

Document de travail - Version provisoire v 5.2

**Projet de loi relatif à la création du
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement,
la mobilité et l'aménagement**

Document de travail

Etude d'impact

Février 2013

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Document de travail

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Sommaire

PREAMBULE.....	5
1 - DIAGNOSTIC ET NECESSITE DE LA REFORME	6
1.1 Présentation des CETE et STC concernés	6
a) Le réseau des CETE	6
b) Les trois services techniques centraux : Certu, Cetmef et Sétra	7
Le Certu : centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	7
Le Cetmef : centre d'études techniques maritimes et fluviales.....	8
Le Sétra : service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements	9
c) Ces onze services constituent un ensemble fonctionnant en réseau.....	11
1.2 Le diagnostic et les raisons de la réforme.....	11
a) Le réseau des onze organismes n'est pas adapté au nouvel environnement et aux contraintes actuelles.....	11
b) En appui aux politiques portées par les deux ministères, le nouvel établissement pourra développer une expertise de qualité et ses partenariats avec les collectivités territoriales.....	12
De nouveaux défis environnementaux, énergétiques et sociétaux	12
Un outil renouvelé d'appui pour la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire	12
Un pilotage unifié pour un appui plus performant	12
Une intégration des services pour des synergies renforcées	13
2 - OBJECTIF DE LA REFORME	14
3 - OPTIONS POSSIBLES ET NECESSITE DE LEGIFERER	16
3.1 Les risques du statu quo	16
3.2 Le choix du statut	16
Le choix se situe entre celui d'établissement public à caractère administratif et celui de service à compétence nationale	16
Une gouvernance efficiente et rénovée : plus stratégique, ouverte aux collectivités territoriales et plus visible.....	17
Personnalité juridique.....	18
Gestion des ressources humaines	18
Modèle budgétaire plus adapté.....	18
Le statut retenu est celui d'établissement public à caractère administratif	18
3.3 La nécessité de légiférer	18
Absence de catégorie d'établissement public à laquelle rattacher le futur organisme et implication des collectivités territoriales dans la gouvernance	18
Dispositions ayant trait au personnel.....	19
Article pénal	19
4 - ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	19
4.1 Impacts sur les domaines d'intervention.....	19
La prise en compte des enjeux du développement durable	20
Le renforcement des activités d'appui dans une optique d'égalité des territoires.....	20
4.2 Impacts économiques	21

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Un centre de ressources scientifiques et techniques interdisciplinaire au bénéfice des acteurs économiques.....	21
Un établissement qui facilitera le transfert de la recherche finalisée et la diffusion des connaissances scientifiques et techniques.....	21
L'appui aux besoins croissants des élus en tant que maîtres d'ouvrages.....	21
Une activité d'ingénierie concurrentielle limitée et sans impact sur les acteurs privés.....	22
Les impacts positifs d'un établissement public unique conservant des implantations territoriales.....	22
4.3 Impacts budgétaires.....	22
4.4 Impacts environnementaux.....	23
4.5 Impact vis-à-vis des enjeux européens et internationaux.....	23
Une plus forte implication dans les politiques de l'Union européenne.....	23
Une plus grande visibilité internationale.....	24
Un rôle renforcé dans les actions de normalisation.....	24
4.6 L'impact de la création du Cérema et de l'affectation des agents : le processus de pré positionnement et les garanties associées.....	24
Le nombre d'agents concernés par la réforme.....	24
Le processus aboutissant à l'affectation des agents concernés.....	24
Les impacts sociaux ont été examinés et négociés avec les organisations syndicales.....	25
Affectation et garanties apportées au personnel.....	25
Evolution des emplois et des métiers.....	26
Poursuite de la concertation.....	26
4.7 Instances de gouvernance et de représentation.....	26
Instances de gouvernance, de représentation des personnels de l'établissement et de concertation.....	26
Représentation des agents au sein des instances de gouvernance, de concertation et de représentation des agents.....	27
Dispositions transitoires.....	27
Régime de travail et d'aménagement du temps de travail.....	27
4.8 Impacts sur l'organisation territoriale de l'État et sur les collectivités territoriales.....	27
Le Cérema interviendra en appui aux services déconcentrés de l'État.....	27
La gouvernance rénovée sur le modèle des expériences réussies du Certu (Codor), du Sétra (COMOAR et CoTITA) : une volonté de rapprochement avec les collectivités territoriales ..	28
Le Cérema contribuera à l'égalité des territoires.....	28
Les collectivités territoriales continueront d'avoir accès aux prestations concurrentielles du nouvel organisme par le moyen des appels d'offres.....	28
Permettre une meilleure visibilité par les acteurs externes.....	28
La recherche d'une plus grande adéquation entre l'offre et le besoin.....	28
Une posture de conseil, d'appui de conception, d'expertise et de diffusion de connaissances bénéfique et aux retombées économiques indirectes.....	29
5 - PRESENTATION DES CONSULTATIONS EFFECTUEES.....	29
6 - TEXTES D'APPLICATION.....	29
7 - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION.....	30

Document de travail - Version provisoire v 5.2

PREAMBULE

Le Réseau scientifique et technique (RST) du METL et du MEDDE comprend près de 40 organismes sous statuts divers (établissements publics placés sous la tutelle ou sous la cotutelle des deux ministères, services techniques centraux et services déconcentrés). Ces organismes représentent un potentiel scientifique, technique, méthodologique et une capacité d'expertise indispensables à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la transition écologique. Ils constituent un atout considérable au service des politiques de l'État pour faire face à l'urgence environnementale et aux changements climatiques, et pour inventer les moyens d'une économie verte, sobre en ressources et décarbonée. Dans une perspective de développement durable, ils créent le lien entre l'innovation, la recherche et l'ingénierie en contribuant au transfert des résultats de la recherche fondamentale vers les domaines techniques de l'ingénieur et les sciences sociales, et jouent ainsi un rôle majeur de passerelle et d'interface entre le monde de la recherche et la société civile.

Au sein de ce RST, les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et les services techniques centraux (STC) suivants, le centre d'études techniques maritimes et fluviales (Cetmef), le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) et le service d'étude sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra), sont fortement imbriqués au travers de leurs thèmes et de leurs modalités d'interventions. Les CETE occupent une position particulière, et apportent dans cette relation leur ancrage territorial, qui fait d'eux des interlocuteurs importants pour les collectivités territoriales. Le Certu entretient aussi des relations de travail étroite avec les collectivités territoriales.

Dans un contexte d'évolution marquée des champs d'intervention des deux ministères notamment dans les domaines du développement durable et de l'égalité des territoires, il est nécessaire de faire évoluer la structuration de ce réseau afin de développer une démarche de stratégie d'ensemble et de préservation de compétences dans un contexte budgétaire contraint. Une telle démarche permettra également de favoriser les synergies transverses et les mutualisations.

Un rapport du CGEDD sur le RST publié en 2011 a recommandé le regroupement de ces 11 services au sein d'un même organisme.

En 2012, le ministre en charge du développement durable a pris la décision de donner suite à cette recommandation.

Le projet de loi relatif à la création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) propose de regrouper au sein d'un même établissement public à caractère administratif les huit CETE et les trois services techniques centraux (STC), le Cetmef, le Certu et le Sétra, à compter du 1er janvier 2014. Il aura son siège à Bron (69).

La création de ce nouvel organisme répond au besoin de disposer, pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement du territoire et du développement durables, par nature transversales, d'un appui scientifique et technique renforcé, et de qualité. Il sera capable de les soutenir efficacement par une approche transversale et pluridisciplinaire tant au plan national qu'au plan territorial, et de diffuser les savoir-faire et les connaissances auprès des porteurs des politiques publiques. Ce nouvel établissement constituera, aux plans national et territorial, un centre de ressources techniques et scientifiques au service de l'État et des collectivités territoriales. Il interviendra dans les grands domaines techniques du développement durable, dont notamment l'aménagement durable des territoires. Il interviendra également pour promouvoir une approche transversale au service de l'égalité des territoires : celle-ci inclut les enjeux liés à la ville et à la mobilité durable, au logement et à l'habitat, à la lutte contre l'artificialisation des sols, à la mise en capacité des territoires pour leur propre développement, à la prise en compte des risques et opportunités en matière environnementale, énergétique et d'usage des sols. Il apportera une importance particulière aux sollicitations des territoires les plus vulnérables et exposés à des cumuls de risques économiques, sociaux, environnementaux, technologiques

Son action trouvera sa spécificité dans un ancrage territorial fort et dans ses complémentarités avec les autres organismes constitutifs du réseau scientifique et technique des deux ministères.

Le statut d'établissement public à caractère administratif favorisera la prise en compte des besoins d'appui technique aux politiques publiques portées par l'État et les collectivités territoriales, dans une

Document de travail - Version provisoire v 5.2

organisation claire et efficace. Ce statut permettra d'associer étroitement aux instances de gouvernance les représentants de l'État, des collectivités territoriales, des organisations syndicales et des milieux professionnels. Il permettra en outre à l'établissement de s'intégrer dans les partenariats nationaux, européens et internationaux.

Le présent document constitue l'étude d'impact produite par le Gouvernement à l'appui de ce projet, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et du chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009.

1 - DIAGNOSTIC ET NECESSITE DE LA REFORME

1.1 Présentation des CETE et STC concernés

a) Le réseau des CETE

Historique

Les CETE sont des services déconcentrés du MEDDE et du METL. Ils sont au nombre de sept, auxquels s'ajoute le « CETE d'Ile de France », intégré à la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France. Leurs sièges sont situés à (ou à proximité de) Lyon, Rouen, Aix-en-Provence, Nantes, Lille, Bordeaux, Metz et Paris. Leurs effectifs respectifs sont compris entre 200 et 500 agents environ, pour un total d'un peu plus de 2700 postes (effectifs cible 2012). Avec 30 implantations réparties dans 16 régions ils assurent une large couverture du territoire.

Chacun des CETE (hors Ile-de-France) a été créé par un arrêté ministériel pris entre 1968 et 1973. Ces arrêtés ont formalisé le regroupement des laboratoires régionaux des ponts et chaussées (LRPC) et des antennes régionales du Sétra (à cette époque « service d'études techniques des routes et autoroutes »). Ces services sont interrégionaux, et le décret n°82-642 du 24 juillet 1982 les a placés sous l'autorité du préfet de région de leur siège.

Activité

L'activité des CETE était historiquement tournée vers la conception et la maintenance des infrastructures routières et les transports. Des réformes récentes (2009, voir le paragraphe « Principales réformes, ci-dessous) ont procédé à un rééquilibrage des activités avec une ouverture croissante aux autres thèmes portés par les deux ministères.

Sur chaque territoire où ils sont implantés, les CETE exercent des activités d'études, d'expertise et de prestations techniques, soit pour le compte des services déconcentrés de l'État, soit pour le compte de tiers, en particulier les collectivités territoriales. La caractéristique majeure des CETE est qu'ils participent également à des missions nationales, comme la définition de l'état de l'art, la production de méthodologies et de normes, la capitalisation et la valorisation de la connaissance technique, la collecte d'expériences, la diffusion du savoir et l'animation professionnelle pour les métiers concernés. Ces deux types de missions sont assurées par les mêmes équipes et en articulation avec les têtes de réseau que sont le Sétra, le Certu et le Cetmef. Les CETE ont ainsi développé une complémentarité étroite avec les STC, et plus largement les organismes du RST, construite sur une articulation fine de leurs compétences avec celles des têtes de réseaux, et favorisant le développement dans la durée d'une expertise partagée. Cette relation assure un lien original et fécond entre d'une part les besoins opérationnels du terrain et d'autre part l'élaboration des méthodologies et les résultats de la recherche, qu'il est utile de préserver. Les CETE exercent l'essentiel de leur activité (environ 85 %) pour le compte de l'État. Les 15 % restants sont exercés pour le compte de tiers dans le champ concurrentiel dont un peu moins de la moitié pour les collectivités territoriales, principalement les conseils généraux.

