

Le 21/02/2014

## Cerema : Le méga-réseau scientifique des territoires



Né de la fusion, en janvier, de 11 organismes publics des ministères de l'Écologie et de l'Égalité des territoires, le Cerema est le nouvel interlocuteur des collectivités en matière d'expertise scientifique. Sa stratégie doit être affinée.

Onze directions et établissements publics fusionnés en une seule structure. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – Cerema – est officiellement né le 1<sup>er</sup> janvier pour piloter les principaux services d'expertise technique des ministères de l'Écologie et de l'Égalité des territoires. Un « monstre » administratif placé sous la double tutelle de ces deux ministères et qui regroupe 3 100 agents, répartis dans une trentaine d'implantations pour un budget de 250 millions d'euros.

Dans le détail, le Cerema, c'est le regroupement de 8 centres d'études techniques de l'équipement, les « Cete », qui deviennent des « directions territoriales ». Ces bureaux d'études et d'ingénierie publique fournissent des prestations de conseils et d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'urbanisation et d'infrastructures. Ces 8 Cete fusionnent avec le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef) et le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra). Pour résumer, Cerema = Cete + Certu + Cetmef + Setra. Moins de sigles barbares pour un nouveau « monstre » administratif et scientifique chargé de piloter ou d'accompagner les services de l'État et les collectivités locales sur des projets de transport, de voirie ou d'ouvrages d'art.

### Projet ancien

La fusion était envisagée depuis déjà plusieurs années et paraissait logique, tant les ingénieurs des différents établissements et directions menaient des actions complémentaires sur tous ces sujets. Elle visait initialement à regrouper les 8 Cete en une seule entité. Le projet n'ayant jamais été mené à son terme, seules les missions de ces centres ont été redéfinies en 2008, dans le cadre d'un plan d'évolution visant à élargir leur champ d'intervention au-delà du domaine routier. Un premier virage rendu définitif par le transfert des routes aux conseils généraux en 2004 et par les orientations tirées du Grenelle de l'environnement quatre ans plus tard.

Depuis 2008, les effectifs des centres techniques de l'État ont reculé à toute allure dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate). « *Les Cete servaient de variable d'ajustement pour rendre des postes, d'où une situation très anxiogène pour les agents* », se souvient Freddy Hervochon (CFDT). En 2011, la ministre de l'Écologie Nathalie Kosciusko-Morizet réactualise le projet de

fusion des organismes scientifiques du ministère. Un préfigurateur est nommé pour piloter ce lourd chantier, Bernard Larrouturou. Cet X-Ponts, devenu aujourd'hui le patron du Cerema, est alors chargé de réfléchir à « *la stratégie, aux missions et au périmètre* » du futur organisme. Les consultations s'enchaînent. Si le Certu se montre hésitant, les Cete et le Setra offrent moins de résistance. « *Le Cerema était une nécessité* », affirme Éric Le Guern, ex-directeur du Setra, qui met en avant le lien existant sur le territoire entre ces entités.

Même les syndicats, un temps réfractaires, sont partants. « *Sinon, ces services auraient continué de subir les effets de la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle et des réductions d'effectifs* », estime Philippe Garcia (CGT Équipement). Il faut tout de même deux protocoles pour que l'ensemble des représentations syndicales avalise les choix de la ministre et de son cabinet. L'enjeu des négociations : l'avenir des agents, sur lequel veillent de très près les syndicats, et le statut du futur organisme. Service central ou établissement public ? Entre les deux, les parties hésitent avant de trancher finalement en faveur d'un établissement public. Si l'alternance politique du printemps 2012 et l'arrivée de Delphine Batho à la tête du ministère retardent quelque peu le processus, la fusion n'est pas remise en question.

## **Recul de l'État**

Avec le statut d'établissement public, une partie du réseau scientifique du ministère est certes amaigrie, mais il est préservé dans la sphère de l'État. Une perspective qui réjouit Yves Krattinger, président PS du conseil général de Haute-Saône, qui a suivi pour l'Assemblée des départements de France le dossier de bout en bout. Une nécessité : les départements, mais aussi les villes petites et grandes ont eu recours à l'expertise de l'État et de son réseau technique. Imaginer une rocade, construire un rond-point ou penser l'aménagement des entrées de villes : partout l'État mettait sa pierre à l'édifice, produisant au passage quantité de guides techniques pour les collectivités. Un réseau indispensable, souligne Yves Krattinger. Sans lui, les collectivités seraient impuissantes à mener certains projets.

