en compétences et au renforcement des capacités d'intervention de l'ingénierie privée qui s'est progressivement structurée depuis maintenant près de trente ans pour pouvoir répondre aux besoins croissants de ces collectivités. La question des rapports que doit entretenir le Cerema avec les grandes sociétés privées d'ingénierie territoriale ne peut donc être éludée.

7.1. Un contexte général récent quelque peu conflictuel

S'appuyant sur un rapport de l'Opiiec (Observatoire paritaire des métiers de l'informatique, de l'ingénierie, des études et du conseil) paru en mars 2015⁷¹ et intitulé « *Baisse de l'investissement public et développement de l'ingénierie (para) publique : quelles conséquences sur l'ingénierie privée ?* », la revue *Le Moniteur* en vient à titrer le 7 avril 2015 : « *Comment l'ingénierie publique cannibalise (sic) le privé* ».

N'hésitant pas à forcer le trait, le point de vue développé par la revue dans son commentaire de l'étude de l'Opiiec peut se résumer dans les intertitres de l'article :

« les effectifs de l'ingénierie publique ont explosé depuis 10 ans » ;

« l'ingénierie publique intervient dans le champ concurrentiel, et de manière « déloyale » » ;

« les ingénieries privées ont connu une forte diminution de leur activité issue de la commande publique ».

Ce constat alarmiste, résultant d'une lecture quelque peu orientée de l'étude de l'Opiiec, sans doute dans un souci de préservation des parts de marché de l'ingénierie privée, doit être corrigé sur au moins trois points.

Comme le souligne le rapport de l'Opiiec, la baisse d'activité de l'ingénierie privée est pour une large part due à la diminution récente des investissements des collectivités

⁷¹ http://www.lemoniteur.fr/media/FICHIER/2015/04/03/FICHIER_20150403_28230046.pdf

territoriales. Elle affecte donc tout autant l'ingénierie publique et donc en particulier le Cerema dans ses relations avec les collectivités territoriales ;

Loin d' « exploser » comme l'affirme l'article du *Moniteur*, les effectifs des ingénieries publiques en concurrence avec les ingénieries privées n'ont augmenté que de 3,6 % entre 2011 et 2014, le rapport de l'Opiiec prévoyant même une baisse de 1 % de ces mêmes effectifs entre 2014 et 2017.

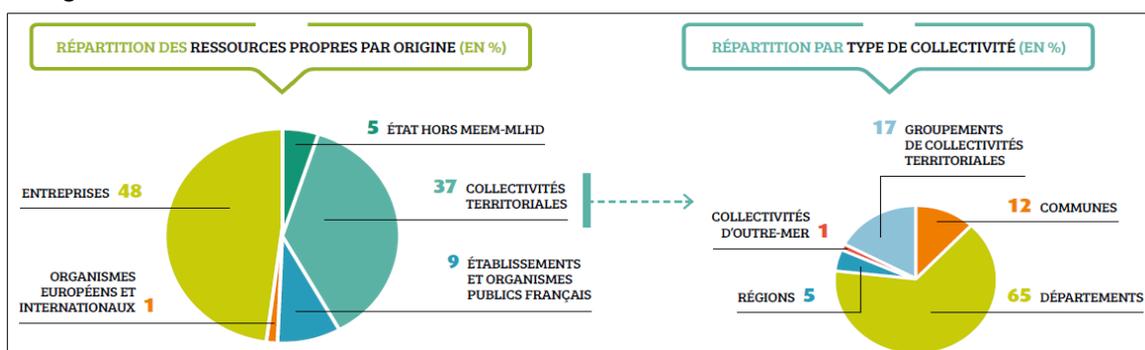
Cette croissance de l'ingénierie publique est avant tout liée à la création par les collectivités territoriales et tout particulièrement les départements, de structures *ad hoc* telles que les ATD (agences techniques départementales), suite au désengagement de l'État (DDE et DDAF, puis DDT) de l'ingénierie concurrentielle au milieu des années 2000. En ce domaine, la capacité d'intervention du Cerema a plutôt eu tendance à diminuer ces dernières années.