Gouvernance

Les CETE réalisent leur activité à partir d'un dispositif de commandes émanant des directions générales et des services déconcentrés des deux ministères. Depuis la loi 2004-809 du 13 août 2004 « relative aux libertés et responsabilités locales », qui transférait une partie du réseau routier de l'État aux collectivités territoriales, les programmes de travail des CETE et du Sétra intègrent les besoins des collectivités par le biais des CoTITA (conférences techniques interdépartementales des transports et de

Document de travail - Version provisoire v 5.2

l'aménagement) créées au niveau de chaque CETE, et coprésidées par un directeur de CETE et un directeur de service technique d'un Conseil général. Celles-ci permettent l'expression des besoins des collectivités vers les instances d'orientation des organismes concernés, principalement les CETE et le Sétra. Le réseau des CETE constitue donc actuellement un ensemble cohérent au niveau national, et ouvert aux besoins des collectivités.

Principales réformes

Plusieurs réorientations stratégiques ont été menées au cours des quinze dernières années pour adapter leur champ d'intervention aux évolutions des attentes politiques et sociétales. Les premières réorientations ont été formalisées dans le cadre des circulaires de 1997 (circulaire dite « Pons ») puis de 2007 (circulaire dite « Perben ») mais c'est le « plan d'évolution 2009-2011 » qui a marqué la plus forte inflexion. En effet, parallèlement à une baisse des effectifs, ce plan d'évolution a permis d'opérer un important redéploiement d'une partie des activités liées à la route au profit des autres champs d'activités du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) créé en 2008. Ont été ainsi développés : la prévention des risques, les transports et l'intermodalité, la maîtrise de l'énergie et le changement climatique, les impacts sur la santé, la connaissance et l'observation des territoires, l'aménagement et le développement durable des territoires et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles.

Le plan d'évolution a permis de conforter du réseau national des CETE, par une polarisation des compétences reposant sur la création, en leur sein, de 60 pôles nationaux spécialisés, les pôles de compétence et d'innovation (PCI). Ils ont pour objectif de créer ou renforcer des équipes de taille suffisante et maintenir des capacités d'expertise et de recherche autour des activités d'innovation, de recherche appliquée et de méthodologie sur les champs traditionnels et sur les champs nouveaux issus du Grenelle Environnement. Ils sont pilotés par les Directions générales des deux ministères.

b) Les trois services techniques centraux : Certu, Cetmef et Sétra

Le Certu : centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Historique

Le Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est un service technique central du MEDDE et du METL d'environ 160 postes (effectifs cible 2012) dont le siège est situé à Lyon. Il a été créé par le décret n° 94-134 du 9 février 1994. Il résulte de la fusion des équipes du Centre d'étude des transports urbains (Cetur) et du Service technique de l'urbanisme (STU). Le Certu s'est vu confier en outre de nouvelles compétences dans les domaines des constructions publiques et de l'environnement. Le Certu a été désigné, en 1994, comme « service technique à vocation nationale », rattaché directement au ministre en raison de son caractère transversal. Le décret d'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement (article 16 du décret n°2005-471 du 16 mai 2005) l'a qualifié ensuite en tant que service à compétence nationale (SCN).

Activité

Les missions du Certu ont été fixées dans son décret de création. Il est ainsi « chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause. Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion. Il participe également au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger. Dans son champ d'activités, il contribue à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique ainsi qu'à la mise en œuvre des autres actions de l'État ». Il y est notamment précisé que les études techniques sont conduites pour le compte de l'État et au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

L'arrêté du 20 mars 2007 fixant l'organisation du Certu fait apparaître les domaines dans lesquels il remplit ses missions : urbanisme et habitat, mobilité et transports, sécurité, voirie et espace public, environnement, maîtrise d'ouvrage et équipement public, systèmes et technologies pour la ville.

Afin de réaliser son programme de travail, le Certu s'appuie sur le réseau des CETE auquel il soustrait un nombre important de sujets. Cette commande annuelle représente une production d'environ 130 agents x an, doublant quasiment sa production propre. Ses compétences et son mode de fonctionnement le positionnent vis-à-vis des CETE comme tête de réseau nationale sur ses domaines d'intervention.

Le Certu est caractérisé par :

- la diversité de ses productions : études, statistiques, enquêtes, expertises, expérimentations, production de logiciels, publications, formation, information, promotion des techniques à l'étranger, normalisation,
- l'étendue de ses champs d'intervention : réseaux urbains, transports, urbanisme, constructions publiques,
- ses relations de travail étroites avec les collectivités territoriales, qui sont souvent associées à l'élaboration des études et des guides méthodologiques,
- la diversité de ses bénéficiaires : État, collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargées de missions de service public, professionnels.

Gouvernance

Le Certu travaille en réseau avec les services de l'État, les bureaux d'études publics ou privés, les services des collectivités locales, les organismes de recherches, les associations d'élus, les associations professionnelles, les organismes de formation, les agences d'urbanisme et les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Il est doté d'un conseil d'orientation (Codor) composé de services de l'État, de représentants de collectivités territoriales, de représentants d'organismes professionnels privés ou publics, et du milieu associatif. Ce comité débat des orientations à donner aux activités du Certu.

Principales réformes

Le Certu n'a pas fait l'objet de réforme importante depuis sa création en 1994. Des mesures d'organisation prévues en 2010 ont été repoussées, compte-tenu du projet de création du Cérema. Également, le CGEDD préconisait (rapport 007286-01 de mai 2011) soit une clarification de son action et une restructuration de sa gouvernance, soit déjà la transformation en EPA. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet compte-tenu de l'engagement de la réforme actuelle.

Le Cetmef : centre d'études techniques maritimes et fluviales.

Historique

Service technique central, le centre d'études techniques maritimes et fluviales est un service à compétence nationale, placé auprès de la ministre chargée du développement durable, et créé par le décret n° 98.980 du 2 novembre 1998. Il est issu de la fusion du Service Technique Central des Ports Maritimes et des Voies Navigables (STCPMVN) et du Service Technique de la Navigation Maritime et des Transmissions de l'Équipement (STNMTE). Son effectif est d'environ 190 postes (effectifs cible 2012). Son siège est situé à Compiègne, et il comprend également des implantations à Brest, Nantes, Aix-en-Provence et Bonneuil-sur-Marne.

Activité

Le Cetmef est chargé d'élaborer et de diffuser les techniques, de conduire des études et recherches, d'exécuter des prestations d'ingénierie et des expertises dans les domaines :

- des aménagements et des ouvrages maritimes et fluviaux,
- des phénomènes hydrauliques maritimes et fluviaux,
- des aides et des dispositifs de sécurité intéressant la navigation maritime et fluviale,

Document de travail - Version provisoire v 5.2

- des transmissions, de la télématique et des techniques satellitaires, pour l'ensemble des services du ministère chargé de l'équipement.

Dans ses domaines de compétence, il anime et oriente l'action du réseau des CETE et participe au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger. Il peut exécuter des prestations d'ingénierie et des expertises pour les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que pour les entreprises et organismes de statut public ou privé qui lui en font la demande.

Ses trois activités principales sont :

- le développement et la recherche menés en propre pour les sciences hydrauliques ou en animation pour les techniques maritimes et fluviales,
- l'ingénierie et la production méthodologique, qui consistent à fournir des avis techniques et des expertises, à diffuser les bonnes pratiques et à organiser des échanges d'expérience sur les projets liés à l'ingénierie portuaire, fluviale ou côtière, la sécurité de la navigation et les télécommunications,
- la maintenance des équipements nécessaires au balisage et à l'éclairage des côtes, aux navires de servitude et aux systèmes techniques des CROSS.

Le Cetmef exerce ses missions pour le compte de l'État, des collectivités territoriales, des grands ports maritimes, de VNF, et de l'ensemble de la communauté maritime et fluviale. Son positionnement international se traduit par une implication active dans plusieurs programmes de recherche européens et réseaux d'échanges internationaux : plates-formes de partage de connaissances, associations professionnelles et scientifiques, conférences internationales. Porteur d'innovation, le Cetmef répond aux besoins de ses donneurs d'ordre et s'investit dans les grandes problématiques émergentes notamment : voie d'eau intelligente, ports et navires du futur, submersion marine, érosion côtière, prévention des risques, énergies marines renouvelables.

Les activités du Cetmef sont construites autour du thème de l'eau, au travers de plusieurs aspects : risques d'inondations, submersions marines et changement climatique, sédimentologie et gestion du trait de côte, dragages, qualité des eaux, écologie, biodiversité, énergies renouvelables, navigation, aménagements fluviaux et infrastructures fluviales, aménagements et infrastructures maritimes, logistique et technologie portuaire, télécommunications, transports et multimodalité, innovation navale, métrologie et traitement des données, systèmes de surveillance de navigation, sécurité et sûreté portuaires, aides à la navigation, signalisation et balisage.

Le Cetmef travaille en relation directe avec les CETE, et assure la fonction de tête de réseau principalement pour les activités hydrauliques et infrastructures portuaires. Il assure des fonctions d'animation nationale et facilite l'appropriation des connaissances et le développement de l'expertise par les CETE sur ce thème. Il est également tête de réseau de plusieurs PCI créés dans les CETE.

Gouvernance

La gouvernance du Cetmef est assurée au travers de plusieurs instances, notamment le Comité des directeurs d'administration centrale (CODAC) et le Comité d'orientation (Codor) auquel participent des collectivités territoriales.

Principales réformes

Le Cetmef n'a pas connu de réforme importante depuis sa création en 1998. Des mesures d'organisation prévues en 2010 ont été gelées compte-tenu du projet de regroupement dans le futur Cérema.

Le Sétra : service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements

Historique

Le Sétra est un service technique central du MEDDE d'environ 230 postes (effectifs cible 2012), qui a été délocalisé fin 2011/début 2012 à Sourdun en Seine-et-Marne. Initialement « service d'études techniques des routes et autoroutes », il a été créé en décembre 1967 dans le cadre du lancement du vaste chantier autoroutier français. Il en a été l'outil scientifique et technique majeur, ce qui l'a

Document de travail - Version provisoire v 5.2

positionné au plan national comme la référence du domaine routier et autoroutier, et l'a amené au plan international à un large rayonnement dans ses champs techniques de la route et des ouvrages d'art.

Le décret du 9 juillet 2008 a marqué une forte évolution de ses missions, en le transformant en « service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements » (voir infra), dans le contexte du Grenelle Environnement et de la naissance du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Activité

Le Sétra intervient principalement sur les domaines suivants : définition et diffusion de l'état de l'art et méthodologie en matière de techniques routières et en matière d'ouvrages d'art, participation à la conception d'ouvrages d'art innovants, expertise, sécurité routière, systèmes d'information, normalisation dans les domaines de la route, intégration des contraintes environnementales dans la conception, la réalisation et le cycle de vie des infrastructures de mobilité, gestion patrimoniale, transports intelligents, gestion dynamique des réseaux.

Au niveau national, le Sétra participe à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines des transports, des routes et de leurs aménagements. Il assiste et appuie les directions centrales du ministère en charge du développement durable. Il participe à des travaux de recherche et d'innovation et anime les actions d'innovation routière des entreprises au travers de la charte d'innovation routes et rues. Il publie des travaux menés en partenariat avec la communauté scientifique et technique, des organismes de recherche français et avec le secteur professionnel, exerce une importante mission d'édition de documentation et de logiciels, et participe à des actions de formation.