Certes, la décentralisation a rebattu les cartes. Et les grandes collectivités ont compensé le recul de l'État en créant des agences techniques, notamment au niveau des conseils généraux. Des antennes départementales qui accueillent dans leurs rangs bon nombre d'ingénieurs issus de l'État. En ce sens, le retard à l'allumage du Cerema, une création supervisée par trois ministres en quelques mois, aurait aussi pu amplifier les départs des agents de l'État, inquiets pour leur avenir. Pour mémoire, le Cerema devait voir le jour, selon le calendrier fixé dans le premier protocole, le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Un décalage qui n'a toutefois pas engendré de fuite massive des cerveaux du ministère, à en croire bon nombre d'observateurs. La grande majorité a fait le choix de rester dans le giron de ce nouvel établissement dont une partie de l'activité sera orientée vers les besoins des collectivités. Mais dans quelle proportion ? On ne le sait pas encore.

Les agences techniques des conseils généraux devraient être un interlocuteur privilégié du Cerema. De leur côté, les plus petites communes pourraient trouver avec cette nouvelle instance un bon relais pour assurer les missions d'assistance technique qui ont été délaissées par les services de l'État. Parce que les ministères de l'Écologie et de l'Égalité des territoires peinent à établir une doctrine claire en matière d'interventions dans les territoires, le service rendu par l'État se fait un peu à la carte, ce qui désole bon nombre d'élus. Le Cerema permettra-t-il alors de combler les attentes des petites collectivités dans le besoin ? Pas sûr. « *C'est encore un peu le flou* », admet un haut cadre du ministère de l'Écologie.

Il est pourtant écrit noir sur blanc, concernant le champ de compétence du Cerema : « *Assurer, dans le cadre de la solidarité nationale, des missions d'assistance aux collectivités territoriales, à*

*la demande d'un service de l'État.* » Mais il ne faut pas espérer un quelconque retour en arrière, aux belles heures où l'État était à la disposition des collectivités. « *Nous ne sommes pas là pour réinventer l'ingénierie publique concurrentielle* », assène Éric Le Guern, l'ancien patron du Setra. « *Le Cerema n'est pas une réponse directe à la réforme de l'Atesat mais c'est un moyen d'apporter aux collectivités une autre forme de soutien* », affirme Bernard Larrouturou, l'ancien préfigurateur devenu directeur. En clair, les directions interministérielles du territoire seront le premier interlocuteur des petites collectivités et le Cerema interviendra en appui ou en *back-office*, le cas échéant.

## **Deux ans à moyens constants**

Mais tout cela reste à affiner. Une chose est sûre : le Cerema ne sera pas cantonné à cette mission de solidarité. La lecture des alinéas du décret du 27 décembre 2013 le prouve. « *Construire la doctrine* », « *diffuser les bonnes pratiques* », « *concourir à l'élaboration de normes techniques* »... Telles seront plus largement les missions conduites par les 3 000 agents du Cerema. « *Nos approches territoriales, très centrées sur les grandes métropoles, vont s'élargir aux territoires ruraux et périurbains* », prédit Christian Curé, directeur de l'ex-Certu. Les moyens seront-ils à la hauteur de l'ambition affichée dans les textes ? La question est pour l'heure en suspens. L'ensemble de ces missions sera accompli à moyens constants durant deux ans, selon l'engagement arrêté dans le protocole signé avec les représentants syndicaux. Mais après 2015, l'avenir reste à écrire, et il est à parier que le Cerema, comme d'autres établissements, n'échappera pas aux restrictions budgétaires.

D'ici là, des choix stratégiques clairs devront être arrêtés. « *Ils devraient l'être très prochainement, avec l'aval des représentants des collectivités* », affirme Bernard Larrouturou. Car c'est l'une des particularités du Cerema : le statut d'établissement public ouvre les portes du conseil d'administration et des instances de gouvernance – comité d'orientation et conseil stratégique –, aux élus locaux, qui ne devraient pas manquer de solliciter son intervention auprès des collectivités.

Xavier Sidaner

## **Pour les syndicats, la création du Cerema va freiner la mobilité des personnels.**

« *Avec le Cerema, il sera ainsi plus difficile de demander une affectation au sein d'un autre service déconcentré du ministère en région* », estime Gérard Costil, de la Fets-FO. En cause : la création d'un budget propre au CEREMA. Le nouvel établissement gère désormais ses effectifs en lieu et place des DREAL. Autrefois responsable de programme budgétaire, les directions régionales du ministère de l'écologie, devront respecter leur plafond d'emploi à l'unité près. Confrontées aux baisses d'effectifs ministériels, les DREAL mettront des barrières, réservant leurs postes aux agents relevant de leurs zones de gouvernance. Un agent du CEREMA en poste à Lyon qui voudrait rejoindre la direction régionale Rhône-Alpes ou la direction des territoires du Rhône aura par exemple demain beaucoup de mal à concrétiser sa mobilité même si cela est cohérent avec son parcours professionnel. « *On balkanise la gestion RH* », conclut un fonctionnaire sous couvert d'anonymat