7.2. L'intervention du Cerema dans le champ de l'ingénierie territoriale : un bref état des lieux

7.2.1. Quelques éléments d'appréciation chiffrés

Dans le contexte général décrit précédemment, le Cerema occupe une place particulière, car sa mission principale est avant tout de servir de point d'appui scientifique et technique à la mise en œuvre des politiques publiques développées par l'État pour son propre compte ou en soutien à celle des collectivités territoriales. Son implication dans le champ de l'ingénierie territoriale, où elle pourrait se trouver en concurrence directe avec les sociétés d'ingénierie privée, est et restera donc toujours secondaire.

Les chiffres donnés par le rapport d'activité 2015 du Cerema (voir figure ci-dessous) permettent de se faire une idée un peu plus précise de la situation. Sur un volume de ressources propres d'un peu moins de 27 millions d'euros (11 % du budget total), 37 % correspondent à des prestations faites pour le compte des collectivités territoriales (dont les deux tiers pour les départements) soit environ 10 millions d'euros, soit 4 % du budget total.



Même si la mission n'a pas pu approfondir suffisamment ce point, faute de données plus précises, il paraît raisonnable de penser que ce montant provient pour l'essentiel de réponses à des appels d'offres concurrentiels émis par les collectivités territoriales. La direction du Cerema indique par exemple qu'une grande partie de ces ressources propres est issue de marchés pluriannuels contractés avec une trentaine de conseils

départementaux dans le domaine de l'appui à la gestion de réseaux d'infrastructures, même si elle n'a pas été en mesure d'établir un état des lieux beaucoup plus précis.

7.2.2. Le regard contrasté porté par l'ingénierie privée sur le Cerema

Lors des entretiens que la mission a pu avoir avec un certain nombre de représentants des principales sociétés privées travaillant dans le secteur de l'ingénierie territoriale⁷², les réponses concernant le préjudice éventuel que pourrait occasionner l'intervention du Cerema dans ce même secteur ont été diverses. Certains de nos interlocuteurs considèrent que, s'il y a là un sujet de préoccupation (largement relayé par leur syndicat professionnel Syntec), il s'agit surtout d'alerter à titre préventif. Il semble toutefois que l'essentiel de la concurrence porte sur le champ traditionnel des infrastructures routières, même si les exemples cités à l'appui de cette position sont peu nombreux.

Aux dires de ces derniers, la concurrence serait « faussée » par la fixation d'un prix d'ingénieur-jour du Cerema qui serait systématiquement inférieur à celui de l'ingénierie privée (les chiffres respectifs de 500-800 et 1200 euros ont été avancés). De manière générale, si le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou de conseil que peut jouer le Cerema auprès des collectivités territoriales, notamment les collectivités de taille moyenne, n'est pas contesté, son intervention dans des tâches d'exécution ou de contrôle apparaît plus sujette à caution aux yeux de l'ingénierie privée.

Les représentants de l'ingénierie privée reconnaissent néanmoins à peu près tous la place importante, voire irremplaçable, occupée par le Cerema dans l'élaboration et la diffusion de guides techniques ou autres documents méthodologiques, ainsi que dans le domaine de la normalisation. Ils apprécient également la caution internationale et éventuellement le vivier d'experts connus internationalement qu'ils peuvent trouver au sein du Cerema en appui à leurs projets⁷³.

Ils regrettent même par exemple que le Cerema ne s'implique pas plus fortement sur la question de la transition numérique dans le domaine des infrastructures de transport et notamment dans le projet national *MIND (Modélisation des Informations Interopérables pour les Infrastructures Durables)* démarré en 2014 et dont il est pourtant partenaire aux côtés de plusieurs sociétés d'ingénierie. D'autres sujets possibles de coopération, voire de partenariat, entre le Cerema et l'ingénierie privée ont été évoqués, tels que l'amélioration des méthodes de reconnaissance des sols en ingénierie géotechnique.