A ce titre, le Sétra, est partenaire et force de proposition au sein du réseau scientifique et technique du MEDDE. Il anime les actions des CETE et assure une cohérence des travaux sur un plan méthodologique dans le cadre d'études sur le terrain ou d'expérimentations. Il collabore étroitement avec les collectivités locales, pour intégrer leurs besoins dans ses orientations stratégiques. Il est membre fondateur de l'Institut des routes des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), institut qui fédère l'ensemble des acteurs de la route et des infrastructures de mobilité autour de questions d'intérêt commun, et crée une synergie au service de l'innovation.

Le Sétra s'appuie fortement sur les CETE pour mettre en œuvre son programme d'action et démultiplier ainsi ses moyens d'études. Sa commande aux CETE correspond à l'activité de 230 agents x an. Ses compétences et son mode de fonctionnement le positionnent comme tête de réseau nationale sur ses domaines d'intervention.

Au niveau international, le Sétra assure une veille technologique et contribue au rayonnement du savoir-faire français. A ce titre, le Sétra confronte son expérience et ses projets avec ses homologues étrangers, participe à des groupes de travail sur des projets européens notamment de normalisation, et organise des coopérations bilatérales pour le compte du MEDDE. Il est membre de l'European Organisation for Technical Approvals (EOTA).

Gouvernance

Le Sétra assure en outre le secrétariat du CoMOAR (comité des maîtres d'ouvrages routiers, coprésidé par l'État – représenté par le DGITM - et un représentant de l'Assemblée des départements de France) et réalise notamment la synthèse des attentes exprimées par les CoTITA, portant sur les politiques nationales. Cette action est menée dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 susvisé qui a prévu que, 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. En outre, cette même loi a prévu qu'elles soient associées à la définition des normes et des techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux.

Principales réformes

La principale évolution a coïncidé avec les impulsions lancées fin 2007 par le Grenelle Environnement et a consisté, avec le décret de 2008, à placer le Sétra au cœur de ces nouvelles problématiques, transformant le « service d'études techniques des routes et autoroutes » en « service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements ». Ce changement est significatif, et a impliqué une

Document de travail - Version provisoire v 5.2

réorientation du Sétra pour prendre davantage en compte une approche multimodale et environnementale des transports, tout en lui donnant le statut de service à compétence nationale (SCN).

Un plan stratégique intitulé « Pour des transports et une mobilité durables », a été élaboré autour de quatre axes majeurs : réduire l’empreinte des transports terrestres en matière d’énergie, d’environnement et de santé, promouvoir l’intermodalité des systèmes de transports pour une mobilité durable, développer une approche haute qualité développement durable (HQDD) sur le patrimoine d’infrastructures de transport (route, fer) et sur son développement, et agir sur les infrastructures et les systèmes pour améliorer la sécurité des déplacements.

c) Ces onze services constituent un ensemble fonctionnant en réseau

Ces services interviennent ensemble sur la plupart des thèmes portés par les deux ministères, et délimitent ainsi un champ d’action commun sur les différentes modalités de leurs actions. Les trois STC constituent les « têtes de réseau », et s’appuient largement sur l’expertise, les moyens et l’expérience terrain des CETE pour développer leurs programmes d’action. Les productions qu’ils réalisent s’enrichissent de la connaissance que les CETE ont construite au contact des territoires.

Ils contribuent de façon complémentaire au lien entre la recherche et le territoire, aussi bien dans le sens descendant pour améliorer les résultats de la recherche par la prise en compte des exigences du terrain, que dans le sens montant, avec l’alimentation des orientations de la recherche par les attentes des acteurs du terrain - services déconcentrés de l’État et collectivités territoriales.

Cet ensemble partage également un niveau d’expertise reconnu avec une neutralité appréciée. Les collectivités territoriales ont besoin de telles qualités réunies, en appui à leurs relations avec les acteurs économiques. Egalement, les entreprises privées se sont souvent appuyées sur l’expertise et l’indépendance de ce réseau pour développer et valider des produits innovants, pour ensuite les appliquer à l’export. Ce réseau contribue ainsi à enrichir et soutenir le secteur d’activité concerné.

1.2 Le diagnostic et les raisons de la réforme

a) Le réseau des onze organismes n’est pas adapté au nouvel environnement et aux contraintes actuelles

L’analyse de la situation actuelle des onze organismes fait apparaître plusieurs aspects pouvant être améliorés.

Tout d’abord, le pilotage et la coordination du réseau que constituent ces organismes peuvent être optimisés. Les responsabilités sont partagées et dispersées, les lieux et modalités de décisions sont différents, les orientations ne sont pas suffisamment coordonnées. L’autonomie de chacun de ces onze organismes limite la mise en œuvre d’une stratégie cohérente commune à tous et ne permet pas une réponse totalement efficace aux attentes de l’État, ni à celles des collectivités territoriales.

Ensuite, leurs statuts sont divers et ne sont pas conformes à la nature de leur activité. Ils permettent certes de répondre aux appels à projets de l’Union européenne mais ne sont pas adaptés, la perception des fonds correspondants s’avérant difficile. Ces statuts ne favorisent pas non plus le positionnement des CETE sur les prestations pour les collectivités territoriales, les recettes provenant de ces prestations étant versées directement au budget de l’État. Ils ne sont donc pas incités à se positionner sur ces actions, alors qu’elles constituent une part nécessaire de leurs missions.

Egalement, le pilotage scientifique et technique de chacun des services ne couvre pas l’ensemble de leurs champs d’intervention, suite à l’évolution rapide des politiques publiques. Du fait de l’autonomie des acteurs, plusieurs domaines ne bénéficient pas d’un pilotage coordonné. Cette situation est préjudiciable à la prise en compte au niveau national des besoins du territoire dans ces domaines et au développement d’activités de haut niveau pour y répondre. Elle freine la capacité d’assembler, valoriser et diffuser les connaissances développées par les huit CETE dans les domaines émergents et ne favorise pas les synergies entre les domaines ni le développement de la transversalité des approches.

Enfin, cette situation ne permet pas de gérer de la façon la plus efficace les compétences de ce réseau, dont l’efficacité est pourtant nécessaire au développement de l’expertise de haut niveau qu’il doit être en mesure de proposer. Les solutions de partage sont difficiles à mettre en œuvre, les solutions de

Document de travail - Version provisoire v 5.2

gestion optimisées se heurtent à des logiques internes, et la capacité d'anticipation qui pourrait apporter souplesse et réactivité au réseau est réduite. Les possibilités d'avoir une gestion des compétences plus dynamique et efficace sont réduites par les stratégies – nécessaires – mises en place par les onze organismes.

b) En appui aux politiques portées par les deux ministères, le nouvel établissement pourra développer une expertise de qualité et ses partenariats avec les collectivités territoriales

De nouveaux défis environnementaux, énergétiques et sociétaux

Les enjeux du développement durable se sont imposés progressivement au cours des dernières décennies sur les scènes nationale et internationale. En France, l'engagement de la transition énergétique et écologique fait du développement durable une composante majeure de l'action publique et place ainsi le MEDDE et ses services au cœur de cet effort. Les orientations données par la Conférence environnementale, la préparation de la stratégie nationale pour la transition écologique et l'envoi aux ministres des lettres de cadrage structurent son action.

Les services des deux ministères sont ainsi chargés d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie verte et équitable, sobre en ressources et décarbonée, porteuse d'un fort potentiel d'innovation et de croissance durable.

L'égalité des territoires constitue un enjeu sociétal fort, porté par le METL. Plusieurs aspects concernent les collectivités territoriales, qui expriment des attentes concrètes vis-à-vis des services de l'État. Ceux-ci continueront à leur apporter un appui, directement ou à travers les compétences du RST.

Les services des deux ministères doivent également répondre aux nouvelles attentes sociales engendrées par la fragilité des territoires et celles de leurs habitants face aux risques de toutes natures. La gestion des crises, plus complexe aujourd'hui, nécessite une capacité d'expertise scientifique et technique de haut niveau immédiatement mobilisable.

Un outil renouvelé d'appui pour la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire

Pour aider à mettre en œuvre des nouvelles politiques publiques, par nature transversales et relayées dans les territoires par leurs services déconcentrés et les collectivités territoriales, les deux ministères doivent disposer de leviers d'actions adaptés et performants.

La création d'un organisme unique regroupant les huit CETE et les trois services techniques centraux permettra aux deux ministères de disposer, sur le plan technique, d'une nouvelle entité ancrée au niveau des territoires et porteuse d'une connaissance globale, précise et consolidée des réalités locales utile pour définir, mettre en œuvre et évaluer ses politiques publiques. Elle couvrira les domaines d'intervention des deux ministères pour apporter un appui scientifique et technique de haut niveau transversal et pluridisciplinaire auprès de ses services et des collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire.

Les deux ministères pourront s'appuyer sur ses compétences scientifiques et techniques réparties sur le territoire et pilotées au niveau du siège de l'établissement pour transformer des besoins locaux complexes en problématiques de recherche et innover sur le terrain en mettant en œuvre les dernières avancées de connaissances et de savoir-faire. Le nouvel outil initiera des actions que le secteur privé seul n'est pas en mesure de porter.

Il permettra aussi aux deux ministères d'élaborer les méthodologies et les doctrines techniques qui appuient et renforcent la transversalité de ses politiques et forment un cadre partagé par l'ensemble des acteurs publics.

Un pilotage unifié pour un appui plus performant

Le pilotage unifié garantira une articulation efficace avec les autres organismes du réseau scientifique et technique (RST) notamment pour les activités de recherche appliquée. Il assurera la prise en compte de la plupart des domaines d'intervention des deux ministères, et le développement de capacités d'expertise dans ses nouveaux champs. Il favorisera les synergies entre les domaines et assurera la transversalité. Il sera à même de coordonner ses interventions sur tous les types de missions

Document de travail - Version provisoire v 5.2

(méthodologie et doctrine, expertise, recherche appliquée, études, expérimentation). Il consolidera les connaissances pluridisciplinaires des onze organismes actuels.

Au niveau de la gouvernance, le pilotage unifié garantira une meilleure association des directions générales des deux ministères, des services déconcentrés, des collectivités territoriales, du secteur économique, des associations, et des organisations syndicales, dans un cadre qui permettra à l'État de contrôler les décisions essentielles.

Il permettra de doter l'établissement d'une politique scientifique et technique cohérente et d'un projet stratégique.

La création de l'établissement permettra de renforcer le pilotage de la compétence scientifique et technique en plaçant, sous une même autorité, les trois « têtes de réseaux » que sont les trois services techniques centraux actuels (Sétra, Certu, Cetmef). Ce pilotage portera aussi sur les équipes de spécialisation nationales des CETE (les pôles de compétence et d'innovation – PCI – mis en œuvre dans le plan d'évolution des CETE). Il est attendu de ce renforcement du pilotage les améliorations suivantes :

- une capacité de l'établissement à traiter – ou contribuer à traiter - des problématiques complexes et en amont des politiques d'aménagement du territoire, telles que les diagnostics territoriaux, les interactions entre la mobilité et l'urbanisme, les principes d'aménagement des territoires à risques, les comparaisons intermodales en termes de choix d'infrastructures lourdes de transport, les bilans énergétiques ou de développement durable à des échelles territoriales pertinentes, l'appui à la trame verte et bleue, la rénovation énergétique des bâtiments,
- une capacité de mobiliser rapidement une expertise devant répondre en situations critiques ou d'urgence à tout types de problèmes, telles que les phénomènes naturels ou industriels, les dommages à des ouvrages, les aléas sur des chantiers à fort enjeu.

