

COMITE TECHNIQUE MINISTERIEL

DU 27 FEVRIER 2013

PROJET DE LOI PORTANT CREATION DU

CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT,

LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA)

1 – OBJET DE LA REFORME

Le projet de loi proposé vise à créer au 1^{er} janvier 2014 un établissement public administratif regroupant onze services du METL et du MEDDE : les huit CETE (centre d'études techniques de l'équipement), le CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), le CETMEF (centre d'études techniques, maritimes et fluviales) et le SETRA (service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements). La création de ce nouvel organisme répond au besoin de disposer, pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables, par nature transversales, d'un appui scientifique et technique renforcé, de qualité. Il constituera, aux plans national et territorial, un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques au bénéfice de l'Etat ou des collectivités territoriales, établissements publics ou entreprises chargées de missions du service public ou des professions concernées. 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 ministères de l'égalité des territoires et du logement et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

2 – LES ENJEUX DE LA REFORME

Les pouvoirs publics sont confrontés à une complexification croissante des sujets sur lesquels ils sont appelés à prendre des décisions. Le METL et le MEDDE sont particulièrement concernés puisqu'ils doivent mettre en œuvre la transition écologique et énergétique, et sa déclinaison locale par le biais d'une politique renouvelée d'aménagement et d'égalité des territoires. Cela suppose de disposer de compétences variées, transversales (donc croisées) et souvent pointues afin de conserver la maîtrise des évolutions et du contenu technique des politiques publiques et d'être en capacité de dialoguer en connaissance de cause avec des acteurs de premier plan. Avec les CETE et les STC (et plus généralement le RST), les ministères disposent déjà d'une base

solide pour continuer à développer les compétences nécessaires. Ils doivent également faciliter le déploiement de l'aménagement et du développement durable au sein des territoires. Par son positionnement, le nouvel organisme devra être un levier puissant de ce déploiement. Ce projet doit donc s'inscrire dans une dynamique de construction de nouveaux partenariats, avec une gouvernance partagée avec les collectivités territoriales, acteurs majeurs du déploiement du développement durable dans les territoires. Dans un contexte de décentralisation et de transfert de compétences, ces collectivités attendent de l'Etat un appui technique et une expertise opérationnelle sur un certain nombre de sujets, auxquels le CEREMA, en appui aux services déconcentrés, contribuera. Cet outil, de par sa capacité d'expérimentation, en prenant en charge des risques que le secteur privé ne pourrait pas toujours assumer, doit également constituer un atout important dans le développement de l'économie verte, comme il le fait depuis longtemps pour les infrastructures. A l'instar du mouvement entamé avec les établissements publics déjà existants du réseau scientifique et technique, il faut donc redonner une ambition forte à un ensemble de CETE et STC modernisé. Cela doit permettre d'accélérer et d'amplifier le basculement de l'ingénierie de projet vers une ingénierie de l'innovation et une expertise de haut niveau.

3 – LES OBJECTIFS DE LA REFORME

Il s'agit de créer un établissement public d'appui technique aux politiques publiques de l'État sur les champs de l'aménagement, de l'égalité des territoires et du développement durable, au service de l'État et des collectivités 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 de qualité capable de fournir une approche transversale sur les enjeux de l'État, de capitaliser les expériences et de diffuser les connaissances produites. La mise en place d'une organisation unifiée permettra d'en améliorer la lisibilité et la coordination, de conforter la stratégie d'appui technique et la gestion des compétences techniques, d'organiser des partenariats avec les acteurs publics et privés.

4 - LA CONCERTATION ACCOMPAGNANT LA REFORME : LE PROTOCOLE D'ACCORD ET SON AVENANT

La réforme et le projet de dispositions ont fait l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations syndicales des deux ministères. Cette concertation s'est traduite par la signature le 12 décembre 2012, par les 5 organisations syndicales représentatives du MEDDE et du METL, d'un protocole amendé par rapport à la version de janvier 2012 signée par 4 organisations syndicales. Le protocole stipule qu'un comité de suivi est mis en place pour assurer un cadre de concertation à ce projet, notamment, sur les textes de création de l'établissement, les droits et

garanties accordées aux agents, les modalités de leur gestion future et le suivi du processus de prépositionnement.

5 – LE PROJET DE LOI

A) Les raisons d'un dispositif législatif

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 pour deux raisons essentielles s'agissant d'une part de l'absence de catégorie d'établissement public à laquelle rattacher le futur organisme et d'autre part de la volonté d'impliquer fortement les collectivités territoriales dans la gouvernance de l'établissement. 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 de façon certaine. 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 présentaient 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, au sein du conseil d'administration. En outre, il est proposé de constituer un conseil stratégique chargé de préparer les orientations stratégiques de l'établissement dont la présidence sera confiée à un élu.

Enfin, 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.

B) Le choix du statut d'établissement public administratif

Ce statut a été retenu comme support juridique de création de l'établissement principalement pour la souplesse qu'il autorise en matière de gouvernance : plus efficiente et plus mobilisatrice, elle doit permettre d'associer, avec voie délibérative, les collectivités territoriales, les représentants du personnel et des personnalités qualifiées. Ce statut crée en outre les conditions pour positionner l'organisme en adéquation avec les attentes des donneurs d'ordre à travers notamment l'élaboration de contrats d'objectifs et de performance. Le statut d'établissement public à caractère administratif dote le groupement 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. S'agissant de la gestion des ressources humaines, ce statut donne une plus grande latitude dans la gestion des compétences et des recrutements, dans le cadre d'un suivi plus fin des métiers et compétences des agents de l'établissement. Sur le plan budgétaire, le statut établissement public permet de percevoir directement les recettes de la production pour tiers.

C) Les missions de l'établissement

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,
- assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier,
- renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations,
- 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 des règles de la construction, qui doit être réalisée par des agents commissionnés et assermentés.

Des ajustements restreints de périmètres seront nécessaires. Ils concerneront essentiellement les CRICR et l'équipe de statistiques des transports du CETE Normandie Centre. Des analyses sont en cours. Elles permettront d'aboutir rapidement aux derniers arbitrages.

D) Les relations avec les collectivités territoriales

Le choix du statut d'établissement public doit permettre d'associer d'une manière étroite, les collectivités territoriales à la gouvernance de l'établissement. Ces dernières seront ainsi

représentées au sein du conseil d'administration ainsi qu'au sein du conseil stratégique dont un de leur représentant élu assurera la présidence.

E) Les personnels de l'établissement

L'affectation des agents au sein de l'établissement interviendra à l'issue d'un dispositif de pré-positionnement 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 . 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. Les fonctionnaires de l'État seront affectés en position normale d'activité. Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) seront affectés. 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 application de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, l'établissement leur proposera un contrat qui reprendra les clauses substantielles du précédent contrat (notamment la rémunération).

S'agissant de la représentation des personnels durant une période transitoire allant de la création de l'établissement à la date de ses élections générales, des dispositions sont prévues dans le projet de loi. Cette représentation sera assurée au sein du conseil d'administration et du conseil scientifique et technique ainsi qu'auprès du directeur général pour les questions relevant du comité technique ou du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.