7.3. Le Cerema comme outil de l'ingénierie publique au service des territoires

La question des rapports entre le Cerema et l'ingénierie privée doit être replacée dans le contexte plus large des évolutions de l'« ingénierie de l'État dans les territoires ». Or cette dernière a récemment (10 mars 2016) fait l'objet d'une *Directive Nationale d'Orientation (DNO)* adressée aux préfets de départements, et élaborée conjointement

⁷² La liste est donnée à l'[annexe n° 2](#)

⁷³ L'exemple de l'Afrique francophone dans le domaine routier a été évoqué.

par le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et celui de l'intérieur⁷⁴.

L'objectif de cette directive est de « *clarifier le rôle et le positionnement des services de l'État en matière d'ingénierie territoriale* », dans un contexte de profondes réformes de l'organisation territoriale, et en vue de remédier notamment à la disparition en 2014 de l'ATESAT (Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) dont bénéficiaient particulièrement des collectivités de petite taille. Il y est pleinement affirmé que l'État, sans se substituer aux collectivités territoriales, doit jouer pleinement son rôle de facilitateur et d'incitateur, « *permettre que les choses se fassent (...) et aider à concrétiser les projets* ». On peut même observer qu'il est fait explicitement référence dans le texte de la directive au rôle du Cerema :

« *Les préfets de région et les directeurs régionaux organisent ainsi les missions de pilotage, d'animation, de capitalisation et de valorisation, en lien avec les réseaux scientifiques et techniques associés (Cerema ou Insee) (...)* ».

La directive prévoit que chaque ministère (dont celui assurant la tutelle du Cerema) décline rapidement une telle orientation dans son champ d'action, et il est par ailleurs demandé aux préfets auxquels cette DNO est adressée de « *réaliser dans les meilleurs délais, une cartographie de l'offre d'ingénierie publique et privée disponible* » sur son territoire.

Le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et le ministère du Logement et de l'Habitat durable viennent d'éditer une note technique en date du 7 juillet 2016⁷⁵ visant à organiser et mettre en œuvre le *Nouveau Conseil aux Territoires* (NCT), c'est-à-dire le soutien apporté par les DDT et les DREAL aux collectivités territoriales avec l'appui et le concours d'organismes comme le Cerema, explicitement cité dans cette circulaire.

Il est évidemment trop tôt pour pouvoir évaluer dès à présent dans le cadre de cette mission quel pourrait être l'impact d'une telle circulaire sur le rôle et la place du Cerema en matière de soutien à l'ingénierie des territoires, ainsi que sur la façon dont son action en ce domaine pourrait être articulée avec celle de l'ingénierie privée, que ce soit sur le mode concurrentiel ou coopératif.

⁷⁴ http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/03/cir_40655.pdf

⁷⁵ http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/07/cir_41110.pdf

8. Ressources humaines

(source : rapport d'activité)

En 2014, année de sa création, le Cerema comptait 3143 agents, et 3092 en 2015.

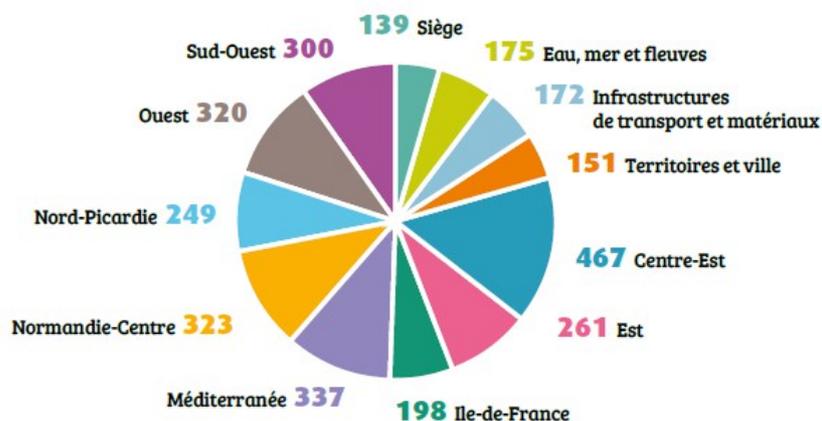
En 2015, 97 % sont des fonctionnaires ou PNT en CDI, 3 % des contractuels en CDD. Le Cerema emploie 36 % de femmes.