Une intégration des services pour des synergies renforcées

Cette intégration produira des avantages en interne à l'échelle de l'ensemble des services – centraux et déconcentrés – des deux ministères et avec leurs partenaires, au premier rang desquels les collectivités territoriales.

La création du nouvel établissement permettra de conforter sa transversalité opérationnelle. Une gestion unifiée des compétences pourra être mise en place. Elle garantira le développement et la disponibilité au niveau national et territorial de compétences techniques pointues sur la plupart des champs des deux ministères, la pérennisation des compétences collectives, et l'évolution de ces compétences en fonction des besoins.

Le nouvel établissement sera positionné en appui de l'administration centrale et de ses services déconcentrés. Il sera placé sous la tutelle du Commissariat général au développement durable qui assurera le pilotage du contrat d'objectifs et de performance, et garantira la cohérence de la commande. Un système de programmation de son activité associant les services des deux ministères sera mis en œuvre.

Les collectivités territoriales, en tant que partenaires et acteurs de la mise en œuvre sur le territoire des politiques portées par le MEDDE et le METL, pourront s'appuyer sur ses compétences techniques et méthodologiques dans les champs d'intervention correspondants. Le nouvel établissement développera un dispositif d'écoute de leurs besoins pour les intégrer dans ses orientations et, au-delà, dans celles des organismes du RST.

Les instances de gouvernance et d'orientation du nouvel établissement associeront des représentants des collectivités territoriales aux réflexions menées sur les champs d'intervention des deux ministères (conseils régionaux, conseils généraux, établissements publics de coopération intercommunale, communes).

Le nouvel établissement interviendra auprès des collectivités territoriales selon différentes modalités. Il pourra apporter en tant que de besoin son expertise et ses compétences pour les accompagner sur les projets dépassant leurs capacités de réaction ou d'intervention. Il participera - de manière limitée - à

Document de travail - Version provisoire v 5.2

des appels d'offres lancés par des collectivités pour leur permettre de bénéficier de ses savoir-faire, de son expertise et de sa neutralité. Son action contribuera à renforcer l'égalité des territoires.

Ses guides techniques et méthodologiques seront mis à leur disposition. En lien avec les directions générales des deux ministères et le secrétariat général, il assurera l'animation de clubs métiers, la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques auprès des représentants des collectivités.

La création de ce nouvel organisme contribuera à apporter des réponses à des enjeux de robustesse et de résilience des territoires vis-à-vis des crises en structurant le réseau des compétences scientifiques et techniques capables d'expertises pointues pluridisciplinaires mobilisables rapidement.

2 - OBJECTIF DE LA REFORME : CREER UN ETABLISSEMENT PUBLIC D'APPUI AUX POLITIQUES TECHNIQUES DE L'ÉTAT SUR LES CHAMPS DE L'AMENAGEMENT, DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, AU SERVICE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, ET EN LIEN DIRECT AVEC LE TERRITOIRE

Les politiques des deux ministères comportent un contenu technique fort. Leur mise en œuvre nécessite un appui technique de qualité capable de fournir une approche transversale sur les enjeux de l'État dans leurs domaines d'intervention, de capitaliser les expériences et de diffuser les connaissances produites.

Dans le contexte de politiques nationales ayant déjà fortement évolué et dans le cadre de la transition écologique et énergétique, les deux ministères ont besoin d'un outil pour conforter le service rendu par les onze services concernés. Le projet de loi relatif au Cérema propose de créer un organisme unique qui sera un outil cohérent et efficace disposant des compétences, des moyens et de la réactivité nécessaires à la réalisation de sa mission, afin de répondre aux attentes, en évolution constante, de la société.

Le projet

Il consiste à regrouper les huit CETE, le Sétra, le Certu et le Cetmef au sein d'un même établissement public à caractère administratif, dénommé « Cérema » et créera ainsi un organisme de l'ordre de 3200 postes¹, compétent sur les principaux domaines d'intervention des deux ministères.

Ce projet de regroupement apparaît comme étant le mieux à même de répondre à l'objectif fixé, en combinant renforcement de compétences techniques et ouverture aux collectivités territoriales. Le statut d'établissement public donnera au nouvel organisme une gouvernance élargie, des possibilités d'intervention plus variées, des modalités de financement plus diversifiées, et une plus grande souplesse d'organisation dans ses modalités d'action.

Les missions

Sur les champs de l'aménagement, de l'égalité des territoires et du développement durable, le nouvel organisme sera construit autour de six missions :

- promouvoir et faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux,
- accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable,
- 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,
- assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine bâti,
- renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires,

¹ Sur la base des effectifs cible 2012 des onze organismes

Document de travail - Version provisoire v 5.2

- 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.

Enfin, il conservera une mission de contrôle de la construction, qui doit être réalisée par des agents assermentés.

Les services des deux ministères, administrations centrales et services déconcentrés, auront une relation « in house » avec le nouvel organisme.

Les spécificités du nouvel organisme résideront et dans son ancrage territorial et dans ses modes de travail.

Liens avec le territoire

Ses relations avec le territoire et ses acteurs - les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales - seront au cœur de ses missions. Le Cérema recherchera les modes d'une action pérenne sur le territoire, et assurera les liens entre les acteurs territoriaux (services déconcentrés et collectivités territoriales). De plus, il pourra s'investir avec les collectivités territoriales dans leurs démarches d'innovation. Enfin, il favorisera la prise en compte des expériences territoriales au niveau national, et rendra ainsi les doctrines plus adaptées et les politiques publiques plus efficaces.

Son expertise constituera un outil précieux au service des services déconcentrés de l'État pour éclairer des questionnements et enjeux locaux, et soutenir la déclinaison des politiques publiques. Les services sont en effet régulièrement interrogés pour l'application de ces politiques sur les territoires, et doivent disposer d'un appui renforcé et pluridisciplinaire afin d'apporter les réponses les plus adaptées.

Cet outil doit également être accessible aux collectivités territoriales, qui sont largement impliquées dans la mise en œuvre de politiques nationales notamment suite aux lois de décentralisation. Elles doivent pouvoir bénéficier des productions méthodologiques du nouvel organisme et contribuer à la définition de ses orientations et de sa stratégie. Leurs attentes doivent être intégrées à tous les niveaux d'action ou de programmation. A cette fin, elles auront une place importante dans toutes les instances de gouvernance, Conseil d'administration, Conseil stratégique, instances nationales ou locales de concertation traitant de l'activité du nouvel établissement.

Les collectivités territoriales n'auront pas une relation de type « in house » avec le nouvel établissement public, en droit communautaire. Elles pourront accéder aux prestations ponctuelles de nature concurrentielle par l'organisation d'appels d'offres. Cette activité s'inscrira dans le cadre d'une stratégie clairement définie thème par thème. Le Cérema n'aura pas vocation à développer des prestations d'ingénierie répétitive, dépourvues de caractère innovant ou de mise en œuvre d'une expertise spécifique. Il pourra également travailler avec les collectivités territoriales dans le cadre de conventions de partenariat.

Le Cérema pourra également prêter son concours, dans ses domaines de compétence, aux services déconcentrés de l'État dans leurs missions d'assistance aux collectivités territoriales notamment pour des raisons de solidarité nationale.

Modalités d'intervention

Le Cérema privilégiera l'innovation, l'expertise et la méthodologie, et cet engagement sera utile aux entreprises du secteur privé pour développer leur activité à l'international, et indirectement contribuer à créer des emplois. Trait d'union entre le niveau national et le niveau territorial, il pourra assurer le lien avec les autres organismes du RST, favorisant l'écoute du terrain par le RST et la mise en œuvre opérationnelle de production de la recherche. La cohérence et la plus grande visibilité du nouvel organisme lui permettront également d'avoir un rôle à l'international plus soutenu.

Organisation

Sans préjuger de l'organisation future du nouvel organisme, les trois STC ont vocation à se positionner au sein du nouvel organisme sur la fonction de direction technique, et les huit CETE sur celle de direction interrégionale principalement dédiée à apporter un appui sur le territoire de son inter-région mais chargée aussi d'apporter des contributions au niveau national. L'intégration des onze organismes dans le nouvel établissement public se fera avec un périmètre quasi-inchangé, à l'exception de quelques ajustements. La question du rattachement des Centres régionaux d'information et de

Document de travail - Version provisoire v 5.2

coordination routières (CRICR) est actuellement en cours d'étude.. D'autres ajustements très modestes sont en cours d'étude, ils sont l'occasion de clarifier les responsabilités et rôles des directions générales des deux ministères par rapport au nouvel établissement.

L'affectation au nouvel organisme des agents en poste dans les onze organismes concernés ne modifiera pas leur position d'activité ni leur statut.

3 - OPTIONS POSSIBLES ET NECESSITE DE LEGIFERER

3.1 Les risques du statu quo

La situation actuelle ne peut pas perdurer et présente pour le réseau que constituent actuellement ces onze organismes plusieurs risques.

Au niveau de l'organisation et dans un contexte de gestion économe de moyens, les huit CETE et les trois STC rencontrent des difficultés à maintenir leurs compétences et leur niveau d'expertise, y compris dans des domaines formant le socle historique de leurs interventions. La difficulté de coordination dans l'optimisation des moyens sur les champs à couvrir ne permet plus une gestion robuste des compétences et risque de conduire au retrait de ce réseau sur des compétences critiques.

L'absence d'une stratégie commune et de la possibilité de la mettre en œuvre de façon coordonnée amènera une diminution de la pertinence des actions réalisées par les organismes. Cette dégradation sera d'autant plus importante que les attentes sociétales et les politiques publiques évoluent vite, nécessitant une adaptation rapide du nouvel organisme et une coordination effective de ses orientations et activités. Elle engendrera également des possibilités de doublons, probablement relativement réduits, mais dont les effets seront très négatifs.

Enfin, l'absence d'intégration actuelle des CETE nuit à leur capacité à nouer des partenariats internationaux, européens, nationaux, locaux, avec des acteurs publics et privés.

Le statu quo amènerait une fragilisation du réseau des onze organismes, une diminution de son expertise et des menaces sur son intégrité. Il induirait un manque de réactivité et une inadaptation pour répondre aux attentes des deux ministères et de leurs partenaires.

Cette situation est également perçue par les personnels. L'absence de réforme pourrait entraîner une perte de motivation et des risques de départs d'agents, diminuant le niveau d'expertise des organismes. Partageant cette préoccupation, les cinq organisations syndicales représentatives des deux ministères ont signé l'avenant au « Protocole d'accord sur le Cérema » le 12 décembre 2012 et apporté ainsi leur appui à ce projet.

3.2 Le choix du statut

Le choix se situe entre celui d'établissement public à caractère administratif et celui de service à compétence nationale

Plusieurs statuts sont possibles, EPA, SCN, EPIC et EPST.

EPIC

Les missions du futur organisme ne justifient pas la solution d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). En effet, le futur établissement reprendra les missions actuellement assurées par les onze services regroupés au sein du Cérema et réalisées principalement pour le compte de l'État. Aussi, l'objet du service public porté par le Cérema est de nature non commerciale.

De plus, la réalisation de ces missions implique un financement de l'établissement qui sera par vocation en grande majorité, à environ 90 %, issu de subventions publiques. Il sera constitué essentiellement par la subvention pour charges de service public, qui lui sera versée par l'État.

Enfin, le statut d'EPIC ne permettrait pas de conserver l'affectation des fonctionnaires de l'État en position normale d'activité (PNA). Ainsi, ce statut, qui ne correspond pas aux caractéristiques du projet, aurait, de plus, nécessité de modifier le statut de la totalité des agents intégrés, qui sont tous des agents publics en poste au sein des deux ministères. Un tel changement, non justifié eu égard aux caractéristiques du projet, aurait été très mal compris.