Il compte 36 % d'agents de catégorie A, 39 % de catégorie B, 20 % de catégorie C et 5 % d'OPA.

La répartition dans les différentes entités est la suivante :

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PHYSIQUES PAR DIRECTION TECHNIQUE, TERRITORIALE ET AU SIÈGE AU 31/12/2015

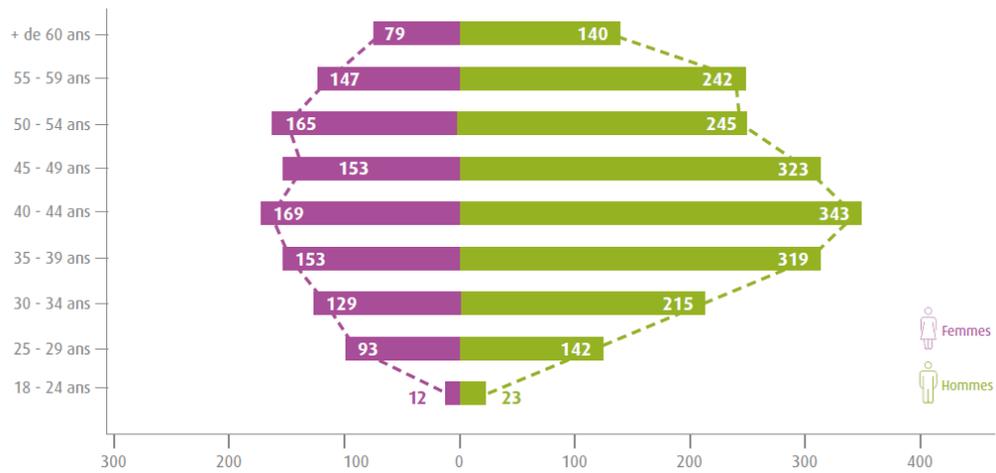
Les agents se répartissent dans les 11 directions techniques et territoriales et au siège de la manière suivante:



La pyramide des âges en 2015 :

RÉPARTITION DES AGENTS PAR ÂGE

L'âge moyen s'établit désormais à environ 44 ans et 2 mois et l'âge médian demeure à 44 ans.
La moyenne d'âge des femmes et des hommes est sensiblement la même.



9. Budget

Extrait du rapport d'activité 2014 :



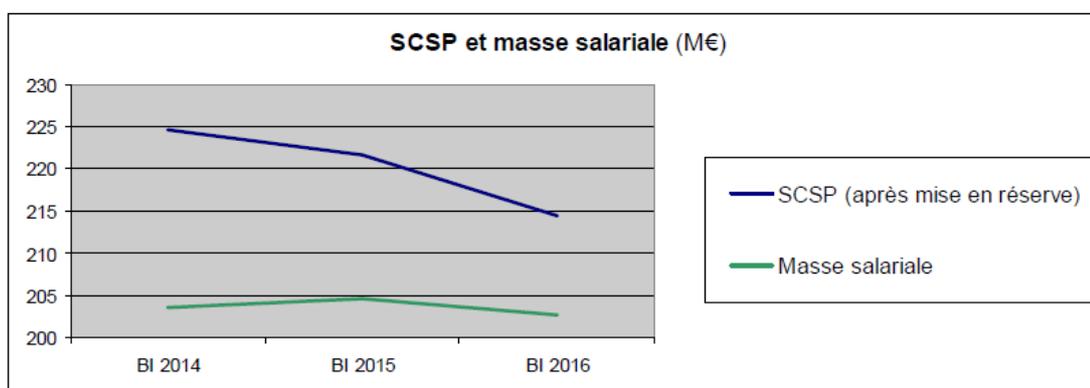
Données du RA 2015 :

253 M€ dont 28 M€ de ressources propres dont 37 % des collectivités et 65 % des départements.

9.1. La SCSP

Le budget du Cerema est en grande partie abondé par la SCSP.