Le statut d'EPIC ne paraît donc pas adapté ni justifié.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

EPST

Le statut d'établissement public à caractère scientifique et technique (EPST), très spécifique, n'a pas été retenu, en raison des missions du nouvel organisme qui ne sont pas centrées autour des activités de recherche. Au contraire, il assurera le lien entre les organismes de recherche des deux ministères et les acteurs du terrain, en organisant les échanges entre résultats de la recherche et applications locales, et en assurant le lien entre les attentes des acteurs du terrain et les orientations à donner aux organismes de recherche.

Le nouvel organisme interviendra néanmoins sur des actions de recherche, mais dans le cadre du cercle vertueux recherche – méthodologie – normalisation – études – diffusion de connaissances et animation. Cette activité ne sera que l'une de celles qu'il mettra en œuvre pour réaliser ses missions, et elle ne peut pas justifier le statut d'EPST. De plus, elle s'inscrira dans des postures de soutien à l'innovation et sera de type recherche appliquée.

EPA et SCN

Deux options de statut restent à étudier : celle d'un établissement public à caractère administratif (EPA) et celle d'un service à compétence nationale (SCN). La comparaison des statuts, examinée notamment dans les rapports du Conseil général de l'environnement et du développement durable n° 005847-01 « Audit thématique d'initiative nationale sur le Réseau scientifique et technique du MEEDDM » de septembre 2009 et n° 7504-01 « Audit du réseau scientifique et technique » de juillet 2011 » a montré que le statut d'établissement public à caractère administratif (EPA) présentait plusieurs avantages par rapport à celui de SCN. Ils sont exposés ci-dessous.

Une gouvernance efficiente et renouvelée : plus stratégique, ouverte aux collectivités territoriales et plus visible

... plus stratégique

Le statut d'établissement public oblige les tutelles à aborder la gouvernance de l'organisme par des aspects stratégiques, créant ainsi les conditions pour positionner de façon continue l'organisme en adéquation à son environnement et aux attentes des donneurs d'ordre. L'établissement des contrats d'objectifs et de performance, et la préparation des réunions du conseil d'administration sont des lieux et des moments privilégiés où les directions générales des ministères exerçant la tutelle peuvent se concerter entre elles, et avec le directeur de l'établissement. La présentation, la discussion et le vote des documents de stratégie et de programmation des activités au conseil d'administration garantissent la pertinence des orientations.

De telles démarches ont moins d'acuité dans les SCN, et, vu le mode de fonctionnement de ces organismes s'apparentant à celui de services de l'État, ne sont pas toujours mises en œuvre aisément, réduisant l'efficacité et la dynamique que peuvent engendrer ces démarches.

... ouverte aux collectivités territoriales

Le statut d'établissement public permet d'associer à la gouvernance du nouvel organisme (participation au Conseil d'administration, notamment) les collectivités territoriales, qui sont en charge de la mise en œuvre des politiques portées par le MEDDE et le METL, et les organisations syndicales, l'État restant maître des décisions essentielles et du pilotage de l'établissement.

Ce positionnement est important, dans la mesure où non seulement les collectivités territoriales mettent en œuvre les politiques nationales définies par le Gouvernement et le Parlement, mais encore sont des acteurs incontournables des évaluations de ces politiques. Leur implication directe dans la gouvernance de cet établissement, qui sera l'outil d'appui à ces politiques nationales, est nécessaire.

Un SCN, qui constitue avant tout un outil de l'administration centrale, à laquelle il est subordonné, n'autorise pas une telle implication des collectivités. Le rôle prépondérant de l'État ne serait pas de nature à définir des orientations réellement partagées et utiles aux collectivités pour la mise en œuvre des politiques publiques qu'elles assurent.

... plus visible

Le statut d'établissement public donne plus de visibilité, tant en interne qu'en externe, à une gouvernance plus efficiente et plus mobilisatrice, et permet d'y associer, avec voie délibérative, outre

Document de travail - Version provisoire v 5.2

les collectivités territoriales, les représentants du personnel et des personnalités qualifiées. Ce dispositif de mise en responsabilité des parties prenantes offre plus d'engagement que les dispositifs de gouvernance des SCN (comités d'orientation), parfois un peu lourds et pas décisionnels.

Personnalité juridique

Le statut d'établissement public à caractère administratif dote le regroupement prévu d'une personnalité juridique, qui lui permettra plus facilement de réaliser des activités partenariales au niveau national et international, et de répondre à des appels d'offres de recherche et compétitivité français et européens. Il bénéficiera ainsi des financements correspondants, ces ressources permettant de financer les équipements (matériels, logiciels) nécessaires à la réalisation des contrats.

La réponse aux appels à projets et appels d'offres nationaux et européens est plus délicate à monter avec un statut de SCN ; en outre, la perception des recettes est effectuée par le ministère du budget. Ce statut ne permettrait pas au nouvel organisme d'avoir la personnalité, le rayonnement et l'ambition correspondant aux missions qui lui seront confiées.

Gestion des ressources humaines

La création d'un établissement public donne la possibilité d'une plus grande facilité de réaction et d'adaptation pour la gestion des compétences et des recrutements (doctorants notamment), dans le cadre d'un suivi plus fin des métiers et compétences des agents de l'établissement. En effet, ce statut apportera plus d'efficacité qu'un SCN pour créer des synergies entre des entités ayant des compétences comparables. Il lui confèrera une plus grande marge de manœuvre dans la spécification des profils.

De plus, il permet de mieux gérer les emplois et les compétences en vue de remplir les missions assignées à l'établissement. Il n'en est pas de même pour les SCN qui sont soumis à la politique centrale du ministère en matière de gestion des ressources humaines, pas toujours adaptée à leur situation.

Modèle budgétaire plus adapté

Le modèle de l'établissement public, qui permet à l'organisme de percevoir directement les recettes de sa production pour tiers, paraît plus clair et relève d'une véritable logique de gestion, alors que le SCN ne tire aucun bénéfice direct d'une partie de sa production qui constitue, pour lui, seulement une charge apparente. Dans ce dernier cas, l'établissement pourrait être amené à réduire progressivement son activité pour les tiers, alors qu'il s'agit d'un positionnement nécessaire, en particulier pour les collectivités désirant faire appel à son expertise sur des actions clairement concurrentielles.

Le statut retenu est celui d'établissement public à caractère administratif

En conclusion, l'analyse comparative fine, dont les résultats sont exposés ci-dessus, éclairée en outre par les rapports du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances sur les agences parus en 2012, a conduit à retenir l'option de création d'un établissement public à caractère administratif.

On peut souligner à cet égard que le Cérema étant issu de la fusion de 11 services dont les trois STC, Certu, Cetmef et Sétra, qui sont un type particulier de SCN, font partie des « agences » examinées par l'IGF dans ce rapport, et sa création entraîne une diminution du nombre d'agences au sens du rapport.

3.3 La nécessité de légiférer

Des analyses menées sur le niveau de texte, législatif ou réglementaire, nécessaire à la création de cet établissement public, il ressort qu'une création par la loi s'impose.

Absence de catégorie d'établissement public à laquelle rattacher le futur organisme et implication des collectivités territoriales dans la gouvernance

Le rattachement éventuel du futur organisme à une catégorie existante a ainsi été recherché, mais aucune catégorie déjà créée par la loi répondant aux spécificités attendues n'a pu être identifiée.

En premier lieu, outre le critère de l'exercice de l'activité sous une même tutelle territoriale, lequel ne pose pas de difficulté en l'espèce, il convient de vérifier que la spécialité des établissements relevant d'une même catégorie soit analogue. Or il est effectivement apparu impossible, eu égard au périmètre

Document de travail - Version provisoire v 5.2

d'action du Cérema, de rattacher cet établissement à une catégorie préexistante, et ce malgré l'existence d'organismes, EPST ou EPIC, dont l'activité cumulée pouvait sembler proche de celle du Cérema.

En second lieu, le fait que le pouvoir réglementaire ne peut déroger aux règles constitutives d'une catégorie constitue également un obstacle à la création du Cérema par voie de décret. En effet, l'analyse a montré que les organismes intervenant dans des domaines comparables ou similaires relevaient principalement soit de la catégorie des EPST, auquel un rattachement est en l'espèce exclu, soit présentent un caractère industriel et commercial, qui n'est pas non plus adapté.

Enfin, la création du Cérema par décret aurait impliqué de ne pas s'écarter des règles traditionnelles des EPA en matière de gouvernance. Or le futur organisme aura un rôle important à jouer auprès des collectivités territoriales, qui seront intégrées dans la gouvernance directe de l'établissement avec notamment une proportion importante de représentants au sein du conseil d'administration ainsi qu'une implication forte au sein du conseil stratégique. La composition des organes dirigeants est une règle constitutive et, dans le cas d'espèce, elle semble bien constituer une spécificité de l'EPA faisant obstacle à son rattachement à une catégorie et donc à sa création par voie réglementaire.

Dispositions ayant trait au personnel

Dérogation à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Le projet de loi prévoit que les agents non titulaires recrutés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, en poste dans les services concernés par la fusion seront affectés à la date de création du Cérema dans le nouvel établissement, et qu'ils conserveront à titre individuel le bénéfice des dispositions de leurs contrats existants. Cette mesure constitue une dérogation aux articles 14 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et 6 septies de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, en ce sens qu'elle prévoit que l'affectation de ces agents au Cérema s'accompagnera non pas de l'établissement d'un nouveau contrat, mais du transfert de leur contrat existant établi par le service dans lequel l'agent est en activité à la date de création du nouvel organisme.

Cette mesure d'ordre social a été décidée afin d'assurer à des agents non titulaires qui restent régis par des règles spécifiques une totale continuité de poste et de conditions d'engagement. Dérogatoire, elle nécessite d'être portée au niveau législatif.

Ouvriers des parcs et des ateliers

Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'État seront affectés. Pour eux aussi, dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des CETE ou des autres services techniques amenés à rejoindre le Cérema, le ministre chargé du développement durable pourra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement. L'objectif est de conserver à cet égard, pour ces agents dont la gestion est actuellement déconcentrée, une gestion déconcentrée au sein du Cérema.

Article pénal

Compte tenu des missions régaliennes conférées au futur établissement en matière de contrôle des règles de la construction (article L. 152-1 du code de la construction et de l'habitation), et donc à la nécessité de donner la possibilité d'assermentation et de commissionnement prévues par ledit code pour les agents de l'établissement, le rattachement à l'article L. 152-1 susvisé doit être assuré par un article législatif.

4 - ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 Impacts sur les domaines d'intervention

Le nouvel établissement devra renforcer sa position sur deux objectifs stratégiques essentiels portés par les deux ministères, les enjeux du développement durable et, dans une optique d'égalité des territoires, l'appui aux collectivités territoriales dans des situations complexes, exceptionnelles ou urgentes, dépassant leurs capacités de réaction ou d'intervention.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

La prise en compte des enjeux du développement durable

L'établissement sera opérationnel sur des domaines d'intervention très variés qui sont au cœur du développement durable : l'aménagement durable des territoires, l'habitat et la politique de la ville, les transports, les mobilités et la sécurité routière et maritime, l'environnement (ressources, milieux, biodiversité), la ville durable, l'urbanisme, les techniques urbaines et le bâtiment, la connaissance et la prévention des risques, la conception, la conservation et la gestion du patrimoine d'infrastructures publiques.