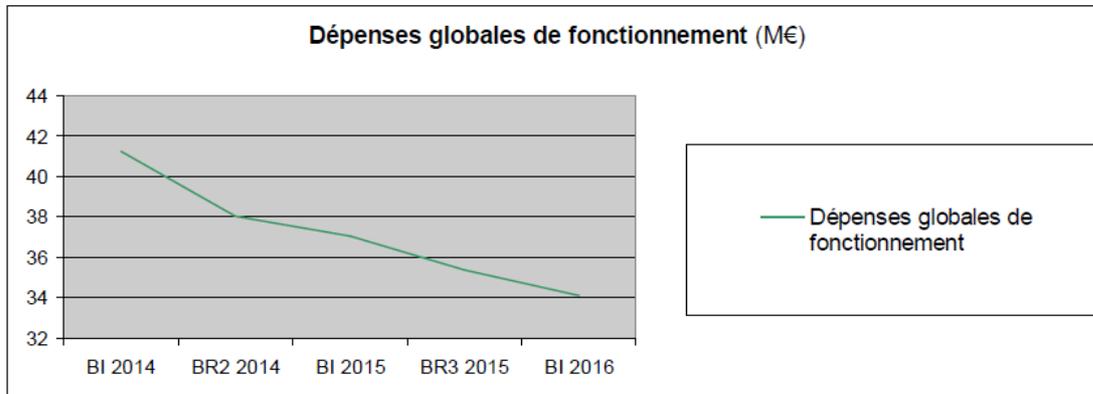
Cette dernière (cf schéma ci-dessous) comprend la masse salariale et le budget de fonctionnement (hors opérations ciblées, pour lequel le montant est fléché).



Source : Cerema

On note, dans les budgets initiaux, une évolution à la hausse de la masse salariale (recrutements, GVT,...) entre 2014 et 2015, puis une baisse en relation avec la réduction des effectifs en 2016. L'écart entre SCSP et masse salariale a beaucoup

diminué : l'établissement a donc dû s'attacher à réduire ses dépenses de fonctionnement.

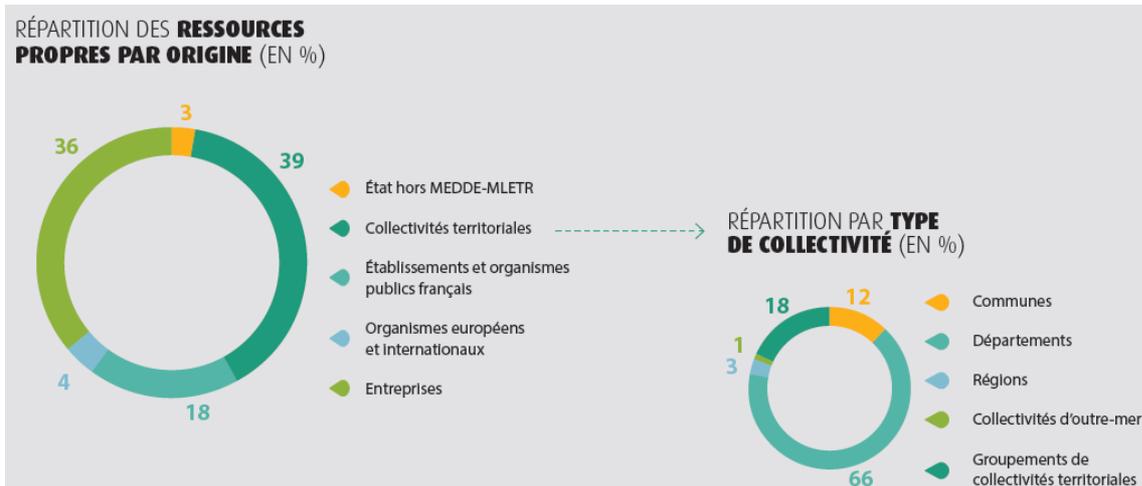


Source Cerema

Les efforts réalisés (de 17 %) sont en réalité supérieurs si on regarde les dépenses des entités le composant avant sa création (baisse de 6 % par rapport à la dotation des 11 services en 2013). Les efforts pourront se poursuivre, mais sans doute pas au même rythme de décroissance.

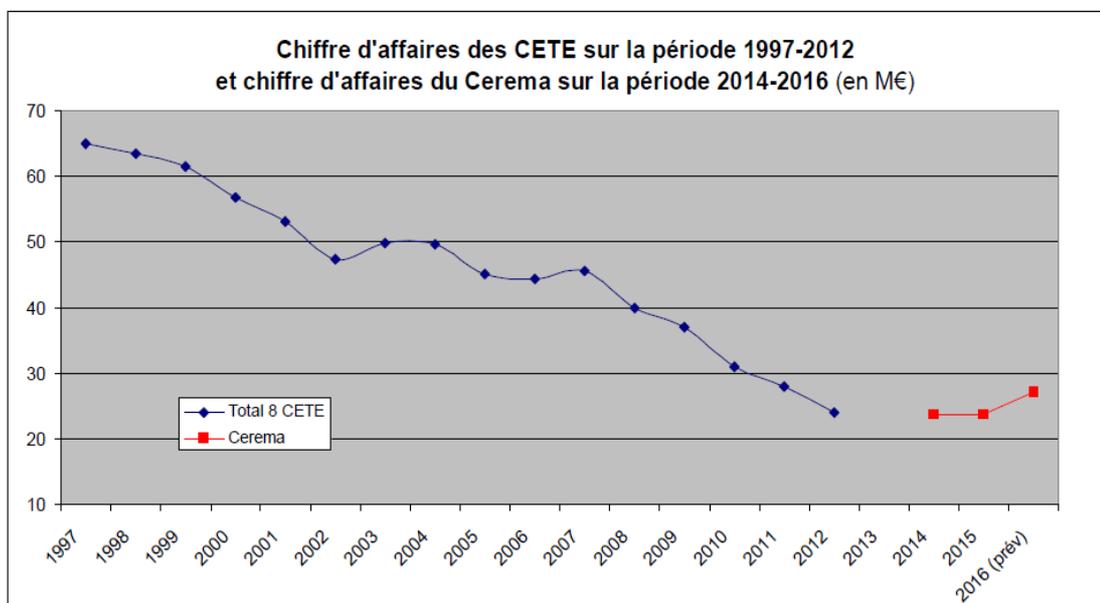
9.2. Les ressources propres

Extrait du RA 2014 :



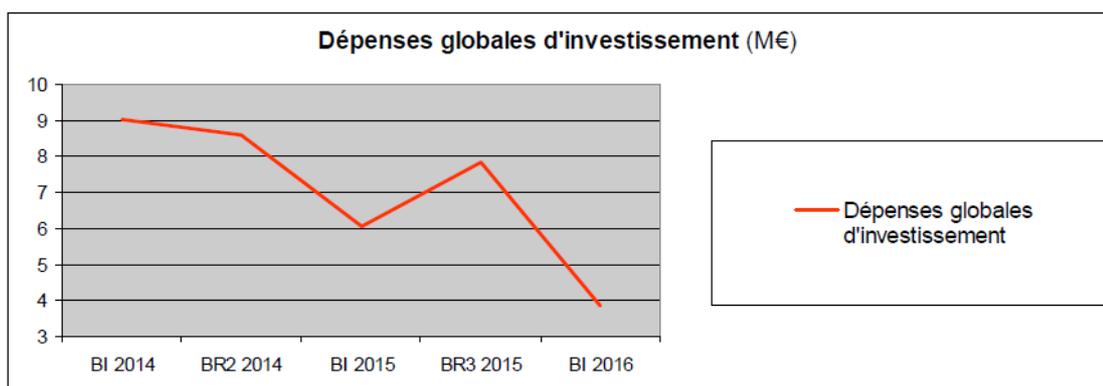
En 2014, les ressources propres ont été plus élevées de 10M€, au titre des recettes des années antérieures à la création du Cerema.