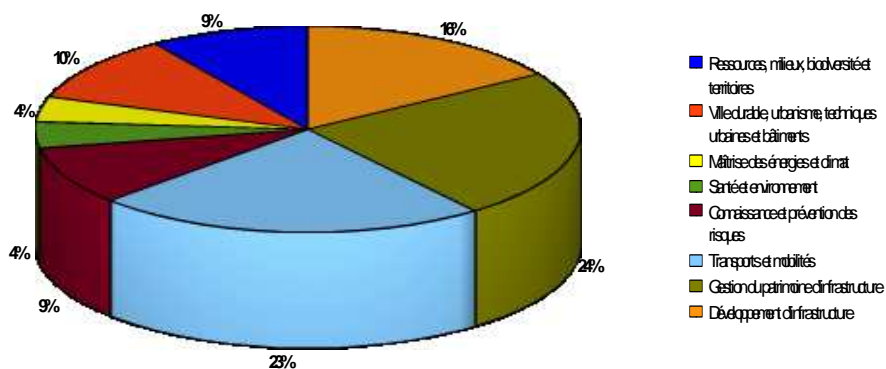
En confortant ses compétences techniques et scientifiques actuelles et en développant celles requises par les enjeux de la transition écologique, l'établissement sera à même d'apporter un appui plus efficace et plus structuré aux politiques publiques portées par l'État et les collectivités, et notamment les orientations et actions actées dans la feuille de route issue de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012. On peut d'ores et déjà citer quelques exemples sur lesquels se matérialiseront ses interventions :

- en matière de transition énergétique, l'établissement poursuivra à une autre échelle les efforts engagés pour la rénovation énergétique des bâtiments en particulier au travers du plan bâtiment 2012-2017,
- s'agissant de la perte de biodiversité et des efforts menés contre l'artificialisation des sols, l'établissement appuiera la mise en œuvre de la trame verte et bleue, mais aussi l'intégration de la biodiversité dans les politiques d'aménagement qui manque encore d'outils de mise en place dans les documents d'urbanisme ou plus généralement dans les projets de territoires.
- en matière de risques, il apportera son appui aux actions de prévention, de gestion et de résilience, et confortera ainsi la capacité des territoires à faire face aux risques de toutes natures auxquels ils sont exposés.

Le renforcement des activités d'appui dans une optique d'égalité des territoires

A sa création, l'établissement public sera compétent sur la plupart des domaines d'intervention des deux ministères (schéma ci-dessous) :

Répartition 2011 de l'activité des services du CEREMA par domaines



La création de l'établissement public permettra d'ajuster la pondération des domaines d'interventions aux besoins des territoires avec la mise en place d'une gouvernance plus représentative des bénéficiaires de ses activités (État, collectivités territoriales). Elle améliorera la transversalité des disciplines, notamment par la création d'une direction des programmes et de la production et d'une direction scientifique et technique.

Ce positionnement se traduira rapidement au travers des productions méthodologiques qu'il engagera et des études qu'il réalisera, ainsi que par les modalités de mise en œuvre des actions de diffusion de connaissance et d'animation de réseau qui seront entreprises

Document de travail - Version provisoire v 5.2

4.2 Impacts économiques

Un centre de ressources scientifiques et techniques interdisciplinaire au bénéfice des acteurs économiques

Le nouvel établissement sera un acteur essentiel des politiques nationales portées par les deux ministères, notamment en matière de développement, de méthodologie, d'innovation, de recherche appliquée et d'expérimentation par la participation aux actions suivantes :

- soutenir les actions nationales de recherche par des actions d'innovation et de développement pour améliorer notre efficacité énergétique et réduire nos émissions de gaz à effet de serre,
- accroître la part de l'effort national de recherche appliquée consacré au développement durable,
- mieux mobiliser les sciences humaines et sociales pour l'expertise et l'évaluation,
- avoir une présence plus forte que celle assurée actuellement dans les groupes de travail préparant les normes internationales permettant de peser véritablement et de faire mieux valoir les positions de la France, cette action ayant des impacts forts sur la compétitivité de nos entreprises à l'export.

Son action contribuera au renforcement du milieu professionnel.

Un établissement qui facilitera le transfert de la recherche finalisée et la diffusion des connaissances scientifiques et techniques

Les liens entretenus entre la recherche et l'ingénierie constituent le principal atout du réseau scientifique et technique (RST). Les CETE, sont bien placés pour appliquer les innovations issues des avancées de la recherche. Inversement, ils relaient, avec le concours des services "têtes de réseau", les attentes du terrain, pour mieux orienter les recherches menées au sein des autres organismes du RST.

Un meilleur développement de l'innovation vers les collectivités locales et les entreprises contribuera au développement de l'économie et des emplois. L'innovation est l'un des principaux facteurs de la croissance économique. Aujourd'hui, la croissance industrielle mondiale est générée pour deux tiers par des produits nouveaux. L'innovation technologique permet, grâce à des procédés plus efficaces, un meilleur usage des ressources (matières premières, sources d'énergie, eau) et la réduction de l'impact sur l'environnement, par la minimisation des rejets ou la correction des effets.

Tout comme les services qui constitueront le Cérema ont contribué à l'excellence de l'offre française en matière de bâtiment et d'ouvrages d'art (à titre d'exemple, le Sétra avec sa contribution à la réalisation viaduc de Millau), l'objectif est aujourd'hui d'accompagner la mise en œuvre de la transition écologique et l'émergence de l'économie verte. L'établissement devra notamment se positionner sur la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée. Le RST a un rôle de recherche, de conseil et d'expertise fondamental à jouer en favorisant l'innovation notamment en matière d'écotechnologies. Cet établissement contribuera, au travers de partenariats, au développement de la recherche européenne et internationale.

Il contribuera au transfert de connaissance de la recherche nationale vers les entreprises et favorisera les transferts de résultats de la recherche nationale par des politiques de partenariat avec les organismes de recherche et universités, les pôles de compétitivité, par la mobilité des chercheurs, et par les programmes européens de recherche.

Le Cérema, aura également un rôle déterminant dans le développement de nouveaux prototypes sur les nouvelles technologies. La production méthodologique s'établira bien comme une coproduction entre la recherche et l'action sur le terrain, ce qui permettra de renforcer la synergie entre recherche, méthodologie, outils et applications de terrain.

L'appui aux besoins croissants des élus en tant que maîtres d'ouvrages.

Les collectivités territoriales représentent un moteur puissant de l'économie. Or, l'émergence de nouvelles thématiques, la prise de conscience de nouveaux risques et la pluralité des acteurs rendent le montage des projets plus complexes aujourd'hui. Le Cérema aura un rôle de facilitateur, d'aide à l'expertise et de renforcement des collectivités en tant que maîtrise d'ouvrage.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Une activité d'ingénierie concurrentielle limitée et sans impact sur les acteurs privés

L'ingénierie constituera une des modalités d'action du Cérema, au même titre que le développement méthodologique, la normalisation, la recherche appliquée, l'expérimentation, l'animation et la diffusion de connaissances. Cette modalité sera essentiellement mise en œuvre pour le compte de l'État, qui aura une relation « in house » avec le nouvel organisme.

S'agissant de l'ingénierie pour tiers, collectivités et secteur privé, cette activité ne connaîtra pas de changement en volume par rapport à celle réalisée actuellement. L'activité du Cérema n'aura pas d'impact significatif sur le marché concurrentiel de l'ingénierie.

Ce positionnement limité reste toutefois stratégique. En effet, il permettra d'abord aux collectivités, qui n'auront pas de relation « in house » avec le nouvel organisme, de continuer pour leurs actions de nature concurrentielle, à organiser des appels d'offres, tels qu'elles le pratiquent aujourd'hui. Elles pourront ainsi avoir accès à l'expertise et à la neutralité du Cérema.

Egalement, ce positionnement permettra au nouvel organisme de se mesurer, dans le cadre d'une stratégie qui aura été définie par l'établissement, à l'offre concurrentielle et d'en tirer des enseignements quand à son niveau de performance et à la qualité de ses offres. Ces informations sont également très utiles à la maîtrise d'ouvrage et à la tutelle.

Les impacts positifs d'un établissement public unique conservant des implantations territoriales

La conservation des implantations territoriales et un siège en Rhône-Alpes permettront un rayonnement équilibré sur le territoire et une proximité avec les acteurs publics et privés. Les transferts de savoir et l'appui à l'innovation pourront ainsi s'appuyer sur ce réseau d'implantations. Egalement, cette présence au plus près des territoires facilitera l'écoute des attentes des acteurs, et rendra les orientations et les activités de l'établissement public plus pertinentes.

La création d'un établissement public permet ensuite de lutter contre les difficultés engendrées par les problèmes de taille critique, en particulier la dimension modeste de certaines unités. Un des enjeux est de construire au sein de l'établissement public une structuration cohérente du réseau des onze services actuels par le développement de solidarités entre les implantations. Une gouvernance, une stratégie et un contrat d'objectifs unifiés permettront le développement de synergies nouvelles entre les composantes de l'établissement. Cet ensemble ne sera pas qu'une juxtaposition de culture diverses ; il favorisera une plus grande réactivité contribuant ainsi à la relance économique.

Egalement, la constitution d'un EPA permettra une meilleure visibilité extérieure et ainsi le développement de nombreux partenariats fructueux, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou des organismes placés sous la tutelle des deux ministères, qui représenteront environ 30 entités et un peu moins de 40 000 chercheurs, experts et techniciens, intervenant selon des modalités complémentaires sur certains champs de compétence du nouvel établissement. Les partenariats et les complémentarités entre le Cérema et les autres organismes du RST seront l'objet d'une attention particulière de la part des deux ministères.

La participation des collectivités territoriales à la gouvernance autorisera une meilleure adaptation aux besoins des territoires notamment en permettant d'investir là où apparaîtront des demandes originales et concrètes.

L'établissement, en délivrant des prestations aux directions des ministères, restera en lien avec l'élaboration des politiques publiques, il agira comme la courroie de transmission en terme d'appui technique avec les territoires et leur tissu économique. La présence territoriale du nouvel établissement sera un outil pour contribuer à l'égalité des territoires, garantie d'un développement économique équilibré. Le Cérema développera ses coopérations avec les partenaires locaux. La pratique d'actions régulières d'animation sur le terrain sera conservée et améliorée par sa plus grande visibilité et sa plus grande adaptation aux besoins.

4.3 Impacts budgétaires

Le transfert des moyens budgétaires des 11 services actuellement inscrits au budget de l'État permettra d'asseoir la subvention pour charge de service public (SCSP) du futur établissement. En particulier l'affectation des personnels auprès de l'employeur que sera l'établissement public sera accompagnée du

Document de travail - Version provisoire v 5.2

transfert des moyens budgétaires correspondants pour être intégrés à la subvention pour charge de service public versée à l'établissement.

Les prestations assurées aujourd'hui par les 11 services pour le compte de tiers (notamment pour les collectivités) produisent des recettes qui viennent abonder le budget de l'État. Le coût actuel pour l'État est donc le solde de la somme des budgets des services diminués de ces recettes.

Dans le futur établissement, les recettes sur tiers seront une ressource directe, qui lui permettront de couvrir une partie de ses coûts de fonctionnement. La subvention pour charge de service public (SCSP) viendra couvrir le solde de son budget de service (fonctionnement, investissement et masse salariale). Cette subvention sera le seul coût pour l'État, qui correspondra, de la même façon qu'actuellement, au solde du budget du service diminués des recettes.

A cet égard il faut noter que le statut d'établissement public permettant que l'organisme perçoive directement les recettes de sa production pour tiers paraît plus clair et relever d'une véritable logique de gestion comparativement au dispositif actuel dans lequel les services ne tirent pas le bénéfice direct d'une partie de leur production alors qu'ils en supportent la charge. De plus, cette modalité facilitera le calcul par l'établissement du coût réel de ses prestations d'ingénierie concurrentielle, et le mettra ainsi davantage en conformité avec le droit communautaire.