Le diagramme ci-dessous met en avant la baisse constante du CA avant la création de l'établissement public. On note une hausse pour 2016 (en adéquation avec la mise en œuvre du plan d'affaires, en bonne voie d'atteinte des objectifs fixés selon note du DG). *Source Cerema*



9.3. Les besoins en investissements

Si on regarde le seul sujet de l'immobilier, pour lequel un document stratégique a été établi par le Cerema, le montant des investissements nécessaires pour entretenir le patrimoine immobilier a fait l'objet d'une évaluation par un cabinet externe : hors rénovation énergétique, et hors mise en accessibilité, il faudrait y consacrer 4 500 k€ par an en moyenne sur les 10 premières années.



Source Cerema

Le graphique ci-dessus montre que malgré les efforts réalisés ou en cours de réalisation sur la baisse du budget de fonctionnement, et la hausse des ressources propres, le Cerema ne parvient pas à disposer d'un budget d'investissement à la hauteur de ses besoins, qui recouvrent également le renouvellement ou l'acquisition de matériels et équipements, spécifiques, notamment dans les laboratoires.

Il s'agit donc d'un sujet crucial pour le Cerema.

10. Le patrimoine actuel du Cerema : état des lieux

Comme tout établissement public national, le Cerema doit élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à 5 ans, soit pour la période 2016-2020.

D'après le projet établi par le Cerema et présenté en CT et en CA, ce dernier dispose aujourd'hui de 37 implantations sur 33 communes : 32 sites sont la propriété de l'État, dont 29 sont mis à disposition du Cerema : pour 9 d'entre eux, le Cerema héberge des services du ministère. À l'inverse, 3 sites propriété de l'État hébergent des entités du Cerema. Le Cerema est en location dans 7 sites, dont 2 en complément d'un hébergement « État » (Bron et Sourdon). Pour mémoire le Cerema a la charge de renouvellement des biens immobiliers qui restent propriété de l'État.

Le patrimoine immobilier du Cerema comporte près de 180 bâtiments de bureaux et bâtiments techniques, construits principalement dans les années 70, pour une surface occupée de l'ordre de 191 000 m². Ces bâtiments abritent pratiquement autant d'espaces de bureaux que d'espaces dédiés aux activités de laboratoires ou au stockage de matériels lourds indispensables à l'activité du Cerema.

La qualité fonctionnelle des bâtiments est décrite comme globalement satisfaisante, à l'exception de certains sites hébergeant des laboratoires. Néanmoins, il convient de souligner que la performance énergétique est dans l'ensemble faible. De plus, des mises aux normes accessibilité doivent être entreprises⁷⁶.

Les investissements nécessaires pour maintenir le patrimoine à niveau, hors rénovation énergétique, sont estimés à 4,5 M€ par an en moyenne au cours des dix prochaines années (source stratégie d'implantation territoriale et stratégie immobilière 2016-2020 du Cerema, document de travail version 0 de novembre 2015). La mise aux normes accessibilité est chiffrée à un peu moins de 3 M€.

⁷⁶ Dans le cadre de son agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) établi en septembre 2015 (échéance fixée pour les Ad'AP des opérateurs de l'État), le Cerema s'est donné comme objectif de disposer dans 22 sites d'un espace d'accueil et de réunion pouvant recevoir du public pour l'organisation de séminaires et de journées techniques (les autres sites étant soit non destinés à recevoir du public, soit proches d'un autre site offrant cette possibilité).

11. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
4C	Cartographie des compétences collectives du Cerema
ADF	Association des départements de France
ADSTD	Association des directeurs de services techniques départementaux.
AITF	Association des ingénieurs territoriaux de France
AMF	Association des maires de France
ANGE	Analyse numérique, géophysique et écologie (équipe de recherche)
ANR	Agence nationale de la recherche
API	Actions de partenariat et d'innovation
ARF	Association des régions de France
ATD	Agence technique départementale
ATESAT	Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
ATTF	Association des techniciens territoriaux de France
BLPC	Bulletin des laboratoires des ponts et chaussées
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP	Bâtiment, travaux publics
CA	Conseil d'administration
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Certu	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETMEF	Centre d'études techniques, maritimes et fluviales
CETU	Centre d'études des tunnels
Cetur	Centre d'études des transports urbains
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable

Acronyme	Signification
CGT	Confédération générale du travail
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CODIR	Comité de direction
Comete	Outil informatique de saisie et de publication des compétences collective
CoMOAR	Comité des maîtres d'ouvrages routiers
COP	Contrat d'objectifs et de performance ²
CoTITA	Conférences techniques interdépartementale des transports et de l'aménagement
CPT	Comité de programmation thématique
CS	Conseil stratégique
CST	Conseil scientifique et technique
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CT	Comité technique
D4P	Direction des politiques publiques, des programmes et de la production (Cerema)
DAC	Direction d'administration centrale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DG	Directeur général (du Cerema), ou Directions générales (du ministère)
DGALN (DHUP)	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages)
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGITM/DIT/MARRN/PM ou PL	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer/direction des infrastructures de transport/mission d'appui du réseau routier national/pôle Méditerranée ou pôle Lyon
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DNO	Directive nationale d'orientation
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
DRI	Direction de la recherche et de l'innovation
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement en Ile-de-France

Acronyme	Signification
DSCR	Délégation à la sécurité et de la circulation routières
DSTREI	Direction scientifique et technique et des relations européennes et internationales (Cerema)
DTec	Direction technique (Cerema)
DTecEMF	Direction technique eau mer fleuves (Cerema)
DTecITM	Direction technique des infrastructures de transports et des matériaux (Cerema)
DTecTV	Direction technique territoire et ville (Cerema)
DTer	Direction territoriale (du Cerema)
DTRF	Documentation technique routière française
EDF - R&D	Électricité de France – recherche et développement
ENPC	École nationale des ponts et chaussée
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNE	France nature environnement
FO	Force ouvrière
FSU	Fédération syndicale unitaire
GART	Groupement des autorités responsables de transports
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
HCRES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
Ifsttar	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
Ineris	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et automatique
IPEF	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts
Irstea	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ITPE	Ingénieur des travaux publics de l'État
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées

Acronyme	Signification
LHN	Laboratoire d'hydraulique numérique
LHS	Laboratoire d'hydraulique de Saint Venant
LR	Laboratoire régional
MEEM	Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
MIND	Modélisation des informations interopérables pour les infrastructures durables (projet national)
MLHD	Ministère du Logement et de l'Habitat durable
NCT	Nouveau conseil aux territoires
Opiiec	Observatoire Paritaire des Métiers du Numérique, de l'Ingénierie, des Études et du Conseil et des métiers de l'évènement
PAC	Politique agricole commune
PCI	Pôle de compétence et d'innovation
PNA	Position normale d'activité
PV	Procès verbal
RPS	Risques psychosociaux
RST	Réseau scientifique et technique
SCSP	Subvention pour charge de service public
Setra	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
SINPPA	Système d'INformation pour la Préparation du Programme d'Activité
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
STC	Service technique central
STU	Service technique de l'urbanisme
UMR	Unité mixte de recherche
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
VNF	Voies navigables de France

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>