Des gains en matière de coûts seront obtenus sous l'effet de la coordination interne des programmes, des compétences, des moyens, qui sera mise en œuvre dans le cadre du regroupement des services, les économies ne devant commencer à prendre leur effet qu'après une première année de fonctionnement, dans le meilleur des cas.

Enfin, cette réforme n'entraînera pas de dépense pour les collectivités. Au contraire, leur plus forte implication dans la gouvernance de l'organisme améliorera la situation actuelle en renforçant l'adéquation entre leurs attentes et les productions du nouvel organisme.

4.4 Impacts environnementaux

Les huit CETE et les trois STC ont développé un savoir-faire sur la plupart des politiques portées par les deux ministères, et la protection de l'environnement est une préoccupation présente dans l'ensemble de leurs activités, et qui s'est renforcée d'année en année. Le regroupement dans un même établissement permettra de réaliser pleinement le potentiel du réseau scientifique et technique, et en particulier :

- il orientera les actions de recherche appliquée et d'innovation en les confrontant aux réalités du terrain et en faisant ressortir les axes les plus porteurs d'amélioration environnementale,
- il favorisera la transversalité des approches portées actuellement de manière séparée par les trois STC,
- il facilitera l'agrégation d'équipes aujourd'hui dispersées sur les différents thèmes liés à l'environnement, pour atteindre la taille-critique leur donnant les moyens, les compétences requis et la pérennité pour des actions de longue haleine.

De façon indirecte, cet établissement public favorisera aussi une meilleure politique environnementale par une ouverture au monde économique (CCI, partenaires locaux de l'aménagement et de la construction ...), par une mise en cohérence de ses initiatives à l'échelle du réseau et par une expertise de proximité utile aux acteurs locaux et aux associations de protection de l'environnement.

4.5 Impact vis-à-vis des enjeux européens et internationaux

Une plus forte implication dans les politiques de l'Union européenne

La prise de conscience du réchauffement climatique et de l'érosion de la biodiversité, avec leurs implications pour les conditions d'existence de l'espèce humaine, impliquent des réponses rapides et partagées.

La communauté nationale doit donner des réponses à ses citoyens et être capable de contribuer voire d'influencer des réponses qui ne peuvent être que mondiales. Les préoccupations liées au

Document de travail - Version provisoire v 5.2

développement durable que le changement climatique a fait émerger amènent à revoir les modèles économiques préexistants.

Dans le domaine des politiques publiques, l'importance des directives européennes devient de plus en plus prégnante ; or, leur élaboration s'appuie souvent sur des avancées techniques et scientifiques, et découle des nouveaux usages engendrés par ces avancées. Le Cérema contribuera à accroître l'influence scientifique française sur ces nouvelles thématiques de développement durable.

La création du Cérema contribuera aux objectifs lancés lors du Conseil européen de Lisbonne. La stratégie dite « de Lisbonne » (mars 2000) avait pour but de faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive au monde ». Développée au cours de plusieurs Conseils européens postérieurs à celui de Lisbonne, cette stratégie repose sur trois piliers forts dont le pilier économique, qui vise à transformer l'économie européenne en une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance, et le pilier environnemental, ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001, qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit s'accompagner d'une maîtrise de l'utilisation des ressources naturelles.

Le Cérema contribuera ainsi au nouveau cycle de stratégie lancée par les conseils européens avec notamment ses contributions aux deux priorités européennes, à savoir investir davantage dans la connaissance et l'innovation et définir une nouvelle politique énergétique pour l'Europe.

Une plus grande visibilité internationale

La plus grande visibilité et l'obtention d'une taille suffisante permettra de répondre aux appels d'offres européens et internationaux. Sa structure juridique lui permettra de nouer des partenariats équilibrés et efficaces avec des établissements de taille équivalente au niveau européen. La participation aux réseaux d'excellence sera facilitée et développée. Le Cérema, dans un domaine de la connaissance de plus en plus compétitif, pourra, grâce à sa taille et à sa nouvelle visibilité, mieux s'intégrer aux milieux européens et internationaux de l'enseignement, de l'ingénierie et nouer des partenariats avec des organismes de recherche. En effet, si le RST est déjà présent dans les programmes européens, il s'agit d'intensifier ces interventions et de rechercher et faciliter la constitution d'équipe à l'échelle européenne.

Un rôle renforcé dans les actions de normalisation

Le Cérema, comme l'exercent déjà les entités qui le composeront, aura un rôle à mener au plan de la normalisation des pratiques à l'échelle européenne. L'Europe amène les États à converger sur ce plan afin de créer un espace commun sans frontières. Le rôle et l'influence du nouvel organisme seront renforcés par l'existence d'une stratégie technique commune, une coordination des moyens et des compétences. Le Cérema contribuera par son apport en connaissances et savoir-faire à ce besoin de normalisation.

4.6 L'impact de la création du Cérema et de l'affectation des agents : le processus de pré positionnement et les garanties associées

Le nombre d'agents concernés par la réforme

La réforme va concerner environ 3100 agents en poste au 30 septembre 2012, répartis entre les huit CETE et les trois services techniques centraux Sétra, Certu, Cetmef (contrats à durée indéterminée, contrat à durée déterminée, fonctionnaires, fonctionnaires en détachement).

Le processus aboutissant à l'affectation des agents concernés

L'affectation des agents au sein de l'établissement interviendra à l'issue d'un dispositif de pré-positionnement comme cela a été le cas dans tous les transferts de services récemment opérés au sein des anciens ministères de l'écologie et de l'équipement, qu'il s'agisse des transferts aux conseils généraux des services et parties de services chargés des routes nationales d'intérêt local, ou des parcs et ateliers, ou des transferts vers d'autres services de l'État dans le cadre des réorganisations plus récentes des administrations déconcentrées.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Ce processus de pré-positionnement sera assorti des mêmes garanties que les autres processus de pré-positionnement déjà mis en œuvre au sein des deux ministères, et qui ont été réaffirmés notamment dans le protocole d'accord signé par avenant le 12 décembre 2012 :

- pas de mobilité géographique imposée,
- garantie des rémunérations, et des prestations d'action sociale.

La réorganisation des services concernés aura vocation à être inscrite dans l'arrêté fixant la liste des opérations ouvrant droit au versement de la prime de restructuration de service en application du décret du 17 avril 2008 et de l'arrêté du 4 novembre 2008. Y sont d'ores et déjà éligibles, les mobilités liées à l'implantation du Sétra à Sourduin.

Les impacts sociaux ont été examinés et négociés avec les organisations syndicales

Les deux ministères ont conduit une concertation très approfondie avec les représentants des personnels sur les contours du nouvel établissement public.

Cette concertation a permis de constater un large consensus sur le périmètre et les missions de l'établissement. Elle a également permis de définir les garanties apportées aux agents. Ces garanties ont été consignées dans un protocole d'accord soumis aux organisations syndicales, signé par avenant le 12 décembre 2012 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives de nos ministères, et dont plusieurs aspects ont été exprimés dans le projet de loi.

Ce protocole présente d'abord l'ambition partagée de tous ses signataires de conforter les compétences techniques et scientifiques actuelles et de développer celles requises par les enjeux du développement durable et de la transition écologique, et rappelle les principes du regroupement des onze services sous la forme d'un établissement public administratif *suis generis* créé par la loi.

Affectation et garanties apportées au personnel

En ce qui concerne le personnel de l'établissement, le protocole rappelle que trois catégories de personnels (fonctionnaires de l'État, OPA, personnels non titulaires de droit public, y compris agents des collectivités territoriales en détachement) composeront son personnel. La création de l'établissement est élaborée avec le souci de garantir à chaque agent le maintien de son statut.

Les fonctionnaires de l'État seront affectés à l'établissement en position normale d'activité. Ils conserveront le bénéfice des dispositions de leur statut et, le cas échéant, de leur emploi fonctionnel.

En outre, les fonctionnaires affectés à l'établissement appartenant à un corps classé en catégorie active conserveront le bénéfice des avantages qui en découlent.

Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) seront affectés. Ils conserveront le bénéfice du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

Les agents non titulaires sous quasi-statut (agents recrutés avant la loi du 11 janvier 1984) seront affectés. Tous conservent les droits et garanties qui se rattachent à leur statut. Pour les agents recrutés en CDI ou CDD en poste actuellement, en application de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, l'établissement leur proposera un contrat de droit public qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat initial (notamment la rémunération).

Par ailleurs, les agents détachés de la fonction publique territoriale pourront opter pour un nouveau détachement au Cérema, ou une intégration dans les corps de la fonction publique de l'État avant une affectation en PNA au Cérema.

Une discussion spécifique, appuyée sur un état des lieux, sera engagée sur les questions indemnitaires en vue d'une harmonisation.

Les engagements pris en matière de mobilité (pas de mobilité géographique imposée) et de garanties de rémunérations (tenant compte notamment de la PTETE, des primes de métiers et des autres dispositifs indemnitaires notamment géographiques) et de prestations d'action sociale (prestations ministérielles et interministérielles) ont été confirmés.

Si l'organisation est modifiée, avec un impact direct sur les indemnités de service fait, une indemnité financière sera mise en place.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Le régime des retraites des OPA affectés à l'établissement est maintenu, aussi bien pour ceux qui sont affectés au moment du transfert que pour ceux qui sont recrutés ultérieurement, sous réserve des modifications législatives ou réglementaires.

Les fonctionnaires, les OPA, et les PNT des ministères pourront choisir de conserver le bénéfice de la mutuelle à laquelle ils ont souscrit lors de leur affectation dans les services de l'État avant leur affectation dans l'établissement.

Les fonctionnaires, les OPA et les PNT des ministères affectés à l'établissement resteront éligibles à la prime de restructuration mise en place par les ministères.

Evolution des emplois et des métiers

Une politique de formation dynamique et participative pour tous les agents sera maintenue et poursuivie dans le cadre de la réforme en appui à l'évolution des compétences.

En concertation avec les organisations syndicales représentatives au sein de l'établissement, une démarche de définition prévisionnelle des besoins en emplois, en effectifs, en compétences et en carrière sera engagée pour permettre au nouvel organisme de répondre aux ambitions du présent protocole.

Dans ce cadre, les ministères, notamment en s'appuyant sur les instances compétentes, faciliteront et valoriseront les carrières et les parcours professionnels permettant de maintenir, d'accroître ou d'adapter les compétences et la fluidité des emplois (parcours multi-employeurs, notamment mobilité entre l'organisme et les deux ministères, ou à l'extérieur, notamment en collectivité ; spécialisation ; expertise ; recherche).

Poursuite de la concertation

Le protocole d'accord prévoit enfin la poursuite de la concertation. Il précise que l'élaboration des projets de décret d'application sera effectuée en concertation avec les organisations syndicales. Il précise également que les signataires du protocole mettront en place un comité de suivi de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'examen des droits et garanties accordées aux agents, les modalités de leur gestion future et le suivi du processus de prépositionnement, et plus généralement de questions relatives à la création de l'établissement.

4.7 Instances de gouvernance et de représentation

Instances de gouvernance, de représentation des personnels de l'établissement et de concertation

Elle est prévue dans le protocole d'accord. Il précise qu'un comité technique sera mis en place au sein de l'organisme, ainsi que des comités techniques de proximité dans le prolongement des actuels comités techniques des services appelés à être regroupés au sein de l'organisme.

Sous réserve des effectifs présents au Cérema et de la cartographie des CAP qui sera établie au plus tard au dernier trimestre 2013, des CAP pourront notamment être placées auprès du dirigeant du Cérema pour les corps actuellement gérés en DREAL et en DDT (adjoints administratifs, dessinateurs, agents de catégorie C technique). De la même façon, pour les OPA, une CCOPA sera constituée auprès du directeur de l'établissement. Les personnels sous quasi-statuts pourront être rattachés à la CAD nationale. Une CCP pour les personnels contractuels recrutés directement par l'EPA pourra être placée auprès du directeur du Cérema.

L'évolution ultérieure des niveaux de déconcentration de gestion de certains corps de fonctionnaires sera transposée selon les mêmes principes au sein de l'organisme.

Un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'établissement public sera créé par arrêté ministériel, en application des dispositions de l'art 35-1 du décret 82-453 modifié. En application des dispositions de l'art. 36 du décret précité, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail spéciaux de services ou de groupes de services pourront être créés dans le prolongement des actuels comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de proximité, appelés à être regroupés au sein de l'établissement public.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Représentation des agents au sein des instances de gouvernance, de concertation et de représentation des agents

L'« architecture » des instances de gouvernance et de représentation a été concertée et formalisée dans un souci de représentation respectant les différentes catégories de personnels :

- toutes les catégories de personnels seront électeurs au conseil d'administration de l'établissement,
- un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, seront mis en place dès la création de l'établissement et seront également compétents, d'emblée, pour l'ensemble du personnel. La composition et le fonctionnement de ces instances seront définis par décret en conseil d'État ;
- les fonctionnaires de l'État, les ouvriers des parcs et ateliers et les agents contractuels de droit public éliront des représentants au comité technique institué auprès du dirigeant de l'établissement et au sein des comités techniques de proximité qui seront mis en place auprès des directeurs territoriaux ;
- parallèlement, les agents publics qui rejoindront l'établissement conserveront la qualité d'électeurs au comité technique paritaire ministériel commun aux deux ministères.

Dispositions transitoires

La représentation des personnels au sein du conseil d'administration, du comité technique d'établissement public et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement se fera de façon transitoire, jusqu'aux élections qui seront organisées fin 2014, au prorata des voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections des comités techniques de proximité, organisées en octobre 2011, dans les services constituant le CEREMA et dont au moins 80% des agents rejoignent le CEREMA. Les comités techniques de proximité de ces services sont maintenus en fonction pendant cette période transitoire.

Régime de travail et d'aménagement du temps de travail

Pendant une période transitoire de trois ans au plus, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires, ouvriers des parcs et ateliers, contractuels de droit public), établi sur la base des règlements intérieurs applicables aux services transférés à l'établissement, sera conservé.

Le régime ARTT au sein de l'établissement sera mis en place après négociation par référence au régime actuellement en vigueur dans les deux ministères, en tenant compte des régimes actuellement en place dans les CETE et STC. Il tiendra compte des spécificités du régime actuel des CETE et STC, notamment en ce qui concerne les temps de déplacement souvent longs. Ces spécificités seront négociées. Après avis du comité technique, ce régime de travail fera l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'établissement.

4.8 Impacts sur l'organisation territoriale de l'État et sur les collectivités territoriales

Le Cérema interviendra en appui aux services déconcentrés de l'État

Dans la situation actuelle, les CETE constituent déjà un appui aux services déconcentrés de l'État (DREAL, DDT, DIR principalement) et reçoivent des commandes de ces maîtres d'ouvrages locaux sur la territorialisation des politiques nationales. Elles sont particulièrement ciblées sur les enjeux et les situations qui leurs apparaissent comme les plus significatifs.

Cette activité constitue pour les CETE la principale source de connaissance des territoires et de leurs problématiques.

Avec la création du Cérema, l'accès des services déconcentrés de l'État aux compétences de l'organisme ne connaîtra pas de changement. Ce positionnement continuera à renforcer l'action des services déconcentrés et à positionner le Cérema comme acteur à l'écoute des territoires.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

La gouvernance renouvelée sur le modèle des expériences réussies du Certu (Codor), du Sétra (COMOAR et CoTITA) : une volonté de rapprochement avec les collectivités territoriales

Il s'agit de s'assurer que les productions du Cérema répondront aux attentes des collectivités territoriales, qui mettent en œuvre les politiques publiques portées par les deux ministères, tout en permettant à l'État, et aux collectivités, de définir les orientations et la stratégie du Cérema.

Le premier niveau consiste à ouvrir le Conseil d'administration et le Conseil stratégique du Cérema aux représentants des collectivités. Pourront ainsi siéger, au côté des autres membres de la société civile (professionnels, universitaires), des représentants des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des intercommunalités et des communes.

Cette présence constituera un signal clair indiquant que les collectivités territoriales sont désormais considérées comme partenaires et bénéficiaires finaux, au même titre que l'État, des productions du Cérema. Les agents des composantes du Cérema y sont prêts de par leur culture, compte-tenu des échanges nombreux qu'ils entretiennent déjà avec les acteurs territoriaux, services déconcentrés de l'État et collectivités territoriales.

Les dispositifs de concertation locaux qui seront mis en place permettront de traiter localement les attentes des partenaires, et le cas échéant, de les prendre en compte par les têtes de réseau thématiques nationales.

Le Cérema contribuera à l'égalité des territoires

Des dispositifs existent, tant du côté État avec les DTT que du côté des Conseils généraux avec des agences départementales, pour apporter une aide de proximité immédiate aux communes. Ces dispositifs sont en cours d'évolution.

Les modifications des attentes sociales et la diversité des politiques publiques peuvent rendre certaines situations complexes, exceptionnelles ou urgentes, dépassant les capacités de réaction ou d'intervention des acteurs territoriaux. Dans ces situations, et également pour des raisons de solidarité nationale, le Cérema pourra apporter un appui aux services déconcentrés de l'État en mobilisant son expertise construite sur la richesse de ses compétences.

De façon plus pérenne, il organisera une diffusion large des connaissances et des méthodologies, et assurera une animation de réseaux locaux, déclinés finement sur les territoires.

Les collectivités territoriales continueront d'avoir accès aux prestations concurrentielles du nouvel organisme par le moyen des appels d'offres

Les collectivités territoriales ne seront pas « in house » avec le nouvel organisme. Pour continuer à bénéficier des prestations ponctuelles, de nature clairement concurrentielle, elles pourront procéder à des appels d'offres ainsi qu'elles le font aujourd'hui. Ces prestations ont un volume limité, environ 5 % du chiffre d'affaires du futur organisme, et n'ont pas vocation à être développées de façon significative par le nouvel établissement.

Permettre une meilleure visibilité par les acteurs externes

La création d'un établissement public à caractère administratif permettra d'améliorer la connaissance des missions et des acteurs, notamment les CETE, qui sont connus de façon globale mais incomplète. Ce réseau apparaît aujourd'hui comme complexe et ne se rapprochant pas des collectivités, ses points d'entrée ne sont pas identifiés. La réforme, et en particulier l'association des différents niveaux de collectivités à la gouvernance locale via les Comités d'orientation territoriaux, leur permettra de mieux appréhender ce nouvel organisme, ses capacités et ce qu'elles peuvent en attendre.

La recherche d'une plus grande adéquation entre l'offre et le besoin

Une caractéristique essentielle du nouvel établissement sera son ancrage sur le territoire allié à la transversalité de ses approches et des modalités d'action allant de la recherche appliquée à l'expertise concrète sur le terrain. Avec un dispositif de gouvernance permettant aux collectivités territoriales de participer à la fixation des orientations et à la programmation de l'établissement, et un dispositif d'écoute interrégional, le nouvel organisme sera en permanence à l'écoute des besoins des acteurs, territoriaux et administrations centrales, et à même de s'y adapter.

Document de travail - Version provisoire v 5.2

Une posture de conseil, d'appui de conception, d'expertise et de diffusion de connaissances bénéfique et aux retombées économiques indirectes

Grâce à la mise en œuvre d'une gouvernance partagée, tant au niveau national, Conseil d'administration, Conseil stratégique, Comités d'orientation thématiques que territorial avec les Comités d'orientation territoriaux qui succéderont aux CoTITA actuelles, les prestations de l'EPA seront un appui essentiel pour tous les acteurs :

- par la proposition de conseil et d'expertise en aménagement durable pour les acteurs locaux.

Les liens entretenus entre la recherche et l'ingénierie constituent le principal atout du RST. Les huit CETE, organismes de terrain et acteurs de l'ingénierie sont bien placés pour appliquer les innovations issues des avancées de la recherche. Inversement, ils relaient avec le concours des organismes « têtes de réseau » (Certu, Cetmef et Sétra) les attentes du terrain, pour mieux orienter les recherches menées au sein des autres organismes du RST.

- par la matérialisation d'une aide à la décision aux décideurs locaux.

La capacité d'expertise, de recherche appliquée, d'expérimentation et d'ingénierie du Cérema sera mieux mobilisée pour éclairer les choix des décideurs publics en termes techniques, scientifiques et économiques, et évaluer leur pertinence au regard d'un développement durable. Si des dynamiques de coopération ont déjà été engagées par certains organismes entre eux et avec d'autres entités de recherche privées et publiques, il faut franchir un nouveau seuil, dans le cadre de la création d'un établissement qui fonctionnera également en réseau avec le reste du RST par la diffusion des connaissances produites, à destination des acteurs publics et privés.

Cette action favorisera l'appropriation rapide par les maîtres d'ouvrages publics et par le secteur privé des avancées les plus récentes réalisées sur les thèmes investis par le Cérema. Elle renforcera la compétence des maîtres d'ouvrages et la compétitivité des entreprises.

5 - PRESENTATION DES CONSULTATIONS EFFECTUEES

Concertation interne aux deux ministères

Deux réunions de concertation avec les cinq organisations syndicales représentatives des personnels se sont tenues à l'automne 2012 et ont permis la signature par toutes les parties prenantes du protocole d'accord sur le Cérema.

Quatre réunions ont été ensuite organisées avec les mêmes organisations syndicales afin d'examiner et de faire évoluer les différents aspects du projet avant son passage au comité technique ministériel (prévu le 27 février 2013) et aux onze comités techniques locaux, prévus à la même période.

Concertation externe

Une réunion de présentation du projet et d'écoute des réactions des principales associations nationales de collectivités territoriales a été tenue le 9 janvier 2013. Elle sera poursuivie par des contacts bilatéraux au niveau des directeurs.

Consultations interservices

RIS (prévue le 15 février 2013)

RIM

Consultations externes

Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN)

Mission interministérielle de l'eau (MIE)

6 - TEXTES D'APPLICATION

(Outre le décret statutaire)

- Dispositions transitoires : composition et fonctionnement à titre transitoire du Conseil d'administration ; modalités de désignation des représentants des personnels qui, pendant la

Document de travail - Version provisoire v 5.2

période transitoire, seront les interlocuteurs du dirigeant de l'établissement, d'une part pour les questions relevant des comités techniques, d'autre part pour celles d'hygiène et de sécurité ; modalités de mise en œuvre des dispositions transitoires relatives au régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail ; décret en Conseil d'État

- Délégation de pouvoir au dirigeant lui permettant de précéder à des recrutements, l'allouer un régime de prime spécifique
- Conditions dans lesquelles le dirigeant peut disposer d'une délégation de pouvoirs du ministre chargé des transports en matière de gestion et de recrutement des fonctionnaires et des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'État. Décret CE
- Modalités d'élection des représentants du personnel au sein du Conseil d'administration de l'établissement. Décret CE
- Conditions dans lesquelles les organisations syndicales représentatives désignent des représentants, interlocuteurs du dirigeant de l'établissement pour les questions relevant des comités techniques et des comités techniques de proximité. Décret CE
- Compétences, composition et fonctionnement du Comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et des Comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Décret en CE
- Conditions dans lesquelles les personnels de l'établissement peuvent être commissionnés ou assermentés pour constater les infractions mentionnées à l'art. L 152.1 du code de la construction et de l'habitation.

7 - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION

En cours de rédaction